

DEBIDO PROCESO EN LOS RELEVAMIENTOS TÉCNICOS, JURÍDICOS Y CATASTRALES DE LA LEY 26160


por Dra. Estela B. Sacristán

“Dos sois aquí; uno solo ha hablado.”

ESQUILO, Las Euménides

El siguiente artículo ha sido presentado en el marco del Congreso Internacional de Derecho Administrativo UNNE-MPBA, que tuvo lugar en la Provincia de Corrientes en el mes de diciembre del 2022, organizado conjuntamente por el MPBA y la UNNE

SUMARIO

I. Planteo	02
a) El caso de los relevamientos de la Ley 26160	06
b) Interrogantes	06
II. Algunas normas relevantes	07
III. En general	08
a) Distingos	08
b) Debido proceso adjetivo: concepto	10
1. Debido proceso adjetivo como garantía de defensa	11
2. Supuesto de procedimientos administrativos en general	12
3. Supuesto de ejercicio de facultades jurisdiccionales	14
c) Fundamentos del debido proceso adjetivo	14
1. Rasgo distintivo de homo loquens	14
2. Dignidad humana	15
3. Lealtad	16
4. Orden normal de las instituciones	17
d) Síntesis	17
IV. Particularidades del derecho a ser oído en sede administrativa. El caso de los relevamientos técnicos, jurídicos y catastrales de la L. 26160	18
a) Participación en el procedimiento de relevamiento técnico, jurídico y catastral de la Ley 26160	18
b) Subplanteo. El caso Friedrich	21

c) Participar en el procedimiento: un derecho y un correlativo deber	23
e) Qué comprende ese derecho	25
V. Conclusiones	27

I. PLANTEO

La Administración pública, tanto centralizada como descentralizada, parece estar permanentemente adoptando decisiones: haciendo o no haciendo; con alcance general, con alcance particular; generando efectos sobre derechos subjetivos, intereses legítimos, intereses simples; con efectos ora prospectivos, ora disvaliosamente retroactivos; entre otros muchos supuestos.

Como contracara de esa potencial o efectiva “lluvia” de decisiones administrativas, que podrá o no alcanzarnos como personas físicas o jurídicas, contamos con la figura de la participación en el marco del *iter* que conduce a la toma de decisión. Esa participación podrá ser orgánica o no orgánica; permanente o transitoria; efectiva y útil o meramente formal; mandatoria o voluntaria; exigible o inexigible; bajo la forma de derecho a ser oído o de derecho a participar de alguna otra forma en aquel *iter*; entre otras alternativas posibles.

Desde hace más de cinco decenios, en el orden nacional, en Argentina, la legislación prevé, como recaudo, el derecho a ser oído en el curso de ese procedimiento de toma de decisión, se desarrolle el mismo en el ámbito de la Administración pública centralizada o descentralizada. Así, la L. 19549, ¹ art. 1º, establece, en lo que aquí interesa:

“Las normas del procedimiento que se aplicará ante la Administración Pública Nacional (...) se ajustarán a las propias de la presente ley y a los siguientes requisitos: (...) Debido proceso adjetivo: f) Derecho de los interesados al debido proceso adjetivo, que comprende la posibilidad: Derecho a ser oído: 1) De exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieren a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente. (...)”

1. L. 19549, B.O. 27/4/1972.

Esta redacción se mantiene hasta la actualidad. La lógica de la Ley 19549, art. 1º, es clara: si logramos que bajo el apartado 1 escuchen nuestras razones, podremos ofrecer y producir pruebas bajo el apartado 2, ² y se posibilitará una decisión fundada bajo el apartado 3. ³

Asimismo, dada la organización federal de la República Argentina, en el orden provincial, las leyes provinciales reguladoras del procedimiento administrativo también prevén, con menor o mayor apego a la redacción de la norma nacional, el derecho a “participar” y a “ser oído;”⁴ el “debido proceso” como trámite sustancial;⁵ el “debido proceso” como carácter sustancial del procedimiento administrativo;⁶

2. “Las normas del procedimiento que se aplicará ante la Administración Pública Nacional (...) se ajustarán a las propias de la presente ley y a los siguientes requisitos: (...) Debido proceso adjetivo: f) Derecho de los interesados al debido proceso adjetivo, que comprende la posibilidad: (...) Derecho a ofrecer y producir pruebas. 2) De ofrecer prueba y que ella se produzca, si fuere pertinente, dentro del plazo que la administración fije en cada caso, atendiendo a la complejidad del asunto y a la índole de la que deba producirse, debiendo la administración requerir y producir los informes y dictámenes necesarios para el esclarecimiento de los hechos y de la verdad jurídica objetiva; todo con el contralor de los interesados y sus profesionales, quienes podrán presentar alegatos y descargos una vez concluido el periodo probatorio;”

3. “Las normas del procedimiento que se aplicará ante la Administración Pública Nacional (...) se ajustarán a las propias de la presente ley y a los siguientes requisitos: (...) Debido proceso adjetivo: f) Derecho de los interesados al debido proceso adjetivo, que comprende la posibilidad: (...)Derecho a una decisión fundada. 3) Que el acto decisorio haga expresa consideración de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas, en tanto fueren conducentes a la solución del caso”.

4. Ley 1284 de la provincia del Neuquén, art. 3º: “Principios. El ejercicio de toda actividad administrativa se sujetará a los siguientes principios:

a) Legalidad: La Administración Pública actúa sometida al ordenamiento jurídico, debiendo asegurar la igualitaria participación de los administrados y la publicidad de las actuaciones.

b) Defensa: La garantía de defensa y el debido proceso administrativo comprenden el derecho de los administrados a ser oídos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión fundada.”

Ley 1284, de la provincia del Neuquén, art. 115: “Intervención. Los interesados podrán participar en el procedimiento administrativo personalmente o por intermedio de sus representantes legales o convencionales. Cuando un interesado tome intervención en un procedimiento con posterioridad a su iniciación, éste no se retrotraerá, salvo para asegurar el ejercicio del derecho de defensa.”

Disponible en: <https://dprneuquen.gob.ar/wp-content/uploads/2019/05/Ley-de-Procedimiento-Adm.-Nqn-1284.pdf> (último acceso: 9/10/2023)

Ley A 2938 consolidada por Ley 4270 de la provincia de Río Negro, art. 2º: “El procedimiento administrativo, se ajustará a los siguientes principios:

a) Impulsión e instrucción de oficio, sin perjuicio de la participación de los interesados en las actuaciones. (...) d) Debido proceso, que comprende el derecho de todo administrado a ser oído, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión fundada.”

Disponible en: <https://servicios.jusrionegro.gov.ar/web/normativa/documentacion/ley2938-A.pdf> (último acceso: 9/10/2023)

5. Ley 5348 de la provincia de Salta, art. 31: “Antes de dictarse el acto administrativo deben cumplirse todos los trámites sustanciales previstos expresa o implícitamente por el orden normativo. Sin perjuicio de lo que otras normas establezcan al respecto, considéranse trámites sustanciales: a) El debido proceso o garantía de la defensa, salvo casos de extrema urgencia o de reserva por razones de seguridad. (...)”

Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/5348-local-salta-ley-procedimientos-administrativos-para-provincia-salta-lpa0005348-1978-12-05/123456789-0abc-defg-843-5000avorpyel?> (último acceso: 9/10/2023)

6. Ley 4537 de la provincia de Tucumán, art. 3º: “El procedimiento Administrativo tenderá a un mejor y más eficaz funcionamiento de la Administración, asegurando la vigencia del ordenamiento jurídico objetivo. Sus caracteres sustanciales son: (...) c) Debido proceso legal, entendiéndose por tal el absoluto respeto a la libre defensa en juicio (vista de las actuaciones, patrocinio letrado, capítulo de cargos, oportunidad de descargo, recepción de pruebas, salvo las notoriamente inficidas, valoración de pruebas y decisión fundada); (...)”

el principio de “imprescindible audiencia de las partes” y sus excepciones;⁷ entre otras redacciones vigentes.

No obstante la claridad con que las normas positivas pueden consagrar el derecho a ser oído previo a que la Administración adopte la decisión de que se trate, la realidad puede mostrarnos algo bien diverso. Consideremos, en forma liminar, estos distintos supuestos:

Primero, a la Administración frente al administrado, en relaciones de tenor “bipolar.” Un ejemplo surgiría del campo del régimen de la Ley 25871 de migraciones, de 2004, con la Administración enfrentada al migrante. Aquí, la Administración actúa con su propio impulso, y por fuera de esa relación –con sus dos extremos– habrá terceros, para los cuales la decisión administrativa que se adopte será *prima facie* neutra, sin perjuicio de sus eventuales beneficios sociales. En los casos de este primer supuesto, la Administración tiene el deber de asegurar el debido proceso adjetivo.⁸

Segundo, a la Administración frente a un administrado, pero con injerencia de otro administrado en el marco de una “relación” que una a estos dos últimos. Se trataría de un aparente triángulo pues involucra necesariamente a un tercero, que haría las veces de “fedatario.” Un ejemplo surgiría de los regímenes de policía que establecen sanciones administrativas: un consumidor se agravia ante la autoridad de aplicación porque el servicio en la relación de consumo infringe la Ley 24240 de protección del consumidor, y la Administración dispone sancionar

Disponible en: http://rig.tucuman.gov.ar/obras_publicas/compras-2017/normativa_archivos/Ley%20N%204537%20de%20Procedimiento%20Administrativo.pdf (último acceso: 9/10/2023)

7. Ley 920 de la provincia del Chubut, art. 26: “*Toda actuación administrativa, cualquiera sea su importancia, deber sujetarse a los siguientes principios básicos y esenciales: (...) 4.- Principio de la imprescindible audiencia de las partes, o interesados; antes de adoptarse una decisión, debe darse a la parte la posibilidad de alegar sobre los hechos y sobre las circunstancias que crea pertinentes a su derecho. Solamente en los casos expresamente consentidos por la Ley, podrá adoptarse decisión sin previa audiencia de parte.*”

Disponible en: <https://sistemas.chubut.gov.ar/digesto/sistema/consulta.php?idile1=6072> (último acceso: 9/10/2023)

8. En forma ilustrativa, ver *Oddone, Luis Alberto y otros c/ Resolución n° 236, 328, 363 del Banco Central*, Fallos: 310: 1129, del 8/6/1987, esp. cons. 5°; *Recurso Queja N° 2 – Peralta Valiente, Mario Raúl c/ EN – M Interior – DNM – s/ recurso directo DNM*, Fallos: 341: 1570, del 6/11/2018, disidencia de los Dres. Rosenkrantz y Highton de Nolasco; *Roa Restrepo, Henry c/ E.N. M Interior OPyV – DNM s/ recurso directo DNM*, Fallos: 344: 1013, del 6/5/2021, esp. voto del Dr. Rosatti, cons. 6°: “*Que a la luz de nuestra arquitectura constitucional, el procedimiento administrativo no solo constituye el ámbito a través del cual se debe procurar –con justicia– la satisfacción del interés público; en paralelo, es también una instancia para la defensa de los derechos e intereses de los particulares, sujeta –inexcusablemente– a los principios de legalidad, debido proceso adjetivo y sustantivo –o razonabilidad– (artículos 18, 19 y 28, Constitución Nacional y artículo 1°, ley 19.549; arg. doctrina de Fallos: 324:3593).*”

al prestador del servicio bajo la citada ley. Aquí, si bien un particular, consumidor, interviene inicialmente, formulando la queja o reclamo, la Administración hipotéticamente podría prescindir de él y actuar por su propio impulso. Por fuera de ese universo, con sus tres involucrados, habrá terceros a los que les resultará *prima facie* neutra la decisión administrativa, sin perjuicio de sus eventuales beneficios sociales. En los casos de este segundo supuesto, la Administración también tiene que asegurar el derecho de defensa del administrado, posible eventual sancionado.⁹

Tercero, a la Administración frente a dos personas físicas o jurídicas en contradicción mutua, haya nacido ésta de una relación contractual o se haya originado *ex lege*. El primer subsupuesto lo conocemos por el célebre *Fernández Arias c/ Poggio*¹⁰ y el régimen de cámaras de conciliación y arbitraje obligatorio, cámaras de la esfera de una cartera ministerial del Poder Ejecutivo Nacional con competencia para decidir sobre tierras en el marco de conflictos entre arrendadores y arrendatarios. El segundo subsupuesto es el que se puede verificar, a modo de ilustración, cuando un ente regulador resuelve una contienda entre un usuario y una distribuidora eléctrica, relación que nace de la ley pues no hay contrato entre ellos ya que no hay posibilidad de elegir prestador.¹¹ En todos los casos de este tercer supuesto, al igual que en los anteriores, la Administración debería asegurar el debido proceso adjetivo de todos los interesados.¹² Ello, independientemente de que se considere que el acto jurisdiccional sea acto administrativo o no pues

9. Ver: CNACAF, Sala IV, exp. 27409/2014, *Assist-Card Argentina S.A. de Servicios c/ DNCI s/ recurso directo Ley 24240 art. 45, del 8/9/2015*: “La garantía de la defensa en juicio integra el núcleo de principios básicos a los que debe ajustarse cualquier procedimiento administrativo.” Resulta relevante poner de resalto que, en rechazo de la tesis de la subsanación, en la misma sentencia se señala: “Si bien es cierto que no cualquier omisión de un trámite en el expediente administrativo acarrea sin más la nulidad de la resolución que en él recaiga, en el caso, la falta de agregación del descargo trajo consecuencias irreparables a la interesada. (...) Como lógico corolario de lo expuesto, se deduce que la resolución apelada también tiene un vicio en la causa y motivación (arg. arts. 7º, incs. b y e, y 14, inc. b, ley 19549), porque el hecho en que se funda el supuesto incumplimiento a los términos y condiciones de contratación (...) no concuerda con la realidad.”

10. *Fernández Arias, Elena y otros c/ Poggio, José –sucesión–*, Fallos: 247: 646, del 19/9/1960. El caso versaba sobre el desalojo del arrendatario bajo la Ley 14451, art. 3º, incs. d) y g). Sobre el “doble holding” de este trascendente fallo, y sus enseñanzas, cabe remitir a CASSAGNE, Juan Carlos (2011) “La transformación del procedimiento administrativo y la LNPA”, en *Derecho PUC P Revista de la Facultad de Derecho*, N° 67: pp. 29-45, esp. pp. 36-40. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28748.pdf> (último acceso: 9/10/2023)

11. Tal el supuesto de *Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ Resol. 71/1996 – Sec. Ener. y Puertos (Expte N° 750-002119/1996) s/ recurso extraordinario*, Fallos: 328: 651, del 5/4/2005.

12. *Barbero, Ernesto c/ Ruiz Ayuso, Jesús*, Fallos: 233: 74, del 16/11/1955, esp. p. 76: “Que las características propias de la organización de las Cámaras de Alquileres no autorizan a estos organismos a proceder, en conflictos en que intervienen, con violación de la garantía de la defensa en juicio que es imperativa también para los cuerpos jurisdiccionales administrativos.” (el destacado no es del original)

–entiendo– el deber de asegurar ese debido proceso no hace al tipo de acto a dictarse, sino a las características de los órganos (Administración centralizada) y entidades (Administración descentralizada) comprendidos en el radio de sometimiento a la ley.¹³

a) El caso de los relevamientos de la Ley 26160

La práctica administrativa nos muestra que no siempre se asegura ese debido proceso adjetivo, con ulteriores riesgos hacia personas y bienes involucrados. Tal el actual supuesto de “relevamientos de tierras”, de carácter técnico, jurídico y catastral, que lleva adelante el INAI bajo la L. 26160.¹⁴ En efecto, en el procedimiento de relevamiento bajo esa ley, la Administración no brinda, al dueño o tenedor legítimo de las tierras, el derecho a ser oído, como si el organismo en cuestión se hallara por fuera del radio de acción de la Ley 19549, art. 1º, inc. f).¹⁵ Es decir, como si el INAI no se hallara bajo la manda de tener que brindar, al administrado –titular de un derecho subjetivo o interés legítimo– la oportunidad para ser oído antes de la decisión que se adopte.

b) Interrogantes

Ello conduce a plantearse, al menos, dos preguntas: primero, y en general, qué comprende el debido proceso adjetivo, cuáles son sus fundamentos, y con qué alcances, especialmente subjetivos, se halla plasmado en el ámbito que nos ocupa; segundo, si se configura un “derecho” al debido proceso adjetivo, exigible por parte del dueño o tenedor legítimo de las tierras que releva el INAI bajo las normas vigentes, y, en caso afirmativo, las particularidades de su concreción.

El presente, entonces, encara esos dos interrogantes. A los fines de responderlos, haré una muy sucinta reseña de normas relevantes, para luego esbozar las respuestas.

¹³. Cfr. Ley 19549, art. 1º. inc. f), transcripto al inicio de la sección I, *supra*.

¹⁴. Ley 26160, B.O. 29/11/2006.

¹⁵. Ver, a modo de ejemplo, la Resolución INAI 61, del 3/5/2022. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/03/resolucion_paicone_quechua_jujuy.pdf (último acceso: 9/10/2023). De la lectura de la misma surge la invocación de diversas normas, entre las que no se incluye la Ley 19549.

II. ALGUNAS NORMAS RELEVANTES

Algunas de las principales normas que brindan el marco para el Planteo de la sección I son las siguientes: Ley 19549 de procedimiento administrativo, de 1972;¹⁶ Ley 23302 de política indígena de 1985;¹⁷ y Ley 26160 de emergencia indígena, de 2006,¹⁸ hoy con plazos prorrogados hasta 2025.¹⁹

Ya vimos que, bajo la Ley 19549, la Administración debe a dar, al administrado, el derecho a ser oído. Por su parte, la Ley 23302²⁰ establece la adjudicación, a los indígenas beneficiarios, de tierras fiscales de propiedad de la Nación.²¹ Sin embargo, la Ley 26160 otorga competencia a un ente administrativo para efectuar el “relevamiento” de las tierras ocupadas por comunidades indígenas, y, si bien esa ley detalla los órganos y entes que intervendrán en el procedimiento de relevamiento, omite enumerar al dueño o tenedor legítimo de las tierras ocupadas. De tal suerte, el relevamiento se realiza y resuelve “a espaldas” de dicho dueño o tenedor legítimo de las tierras; sin que éste pueda participar en ese procedimiento.

Va de suyo que el dueño o tenedor legítimo de las tierras ocupadas no puede desalojar a los indígenas ocupantes pues, en principio, se lo prohíbe la Ley 26160, art. 2º.²² A su vez, ese dueño o tenedor legítimo de las tierras ocupa-

16. L. 19549, B.O. 27/4/1972.

17. L. 23302, B.O. 12/11/1985, de Ley de Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes.

18. L. 26160, B.O. 26/11/2006, de declaración de emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscrita en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquéllas preexistentes.

19. La más reciente prórroga de la Ley 26160 es por Dto. 805/2021 (B.O. 18/11/2021), art. 1º, por el cual se proroga el plazo de la emergencia hasta el 23/11/2025.

20. L. 23302, art. 8º: “La autoridad de aplicación elaborará, al efecto, planes de adjudicación y explotación de las tierras conforme a las disposiciones de la presente ley y de las leyes específicas vigentes sobre el particular, de modo de efectuar sin demora la adjudicación a los beneficiarios de tierras fiscales de propiedad de la Nación. El Poder Ejecutivo dispondrá la transferencia de las tierras afectadas a esos fines a la autoridad de aplicación para el otorgamiento de la posesión y posteriormente de los títulos respectivos. Si en el lugar de emplazamiento de la comunidad no hubiese tierras fiscales de propiedad de la Nación, aptas o disponibles, se gestionará la transferencia de tierras fiscales de propiedad provincial y comunal para los fines indicados o su adjudicación directa por el gobierno de la provincia o en su caso, el municipal. Si fuese necesario la autoridad de aplicación propondrá la expropiación de tierras de propiedad privada al Poder Ejecutivo, el que promoverá ante el Congreso Nacional las leyes necesarias.” (el destacado no es del original).

21. En igual sentido, SHEININ, David M. (2020) “The long Conquista del Desierto and the making of military government indigenous policy”, Carolyne R. Larson (ed.) *The Conquest of the Desert. Argentina’s Indigenous Peoples and the Battle for History*, Albuquerque: University of New Mexico Press, pp. 171-196, esp. p. 191.

22. Ley 26160, art. 2: “Suspéndase por el plazo de la emergencia declarada, la ejecución de sentencias, actos pro-

das involucradas podrá, hipotéticamente, ser una persona física o jurídica, pública o privada.

III. EN GENERAL

Todos podemos estar de acuerdo en que “participación” es un concepto amplísimo, que va desde la decisión de alcance particular hasta la participación política.²³ A su vez, participar en el procedimiento administrativo puede hallar, como manifestación concreta, la idea de que podamos ser oídos en el mismo, antes de que se adopte una decisión que uno lo afecte. A su vez, ese poder ser oído antes de que se dicte el acto que nos afecte se vincularía con la noción de “debido proceso adjetivo,” de raigambre constitucional. Ahora, estas afirmaciones, a los fines de su debida fundamentación, conllevan, primero, efectuar un distingo con el debido proceso sustantivo (acápito a); indagar en qué se entiende por debido proceso adjetivo, en general y en supuestos específicos (acápito b); y repasar su basamento humano, ético e institucional (acápito c). Veamos:

a) Distingos

El “debido proceso adjetivo” se diferencia del “debido proceso sustantivo.”

El debido proceso adjetivo mora en el art. 18, Const. Nac.;²⁴ y, en el nivel formal legal, se halla consagrado, en lo que aquí interesa, en el art. 1º, inc. f) de la Ley 19549.²⁵

cesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras contempladas en el artículo 1º.”

23. GALLIGAN, Dennis J. (1996) *Due Process and Fair Procedures. A Study of Administrative Procedures*, Oxford: Clarendon Press, pp. 130-131.

24. Zubdesa S.A.C.I.F.I. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Fallos: 308: 191, del 27/2/1986, esp. cons. 6º in fine: “(...) la garantía de la defensa o debido proceso adjetivo (art. 18 de la Constitución Nacional) (...)”

25. Mezzadri Hnos. y Cía. S.A., Fallos: 297: 360, del 21/4/1977, esp. cons. 5º: “(...) en un todo de acuerdo con el debido proceso adjetivo que garantiza el art. 1º, inc. f), de la ley 19549.” Roa Restrepo, Henry c/ E.N. M Interior OPyV – DNM s/ recurso directo DNM, Fallos: 344: 1013, del 6/5/2021, esp. voto del Dr. Rosatti, cons. 6º: “Que a la luz de nuestra arquitectura constitucional, el procedimiento administrativo no solo constituye el ámbito a través del cual se debe procurar -con justicia- la satisfacción del interés público; en paralelo, es también una instancia para la defensa de los derechos e intereses de los particulares, sujeta -inexcusablemente- a los principios de legalidad, debido proceso adjetivo y sustantivo -o razonabilidad- (artículos 18, 19 y 28, Constitución Nacional y artículo 1º, ley 19.549; arg. doctrina de Fallos: 324: 3593)”

El debido proceso sustantivo, en cambio, es la razonabilidad,²⁶ una garantía innominada²⁷ que emerge del art. 28, Const. Nac.²⁸

Por cierto, hay vasos comunicantes entre ambas vertientes del debido proceso. En tal sentido se ha afirmado que:

*“Lo único que encontramos a primera vista son elementos del aspecto procesal del debido proceso, o sea, del debido proceso adjetivo (...). Pero veremos también que, aun cuando ocultamente, hallaremos elementos del debido proceso adjetivo.”*²⁹

En otras palabras, la validez de una ley, sentencia o resolución administrativa dependerá del aspecto adjetivo del debido proceso y también dependerá de que se respete el aspecto material del debido proceso.³⁰

Resulta importante destacar la antigüedad de la expresión “debido proceso de ley” (*due process of law*). La misma se originó en una ley inglesa del reinado de Eduardo III, ley de 1354,³¹ que amplió y especificó los alcances de la cláusula respectiva de la *Magna Carta* de 1215, y, posteriormente, ingresó en el texto de la

26. Roa Restrepo, Henry c/ E.N. M Interior OPyV – DNM s/ recurso directo DNM, Fallos: 344: 1013, del 6/5/2021, esp. voto del Dr. Rosatti, cons. 6º: “(...) debido proceso (...) sustantivo -o razonabilidad- (...)”

27. Ver la afirmación de Banco Río de la Plata c/ Provincia de Buenos Aires, Fallos: 210: 500, del 2/4/1948, esp. p. 517, afirmación debatida en p. 518.

28. Roa Restrepo, Henry c/ E.N. M Interior OPyV – DNM s/ recurso directo DNM, Fallos: 344: 1013, del 6/5/2021, esp. voto del Dr. Rosatti, cons. 6º: “Que a la luz de nuestra arquitectura constitucional, el procedimiento administrativo no solo constituye el ámbito a través del cual se debe procurar –con justicia– la satisfacción del interés público; en paralelo, es también una instancia para la defensa de los derechos e intereses de los particulares, sujeta –inexcusablemente– a los principios de legalidad, debido proceso adjetivo y sustantivo –o razonabilidad– (artículos 18, 19 y 28, Constitución Nacional y artículo 1º, ley 19.549; arg. doctrina de Fallos: 324: 3593)”

29. LINARES, Juan Francisco (1989) *Razonabilidad de las leyes. El ‘debido proceso’ como garantía innominada en la Constitución Argentina*, Buenos Aires: Astrea, segunda edición actualizada, primera reimpression, p. 12.

30. GILARDI MADARIAGA, Cecilia (2001) “Acerca del principio de razonabilidad y el debido proceso” en *Revista Jurídica*, Buenos Aires: UCES, vol. 4: pp. 183–192, esp. p. 183, con cita de LINARES, Juan Francisco (1989) *Razonabilidad de las leyes. El ‘debido proceso’ como garantía innominada en la Constitución Argentina*, Buenos Aires: Astrea, segunda edición actualizada, primera reimpression, p. 12: “Esta fórmula, *due process of law*, se dirige no sólo al conjunto de procedimientos legislativos, judiciales y administrativos que deben cumplirse para que una ley, sentencia o resolución administrativa sea formalmente válida, es decir, referida al aspecto adjetivo del debido proceso, sino también a evitar que sea lesionada sustancialmente la libertad jurídica que se reputa intangible para el individuo y que comporta el aspecto material del debido proceso” Disponible en: <https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/42463-acerca-del-principio-razonabilidad-y-debido-proceso>

31. Su texto establecía que ningún hombre, de la clase o condición que fuere, iba a ser lanzado de sus tierras o morada, ni llevado ni puesto en prisión, sin ser traído a responder bajo el debido proceso de ley (“*That no man of what estate or condition that he be, shall be put out of land or tenement, nor taken or imprisoned . . . without being brought in answer by due process of law.*”)

Constitución estadounidense, Enmienda V.³²

El texto de 1354 ha sido considerado de neto corte procedimental.³³ Pero el mismo, con la práctica interpretativa posterior, adquirió también contenido sustantivo, como vimos.³⁴ Sea en su faz procedimental, o en su faz sustantiva, anida en el núcleo del debido proceso la idea de justicia (*fairness*) no solo entre las personas entre sí, sino entre éstas y el Gobierno.³⁵ En tanto vehículo de la idea de justicia, contribuye a fines éticos que veremos en el apartado c), *infra*.

De tal modo, el debido proceso, originariamente con sus elementos sustantivos, pasó a ser concebido como portador de elementos tanto sustantivos como procedimentales, y extendido ulteriormente en su aplicación a los procedimientos administrativos.³⁶ Se manifiesta como *right to consideration*, o derecho (del particular) a ser tomado en consideración, y propicia que “*todos los intereses, de aquellos afectados, deben ser tomados en cuenta.*”³⁷

b) Debido proceso adjetivo: concepto

En rigor, y en lo que aquí interesa, el contenido de la noción de debido proceso adjetivo se halla detallado en la ley 19549, art. 1º, inciso f), y sus tres apartados. Destaco que se trata de “derechos” pues así los califica la ley, y de tal categoría jurídica se puede colegir su exigibilidad.

32. Ampliar en HINDLEY, Jeffrey (2008) *A Brief History of the Magna Carta. The story of the Origins of Liberty*, Filadelfia y Londres: Robinson Running Press, p. 276. En igual sentido, VOGLER, Richard (2012) “Due Process”, Michael Rosenfeld – Andrés Sajó (eds.) *Comparative Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, pp. 929-947, esp. p. 930. GALLIGAN, Dennis J. (1996) *Due Process and Fair Procedures. A Study of Administrative Procedures*, Oxford: Clarendon Press, pp. 172-173.

33. Conf. HOLT, James Clarke (1992) *Magna Carta*, Cambridge: Cambridge University Press, second edition, p. 327.

34. Ver notas al pie 29, 30 y 32, *supra*,

35. VOGLER, Richard (2012) “Due Process”, Michael Rosenfeld – Andrés Sajó (eds.) *Comparative Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, pp. 929-947, esp. p. 934, con cita del *Justice Frankfurter en Joint Anti-Fascist Refugee Committee v. McGrath*, 341 U.S. 123 (1951).

36. GALLIGAN, Dennis J. (1996) *Due Process and Fair Procedures. A Study of Administrative Procedures*, Oxford: Clarendon Press, p. 172.

37. GALLIGAN, Dennis J. (1996) *Due Process and Fair Procedures. A Study of Administrative Procedures*, Oxford: Clarendon Press, p. 109: “The principle may be called the principle of consideration, suggesting that the interests of those affected must be taken into account (...). The principle insists on the official responding to those interests while retaining the decision as to the course of action finally to be followed. The principle of consideration guarantees no result, but it shows that the interests of the persons are an element of the public interest and should be taken seriously. The principle of consideration in turn generates a right to consideration.”

Los mentados apartados establecen, primero, el derecho de “exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieren a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente.” Concatenado a ese apartado, el segundo establece el derecho de “ofrecer prueba y que ella se produzca, si fuere pertinente, dentro del plazo que la administración fije en cada caso, atendiendo a la complejidad del asunto y a la índole de la que deba producirse, debiendo la administración requerir y producir los informes y dictámenes necesarios para el esclarecimiento de los hechos y de la verdad jurídica objetiva; todo con el contralor de los interesados y sus profesionales, quienes podrán presentar alegatos y descargos una vez concluido el período probatorio.” Como lógico corolario del segundo apartado, el tercero establece el derecho a que “el acto decisorio haga expresa consideración de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas, en tanto fueren conducentes a la solución del caso.”

Ubicada en el Título I de la Ley 19549, la norma recordada, en tanto reguladora del debido proceso adjetivo ha sido calificada como “la parte más trascendente de este Título” y se inspiró “en el proyecto elaborado por LINARES y GORDILLO.”³⁸

El concepto de debido proceso adjetivo puede completarse con importantes precedentes que nos ilustran sobre su triple campo de actuación: como garantía de defensa; en el campo de los procedimientos administrativos en general; y en el supuesto de ejercicio de facultades jurisdiccionales.

1. Debido proceso adjetivo como garantía de defensa

En general, el debido proceso adjetivo es “la garantía de defensa” del art. 18, Const. Nac.³⁹ El tal sentido, se ha afirmado, en el célebre *La Buenos Aires*, que:

38. CASSAGNE, Juan Carlos (2020) *Derecho administrativo y Derecho público general. Estudios y semblanzas*, Montevideo y Buenos Aires: B de F; Julio César Faira, p. 424. En igual sentido, COVIELLO, Pedro J. J. (2014) “El derecho de defensa del administrado (o el derecho al debido proceso administrativo)” Jaime Rodríguez Arana y Ernesto Junesta (dirs.) *El Derecho administrativo en perspectiva. En homenaje al Profesor Dr. José Luis Meilán Gil*, Buenos Aires: Rap, t. II, pp. 421-437, esp. p. 425.

39. *Zubdesa S.A.C.I.F.I. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*, Fallos: 308: 191, del 27/2/1986, esp. cons. 6° in fine: “[E]l mencionado precepto no hace sino reglamentar (...) la garantía de la defensa o debido proceso adjetivo (art. 18 de la Constitución Nacional) (...)”

*“los principios del debido proceso adjetivo (art 1º, inc. f), de la ley 19549), en especial el derecho a ser oído (idem, ap. 1º) (...) reglamentan el principio de mayor rango contenido en el art. 18 de la Constitución Nacional.”*⁴⁰

En cuanto a qué comprende la garantía de defensa, se ha aseverado que dicha garantía, de cara a las actuaciones administrativas, *“requiere, además de la audiencia (...), el proveimiento de alguna oportunidad para probar los hechos conducentes a la defensa.”*⁴¹ En igual sentido, y más modernamente, se ha aseverado que *“es requisito de la garantía de la defensa en juicio no sólo la audiencia del interesado, sino también el otorgamiento de una razonable oportunidad para la producción de la prueba de descargo que aquél invoque.”*⁴² Tal recaudo involucra apreciar las bases legales y de hecho bajo las cuales se decidió.⁴³

A su vez, la garantía de defensa *“supone otorgar a los interesados la oportunidad de ser oídos y brindar la ocasión de hacer valer sus defensas en el tiempo, lugar y forma prevista en la ley (artículo 18, Constitución Nacional (...); al tiempo que un procedimiento justo, conducido de buena fe, implica que el litigante conozca de antemano las ‘reglas claras de juego’ a las que atenerse en aras de la seguridad jurídica y evitar adoptar decisiones que, de modo intempestivo, lo coloquen en estado de indefensión (...).”*⁴⁴

2. Supuesto de procedimientos administrativos en general

Específicamente en el marco de un procedimiento administrativo, y en punto a la mínima información a la que tiene derecho el administrado, a la luz de la garantía que nos ocupa, se ha señalado que:

⁴⁰ La Buenos Aires Compañía de Seguros S.A. c/ Petroquímica Bahía Blanca S.A., Fallos: 311: 750, del 12/5/1988, esp. sección III, p. 754, del dictamen de la Procuración General de la Nación, que la Corte Suprema hace propio y al cual remite.

⁴¹ Chávez, Victorio, Fallos 216: 58, del 16/2/1950, y sus citas.

⁴² Céspedes, Tettamanti y Cía., Fallos: 224: 734, del 15/12/1952, esp. cons. 1º. En igual sentido, Mariano H. C. Acosta, Fallos: 219: 518, del 21/5/1951, en el que se deja sin efecto la resolución administrativa en tanto no se habían podido conocer las pruebas en contra acumuladas ni se había permitido enterarse de ellas a los efectos de efectuar descargo.

⁴³ Céspedes, Tettamanti y Cía., Fallos: 224: 734, del 15/12/1952, esp. p. 741: *“(...) [L]a prueba que se ofreció (...) no fue decretada en la instancia administrativa (...) no se demuestra sobre base legal ni de hecho, en qué forma ha sido posible (...) instar y urgir el diligenciamiento de la prueba omitida.”*

⁴⁴ Roa Restrepo, Henry c/ E.N. M Interior OPyV – DNM s/ recurso directo DNM, Fallos: 344: 1013, del 6/5/2021, esp. voto del Dr. Rosatti, cons. 9º.

*“la citada garantía [del debido proceso en sede administrativa] se encuentra satisfecha cuando el individuo ha sido notificado de la existencia del procedimiento que se le sigue o ha seguido, y cuando, además, se le ha dado oportunidad de ser oído y de probar de algún modo los hechos que creyere conducentes a su descargo (...).”*⁴⁵

Asimismo, la jurisprudencia nos enseña que la garantía del debido proceso es de inexcusable observancia en todo tipo de actuaciones administrativas;⁴⁶ que la audiencia al interesado, requerida por la inviolabilidad de la defensa en el procedimiento, no se subsana por la apertura a prueba que se ordene posteriormente en sede judicial;⁴⁷ que se verifica violación constitucional cuando se decide sin

45. Zubdesa S.A.C.I.F.I. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Fallos: 308: 191, del 27/2/1986, esp. cons. 6° in fine: “Dicha norma obliga a dar vista de las actuaciones a los interesados para que formulen los descargos o aclaraciones que consideren pertinentes, y establece que el caso de haberse producido alguna prueba se le correrá a aquéllos una nueva vista, sólo cumplido lo cual podrá dictarse resolución. Puesto que el mencionado precepto no hace sino reglamentar, en la materia concerniente a las sanciones que puedan aplicarse a los oferentes o adjudicatarios, la garantía de la defensa o debido proceso adjetivo (art. 18 de la Constitución Nacional), es ésta la que ha resultado lesionada como consecuencia de la actuación municipal. Como lo destacó el Tribunal en Fallos: 198: 78, es necesario (...) que se respete la garantía de inviolabilidad de la defensa en juicio, para lo cual resulta indispensable que la persona en cuestión haya sido notificada de la existencia del procedimiento que se le sigue o ha seguido, y que además se le dé oportunidad de ser oída y de probar de algún modo los hechos que creyere conducentes a su descargo.”

Agronorte SAACIFI s/ recurso de apelación, Fallos: 312: 2040, del 31/10/1989, esp. cons. 4°: “la citada garantía [del debido proceso en sede administrativa] se encuentra satisfecha cuando el individuo ha sido notificado de la existencia del procedimiento que se le sigue o ha seguido, y cuando, además, se le ha dado la oportunidad de ser oído y de probar de algún modo los hechos que creyere conducentes a su descargo (Fallos: 308: 191, considerando 6° y su cita) (...)” En el cons. 3° de este fallo se reseña el agravio al “derecho al debido proceso adjetivo”.

46. Zubdesa S.A.C.I.F.I. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Fallos: 308: 191, del 27/2/1986, esp. cons. 6° in fine. Tamburrino Seguí, Mario s/ avocación, Fallos: 316: 2043, del 23/9/1993 (publicado bajo forma de sumario). Bissierier, Pamela (Secretaria del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Criminal de Sentencia Letra “C” s/ avocación (cesantía), Fallos: 318: 564, del 25/4/1995, esp. cons. 3°: “Que, al respecto, cabe recordar que las garantías constitucionales del debido proceso y de la defensa en juicio son de inexcusable observancia en todo tipo de actuaciones, inclusive en los procedimientos administrativos de naturaleza disciplinaria -haya o no sumario-, de modo que el imputado pueda tener oportunidad de ser oído y de probar de algún modo los hechos que creyere conducentes a su descargo (...).” Jueces Nacionales en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal s/ avocación, Fallos: 319: 1160, del 2/7/1996, esp. cons. 2°: “Que esta Corte ha sostenido en forma reiterada que las garantías constitucionales del debido proceso y de la defensa en juicio son de inexcusable observancia en todo tipo de actuaciones, inclusive en los procedimientos administrativos de naturaleza disciplinaria -haya o no sumario-, de modo que el imputado pueda tener oportunidad de ser oído y de probar de algún modo los hechos que creyere conducentes a su descargo (A.474.XXII, “Agronorte S.A.C.I.F.I. s/ recurso de apelación,” del 31 de octubre de 1989; causa SAJ-53 bis/91, “Juzgado del Fuero Civil (No 68) s/ investigación de causas contra Ferrocarriles Argentinos”, del 19 de agosto de 1992, entre otros)” Castro Veneroso, Oscar Juan s/ recurso arts. 40, 41 y 42 ley 22.140, Fallos: 324: 3593, del 23/10/2001, esp. sección IV in fine del dictamen de la Procuración General de la Nación, al que remite la Corte Suprema. Raco, Marco Nicolás y otro c/ Estado Nacional - Ministerio de Seguridad PSA - Resol 513/2009 s/ Personal Militar y Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, Fallos: 344: 323, del 28/10/2021, disidencia del Dr. Rosatti, esp. cons. 10, párr. 2°: “Al referirse a estas garantías adjetivas, el Tribunal destacó que el art. 18 de la Constitución Nacional y las convenciones internacionales de derechos humanos resguardan el derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva (Fallos: 327: 4185). Y es por ese amplio alcance que reiteró en diversas oportunidades que las garantías constitucionales del debido proceso y la defensa en juicio son de inexcusable observancia en todo tipo de actuaciones, inclusive en los procedimientos administrativos de naturaleza disciplinaria (Fallos: 316: 2043; 318: 564; 319: 1160; 324: 3593).”

47. Provincia de Santiago del Estero c/ Compagno, Enrique N., Fallos: 198: 78, del 3/3/1944, esp. pp. 85-86.

darse oportunidad alguna de ser oído y menos de producir descargo;⁴⁸ y que hay lesión al debido proceso adjetivo cuando en sede administrativa no existe audiencia de vista de causa.⁴⁹

3. Supuesto de ejercicio de facultades jurisdiccionales

La Corte Suprema ha velado por que, en ocasión del ejercicio de facultades jurisdiccionales por parte de organismos administrativos, “ninguna persona sea objeto de sanción, sin que su caso haya sido considerado por funcionarios imparciales; sin haber sido notificada la existencia del procedimiento que se le sigue o ha seguido, y sin que además se le dé oportunidad de ser oída, y de probar, de algún modo, los hechos que creyere conducentes a su descargo”.⁵⁰ Ello, en el marco de una “investigación administrativa,” en el curso de la cual, y con posterioridad a la cual, nunca se le había hecho saber, al interesado, acerca de la existencia de esa investigación.⁵¹

c) Fundamentos del debido proceso adjetivo

Indagar en los fundamentos del derecho a ser oído, en sede administrativa y como recaudo integrante del derecho al debido proceso adjetivo en dicha sede, implica reparar en sus fundamentos. Algunos de sus fundamentos serían los siguientes:

1. Rasgo distintivo de *homo loquens*

Como enseña el humanismo clásico, el lenguaje es rasgo distintivo del *homo loquens*: los seres humanos son intrínsecamente comunicativos;⁵² lo hacen con

48. Dirección General de Rentas c/ Sociedad Argentina de Fomento y Obras, Fallos: 211: 807, del 28/7/1948, esp. p. 820: “Que del examen de las constancias administrativas resulta que en la actuación en la cual se modificó la clasificación del negocio de la demandada y consiguientemente se le impuso la multa no se dio a esta última oportunidad ninguna de ser oída ni menos de producir descargo alguno.”

49. Machado, Jorge José c/ Colegio Público de Abogados de la Capital Federal s/ queja, Fallos: 334:1372, del 15/11/2011, del dictamen de la Procuración General al que remite la Corte Suprema, sección IV: “[D]e las constancias de la causa surge que la mencionada audiencia no se celebró (...). [L]a sanción impuesta (...) se basa en un antecedente de hecho que no existió en la realidad, lo cual implica falsa causa (...) y una lesión a la garantía del debido proceso adjetivo, así como también al derecho de defensa en juicio, que eventualmente provocaría la nulidad del acto en cuestión.”

50. Provincia de Santiago del Estero c/ Compagno, Enrique N., Fallos: 198: 78, del 3/3/1944, esp. pp. 85-86. En el caso se iba a operar “desapoderamiento del ejecutado” y el consiguiente “gravamen irreparable,” conf. Provincia de Santiago del Estero c/ Compagno, Enrique N., Fallos: 198: 78, del 3/3/1944, esp. p. 83.

51. Provincia de Santiago del Estero c/ Compagno, Enrique N., Fallos: 198: 78, del 3/3/1944, esp. p. 85.

52. ARISTÓTELES (2000), Política, México: Porrúa, Antonio Gómez Robledo (trad. e intr.), p. 159: “La naturaleza –se-

cierta sofisticación;⁵³ se les reconoce un derecho de comunicarse,⁵⁴ y este derecho, como una suerte de paraguas, comprende tanto el derecho de ser oído como el derecho de mantener silencio.⁵⁵ En rigor, se ha afirmado que nada bueno hay en tener el derecho de comunicarse si nadie escucha.⁵⁶ A su vez, el poder comunicar permite que una persona exprese si algo es provechoso o nocivo; justo o injusto, como enseña Aristóteles.⁵⁷

2. Dignidad humana

Con base, en cierto modo, en la tesis de que el derecho a ser oído integra la noción de justicia natural,⁵⁸ se ha determinado que dicho derecho hace a la dignidad humana,⁵⁹ y todos los seres humanos gozamos de ella.⁶⁰

gún hemos dicho– no hace nada en vano; ahora bien, el hombre es entre los animales el único que tiene palabra. La voz es señal de pena y de placer, y por resto se encuentra en los demás animales (...).

En similar sentido, FULLER, Lon L. (1985) *The Morality of Law*, New Haven y Londres: Yale University Press, revised edition, p. 185: Creo que si fuéramos forzados a seleccionar el principio que brinda sostén e infunde toda aspiración humana, lo hallaríamos en el objetivo de mantener la comunicación con nuestros compañeros. (“I believe that if we were forced to select the principle that supports and infuses all human aspiration, we would find it in the objective of maintaining communication with our fellows.”)

En Menem, Carlos Saúl c/ Editorial Perfil y otros s/ daños y perjuicios, Fallos: 324: 2895, del 25/9/2001, voto del Dr. Vázquez, cons. 6º, *in fine*, se afirmó que “la comunicación es un derecho natural o prenормativo.”

53. Los elementos del habla humana, que no se verifican entre los animales, son fonematización, concatenación y gramática; conf. WILSON, Curtis A. (1983) “Homo Loquens from a Biological Standpoint” *The St. John’s Review*, Summer 1983: p. 4. Disponible en: <https://s3.us-east-1.amazonaws.com/sjcdigitalarchives/original/30ea48378abc1d2e812e22a1dd443cea.pdf> (último acceso: 9/10/2023)

54. SIEGEL, Lawrence (2006) “The Argument for a Constitutional Right to Communication and Language” *Sign Language Studies*, vol. 6, Nº 3: pp. 255-272, esp. p. 255: La necesidad de y el derecho a la comunicación y al lenguaje son fundamentales a efectos de la condición humana. (...) Si la Constitución venera el derecho a la expresión, el derecho a la comunicación y al lenguaje es de igual o mayor valor. (“The need for and right to communication and language is fundamental to the human condition. (...) If the Constitution venerates the right to speech, the right to communication and language is of equal or greater value.”)

55. LEE, Phillip (2004) “The right to communicate affirms and restores human dignity” in Philip Lee (ed.) *Many voices, one vision: The right to communicate in practice*, London, Penang: WACC, Southbound, p. 1. Disponible en: <https://archive.ccrvoices.org/cdn.agilitycms.com/centre-for-communication-rights/Images/Articles/pdf/RTC-PL-2004.pdf> (último acceso: 9/10/2023)

56. LEE, Phillip (2004) “The right to communicate affirms and restores human dignity” in Philip Lee (ed.) *Many voices, one vision: The right to communicate in practice*, London, Penang: WACC, Southbound, p. 5: no es bueno tener derecho de comunicarse si nadie está escuchando (“it is no good having a right to communicate if no one is listening.”) Disponible en: <https://archive.ccrvoices.org/cdn.agilitycms.com/centre-for-communication-rights/Images/Articles/pdf/RTC-PL-2004.pdf> (último acceso: 9/10/2023)

57. ARISTÓTELES (2000), *Política*, México: Porrúa, Antonio Gómez Robledo (trad. e intr.), p. 159: “[L]a palabra está para hacer patente lo provechoso y lo nocivo, lo mismo que lo injusto y lo injusto (...).”

58. MESSNER, Johannes (1965) *Social Ethics. Natural Law in the Western World*, St. Louis y Londres: B. Herder Book Co., trad. de J. J. Doherty, edición revisada, p. 643.

59. LEE, Phillip (2004) “The right to communicate affirms and restores human dignity” in Philip Lee (ed.) *Many voices, one vision: The right to communicate in practice*, London, Penang: WACC, Southbound, p. 1. Disponible en: <https://archive.ccrvoices.org/cdn.agilitycms.com/centre-for-communication-rights/Images/Articles/pdf/RTC-PL-2004.pdf>

60. Aquino, Isacio c/ Cargo Servicios Industriales S.A. s/ art. 39 Ley 24557, Fallos: 327: 3753, del 21/9/2004, esp. cons. 11: “La dignidad del ser humano no deriva de un reconocimiento ni de una gracia de las autoridades o pode-

Se ha equiparado a la dignidad humana con el debido proceso.⁶¹ Tanto es así que se ha afirmado que, cuando el Estado no brinda a las personas la oportunidad para ser oídas, “*las empequeñece y daña su dignidad*,” por lo que, para proteger la dignidad individual, “*el debido proceso debe proveer una oportunidad significativa de ser oído*.”⁶² Es que, cuando el Estado interactúa con sus ciudadanos, “*debe (...) asegurar un tratamiento igual para todos*.”⁶³

En su faz mínima, la dignidad humana reclama respeto: dar audiencia al administrado es respetarlo.⁶⁴

3. Lealtad

Desde el punto de vista del deber de información, oír al interesado presupone que la Administración cumpla con su deber de lealtad, haciéndole saber al administrado acerca de las actuaciones: “*La audiencia del interesado supone la leal información al mismo de la existencia de la cuestión que le incumbe*.”⁶⁵

Ello no es sino aplicación de la antigua jurisprudencia conforme a la cual “*la Administración debe ser leal, franca y pública en sus actos*”⁶⁶ y evitar “*caerle por sorpresa*” al particular.⁶⁷

res, toda vez que resulta ‘intrínseca’ o ‘inherente’ a todas y cada una de las personas humanas y por el solo hecho de serlo (...). La dignidad de la persona humana constituye el centro sobre el que gira la organización de los derechos fundamentales del orden constitucional.”

61. MASHAW, Jerry L. (1985) *Due Process in the administrative state*, New Haven, Conn.: Yale University Press, pp. 162-167; MASHAW, Jerry L. (1981) “Administrative Due Process: The Quest for a Dignitary Theory” *Boston University Law Review*, vol. 61: pp. 885-931, esp. pp. 886-887. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/72827487.pdf> (último acceso: 9/10/2023); MASHAW, Jerry L. (1976) “The Supreme Court’s Due Process Calculus for Administrative Adjudication in *Mathews v. Eldridge*: Three Factors in Search of a Theory of Value” *University of Chicago Law Review*, vol. 44: pp. 28-59, esp. pp. 49-52.

62. RUTHERFORD, Jane (1992) “The Myth of Due Process” *Boston University Law Review*, vol. 72: pp. 1-99, esp. pp. 42-43, n. 23.

63. GIANNINI, Mary Margaret (2016) “The Procreative Power of Dignity: Dignity’s Evolution in the Victims’ Rights Movement” *Drexel Law Review*, vol. 9: pp. 43-99, esp. p. 49.

64. GALLIGAN, Dennis J. (1996) *Due Process and Fair Procedures. A Study of Administrative Procedures*, Oxford: Clarendon Press, p. 351.

65. Rojo, Luis César, Fallos: 215: 357, del 28/11/1949, esp. p. 362, con cita de Prudencio Oyuela y otros, Fallos: 193: 405, del 31/8/1942, y con cita de Provincia de Santiago del Estero c/ Enrique N. Compagno, Fallos: 198: 78, esp. p. 95, donde se señala, respecto de la persona involucrada, que se resolvió: “*sin haber sido notificada la existencia del procedimiento que se le sigue o ha seguido, y sin que además se le dé oportunidad de ser oída (...)*”

66. Ocampo, Manuel c/ Administración de Rentas del Rosario, Fallos: 10: 203, del 27/6/1871, esp. p. 216.

67. Ocampo, Manuel c/ Administración de Rentas del Rosario, Fallos: 10: 203, del 27/6/1871, esp. p. 216: “*porque no es moral, ni justo, que la administración, que debe ser leal, franca y pública en sus actos, guarde en reserva sus créditos vencidos, cuando al tiempo del vencimiento no hay en la aduana mercaderías que embargar, para caer*

4. Orden normal de las instituciones

Se ha puesto de resalto que las instituciones cooperan con el orden en la sociedad en orden al bien común de la misma y que las relaciones con las autoridades no pueden basarse en el anoticiamiento arbitrario;⁶⁸ en tal contexto, se puede inferir la relación entre el derecho a ser oído y el orden normal de las instituciones.

Un orden normal de las instituciones supondrá “que se oiga a los titulares de los derechos y que dichos titulares puedan invocar los hechos que consideren conducentes para su defensa y demostrarlos de alguna manera.”⁶⁹ A su vez, una “transgresión constitucional” de tal guisa vulnera “el más elevado bien de la República, constituido por el respeto de sus instituciones.”⁷⁰

d) Síntesis

En síntesis, lo expuesto en esta sección III infiere que hay un debido proceso adjetivo y un debido proceso adjetivo, nociones que presentan sus vasos comunicantes (acápites a).

El debido proceso adjetivo, que en lo que aquí interesa se halla garantizado por la Ley 19549, art. 1º, inc. f), se manifiesta como garantía de defensa (acápites b.1.) en los procedimientos administrativos en general (acápites b.2) y en el supuesto de ejercicio de facultades jurisdiccionales (acápites b.3).

por sorpresa sobre las que en adelante pudieran ser consignadas al deudor (...).” *Temperamento* referenciado en *Edenor S. A. y otro c/ Buenos Aires, provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*, Fallos: 345: 951, de 20/9/2022, voto del Dr. Rosatti, cons. 13.

68. MESSNER, Johannes (1965) *Social Ethics. Natural Law in the Western World*, St. Louis y Londres: B. Herder Book Co., trad. de J. J. Doherty, edición revisada, p. 204.

69. *Benítez de Pantaleo, Rafaela c/ Villa, Enrique*, Fallos: 211: 1056, del 4/8/1948, esp. pp. 1061-1062: “Que con arreglo a la jurisprudencia de esta Corte, la garantía de defensa en juicio consagrada por el art. 18 de la Constitución Nacional, impone a los órganos jurisdiccionales la audiencia de los interesados (...) En el orden normal de las instituciones no es admisible que los derechos de los habitantes puedan ser definitivamente dilucidados sin que se oiga a sus titulares ni se les permita invocar los hechos que consideren conducentes para su defensa y demostrarlos de alguna manera.” En igual sentido, *Rojo, Luis César*, Fallos: 215: 357, del 28/11/1949, esp. p. 362: “Que de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte la garantía constitucional de la defensa en juicio requiere que, en el orden normal de las instituciones, los derechos de los habitantes no sean definitivamente dilucidados sin que se oiga a sus titulares y se les permita invocar los hechos que consideren conducentes a su defensa y demostrarlos de alguna manera.”

70. *Provincia de Santiago del Estero c/ Compagno, Enrique N.*, Fallos: 198: 78, del 3/3/1944, esp. p. 86.

Sus fundamentos emergen de, al menos, de: el rasgo distintivo de *homo loquens* (acápite c.1), la dignidad humana (acápite c.2), la lealtad (acápite c.3) y el orden normal de las instituciones (acápite c.4).

IV. Particularidades del derecho a ser oído en sede administrativa. El caso de los relevamientos técnicos, jurídicos y catastrales de la L. 26160

Veamos, ahora, algunas particularidades del específico procedimiento administrativo que el INAI lidera al “realizar el relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas (...)” de la Ley 26160.⁷¹ Aquéllas resultan de interés por dos razones, al menos: primero, porque dicho Instituto, al culminar la realización de esos relevamientos, dicta actos calificables como propios del ejercicio de la Administración activa, con plenos efectos hacia “afuera” de los cuadros de aquélla y sujetos, en general, a las exigencias de la Ley 19549 de procedimientos administrativos; segundo, porque se ha producido un importante decisorio judicial en la materia, y el mismo echa luz en pluralidad de interrogantes relativos al debido proceso, interrogantes que puedan tener que encarar quienes interpretan las normas que reglan al citado ente y los procedimientos que se llevan adelante en su jurisdicción; en especial, los mentados relevamientos.

Las particularidades que considero relevantes hacen, en el presente, al derecho, de los interesados, de participar en el procedimiento de relevamiento técnico, jurídico y catastral a la luz de las normas que establecen el derecho –de claro linaje constitucional– a ser oído en sede administrativa en un marco de respeto por el debido proceso.

a) Participación en el procedimiento de relevamiento técnico, jurídico y catastral de la Ley 26160

A primera vista, la Ley 26160 no prevé, literalmente, la participación procedimental de los dueños o legítimos tenedores de las tierras a ser relevadas técnica, jurídica y catastralmente por el INAI bajo el art. 3º de la citada Ley.

71. Ley 26160, art. 3º, según modif. por Dto. 805/2021, B.O. 18/11/2021.

Ahora, la calidad de ente descentralizado del Instituto que realiza los mentados relevamientos lo sujeta a lo prescripto en la Ley 19549, art. 1º, inc. f). Ello, en especial, en lo relativo al deber de que sus procedimientos se ajusten al trascendente requisito ya estudiado; en la especie, que se cumpla con “(...) Debido proceso adjetivo: f) Derecho de los interesados al debido proceso adjetivo, que comprende la posibilidad: Derecho a ser oído: 1) De exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieren a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente (...)”

La verificación, en sede judicial, del cumplimiento del recaudo de ser oído antes de la emisión del acto que afecte propios derechos o intereses, puede ser ilustrada con una serie de precedentes de larga data, incluso anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 19549.⁷² Dicha jurisprudencia brinda, al “haber sido oído en sede administrativa,”⁷³ naturaleza de “garantía” y de “derecho.”

¿Coadyuva a tal temperamento lo prescripto en la reglamentación de la Ley 26160? Me refiero a la Res. INAI 587/2007, la cual, en su anexo, num. 3.2., establece que el marco legal del programa de relevamientos técnicos, jurídicos y catastrales comprende “las leyes nacionales específicas, en primer lugar, la Ley 23302”⁷⁴ sin incluir, en la enumeración, a la Ley 19549. Pues bien, la Ley 19549, de Procedimientos Administrativos, si bien no enumerada en ese num. 3.2., puede considerarse como una de esas “leyes nacionales” vinculantes para el INAI. Una interpretación en contrario colisionaría con la Constitución Nacional misma, art. 18 pues un ente, que claramente se halla comprendido

72. Ver: Ferrocarril Gran Oeste Argentino c/ Dirección de Ferrocarriles Nacionales por devolución de una multa, Fallos: 104: 128, del 7/4/1906, esp. p. 137; y Consejo Nacional de Educación solicitando se declaren vacantes los bienes que pertenecieron al Club Orfeón Argentino, Fallos: 125: 168, del 17/3/1917, esp. cons. 8º en p. 185.

73. Ferrocarril Gran Oeste Argentino c/ Dirección de Ferrocarriles Nacionales por devolución de una multa, Fallos: 104: 128, del 7/4/1906, esp. p. 137: “[D]e hecho, la [defensa] del Gran Oeste Argentino no ha sido privada de la garantía del art. 18 de la Ley Fundamental; lo que vale decir que no existe en el sub judice caso concreto de desconocimiento de un derecho, o decisión contraria al mismo, y desaparece así el fundamento del recurso autorizado por el art. 14, incl. 3º de la ley núm. 48.”

Consejo Nacional de Educación solicitando se declaren vacantes los bienes que pertenecieron al Club Orfeón Argentino, Fallos: 125: 168, del 17/3/1917, esp. cons. 8º en p. 185: “Que no puede decirse desconocida la garantía de la inviolabilidad de la defensa en juicio de la persona y de los derechos que consagra el art. 18 de la Constitución desde que la Sociedad fue oída en el expediente administrativo (...)”

74. Res. INAI 587/2007, B.O. 31/10/2007, num. 3.2.4.: “Las leyes nacionales específicas, en primer lugar, la ley nacional N° 23302 de Política indígena y de apoyo a las comunidades aborígenes en cuanto no se oponga a los derechos establecidos en las normas antes citadas y la recientemente sancionada ley nacional N° 26160 de Emergencia de la propiedad comunitaria indígena y; (...)”

en el ámbito definido en la Ley 19549, art. 1º en tanto entidad descentralizada, no podría evadir sus efectos.

La norma antes transcripta, Ley 19549, art. 1º, inc. f), a su vez, resulta de importancia nuclear de cara a lo prescripto en la Ley 19549, art. 7º, inc. d),⁷⁵ y el eventual juicio sobre la validez o nulidad de la respectiva decisión de cara a los requisitos del acto administrativo, que la citada ley establece. En efecto, un acto administrativo puede ser declarado nulo si no se cumplen, previo a su dictado, los procedimientos esenciales y sustanciales previstos, en forma expresa o implícita en las normas.⁷⁶ Ello, en especial, cuando el acto pudiera afectar “derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados.”⁷⁷

Por aplicación de la Ley 19549, art. 7º, inc. d), los interesados en los relevamientos técnicos, jurídicos y catastrales deberían poder ser oídos en dichos procedimientos a tenor de lo establecido en la Ley 19549, art. 1º, inc. f). A tal fin, se les debería hacer saber acerca del procedimiento de relevamiento técnico, jurídico y catastral, gestado –o de inminente gestación– en sede administrativa. De tal modo, los interesados podrían esgrimir sus derechos y ejercer sus defensas. Ello, so pena de invalidez del acto por aplicación de la Ley 19549, art. 7º, inc. d), razonaríamos.

Mas la realidad de la tramitación de los expedientes de relevamientos técnicos, jurídicos y catastrales de la Ley 26160 parecería hacer caso omiso de ese razonamiento. La medulosa sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal en *Friedrich*,⁷⁸ hoy firme,⁷⁹ nos ilustra sobre

75. Ley 19549, art. 7º, inc. d): “Son requisitos esenciales del acto administrativo los siguientes: (...) Procedimientos: d) antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considérase también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos.”

76. Criterio normativo, receptado en *Duperial S.A.I.C. c/ Nación*, Fallos: 301: 953, del 25/10/1979, cons. 6º, segundo párr.

77. *Cerámica San Lorenzo S.A.I.C. c/ Nación*, Fallos: 295: 1017, del 30/9/1976, cons. 4º *in fine*.

78. Ver CNACAF, Sala IV, exp. CAF 14374/2020, *Friedrich, Emilio c/ E.N. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas s/ amparo ley 16986*, del 9/11/2021. Para un comentario a dicha sentencia, desde un punto de vista constitucional y global, en especial bajo el Convenio OIT 169, ver, con provecho, SIANO, Juan Martín (2022) “El reconocimiento de la propiedad comunitaria indígena en el contexto constitucional: breves reflexiones a propósito del fallo *Friedrich*” *El Dial*, DC2FD7.

79. Ver CAF 14374/2020/1/RH1 *Friedrich, Emilio c/ EN – Instituto Nacional de Asuntos Indígenas s/ amparo ley 16986*, de 9/2/2023, desestimación del recurso de hecho de la demandada por extemporáneo; 1/6/2023, desestimación de recurso de revocatoria interpuesto por la demandada.

la realidad de las alternativas derivadas de cómo se administran, en sede administrativa, los expedientes en los que tramita un procedimiento de relevamiento de la L. 26160.

b) Subplanteo. El caso *Friedrich*

En *Friedrich*, los hechos relevantes del caso son los siguientes: ⁸⁰

- 29/11/2001: suscripción de boleto de compraventa; el Sr. Buenuleo vende sus 90 has. al Sr. Thieck;
- 14/4/2009: suscripción de boleto de compraventa; el Sr. Thieck cede su boleto de compraventa al Sr. Friedrich;
- 2014: se inicia proceso judicial de usurpación;
- 10/9/2019: un conjunto de personas (incluyendo una de apellido Buenuleo) intrusan y ocupan el inmueble;
- 16/9/2019: la Justicia provincial de garantías ordena el desalojo del predio;
- 22/9/2020: el Tribunal de Impugnación provincial da por configurado el delito de usurpación del inmueble;
- 23/9/2020: el Boletín Oficial publica la Res. INAI 90/2020, ⁸¹ que da por

80. Se compulsan CNACAF, Sala IV, exp. CAF 14374/2020, *Friedrich, Emilio c/ E.N. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas s/ amparo ley 16986*, del 9/11/2021, esp. cons. 1º; publicaciones en el Boletín Oficial; y constancias emergentes de la *webpage* del Poder Judicial de la Nación tab “Consulta de Causas,” recuperables previa identificación del Fuero y número de expediente.

81. Resolución INAI 90/2020, B.O. 23/9/2020, cuya parte dispositiva establece:

“Artículo 1º. Dese por cumplido el Relevamiento Técnico, Jurídico y Catastral dispuesto por el Artículo 3º de la Ley Nacional N° 26160, Decreto PEN N° 1122/07 y la Resolución INAI N° 587/07 en la Comunidad Lof Che Buenuleo, perteneciente al Pueblo Mapuche, con asiento en la provincia de Río Negro, con Personería Jurídica Resolución N° 116 del 14 de marzo de 2011, registrada bajo el N° 31, de la Inspección General de Personas Jurídicas de la provincia de Río Negro.

Artículo 2º. Reconócese la ocupación actual, tradicional y pública de la Comunidad Lof Che Buenuleo, perteneciente al Pueblo Mapuche, con asiento en la provincia de Río Negro, con Personería Jurídica Resolución N° 116 del 14 de marzo de 2011, registrada bajo el N° 31, de la Inspección General de Personas Jurídicas de la provincia de Río Negro, respecto de la superficie georreferenciada, que figura como Anexo I (IF 2020-61196662-APN-DTYRNCI#INAI)

Artículo 3º. Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/342492/norma.htm>

cumplido el relevamiento técnico, jurídico y catastral y reconoce la posesión por parte de la Comunidad Buenuleo en una cierta superficie georeferenciada, que incluye propiedad inmueble del Sr. Friedrich;

- 15/10/2020: se inicia acción de amparo ante la Justicia Contencioso Administrativo Federal de Primera instancia a fin de que se declare la nulidad de la Res. INAI 90/2020.

En lo principal, interesa destacar que el actor, Emilio Friedrich, a lo largo de la tramitación administrativa que tributara a la elaboración y suscripción de la Res. INAI 90/2020, nunca tuvo participación alguna. Ello surgiría, implícitamente, tanto de la motivación del acto impugnado –v.gr., sus considerandos–, ⁸² como del cuidadoso relato de antecedentes que se efectúa en la citada sentencia. ⁸³

El Tribunal concluyó en la nulidad del acto impugnado. Y al así hacer –entendiendo– nos ha brindado una fundada clase magistral sobre cómo debe concebirse al procedimiento administrativo en un sistema republicano de gobierno.

La lectura del pronunciamiento, firme, ⁸⁴ permite reflexionar, desde una plataforma iusadministrativa, acerca de sus enseñanzas y determinaciones, en particular, en materia de: primero, si existe un derecho a participar en el procedimiento administrativo, bajo la Ley 19549, art. 1º, inc. f), en el marco de un procedimiento de relevamiento técnico, jurídico y catastral bajo la Ley 26160 (ap. 2, *infra*); segundo, qué comprendería ese derecho (ap. 3, *infra*); tercero, a quiénes asistiría ese derecho, sea en forma directa por mediar agravio individualizado, o indirecta (ap. 4, *infra*). Y más allá del citado decisorio, cabe inquirir en lo relativo a cómo se petitionería ese derecho a efectos de su efectivización, sea en sede administrativa, sea en sede judicial (ap. 5, *infra*); y cuáles serían las alternativas en caso de

(texto de la resolución) (último acceso: 9/10/2023) y en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/342492/res90.pdf> (anexo) (último acceso: 9/10/2023)

82. Resolución citada en nota al pie 110, *supra*.

83. Ver, en especial, CNACAF, Sala IV, exp. CAF 14374/2020, *Friedrich, Emilio c/ E.N. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas s/ amparo ley 16986*, del 9/11/2021, cons. 1º: se alegó que “a pesar de no haber sido convocado, ni participado del expediente administrativo en el que derivó el dictado de la Resolución N°90/2020, la misma afecta de manera directa e inmediata al Sr. Friedrich”.

84. Ver CAF 14374/2020/1/RH1 *Friedrich, Emilio c/ EN - Instituto Nacional de Asuntos Indígenas s/ amparo ley 16986*, de 9/2/2023, desestimación del recurso de hecho de la demandada por extemporáneo; 1/6/2023, desestimación de recurso de revocatoria interpuesto por la demandada.

que no se posibilitara la efectivización del derecho a participar en los mentados relevamientos (ap. 6, *infra*). Veamos:

c) Participar en el procedimiento: un derecho y un correlativo deber

Como se concluyera en la sección III, el debido proceso adjetivo, corporizado en la Ley 19549, art. 1º, inc. f), se manifiesta como garantía de defensa en los procedimientos administrativos. El mismo comprende, según expresa la norma, literalmente, el derecho a ser oído antes de que se emite el acto que afecte derechos subjetivos o intereses legítimos del administrado. Se trata, indudablemente, de un derecho, que, en tanto incumplido, pondría en crisis la decisión que se adopte por virtud de la Ley 19549, art. 7º, inc. d).

Tal temperamento se plasma prístinamente en *Friedrich*, cuando el Tribunal estudia “(...) [e]l cumplimiento del requisito establecido por el 7º, inc. d, de la mencionada ley 19549, imprescindible para convalidar la legitimidad el acto impugnado.” En punto a tal recaudo, se afirma: [A]ntes de la emisión de cualquier acto administrativo, ‘deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico’. La jurisprudencia y la doctrina están contestes en que tal exigencia resulta comprensiva del pleno respeto al ‘debido proceso adjetivo’, consagrado en forma expresa en el art. 1º, inc. f, de aquel cuerpo legal, que garantiza el derecho de los interesados a ser oídos, a ofrecer y producir pruebas y a una decisión fundada. (...)”⁸⁵

La calidad de “derecho,” exigible por parte de los interesados, surge de la citada sentencia cuando consagra el criterio legal de “derecho de los interesados a ser oídos” en la parte final de la transcripción efectuada. Este derecho se refleja, asimismo, en *Friedrich*, enunciativamente, como “intervención de los sujetos cuyos derechos puedan verse comprometidos;”⁸⁶ “el debido ejercicio de derecho de derecho

⁸⁵. CNACAF, Sala IV, exp. CAF 14374/2020, *Friedrich, Emilio c/ E.N. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas s/ amparo ley 16986*, del 9/11/2021, cons. 9º.

⁸⁶. CNACAF, Sala IV, exp. CAF 14374/2020, *Friedrich, Emilio c/ E.N. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas s/ amparo ley 16986*, del 9/11/2021, cons. 10.

de defensa;”⁸⁷ “el derecho de defensa de las partes implicadas;”⁸⁸ “derecho de defensa y del debido proceso adjetivo de los sujetos interesados.”⁸⁹ Dada la verificación judicial de no intervención del actor, en el procedimiento administrativo respectivo, pese al título de aquél, el Tribunal concluye en que, al actor, se le impidió el ejercicio de un derecho que le asistía: el actor debió haber tenido “la oportunidad de participar y ejercer su derecho de defensa en el procedimiento [administrativo] (...).”⁹⁰

Desde una perspectiva general, el debido proceso adjetivo, y, en especial, el derecho a ser oído, puede ser invocado, por el administrado, frente al INAI pues el mismo es una entidad descentralizada, equiparable a una entidad autárquica, como se concluyera en esta sección IV, acápite a), *supra*, y sobre dicha entidad pesa el deber de cumplir con los procedimientos que establece la Ley procedimental que le es aplicable dada su naturaleza jurídica: la Ley 19549. Tiene ese deber, sea al interpretar la Ley 23302, y su reglamentación, o al interpretar la Ley 26160 y su reglamentación. Se trata de la aplicación, por parte del citado ente, de aquella ley que, como enseña la Corte Suprema, “establece las normas básicas a que deben sujetarse los procedimientos administrativos, [y] fija su ámbito de aplicación en la Administración Pública Nacional, aclarando que se trata tanto de la centralizada como de la descentralizada (...)”⁹¹ (el destacado es del original) A su vez, el no acatamiento, por parte del citado ente, de lo prescripto en la Ley 19549, en especial su art. 1º, inc. f), deberá ser sopesado bajo la Ley 19549, art. 7º, inc. d), que exige el debido proceso adjetivo previo al dictado del acto a los fines del juicio sobre su validez o invalidez. Ello es lo que se hizo en *Friedrich* al declararse la invalidez del acto, en tanto “la Administración no aseguró la intervención del Sr. Friedrich durante el procedimiento.”⁹²

87. CNACAF, Sala IV, exp. CAF 14374/2020, *Friedrich, Emilio c/ E.N. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas s/ amparo ley 16986*, del 9/11/2021, cons. 11.

88. CNACAF, Sala IV, exp. CAF 14374/2020, *Friedrich, Emilio c/ E.N. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas s/ amparo ley 16986*, del 9/11/2021, cons. 12.

89. CNACAF, Sala IV, exp. CAF 14374/2020, *Friedrich, Emilio c/ E.N. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas s/ amparo ley 16986*, del 9/11/2021, cons. 13.

90. CNACAF, Sala IV, exp. CAF 14374/2020, *Friedrich, Emilio c/ E.N. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas s/ amparo ley 16986*, del 9/11/2021, cons. 14. Similar tesitura surge del cons. 16 *in fine*.

91. *La Buenos Aires Compañía de Seguros S.A. c/ Petroquímica Bahía Blanca S.A.*, Fallos: 311: 750, del 12/5/1988, esp. sección III, segundo párr. del dictamen de la Procuración General de la Nación, que la Corte Suprema hace propio y al cual remite.

92. CNACAF, Sala IV, exp. CAF 14374/2020, *Friedrich, Emilio c/ E.N. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas s/ amparo ley 16986*, del 9/11/2021, cons. 15.

En suma, puedo poner de resalto que *Friedrich*, con lógico criterio, califica a los relevamientos técnicos, jurídicos y catastrales de la Ley 26160 como procedimientos administrativos sujetos a la Ley 19549, y consagra el derecho, de un afectado directo, como el allí actor, a “intervenir” o “participar” en el respectivo procedimiento administrativo bajo la Ley 19549, art. 1º, inc. f), so pena de invalidez del eventual acto a dictarse por omisión de cumplimiento del debido proceso adjetivo previo a su dictado bajo la Ley 19549, art. 7º, inc. d).

Esa intervención o participación de la administración es “debida” a los fines de asegurar la “*legitimidad y eficacia de los procedimientos administrativos implementados*,”⁹³ como explica clásica jurisprudencia. Esa intervención o participación, en el procedimiento, además de ser un “derecho” del administrado, constituirá, en punto a garantizarla, un “deber” de la Administración. Esto último, a los fines de que, en lo principal, sus decisiones sean, al final, “*plenamente operativas*,” como puntualiza, con todo tino, el Tribunal en *Friedrich*.⁹⁴

e) Qué comprende ese derecho

El derecho de participar en el procedimiento administrativo comprende, entre otros extremos que enumera la Ley 19549, art. 1º, inc. f), el primordial derecho, del administrado, de “*exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieren a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente (...)*”⁹⁵ Ya vimos, en el planteo de este trabajo (sección I), la concatenación entre los apartados 1 a 3 del inciso f) citado.

En el plano temporal, el mentado derecho tiene que poder ser esgrimido “antes” de la emisión del acto. Ello no se corrobora en la realidad de las resoluciones de conclusión de relevamiento y reconocimiento de ocupación –emitidas bajo la

93. CNACAF, Sala IV, exp. CAF 14374/2020, *Friedrich, Emilio c/ E.N. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas s/ amparo ley 16986*, del 9/11/2021, cons. 18.

94. Ídem nota al pie 121, *supra*.

95. La Corte Suprema ha puesto de resalto el recaudo de “participación adecuada en los procedimientos” en *Tapia, Masima c/ Administración Nacional de la Seguridad Social s/ amparo*, Fallos: 337:1037, del 23/9/2014, esp. cons. 7º, al requerir que “*se haya dado a los interesados participación adecuada en los procedimientos, permitiéndoles alegar y probar sobre los temas cuestionados con el objeto de resguardar la garantía de la defensa en juicio (art. 18 de la Constitución Nacional y 1º, inc. f, de la Ley 19549) (...)*”

Ley 26160– que pueden consultarse *online*; de ellas no surge que haya mediado participación, en el procedimiento de relevamiento, por parte del propietario o tenedor legítimo de las tierras involucradas.⁹⁶

Entiendo que el ejercicio del derecho a ser oído comprenderá poder acceder, bajo diversas modalidades, a aquel información o datos que sean necesarios para elaborar “razones” y poder “exponerlas,” sea como pretensiones, sea como defensas.

De tal modo, para elaborar intelectualmente esas “razones” –y el ser humano implica razón, en la ética aristotélica–,⁹⁷ el administrado –no anoticiado acerca del relevamiento– debería, al menos y en primer lugar, poder acceder a diversas fuentes de información en sentido lato a fin de dotar de fundamentos a sus razones.

Enunciativamente, y en forma oportuna, debería poder: (i) acceder a información de acceso público, en poder del INAI, bajo la Ley 27275; (ii) solicitar acceso a las actuaciones que tramiten ante el INAI, en especial bajo el régimen del art. 38 del Reglamento de Procedimientos Administrativos; (iii) efectuar presentaciones ante el INAI bajo la Ley 25326 de habeas data y protección de datos personales; entre otros medios que el ordenamiento jurídico ofrece. Luego, el acceso a información *lato sensu*, mediante esos diversos medios, posibilitará que el interesado pueda elaborar, intelectualmente, razones “útiles” para la Administración.⁹⁸

96. Cfr. texto de Resolución INAI 38/2022, B.O. 17/5/2022; Resolución INAI 48/2022, B.O. 13/5/2022; Resolución INAI 23/2022, B.O. 13/4/2022; Resolución INAI 27/2022, B.O. 13/4/2022; Resolución INAI 12/2022, B.O. 10/3/2022; Resolución INAI 21/2022, B.O. 10/3/2022; Resolución INAI 6/2022, B.O. 3/2/2022; Resolución INAI 173/2021, B.O. 14/1/2022; Resolución INAI 136/2021, B.O. 20/12/2021; Resolución INAI 89/2021, B.O. 15/10/2021; Resolución INAI 91/2021, B.O. 15/10/2021; Resolución INAI 57/2021, B.O. 3/8/2021; Resolución INAI 69/2021, B.O. 14/7/2021; Resolución INAI 46/2021, B.O. 2/6/2021; Resolución 34/2021, B.O. 14/3/2021; Resolución INAI 40/2021, B.O. 14/5/2021; Resolución INAI 41/2021, B.O. 14/5/2021; Resolución INAI 43/2021, B.O. 14/5/2021; Resolución INAI 44/2021, B.O. 14/5/2021; Resolución INAI 14/2021, B.O. 13/5/2021; Resolución INAI 31/2021, B.O. 13/5/2021; Resolución INAI 32/2021, B.O. 13/5/2021; Resolución INAI 33/2021, B.O. 13/5/2021; entre muchas otras.

97. ARISTÓTELES (1985) *Ética nicomáquea*, Madrid: Gredos, Carlos García Gual (as.) y Quintín Racionero Carmona (rev. de trad.), I,7, esp. pp. 141-142: “Si, entonces, la función propia del hombre es una actividad el alma según la razón, o que implica la razón, y si, por otra parte, decimos que esta función es propia del hombre y del hombre bueno (...), decimos que la función del hombre es una cierta vida, y ésta es una actividad del alma y unas acciones razonable (...).” Disponible en: http://www.posgrado.unam.mx/filosofia/pdfs/Aristoteles__Etica-a-Nicomaco-Etica-Eudemia-Gredos.pdf (último acceso: 9/10/2023)

98. Recordemos que, en *Friedrich*, el Tribunal enfatizó, con todo tino, que se trata de que, eventualmente, las decisiones del INAI puedan ser “operativas.”

La subsecuente exposición de “las razones” ante el ente descentralizado podrá efectuarse por medio de las herramientas procedimentales que ofrece la propia Ley 19549 y su reglamentación a favor de quienes se hallan alcanzados, en sus derechos subjetivos o intereses legítimos, por el acto; v.gr., recursos administrativos, pedidos de suspensión de los efectos del acto, entre otros. Ello, sin perjuicio de la vía judicial.

V. CONCLUSIONES

Las presentes líneas se han centrado en un aspecto clave del desenvolvimiento del quehacer, en sede administrativa, respecto de los administrados: en la especie, se ciñeron a los efectos de decisiones adoptadas por un ente descentralizado, configuradas sin haberse dado previa oportunidad al interesado para que participe en el procedimiento de toma de decisión administrativa.

Luego del planteo de la temática (sección I) y de enumerarse las normas relevantes (sección II), se repasaron nociones sobre el debido proceso, incluyendo sus fundamentos humanos, éticos y del buen orden de las instituciones (sección III).

A partir de allí, la sección IV versó sobre particularidades del derecho a ser oído en sede administrativa mediante participación de los interesados en los relevamientos de la Ley 26160 de emergencia indígena, de 2006. Ello, en especial, de cara a la naturaleza del ente decisor, y a la luz de un sólido decisorio, ya firme,⁹⁹ de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que amerita ser leído y releído.

Dicho decisorio representa, en pleno siglo XXI, un recordatorio de que los órganos y entes de la Administración pública nacional argentina moran en un régimen republicano de gobierno; de que es parte de la dignidad de los administrados un tratamiento leal y transparente por parte de la Administración; y de que un juego institucionalmente sano exige la participación de los interesados directos en los procedimientos que se llevan adelante para relevar tierras bajo la Ley 26160, de 2006.

⁹⁹. Ver CAF 14374/2020/1/RH1 *Friedrich, Emilio c/ EN - Instituto Nacional de Asuntos Indígenas s/ amparo ley 16986*, de 9/2/2023, desestimación del recurso de hecho de la demandada por extemporáneo; 1/6/2023, desestimación de recurso de revocatoria interpuesto por la demandada.