

Señor Gobernador:

En el marco del **Procedimiento Participativo para la Elaboración de Normas** convocado por la Fiscalía de Estado a los fines de someter a la consideración de la ciudadanía en general el proyecto de reforma del Decreto 10204/58 que rige el procedimiento administrativo en el espacio provincial, se presentaron formalmente ante la casilla [procedimientoparticipativo@santafe.gov.ar](mailto:procedimientoparticipativo@santafe.gov.ar) tres observaciones, suscriptas por el Dr. Mariano Zárate la Dra. Ana Lucía Barducco y el Instituto de Derecho Administrativo del Colegio de Abogados de la 1er. Circunscripción Judicial – Santa Fe. De manera informal se presentó un informe realizado por Graciela Brusa y María Guillermina Camusso, a través del Secretario de Tecnologías para la Gestión Javier Echaniz, relativo a los aspectos regulatorios del procedimiento digital.

### **I.- Antecedentes**

1. A fs. 397/401 obran comentarios realizados por el Instituto de Derecho Administrativo del Colegio de Abogados de la 1er. Circunscripción Judicial (Santa Fe).
2. A fs. 402 obran comentarios de la Dra. Ana Lucía Barducco.
3. A fs. 403/405 obran comentarios del Dr. Mariano Zárate.

### **II.- Consideraciones y opinión legales**


4. Los comentarios y observaciones recibidos durante esta primera etapa del procedimiento participativo, realizados a partir del encomiable esfuerzo profesional y compromiso cívico de los ciudadanos y ciudadanas que los suscriben, contienen sugerencias muy valiosas para el perfeccionamiento del contenido final del instrumento normativo sometido a consideración. Ello no hace sino rubricar la importancia de la apertura deliberativa generado por un procedimiento participativo como instancia de discusión pública para el diseño de las normas jurídicas.

5. A continuación se glosan en detalle las observaciones recibidas (secciones A, B, C y D) y se emite y fundamenta la opinión de este órgano conductor del procedimiento al respecto (secciones E, F, G y H).

#### A

6. Las observaciones realizadas por el Dr. Zárate conciernen a los siguientes artículos:
7. *Artículo 1bis (último párrafo)*: Corrección sintáctica orientada a aclarar la condición de deber -y no de facultad- de la acumulación de pretensiones en un solo escrito cuando las mismas tratan de asuntos conexos que deban tramitarse o resolverse conjuntamente.
8. *Artículo 2 (párrafos 4º, 5º, 6º y 7º)*: Correcciones de índole sintáctica.
9. *Artículo 37 (párrafos 2º y 3º)*: Respecto de los “Responsables del Procedimiento” aludidos en el párrafo 2º, plantea el interrogante de si habrá un único responsable por trámite –correspondiente a la repartición en la que se inicia la gestión- o bien si habrá tantos responsables como reparticiones intervengan en el trámite.
10. Respecto del “Director del Procedimiento” aludido en el párrafo 3º, plantea el interrogante de si responsable y director son figuras sinónimas –en cuyo caso considera aconsejable unificar la denominación- o si se trata de figuras diferentes –en cuyo caso correspondería sostener la denominación alternativa.
11. *Artículo 37bis (párrafos 1º, 2º y 3º)*: Respecto de la remisión al art. 1 inc. 16 contenida en el párrafo 1º, sugiere corregirla por “art. 1 inc. 17”.
12. Respecto del emplazamiento por la Administración para que se presenten las peticiones por separado contenido en el párrafo 2º, considera que incurre en un error conceptual dado que la solicitud de presentación separada sería innecesaria, porque si

la presentante ya ha hecho la presentación separada y la Administración no ha ejercido su deber de acumular se colige que no ha habido conexidad, que la misma no es procedente.

13. Respecto del deber de la Administración de disponer la acumulación de los expedientes que tramiten de manera simultánea y tengan influencia, contenido en el párrafo 3º, considera que torna redundante la mención a que ello será dispuesto “independientemente de la petición de la interesada”, puesto que, si se trata justamente de un deber de la Administración, es obvio que el mismo trasciende el contenido específico de la acción del particular.
14. Artículo 41bis: Se trata de un agregado que propone el Dr. Zárate, con el siguiente contenido: “Los recursos se concederán con efecto devolutivo, a excepción de los casos en que se verifiquen los siguientes extremos: (a) verosimilitud del derecho alegado, (b) ilegitimidad o irrazonabilidad manifiesta del acto impugnado, (c) imposibilidad de reparación posterior del perjuicio ocasionado al recurrente.” Sostiene que este agregado establece una alternativa previa y más efectiva en la mayoría de los casos a las medidas contempladas en el art. 106 a las que refiere el último párrafo del art. 42.
15. *Artículo 42*: Respecto del Recurso de Revocatoria previsto plantea como interrogante si en verdad se trata de un recurso tal, o en cambio, de un recurso de apelación. Ello porque, más allá del *nomen juris*, la revocatoria implica por naturaleza su imposición ante la misma autoridad que ha dictado el acto impugnado, en tanto que en el caso del art. 42, el recurso establecido debe presentarse ante un tercero, lo que lo asemeja a la lógica propia del recurso de apelación.
16. Al mismo tiempo, las consideraciones sobre el artículo 42 disparan en el Dr. Zárate una serie de interrogantes sobre la figura del Juez Administrativo que incorpora el  proyecto de reforma: ¿Es el juez administrativo un órgano independiente dentro de la

administración o fuera de ella? ¿Es funcionalmente superior del director del Procedimiento, o es una especie de segunda instancia o Alzada dentro del Procedimiento? ¿Cómo se determina la competencia del juez administrativo? ¿Cuántos jueces administrativos habría y dónde tendrán su asiento? ¿Cuál es, si la tuvieran, la relación jerárquica funcional entre el Juez y el Director del Procedimiento, entre el Juez y el Poder Ejecutivo, y entre el Juez y la Fiscalía de Estado? ¿Cuál es el grado de imparcialidad (art. 1 inc. 6 del proyecto) de este juez administrativo? ¿Cómo se compatibiliza la figura del juez administrativo y su posibilidad de resolver recursos con la Constitución Provincial, en la medida en que ésta en su art. 72 inc. 18 establece dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo la de resolver “los recursos administrativos que se deduzcan contra sus propios actos, los de sus inferiores jerárquicos y entidades autárquicas de la Administración provincial?”

17. Siguiendo de modo general con la consideración de los recursos regulados, el Dr. Zárate observa que el orden de cuestiones tratadas por los artículos concernidos es inverso al adoptado por el Decreto vigente. Éste regula primero la procedencia de los recursos, luego ante quién se interpone y finalmente los recaudos formales de la interposición; el Proyecto de reforma, en cambio, establece primero los recaudos formales y luego la autoridad ante la que se interpone.
18. *Artículo 43:* Observa que se establece una excepción (“salvo que se ofrezca prueba de difícil producción...”) pero no se establece el mecanismo pertinente para la presentación excepcional de esa prueba.
19. *Artículo 44:* Propone corregir la oración “la interposición y sustanciación del recurso de revocatoria corresponde al juez administrativo competente” por una que deje en claro que el objetivo del artículo es fijar que la interposición y sustanciación debe realizarse *ante* el juez administrativo competente. A su vez, observa que existe un problema en completar el artículo con una transcripción textual del actual art. 44 del

Decreto, en la medida en que en ese momento las actuaciones se encontrarán aún en sede administrativa y es por lo tanto la autoridad administrativa la que debe correr los traslados mencionados, mientras que el juez tomará conocimiento de las actuaciones recién con la interposición del recurso.

20. *Artículo 48:* Expresa reparos respecto de la limitación de la decisión del juez administrativo a cuestiones de legitimidad, pudiendo sólo emitir un “consejo” en lo que respecta a cuestiones de oportunidad, mérito o conveniencia del acto impugnado. De acuerdo con Zárate, el principio de congruencia implica un deber de contemplar en la decisión la efectiva adecuación entre el pronunciamiento del juez y las cuestiones planteadas por las partes, entre ellas, si cabe, las de oportunidad, mérito y conveniencia. A su vez, expresa una serie interrogantes complementarios respecto de la naturaleza del “consejo” del juez: ¿Es obligatoria o facultativa la emisión del consejo por parte del juez? ¿Es vinculante para la Administración? ¿Tiene incidencia en la decisión final y, en su caso, por qué no debería incluirse en la resolución para que lo conozca el recurrente y no sólo la autoridad? Sobre el primer interrogante, se encarga de explicitar que opina que el juez debe emitir el consejo.
21. *Artículo 50:* Cuestiona el hecho de que la revocatoria contra un decreto del Poder Ejecutivo sea resuelta por la propia autoridad que lo dictó, lo que la sustrae de la – cuestionada- intervención del juez administrativo del art. 42.
22. *Artículo 53:* Cuestiona que olvida establecer la posibilidad de presentación conjunta del recurso de revocatoria y de apelación, como sí lo hace el actual art. 47. Afirma que la aclaración de que la apelación se interpone directa y exclusivamente ante el juez administrativo “por los particulares” es innecesaria.
23. *Artículo 59:* Cuestiona que no contempla la denegación tácita o retardación en el trámite para el caso del Recurso de Apelación.

24. *Artículo 60*: Cuestiona la necesidad de reiterar los preceptos vertidos en el art. 58 en el párrafo final del art. 60.
25. *Artículo 65*: Propone una nueva redacción, en los siguientes términos: “Toda gestión que se promueva ante el Poder Ejecutivo, sus órganos descentralizados, reparticiones autárquicas o ante los jueces administrativos en que los interesados dejaren pasar un año sin realizar actos tendientes a su diligenciamiento o resolución, se considerará caduca por perención de instancia, toda vez que los organismos intervinientes hayan observado expresamente las exigencias de los arts. 39, 40 y 41. La perención debe ser comunicada fehacientemente a los interesados con una antelación mínima de tres días previos al cumplimiento del término del párrafo anterior, a efectos de que puedan actuar en consecuencia. Transcurrido este plazo sin que se verifique actividad de la parte la perención operará sin necesidad de declaración alguna. *La perención de actuaciones entre dependencias de la Administración opera por el simple transcurso del tiempo, sin necesidad de declaración alguna. No procederá en ningún caso y bajo ningún concepto cuando la consideración de la caducidad pudiera ocasionar perjuicio a la Administración, cuando el asunto de que se trate resulte de interés público, o cuando, en mérito a las circunstancias del caso, pueda provocarse un menoscabo irreparable a los derechos del particular afectado.*”

## B

26. Las observaciones de la Dra. Barducco conciernen a dos cuestiones básicas.
27. En primer lugar, plantea un interrogante relacionado con la redacción del artículo 40°. En la medida en que el mismo no se encuentra coloreado, asume que no forma parte de las modificaciones propuestas al texto vigente sino que es una de las continuidades del texto vigente mismo. Ahora bien, si ese fuera el caso, considera que existe un problema, ya que la redacción de la norma es la que corresponde a la versión a la reforma de 1976 por vía del decreto 332/76. Pero esa modificación fue abrogada en 1984 por el decreto 2100/84, que volvió a poner en vigencia una redacción anterior

del artículo, correspondiente al decreto 1186/71. La pregunta que plantea es si existió alguna normativa que ella desconozca que haya vuelto a alterar el contenido del artículo.

28. En segundo lugar, propone la incorporación de institutos nuevos al articulado del proyecto de reforma, tales como el recurso de aclaratoria y de queja, en base que son aludidos en una serie de normas provinciales.

### C

29. Las observaciones del Instituto de Derecho Administrativo del Colegio de Abogados de Santa Fe abordan una diversidad de cuestiones, tanto generales como específicas del articulado propuesto.

30. En primer lugar, ofrece una disquisición sobre la jerarquía apropiada de la norma a sancionar: si debe superar un procedimiento legislativo o si puede ser dictada en el ámbito del Poder Ejecutivo. Sustenta que el Poder Ejecutivo se encuentra legitimado por la normativa vigente para el dictado de una normativa de este tenor. Igualmente, sugiere que se aborde en mayor profundidad la problemática y se expliciten las razones de la decisión.

31. Respecto del articulado en concreto, las primeras observaciones atañen a los principios generales del procedimiento administrativo.

32. El Instituto considera que no es deseable que la enumeración de principios sea taxativa, en tanto pueden existir situaciones no previstas en el presente o en el futuro. Proponen la incorporación de una cláusula abierta.

33. Se manifiesta en contra de la obligatoriedad de la audiencia de parte, en virtud de las dilaciones importantes que podría provocar. También sugiere al respecto diferenciar los potenciales casos, asignando la audiencia de parte a aquellos de mayor

importancia.

34. Sobre el principio contenido en el artículo 1.6 (imparcialidad de los operadores intervinientes) aconseja tener presente las posibilidades estructurales necesarias para su aplicación.
35. Sobre el principio contenido en el artículo 1.8, sugiere aclarar el alcance de la expresión “juicio administrativo” en su formulación: si refiere al juicio contencioso-administrativo o si tiene otro significado.
36. Sobre el principio contenido en el artículo 1.15 se interroga si se la idea de orden riguroso en el despacho se refiere al orden riguroso.
37. Sobre el principio contenido en el artículo 1.17 sugiere evitar la configuración de una norma muy rígida que termine siendo disfuncional; resulta preferible desde su punto de vista dejar algún espacio, excepcional, para la práctica de abrir una nueva carátula. En la misma línea, también respecto del principio de “Unidad Inescindible del Trámite” sugieren dejar abierta la posibilidad de que en algunas ocasiones pueda permitirse el desdoblamiento.
38. Respecto del artículo 2 se manifiesta en contrario a la equiparación de las referencias “denuncia contra terceros” y “cualquier otra gestión que signifique la intervención o refiera al interés de una parte contraria”.
39. Respecto del artículo 37, se presentan observaciones críticas sustanciosas que atañen:
  - (a) el carácter disfuncional de la figura del Director de Procedimientos” dentro del modelo organizativo vigente de la Administración Pública provincial;
  - (b) a la ausencia de un criterio objetivo para la determinación de quién deberá asumir ese rol –el cual requiere calificación jurídica en virtud del tipo de decisiones que se le encomienda tomar–;
  - (c) a la dificultad de definir para le reclamante en la primera intervención el

recorrido completo e invariable de su petición.

40. Sobre el artículo 48, cuestiona la limitación del poder resolutorio del Juez Administrativo a cuestiones de legitimidad restringiendo sus consideraciones respecto de mérito, oportunidad o conveniencia a la “emisión de un consejo”, siendo que las causales que habilitan el recurso de revocatoria incluyen las razones de mérito, oportunidad o conveniencia. En palabras del Instituto: *“Esta amplitud en las causales que habilitan el recurso y restricción en las consecuencias de la valoración efectiva pueden genera un incremento de presentaciones (fundadas en motivos de oportunidad y conveniencia de los actos impugnados), que –generando expectativa en el peticionante- sólo darán por resultante un consejo”*.
41. Sobre el procedimiento participativo para la elaboración de normas, considera que debería ser parte de otra normativa, acaso como reglamentación específica.
42. Sobre las acciones de clase, manifiesta dudas en virtud del carácter aún indefinido de la recepción de esta doctrina en el ámbito jurisprudencia nacional, lo que aconsejaría no incluirla en el marco de esta reglamentación del procedimiento administrativo.
43. Para finalizar, sugiere el agregado de una norma que modifique las disposiciones sobre perención de instancia, avanzando sobre la vigente y sobre la aplicación del criterio jurisprudencial de “Durusell de Fernandez”, proponiendo que no se resuelva en ningún caso la perención sin previa notificación formal al interesado a fin de que manifieste si ha perdido su interés en el procedimiento.

#### D

44. De manera informal, no siguiendo el debido procedimiento establecido de enviar comentarios a la casilla creada a tal fin, Graciela Brusa y María Guillermina Camusso, a través del Secretario de Tecnologías para la Gestión Javier Echaniz, hicieron llegar a la Fiscalía de Estado algunas breves observaciones en relación con la temática de la digitalización del procedimiento administrativo.

45. Sostienen la necesidad de dejar constancia de que por “escrito” se entiende todo documento independientemente de su soporte, papel o digital.
46. Afirman que en los artículos donde se prevee la posibilidad de presentación de escrito en original y copia se deja de lado al documento digitalmente firmado, que siempre es tenido por original.
47. Afirman que es necesaria una regulación específica de las vistas y traslados para el procedimiento electrónico, dado que la regulación del Capítulo VII no sería aplicable.
48. Proponen agregar un artículo 2 que diga: *“A los efectos de lo establecido en el presente decreto se entenderá que las actuaciones administrativas podrán promoverse en formato digital y/o papel. El procedimiento en formato digital se encuentra regulado por Decreto N° ”*.
49. Indican que el artículo 3 carece de sentido en relación con el documento digital.
50. Sugieren que el artículo 5 incorpore una referencia al timbrado o sellado digital.
51. Proponen agregar al artículo 13, párrafo 2, respecto del almacenamiento y ordenamiento de las actuaciones, un fragmento que rece: *“o en documentos aplicables que no excedan el tamaño de archivo que establezca la autoridad de aplicación”*.
52. Afirman la necesidad de que el artículo 20 refiera a lo establecido por la autoridad de aplicación en lo referido a la notificación electrónica.
53. Proponen incluir en el artículo 22 lo que se incluye en el inciso e) del artículo 81.
54. Sugieren aclarar que el correo al que se refiere el artículo 23 es el “correo postal”.

55. En el artículo 38, proponen quitar del segundo párrafo la oración “*En los expedientes digitales...*”.

## E

56. A continuación se analizan las observaciones realizadas por el Dr. Zárate.

57. Las observaciones al artículo 1bis se aceptan, por considerarse adecuadas.

58. Las observaciones de índole sintáctica a los párrafos 4º, 5º, 6º y 7º se aceptan, por considerarse adecuadas.

59. En relación con las observaciones a los párrafos 2º y 3º del artículo 37 debe considerarse que el Responsable del Procedimiento es el responsable de la jurisdicción ministerial originaria del trámite, o bien aquella persona idónea a quien éste designe al efecto, habiendo sólo un responsable por trámite.

60. La propuesta de unificación relativa a la terminología “Director del Procedimiento” o “Responsable del Procedimiento” en el artículo 37 se acepta, por considerarse acertada.

61. En relación con el error material en la remisión del artículo 37bis al art. 1 inc. 16, se procede a corregirlo. En relación con la petición de presentación separada, se considera que no existe error conceptual alguno, en la medida en que se trata de una orden de presentación separada que la Administración deberá dar de oficio. Sobre los señalamientos realizados a la redacción del tercer párrafo se accede a quitar la expresión “independientemente de la petición de la parte interesada”.

62. En relación con el agregado de un artículo 41bis se considera innecesario, en virtud de (a) las previsiones contenidas en el artículo 106 de la norma proyectada, respecto de las medidas provisionales; (b) la existencia de una práctica arraigada y


W

normativamente correcta de otorgamiento de medidas cautelares para todos aquellos supuestos que enumera en los tres incisos de artículo propuesto; y (c) que, en todo caso, esos tres incisos deberían ser reducidos a dos, en tanto los supuesto de verosimilitud en el derecho alegado (inc. a) e ilegitimidad o irrazonabilidad manifiesta del acto impugnado (inc. b) se superponen.

63. En relación con las observaciones sobre el recurso de revocatoria, las mismas resultan comprensibles, pero sugerimos persistir en la opción tomada, por haber sido nuestra intención ser respetuosos con la tradición y conservar la terminología arraigada en materia del primer recurso a interponer frente a una medida administrativa impugnada, que es la "revocatoria" (más allá, desde luego, de descreer del esencialismo conceptual y entender que podría habérselo llamado también, por ejemplo, recurso de reconsideración). Cabe recordar que uno de los ejes fundamentales del actual proceso de reforma es desarticular la vía sin salida del recurso de revocatoria interpuesto ante la misma autoridad de la que emanó el acto, el cual, no resultando nunca procedente, entorpece y banaliza las instancias progresivas de recursividad en sede administrativa.

64. Respecto de los interrogantes sobre la figura del Juez Administrativo, cabe señalar que el mismo es un órgano independiente dentro de la Administración; que no es funcionalmente superior respecto del Director del Procedimiento, ni una instancia de Alzada; no existe relación jerárquica funcional con el Director del Procedimiento, ni con el Poder Ejecutivo ni con la Fiscalía de Estado: el juez administrativo *es un imparcial intermedio*, no existe ningún tipo de colisión con lo mandado por el artículo 72 inc. 18 de la Constitución Provincial, dado que la decisión en última instancia sigue correspondiendo al Poder Ejecutivo: la figura del juez administrativo sólo implica un paso más en el desdoblamiento entre la *administración activa* y la *administración jurisdiccional*. Respecto de los restantes interrogantes, debe destacarse que los mismos no pueden ser resueltos de antemano por vía normativa, sino que dependen de decisiones organizativas que sólo podrán tomarse una vez que se

acuerde sobre la figura y sus contornos fundamentales en el instrumento normativo bajo análisis.

65. En el artículo 44 se incorporará la expresión “deberá” respecto de la interposición del recurso de revocatoria ante el juez administrativo.
66. En relación con las observaciones al artículo 48, debe quedar claro que el consejo emitido por el juez administrativo en materia de oportunidad, mérito o conveniencia no resulta vinculante para la Administración, dado el carácter inferior que esta instancia revista en relación con el órgano resolutorio final en el Poder Ejecutivo. La emisión del consejo tendrá lugar toda vez que la parte lo solicite o bien cuando el juez administrativo estime que corresponde emitirse. La incidencia en la solución final que tiene el consejo es clara: marca la posición de un órgano especializado respecto del contenido de la resolución esperada. Al respecto de estas temáticas, gravita de la misma manera importante en que lo hacen los órganos consultivos de la Administración a la manera de la propia Fiscalía de Estado, que no pueden avanzar más allá sin incurrir en desplazamiento de competencias en lo que respecta a decisiones discrecionales no arbitrarias ni manifiestamente irrazonables de la Administración.
67. En relación con las observaciones al artículo 50 cabe destacar que el modo en que se encuentra redactado conserva la congruencia sistémica en virtud del artículo 72 inc. 18 de la Constitución Provincial, en la medida en que es el Poder Ejecutivo quien puede resolver respecto de la impugnación de un decreto de su autoría funcional, no un órgano de jerarquía inferior como el juez administrativo. No hay contradicción alguna con los términos del artículo 42.
68. En relación con las observaciones al artículo 53 cabe destacar que ninguna de las dos es atendible, y de hecho funcionan a la inversa. Lo que es innecesario aclarar o  explicitar la posibilidad de presentación conjunta del recurso de revocatoria y de

apelación en subsidio, una práctica profundamente arraigada en la tramitación administrativa provincial y nacional, razonablemente implícita. Lo que sí es necesario aclarar en la norma, tal como se hace en el proyecto, es la referencia a los "particulares" en la regulación del art. 53, en la medida en que se trata de un caso especial dentro del universo más amplio de las presentaciones recursorias, que también abarcan a la propia Administración y a su Fiscalía de Estado interviniendo de oficio ante resolución contraria.

69. En relación con las observaciones al artículo 59, cabe indicar que la problemática de la denegación tácita allí planteada ya se encuentra resuelta por la ley 11.330.
70. Sobre la nueva redacción propuesta para el artículo 65 en materia de caducidad, se considera un aporte atinado y se incorpora a la nueva versión del proyecto, sometida a consideración de la ciudadanía interesada en general.

## F

71. A continuación se analizan las observaciones realizadas por la Dr. Barducco.
72. En relación a la abrogación y regreso a la redacción del artículo 40 establecida por el Decreto 1186/71 por Decreto 2100/84 se deja constancia de que la misma no se encuentra; de hecho, el Decreto 2100/84 indicado por la Dra. Barducco refiere a una temática completamente ajena a la reforma del texto del Decreto 10.204/58. Continuará trabajándose, entonces, sobre la base del texto en su versión oficial, dejando abierta, desde luego, la aportación de información alternativa pertinente al respecto.
73. En relación con la incorporación de institutos nuevos al articulado, como el recurso de aclaratoria o el de queja, se considera que la misma es innecesaria por encontrarse ambas figuras implícitamente previstas en el artículo 73 vigente del Decreto 10.204/58 y en la interpretación arraigada sobre el mismo que se ha construido en la

rica tradición administrativa, jurisprudencia y de derecho público santafecina.

## G

74. A continuación se analizan las observaciones realizadas por el Instituto de Derecho Administrativo del Colegio de Abogados de Santa Fe.
75. Sobre el carácter taxativo o enumerativo del listado de principios contenido en el artículo 1, se acepta la propuesta de indicar explícitamente que el listado tiene un carácter enunciativo que no inhabilita la vigencia o aplicación de otros principios generales del procedimiento administrativo que puedan encontrarse no previstos (más allá de que, cabe decir, cuesta imaginar en la práctica un supuesto que no caiga bajo alguno de los numerosos y multidimensionales principios consagrados en los 19 incisos del art. 1).
76. En relación con las observaciones críticas respecto de las audiencias de parte, se deja constancia de que no pueden compartirse. En primer lugar, porque dichas audiencias no tiene un efecto dilatoria sino, por el contrario, dinamizador de la tramitación administrativa. En segundo lugar, porque uno de los lineamientos básicos que animan la reforma es el la igual consideración y respeto por todas las personas: todas las personas comparten igual dignidad y merecen ser escuchadas de forma directa y personal, tener su “día en la corte”, independientemente de que su caso sea estructuralmente relevante o no.
77. La referencia contenida en el artículo 1.8 se refiere al juicio contencioso-administrativo.
78. Sobre la idea de “orden riguroso” contenida en el artículo 1.15 se indica que la misma refiere a la organización por estricta cronología de los trámites ingresados al despacho.

79. En relación con las observaciones al artículo 1.17 se observa que para que el principio de unidad inescindible del trámite no pierda toda virtualidad, es necesario que se respete el mandato básico de no permitir desdoblamientos de carátula, salvo que se configuren los supuestos previstos en el artículo 37bis.
80. En relación con las observaciones al artículo 37 se considera que no existe disfuncionalidad alguna respecto de la figura del Director del Procedimiento en el marco del “modelo organizativo vigente de la Administración Pública”. Ello así, en primer lugar, porque no altera ninguna de las jerarquías ni estructuras impuestas normativamente sobre la Administración por el derecho público provincial, tratándose de una decisión de índole organizativa, orientada a un cumplimiento más eficaz y respetuoso de los derechos fundamentales de los ciudadanos; en segundo lugar, porque de la mera inexistencia actual de un diseño institucional no puede derivarse una conclusión prohibitiva del mismo (lo que tradicionalmente se conoce como “falacia naturalista” o “falacia de Hume”, y que consiste básicamente en la derivación de una conclusión normativa a partir de premisas fácticas). Respecto de la calificación jurídica requerida para la función, la misma, desde luego resulta sobreentendida. Por último, respecto de la dificultad de brindar el contenido completo del mapa procedimental venidero desde el principio del mismo, deben indicarse dos cosas: (a) que la experticia (combinación de capacidad profesional y experiencia) que distinguirá al responsable del procedimiento deberá ponerlo en condiciones de realizar esa previsión con relativamente poca dificultad y margen de error, y (b) que la determinación del recorrido de la petición no es definitiva sino indicativa y orientativa, sujeta a alteración por eventos o resoluciones posteriores que así lo requieran.
81. En relación con los cuestionamientos al artículo 48, nos remitimos a lo dicho *supra* en el párrafo 54, a lo que cabe agregar la “expectativa” supuestamente creada en el peticionante por el consejo emitido por el Juez Administrativo no es problemática, en la medida en que de ninguna manera puede considerarse razonablemente como un

derecho.

82. En relación con la propuesta de no incluir la regulación del procedimiento participativo para la elaboración de normas no podemos estar de acuerdo, en tanto esta institución es una parte central de la nueva concepción, abierta, democrática y plural del procedimiento administrativo, y en tanto las experiencias ya realizadas en el marco de la Provincia de Santa Fe al respecto (como, por ejemplo, la que motiva este Dictamen) requieren ser formalizadas, institucionalizadas, codificadas para poder realizarse de manera periódica y sin depender de las personas que ocupen variablemente la titularidad del órgano concernido.
83. En relación con la crítica a la incorporación de las acciones de clase, debe decirse que el hecho de encontrarse todavía en definición su perfil en sede jurisprudencial y administrativa no obsta a su inclusión. Por el contrario, la requiere. De lo contrario, ingresaríamos en círculo vicioso en el cual por delegar en otras dependencias el trabajo sobre el perfil de las instituciones procesales ninguna asumiría dicho trabajo, y por lo tanto, la institución no podría desarrollarse.

## G

84. A continuación se analizan las observaciones informales realizadas respecto del procedimiento digital.
85. En relación con las propuestas de proyección general sobre el documento del Decreto, se considera apropiado persistir en la decisión metodológica de regular los lineamientos básicos del procedimiento digital en un capítulo específico, lo que torna innecesaria la adaptación de todos los artículos originales ubicados en otras partes del texto que, en términos de continuidad con la tradición, se ha optado por conservar en su redacción original.

-  86. Se considera apropiado agregar al Decreto un artículo 1ter que declare con alcance

general y en el marco preliminar la posibilidad de la tramitación administrativa en formato papel o digital.

87. Se estima apropiado receptor las observaciones y modificaciones de detalle propuestas respecto de los artículos 3, 5, 13 párrafo 2º y 23.

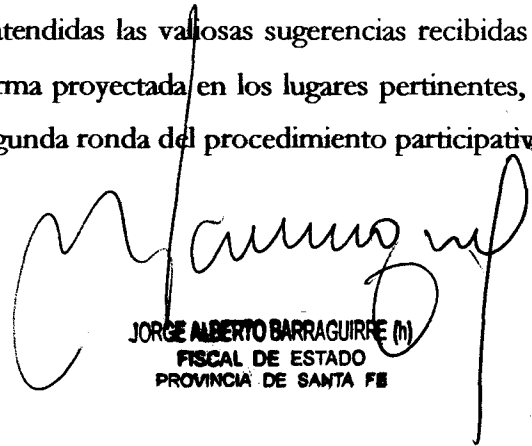
## H

88. Finalmente, respecto de valiosos comentarios y observaciones realizados de manera oral e informal por prestigiosos juristas, en instancias de discusión o paneles de jornadas de Derecho Público durante el transcurso del actual período de participación en la elaboración de la nueva norma, relativas a la cuestión de la “importación” y los “injertos” de instituciones provenientes del derecho anglosajón y a la dificultad de insertarlas exitosamente en la práctica administrativa local, cabe observar que (a) la inspiración en el derecho comparado que, efectivamente, puede distinguirse en ciertos pasajes de la norma proyectada trasciende a las claras la mirada anglosajona para proyectarse sobre un amplio espectro de sitios de producción normativa, principalmente la tradición europea que tanto arraigo ha tenido históricamente en el Derecho Administrativo argentino y latinoamericano en general, especialmente la tradición italiana y la española; (b) la mirada hacia el derecho comparado es una mirada responsable en términos de experimentación y diseño institucional, en la medida en que implica buscar en experiencias de probado éxito la inspiración para las reformas que necesita el actual procedimiento administrativo provincial, en vez de postular soluciones *ex nihilo* sin ningún arraigo histórico ni tradición de funcionamiento; (c) la gran mayoría de las instituciones tomadas del derecho comparado cuentan no sólo con el respaldo de su propia experiencia de funcionamiento en los países de origen, sino también con la efectiva prueba y realización a cargo de la propia Fiscalía de Estado, que durante los cuatro años de gestión que anteceden al presente proyecto de modificación del Decreto 10.204/58 puso a prueba de manera reiterada y sobre cuestiones de alto impacto social e institucional instituciones como las audiencias de parte, las audiencias públicas, las

acciones de clase y los procedimientos participativos para la elaboración de normas; (d) en última instancia, y de un modo teórico general, las normas e instituciones jurídicas no son estables ni se encuentran ancladas indefectiblemente a su lugar y modo de origen, sino que son dinámicas y se retransforman y resignifican constantemente, tanto dentro como fuera de las fronteras que las vieron nacer; por ello, la “importación” de instituciones extranjeras hacia el ámbito local no es sino el primer paso; el segundo es la “adquisición”, en donde aquellas se perfilan de un modo único, propio, de acuerdo con las necesidades sociales, idiosincrasias culturales y prácticas institucionales del nuevo lugar, como por ejemplo, la Provincia de Santa Fe y su Derecho Público.

### III.- Conclusión

89. Por todo lo expuesto, se consideran atendidas las valiosas sugerencias recibidas y se procede a modificar el texto de la norma proyectada en los lugares pertinentes, para su análisis y discusión pública en la segunda ronda del procedimiento participativo de elaboración de normas.



JORGE ALBERTO BARRAGUIRRE (M)  
FISCAL DE ESTADO  
PROVINCIA DE SANTA FE

DESPACHO, 07 DIC 2011

gm

