
7

LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y EL CONTROL Y PARTICIPACIÓN SOCIAL¹

Luis Eduardo Rey Vázquez²

RESUMEN

Analizaré la relación existente entre el principio de buena administración y la participación de la sociedad civil en la gestión pública, como un modo de lograr la inclusión social en el reparto de los bienes públicos. Lo haré entroncando el principio participativo en el debido proceso, como una manera de garantizar el respeto a dicho principio en forma previa a la toma de decisiones relevantes que incidan en la esfera jurídica de los ciudadanos, como así también velar por una decisión estatal amplia y genuinamente legitimada.

Palabras clave: debido proceso, buen gobierno, colaboración.

¹ **Como citar este artículo científico.** REY VÁZQUEZ, Luis Eduardo. La buena administración y el control y participación social. In: **Revista Amagis Jurídica**, Ed. Associação dos Magistrados Mineiros, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, p. 167-193, set.-dez. 2021.

² El autor es Abogado y Escribano (UNNE), Doctor en Derecho (UNNE), Especialista en Derecho Administrativo (UNNE), Doctor en Derecho Administrativo Iberoamericano de la Universidad de La Coruña (España). Profesor Adjunto por Concurso de Derecho Administrativo I en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas (UNNE) e Investigador Categorizado (IV). Profesor Titular de Derecho Administrativo General y Especial de la Carrera de Abogacía de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de la Cuenca del Plata. Presidente del Superior Tribunal de Justicia y del Consejo de la Magistratura de la Provincia de Corrientes. *e-mail:* lereyvazquez@yahoo.com.ar

ABSTRACT

Analyze the relationship between the principle of good administration and the participation of civil society in public management, as a way to achieve social inclusion in the distribution of public goods. I will do so by connecting the participatory principle to due process, as a way of guaranteeing respect for said principle prior to making relevant decisions that affect the legal sphere of citizens, as well as ensuring a broad and comprehensive state decision genuinely legitimized.

Keywords: due process, good governance, collaboration.

SUMÁRIO: 1 Preliminar. 2 Principio del debido proceso y defensa en juicio. 2.1 Principio del Debido Proceso. 2.2 Principio de Buena Administración. 3 Participación: Diferentes significados. La Denominada Crisis de Legitimación y el Auge de la Participación Ciudadana. 3.2 Democracia Deliberativa versus Principio Representativo. La Democracia Participativa. 3.3 La Sociedad Civil Versus el Estado. 4 Conclusiones. Referencias.

1 PRELIMINAR

En la presente ponencia, analizaré la relación existente entre el principio de buena administración y la participación de la sociedad civil en la gestión pública, como un modo de lograr la inclusión social en el reparto de los bienes públicos.

Lo haré entroncando el principio participativo en el debido proceso, como una manera de garantizar el respeto a dicho principio en forma previa a la toma de decisiones relevantes que incidan en la esfera jurídica de los ciudadanos, como así también velar por una decisión estatal amplia y genuinamente legitimada.

El replanteamiento de las relaciones Estado-Sociedad y la creciente participación privada (tomo la denominación que efectúa

el Profesor MEILÁN GIL, 2014, apartado VII, p. 724) en la gestión pública que la nueva visión supone, tiene como centro a la persona en su rol como parte de la sociedad civil, y en sus relaciones con el Estado.

Asimismo, denota el tránsito operado desde el antiguo modelo burocrático, hacia el denominado “new public management” (BARZELAY, 2003) y la gobernanza (PRATS I CATALÁ, 2005).

2 PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO Y DEFENSA EN JUICIO

2.1 PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO

El principio se encuentra receptado en Argentina en numerosas leyes de procedimiento administrativo, tanto nacional como de las provincias.

Así en la Ley Nacional 19.549 consagra en su Título I, luego de especificar el ámbito de aplicación (Art. 1.º), a la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos, con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad, expresa que 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. Cuando una norma expresa permita que la representación en sede administrativa se ejerza por quienes no sean profesionales del Derecho, el patrocinio

letrado será obligatorio en los casos en que se planteen o debatan cuestiones jurídicas.

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 período probatorio;

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.

El instituto ha sido aplicado en numerosas ocasiones, especialmente al tratar el instituto de la Caducidad del acto administrativo, donde por una interpretación armónica de las normas que regulan dicha figura en el orden nacional (Art. 21, Ley 19.549), la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN) ha derivado la necesidad de practicar la intimación previa³ para ello en el marco contractual administrativo, fulminando con nulidad absoluta su inobservancia, en una causa relativa a un endilgado incumplimiento

³ Señala al respecto Gordillo (2011, pág. IX-11), en el Punto 4.2 “Intimación previa. Sorpresa, contramarchas, confianza legítima: “Este supuesto no surge de normas generales pero aparece reconocido por lo general a través de la jurisprudencia y la doctrina, además de tener un sustento constitucional. El comportamiento administrativo no puede inducir al otro a error o a ser perjudicado, debe obrar lealmente y de buena fe, sin trampas ni desviaciones. Es el principio del *fair procedure*, susceptible de muchas aplicaciones. Como dice WADE, tanto de la sustancia de la justicia reside en el *fair procedure*”. Agrega el autor que: “Una variante de falta de debido proceso legal es la actuación inopinada, extemporánea, carente de intimación o aviso previo. Se lo ha denominado en ocasiones sorpresa, como forma negativa de dolo, o la prohibición de *voltefaces* o contramarchas, es decir la interdicción de la autocontradicción en la parte contraria o el deber de protección de la confianza ajena. También aparece en instituciones concretas como la caducidad del acto administrativo, donde se exige que no sea intempestiva y que esté precedida de una intimación previa y confiera un plazo razonable para su cumplimiento [...]”.

de una obligación derivada de un contrato administrativo de empleo público.

Así, en el caso “Borgo”, consideró

[...] descalificable el pronunciamiento que –para declarar la “anulabilidad” de una resolución administrativa– sostuvo que la gravedad de la sanción y el defecto relacionado con la falta de intimación y consecuente plazo para el cumplimiento de la obligación no eran graves, ya que la Administración había podido creer que no hacía falta el cumplimiento de dichos requisitos ante el hecho de que el actor, a pesar del tiempo transcurrido entre la reincorporación y caducidad dispuestas, no hubiera intentado tomar posesión del cargo. Ello es así, pues aceptado que el régimen jurídico imponía el cumplimiento de una intimación a los efectos de constituir en mora al agente, la demora en que hubiera incurrido en asumir el cargo correspondiente, carecía de relevancia jurídica y no podría válidamente sustentar la legitimidad ni atenuar los defectos de un acto que suponía el cumplimiento de aquella exigencia (CSJN, 13-02-1086. “Borgo, Hermes Francisco v. Junta Nacional de Granos”, Fallos 308:108).

También dijo el Alto Tribunal que:

Si la caducidad decretada reconoce como fundamento una conducta reprochable del actor o sea que se sustenta en una apreciación de las circunstancias que, por virtud de la propia Ley de Procedimiento Administrativo (art. 21), requería de una interpelación para que el empleado incurriera en mora y pudiesen jugar los efectos propios del retardo imputable en la esfera de la relación de empleo público, la falta de todo requerimiento al demandante hace que el acto de caducidad dispuesto por la administración haya sido dictado con violación de la ley (art. 14, inc. b), sin que corresponda discriminar con referencia a esta cuestión sobre el mayor o menor grado de discusión en la doctrina o en la jurisprudencia, ya que la omisión del recaudo sustancial previsto en la ley como condición para decidir la caducidad del acto, sólo puede juzgarse en los términos señalados y dar lugar a la nulidad absoluta del acto.

Más recientemente, la CSJN sostuvo que:

Dado que la resolución ME 122/00 constituyó una prórroga por 180 días de la medida de salvaguardia impuesta por la resolución MEyOSP 987/97, y que la misma ha sido adoptada sin que se cumpliera el procedimiento reglamentario previstos para un acto de prórroga en el decreto 1059/96 –por el cual se reglamentó la ley 24.425, ratificatoria del Acuerdo de Marrakesh–, cabe concluir que corresponde declarar la nulidad de la citada resolución 122/00⁴.

En materia jubilatoria, sostuvo la CSJN que

[...] El decreto 1287/97 dio forma legal a la interpretación de la Corte Suprema en el sentido de que las atribuciones con que cuentan los organismos administrativos para suspender, revocar, modificar o sustituir las resoluciones que otorgan beneficios jubilatorios –arts. 48 de la ley 18.037 y 15 de la ley 24.241– existen a condición de que la nulidad resulte de hechos o actos fehacientemente probados y presupone que se haya dado a los interesados participación adecuada en los procedimientos, permitiéndoles alegar y probar sobre los aspectos cuestionados, en resguardo de la defensa en juicio”, por lo que “[...] corresponde confirmar la sentencia que hizo lugar a la demanda tendiente a que se declarara la nulidad del acto administrativo que –vulnerando el derecho de defensa– modificó el monto de la prestación y formuló cargos sin que el administrado hubiera tenido participación alguna en el trámite” (CSJN, 24-04-2001, “Copa, Diego c/ ANSeS s/ medidas cautelares”, Fallos 324:1403).

Caracterizado bajo la moderna denominación de “tutela administrativa efectiva”, sostuvo la Corte Suprema que

⁴ Del dictamen de la Procuradora Fiscal que la Corte comparte y hace suyo. CSJN, 21-05-2002. “Adidas Argentina y otros c. EN – M.º de Economía – Resol. 987/97, 512/98 y 1506/98 s/amparo ley 16.986”, EDA, 01/02-226.

El art. 3.º, inc. a, de la resolución del COMFER 16/99 resulta violatorio del art. 18 de la Constitución Nacional y de las convenciones internacionales de derechos humanos, que cuentan con jerarquía constitucional, en cuanto resguardan el derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva (arts. XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos Y Deberes del Hombre, 8.º y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 8.º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2.º inc. 3.º aps. a y b, y 14 inc. 1.º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), en tanto restringe en forma ilegítima y arbitraria la posibilidad de que los particulares que pretendan participar en concursos para la adjudicación de licencias de radiodifusión puedan impugnar cualquier resolución administrativa del COMFER y la Comisión Nacional de Comunicaciones vinculada al servicio en cuestión, en contradicción de la garantía a la tutela administrativa y judicial efectiva, que supone la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia –y ante las autoridades administrativas competentes– y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes y que requiere, por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un proceso –o procedimiento– conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia –o decisión fundada (CSJN, 14-10-2004, “Astorga Bracht, Sergio y otro c/ COMFER - dto. 310/98 s/ amparo ley 16.986”, Fallos 327:4185)⁵.

El principio del debido proceso adjetivo constituye una prolongación del derecho de defensa en juicio plasmado en el art. 18 Constitución Nacional, o como garantía de innominada incluido en el art. 33 de la Carta magna, y que surgiera luego de la Revolución Francesa como garantía de los derechos del individuo frente al

⁵ Además, con proyección en general en materia de procedimientos de selección, sostuvo que el art. 3.º, inc. a, de la resolución 16/99 del COMFER atenta contra los principios básicos de los procedimientos públicos de selección como la licitación y el concurso, en especial, los de *libre concurrencia e igualdad*, que no sólo tienden a resguardar el derecho de los oferentes o participantes en procedimientos de ese tipo, sino también el interés público comprometido en la debida elección de quienes resultarán adjudicatarios.

Estado, recibiendo amplia consagración en los ordenamientos constitucionales republicanos (LORENZO DE VEGA JAIME, 1996, p. 104 y ss.).

Como derivación surge la prohibición de incurrir en un injustificado rigor formal, el que se ha considerado que atenta contra la garantía del debido proceso, contrario al principio “*in dubio pro actione*” (CSJN, 04-11-1003, “Colegio Bioquímico del Chaco c/ Instituto de Previsión Social de la Provincia del Chaco s/ demanda contenciosoadministrativa”, Fallos 316:2477; y en fecha más reciente, CSJN, 11-02-2014, “Biosystems S.A. c. EN – M. Salud – Hospital Posadas s/ contrato administrativo”).

Tempranamente, sostuvo la CSJN, enarbolando siquiera de manera implícita el rol predicado del administrado –de colaborador⁶ en la elaboración de la decisión administrativa, que aun cuando no fuese exigible el procedimiento de reclamo administrativo previo, la circunstancia que el particular escogiese intentar una solución en sede administrativa no podía desmejorar su situación procesal de cara al proceso judicial posterior (en caso de no hallarla en aquél).

Expresó el Alto Tribunal que: “La circunstancia de haber intentado el actor la satisfacción de su reclamo en sede administrativa, aunque no estaba obligado a hacerlo para habilitar la instancia judicial, no puede, de ninguna manera, desmejorar su situación procesal ni coartarle su acceso a la jurisdicción” (CSJN, 30-03-1989, “Elverdin, Jorge Julio v. UNLP. s/ ordinario”, Fallos 312:417).

⁶ Así en la causa “Actuar Agrupación Consultores Técnicos Universitarios Argentinos S.A. y otros v. Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado” del 18/07/2002 (Fallos 325:1787), Considerando 10.º *in fine*, sostuvo la CSJN que: “[...] Como contrapartida, el contratista debe comportarse con diligencia, prudencia y buena fe, habida cuenta de su condición de **colaborador de la administración en la realización de un fin público** [...]”.

En la doctrina, puede citarse el artículo de Tawil (1985).

Asimismo, Rey Vasquez, 2016, p. 353-366.

Tal temperamento es consecuente con la garantía de tutela administrativa –y judicial– efectiva, conforme fuera reconocida por la Corte Suprema al expresar que

[...] la garantía a la tutela administrativa y judicial efectiva, que supone la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia –y ante las autoridades administrativas competentes– y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes y que requiere, por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un proceso –o procedimiento– conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia –o decisión fundada [...] (CSJN, 14-10-2004. A. 937. XXXVI. “Astorga Bracht, Sergio y otro c/ COMFER - dto. 310/98 s/ amparo ley 16.986”. Fallos 327:4185).

Es decir, jamás podría gravitar negativamente el hecho de que el particular hubiese apostado al procedimiento administrativo para intentar una solución de su pretensión en sede administrativa⁷ (aun cuando culmine no hallándola y debiendo acudir a la justicia).

La cuestión se ha reeditado recientemente en ocasión donde la CSJN se pronunció robusteciendo el principio “*in dubio pro actione*” (CSJN, 18-10-2016, “Transportes Uspallata S.R. L. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza si acción procesal administrativa”, CSJ 5887/2014/RHI. Remitiéndose al Dictamen de la Procuradora Fiscal Dra. Laura Monti), al dejar sin efecto una sentencia de la SCJ de Mendoza que admitió la excepción de caducidad de la acción tendiente a que se declare la nulidad del decreto provincial

⁷ En punto a la exigencia del reclamo administrativo previo, se ha señalado que su finalidad es la de “[...] producir una etapa conciliatoria anterior al pleito, dando a la Administración la posibilidad de revisar el caso, salvar algún error y promover el control de legitimidad de lo actuado” (CSJN, 13-07-1991, “Gasparri y Cía. S.A.”, Fallos 314:725, consid. 7.º; criterio reiterado en CSJN, 04-08-2009, “E.D.E.M.S.A. c/ E.N.A. y M.E.O.S.P.N. s/ cobro de pesos”, Fallos 332:1629).

que dispuso la caducidad de la concesión del servicio público de transporte de pasajeros de media y larga distancia por presuntas infracciones.

En efecto, la sentencia revocada había rechazado la demanda con fundamento en que *el recurso de revocatoria interpuesto por la actora contra el acto impugnado resultaba innecesario* y que debió cuestionarlo en sede judicial dentro del plazo de caducidad de treinta días del art. 20, Ley 3918 de Mendoza.

El caso se asemeja al anterior, pues en ambos casos, se descalificó la interpretación que partió de la premisa que al no ser necesario el reclamo o el recurso (lo que en todo caso hubiese habilitado al particular a acudir directamente al proceso judicial), resultaban estériles las presentaciones efectuadas en sede administrativa, dentro de los plazos, tendientes a obtener una solución en esta última sede, brindando asimismo la oportunidad de revisar su accionar al órgano estatal.

La CSJN sostuvo que no asignarle gravitación al recurso administrativo interpuesto, constituye una decisión de injustificado rigor formal y comporta una exégesis de las reglas aplicables contraria a las garantías de debido proceso y al principio *in dubio pro actione* rector en la materia que vulnera la garantía constitucional de defensa en juicio (art. 18, Constitución Nacional)⁸.

⁸ Calificó de desprolija la conducta de la Administración por irregularidades en las notificaciones, al igual que al no haberse cerciorado respecto de la personería del supuesto representante de la empresa. También le enrostró haber incurrido en una interpretación del art. 178, Ley 3909 de Mendoza que restringe claramente el acceso a la jurisdicción y no se compadece con su texto expreso, el cual se limita a establecer que si el recurso es deducido por quien resulta afectado a raíz de un procedimiento en el que no intervino o contra una declaración dictada de oficio, el interesado puede ofrecer prueba y añade que, en estos supuestos, si la declaración impugnada emana del gobernador la decisión que recaiga en el recurso de revocatoria es definitiva y causa estado.

Resulta destacable cuando a partir de la no exigibilidad en el caso del recurso de revocatoria, sostiene que

[...] De ello no es posible deducir que en la hipótesis contraria – con participación del interesado en el expediente administrativo, como ocurriría en el sub lite a criterio del tribunal– se encuentre cercenado el derecho a interponer el recurso previsto por los arts. 177 y 178, pues dicha postura no permite la revisión del acto por parte de la máxima autoridad ni favorece la continuidad de la acción.

Es que la solución contraria supone una suerte de subestimación del procedimiento administrativo como carril idóneo para hallar una respuesta a los conflictos del Estado con los particulares.

Atenta contra dicho principio aparte merece la denominada “teoría de la subsanación” (ver: LINARES, 1971, p. 142-1.137), a la cual la CSJN la ha sostenido en diversas oportunidades, y que se traduce en la siguiente fórmula: “Los defectos en la tramitación administrativa pueden ser subsanados en la instancia judicial a la que el apelante ha acudido” (CSJN, 01-06-1982, “Cerella, Roberto C. c. Provincia de Neuquén”, Fallos 304:769; sostenida en CSJN, 16-12-2008, “Formosa, provincia de (Banco de la Pcia. de Formosa) c/ Dirección General Impositiva s/ impugnación de la resolución 604/99 (DVRRE)”, Fallos 331:2769).

También ha sido una manifestación del debido proceso, la garantía de plazo razonable, conforme lo resuelto por la CSJN *in re* “Losicer” (CSJN, 26-06-2012, “Losicer, Jorge Alberto y otros c. BCRA - Resol. 169/05 (expte. 105666/B6 SUM FIN 708)”, Fallos: 335:1126).

2.2 PRINCIPIO DE BUENA ADMINISTRACIÓN

El mentado principio, muy estudiado por la doctrina española (entre otros, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2006; MEILÁN GIL,

2014, p. 121) fundamentalmente, se halla consagrado en distintos instrumentos europeos y americanos, como son la Carta europea de los derechos fundamentales de la persona, el código europeo de buena conducta administrativa y la Carta iberoamericana de los derechos y deberes de los ciudadanos.

En nuestro medio, lo hallamos plasmado en la reciente ley mendocina de procedimiento administrativo, en los siguientes términos:

Art. 1.º [...]

f) Principio de buena administración

La Provincia de Mendoza reconoce en sus procedimientos administrativos:

1) El principio fundamental de la buena administración pública, con sus derechos y deberes derivados, tanto para administradores como administrados. Éstos pueden exigir que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad y resolverse en plazo razonable, conforme las circunstancias de cada caso, apreciadas razonablemente con el fin último del servicio a la dignidad de la persona humana como contenido inexcusable del bien común.

2) La observancia del deber básico y común de administradores y administrados de actuar con lealtad en la tramitación de todo asunto administrativo, de colaboración, buena fe, veracidad, responsabilidad, respeto y decoro.

3) La protección en sede administrativa y judicial de los derechos humanos reconocidos en las diversas fuentes jurídicas con rango constitucional.

3 PARTICIPACIÓN: DIFERENTES SIGNIFICADOS

Se ha sostenido que la participación administrativa puede ser abordada como un problema “socio-político”, típico del capitalismo tardío, directamente ligado a la problemática del Estado social y a sus diferentes interpretaciones (SÁNCHEZ MORÓN, 1980, p. 59, citando a GARCÍA PELAYO), dentro del cual se encuentra una

concepción tecnocrática que parte de las insuficiencias del tipo de dominación burocrático weberiano para ofrecer una respuesta eficaz a las exigencias de la Administración moderna, lo que exige un cambio de método de acción administrativa, reemplazando la “autoridad” por la “negociación”, así como un cambio de estructuras administrativas (SÁNCHEZ MORÓN, 1980, p. 67-68).

También puede analizársela desde un punto de vista jurídico, atalaya desde la cual significa etimológicamente “tomar parte en la elaboración de las decisiones formalizadas como funciones administrativas”, dentro del cual, se puede dividir inicialmente en: participación interna, participación externa y participación interorgánica o intersubjetiva (SÁNCHEZ MORÓN, 1980, p. 102-103 y ss.). A su vez, podemos subdividirla en participación: procedimental, consultiva, negociación, orgánica y los casos conocidos como de democracia directa (*referéndum*, iniciativa popular) (SÁNCHEZ MORÓN, 1980, p. 107).

Paralelamente, la participación administrativa en sentido estricto se encuentra estrechamente ligada a lo que SÁNCHEZ MORÓN denominara la “redefinición de los intereses jurídicos” (SÁNCHEZ MORÓN, 1980, p. 111 y ss.), producto de la aparición de los derechos o intereses difusos o colectivos, o como los denomina la Constitución Nacional argentina, “derechos de incidencia colectiva”⁹, así como por la heterogeneidad de los intereses públicos.

⁹ Conforme a la interpretación efectuada por la CSJN Argentina a partir de la causa: “Halabi, Ernesto c/P.E.N. -ley 25.873 dto. 1563/04- s/amparo-ley 16.986” del 24-02-2009, Fallos 332:111, y luego en los casos “CIPPEC c. Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social” del 26/03/2014, y “Asociación Derechos Civiles c. EN-PAMI – (dto. 1172/03) s/amparo ley 16.986”, del 4-12-2012. En esta última sostuvo en su Considerando 3.º que “[...] el principio de publicidad de los actos de gobierno constituye uno de los pilares de todo gobierno republicano y ese derecho, si bien no enumerado expresamente en la Constitución Nacional, había sido reconocido por este Tribunal como un derecho de naturaleza social que *garantiza a toda persona –pública o privada, física o jurídica– el conocimiento y la participación en todo cuanto se relaciona con los procesos gubernamentales, políticos y administrativos y se evidencia en la obtención de información de datos*

Finalmente, y sin intenciones de agotar la enumeración, se puede apreciar la participación desde el punto de vista de los sujetos, y así dividirla en participación individual o colectiva (SÁNCHEZ MORÓN, 1980, p. 139-164).

1.1 LA DENOMINADA CRISIS DE LEGITIMACIÓN Y EL AUGE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una exigencia de estos tiempos es una mayor participación de los ciudadanos en la Administración Pública. Recientemente, los profesores españoles Rivero Ysern y Rodríguez-Arana han enfatizado el punto sosteniendo que “[...] para la transformación del Estado, de la Administración y del Ordenamiento Jurídico, la participación ciudadana es fundamental. Sin participación ciudadana no hay reforma democrática, todo lo más ilusiones o quimeras [...]” (RIVERO YSERN; RODRÍGUEZ-ARANA, 2014, p. 9).

Se ha postulado en los últimos lustros acerca de una nueva relación entre Estado-Sociedad, como un fenómeno global consistente en un mayor acercamiento de la sociedad civil, integrada por diversas organizaciones no gubernamentales, a la conformación de las decisiones relevantes que pudieran adoptar las Administraciones Públicas en sus distintos niveles¹⁰.

Se pretende de esta forma –se ha dicho– entender que la participación sirve al objetivo de salir al paso de la crisis de la legitimación del poder basada únicamente en la representación parlamentaria y dar un nuevo contenido a la funcionalidad de la soberanía popular, principalmente mediante la multiplicación del número de centros de decisión pública en los que se incorpore la voluntad social [...] (FONT I LLOVET, 1985, p. 45 y ss.).

públicos. Además agregó con cita de los tratados internacionales relacionados con la materia, que, en el sub lite, el demandado no había acreditado la existencia de restricciones legales a fin de justificar su omisión [...]”.

¹⁰ El punto había sido tratado en su día por Sotelo de Andreau (1997, p. 153-180). En fecha más reciente, puede verse el libro de Esteve Pardo (2013).

Conforme sostuviera en su día Muñoz Machado (1977, p. 519, en especial p. 532), “[...] el ciudadano ya no interviene sólo, según era tradicional, para defender sus personales intereses, sino para tomar parte en las decisiones que afectan a la comunidad en que vive”.

El Profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, por su parte, ha expresado también que “la reforma del Estado actual hace necesario colocar en el centro de la actividad pública la preocupación por las personas, por sus derechos, sus aspiraciones, sus expectativas, sus problemas, sus dificultades, o sus ilusiones en un contexto de servicio objetivo al interés general”, dejando atrás el modelo de Estado intervencionista que acabó por ser un fin en sí mismo, como el gasto público y la burocracia. “Hoy más que nunca –agrega– hay que recordar que el Estado es de la gente, la burocracia es de la gente y que los intereses generales deben definirse con la activa participación de la gente” (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2009, p. 40).

Tales ideas son las que demandan una más activa consideración del ciudadano antes de la toma de decisiones relevantes, convocándolos activamente a participar en el diseño de las políticas públicas, insertándolos muchas veces en el seno de las organizaciones estatales, tanto con funciones consultivas como decisorias, todo lo que redundaría en la necesidad de brindar legitimación a decisiones estatales, en especial de titulares de órganos ejecutivos que no son elegidos por el voto popular, como ser Ministros o titulares de entes descentralizados¹¹.

¹¹ “[...] gran parte de la ley es elaborada entonces efectivamente por las legiones de administradores no elegidos, sobre quienes recae el deber de dar un significado operativo a las amplias delegaciones contenidas en los estatutos. El punto no es que tales “burócratas sin rostro” necesariamente hagan mal trabajo como nuestros legisladores efectivos. Es más bien que no son elegidos ni reelegidos, y sólo son controlados espasmódicamente por funcionarios que sí lo son”, en alusión al Presidente y Vicepresidente que son los únicos funcionarios elegidos en la rama ejecutiva federal norteamericana [...]” (ELY, 1997, p. 161-162) (de modo similar al caso argentino).

Ello atendiendo a que muchas de las decisiones tomadas por los representantes del pueblo –legisladores– se limitan a marcar los grandes trazos de las políticas, efectuando luego grandes delegaciones legislativas al órgano ejecutivo para de ese modo no asumir el costo político¹², eludiendo consecuentemente la responsabilidad que resulta crucial para el funcionamiento de una república democrática; por lo tanto, constituye una exigencia brindar una mayor participación ciudadana en el diseño y elaboración de reglamentos (ELY, 1997, p. 162).

3.2 DEMOCRACIA DELIBERATIVA *VERSUS* PRINCIPIO REPRESENTATIVO. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

El principio de participación ciudadana en la Administración Pública, en cualquiera de sus cauces, debe conciliarse con el principio representativo y democrático que expresa “el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes”¹³. Por lo tanto, para que el primero no colisione con el segundo, es necesario hallar un justo equilibrio entre ambos, pues se corre el riesgo de que se termine suplantando la democracia por la decisión de grupos de

¹² Con aguda elocuencia expone Ely lo siguiente: “[...] ¡Cuánto más cómodo debe ser votar sencillamente a favor de un decreto que exija automóviles seguros, aire puro o no discriminación, y dejar a otros la tarea de dar cuerpo a lo que tal mandato pueda significar! Cuánto más seguro también! [...] parece ser que en la mayor parte de las decisiones difíciles, nuestros representantes, astutamente, prefieren no verse obligados a votar y ser contados, sino más bien dejar que algún burócrata de la rama ejecutiva, o quizás alguna comisión reguladora independiente, reciba el inevitable fuego político [...]” (ELY, 1997, p. 162).

¹³ Así, la Constitución Nacional Argentina expresa en su Artículo 22.- “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición”.

interés autoritarios¹⁴.

Adecuado en sus justos contornos, los diferentes modos de participación deberán utilizarse según las circunstancias para garantizar una más efectiva participación ciudadana, sin desmedro del sistema democrático, o en su caso, conciliando con la denominada “democracia deliberativa” (una exposición acabada del concepto se encuentra en la obra de SANTIAGO NINO, 1997).

La temática ha sido tratada desde diferentes enfoques, que van desde los tradicionales, que consideran al ciudadano administrado como un “colaborador” en la elaboración de la decisión administrativa¹⁵, dentro del procedimiento administrativo tradicional o de primera generación, integrando asimismo su garantía del debido proceso adjetivo (Vgr., Art. 1.º, inc. f) de la Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos Nacional de Argentina).

¹⁴ Shapiro (2005, p. 203-211, en especial p. 207), expresa acerca de la paradoja creada cuando la gobernanza reemplaza al gobierno “[...] maximizando la transparencia y la participación de los interesados, minimiza la transparencia y la participación de los desinteresados. El proceso de comitología de la Unión Europea nos da otro ejemplo útil. Mientras que prácticamente cualquier grupo de interés puede participar en un comité, los ciudadanos europeos generalmente incluso ignoran que los comités existen. Si son conscientes de la existencia de los comités, normalmente no saben qué asuntos competen a cada comité, o cuándo, con qué frecuencia, o dónde. No conocen los nombres de los miembros del comité y, si los conocieran, no sabrían quiénes son, a quién representan, o ante quién son responsables. Los medios de comunicación no cubren los resultados de las deliberaciones de los comités, que, al fin y al cabo, sólo aclaran detalles relacionados con asuntos regulados por el Consejo meses o años antes. Así pues, mientras el proceso de comitología es extremadamente transparente y participatorio para todos aquellos que están realmente implicados en él, y mientras que muchos de los que participan en él están fuera del gobierno, continúa siendo un proceso altamente opaco y no participativo para los ciudadanos votantes [...]”

¹⁵ Sobre el punto ha señalado la Corte Suprema de la Nación Argentina que “[...] el contratista debe comportarse con diligencia, prudencia y buena fe, habida cuenta de su condición de colaborador de la administración en la realización de un fin público [...]” (CSJN, 18-07-2002, “Actuar Agrupación Consultores Técnicos Universitarios Argentinos S.A. y otros v. Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado”, Fallos 325:1787, Considerando 10.º) *in fine*).

Paralelamente, el Ciudadano es también usuario y consumidor, postulándose su derecho a la participación en tal calidad en los organismos de control de los servicios públicos y actividades reguladas, sea ya en forma individual como colectiva a través de asociaciones, en defensa de los derechos de segunda o tercera generación, entre los que se ubica el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado para las generaciones presentes y futuras (Cfr., Artículos 41, 42 y 43 de la Constitución Nacional Argentina).

Pero como la deliberación no implica una verdadera cooperación ni una transferencia del poder de decisión, la idea de participación aborda una nueva dimensión, que es precisamente la de la democracia participativa (CHEVALLIER, 2014, p. 339 y ss.), que engloba los distintos mecanismos de democracia semidirecta, como el *referéndum*.

Señala Chevallier que amén de los procedimientos clásicos de consulta a los representantes de los distintos grupos de interés, o incluso de concertación con ellos,

se observa el desarrollo de fórmulas más directas de asociación de los administrados al ejercicio de las responsabilidades administrativas, mediante la llamada colaboración activa del usuario, su presencia en los órganos deliberantes de los servicios públicos o la delegación pura y simple de algunas tareas administrativas a gestores privados; la administración utiliza así de sobra el enlace asociativo para garantizar la gestión de algunos servicios, en particular en materia social y cultural (CHEVALLIER, 2014, p. 344).

3.3 LA SOCIEDAD CIVIL *VERSUS* EL ESTADO

Asimismo, en virtud a una nueva relación Estado-Sociedad civil, y siendo el ciudadano integrante de esta última, está llamado también a participar en el diseño de las políticas públicas, tanto desde fuera como desde el seno de la propia estructura administrativa,

abundando textos que abordan dicho extremo (especialmente, puede verse el elaborado por la OCDE 2006), no sólo desde una visión revisora *ex post*, sino también involucrándose en el proceso de elaboración de aquéllas¹⁶.

Respecto al concepto de ciudadano, cabe referir que es superador del anterior concepto de “administrado”¹⁷, pues de sujeto pasivo destinatario de regulaciones unilaterales, pasa a ser un sujeto que dispone de una serie de derechos frente a la Administración, ciudadanía administrativa que no se limita por la condición de la nacionalidad, sino que beneficia también a los extranjeros (CHEVALLIER, 2014, p. 392 y ss.).

En punto a la noción de “sociedad civil”, se ha señalado que

[...] no puede excluir al Estado, pero tampoco identificarse con él. A su vez, la noción de sociedad no puede identificarse con los individuos que la componen e integran, pero tampoco reducirse a una dimensión aparte de los mismos [...] Respecto al Estado, la sociedad puede articularse autárquicamente como aquél conjunto de influencias estructurantes que los diversos intereses colectivos despliegan interactivamente, confluyendo, cooperando, reconduciéndose, polarizándose, reequilibrándose en la influencia de las diversas tensiones polarizadas culturalmente en cada momento [...]” (SÁNCHEZ DE LA TORRE, 1998, p. 12-13).

¹⁶ Resulta esclarecedor asimismo el artículo de Rose-Ackerman (2009), donde expresa –entre otros puntos– que el Derecho Administrativo necesita crear instituciones mediadoras que le den al pueblo, a los grupos de la sociedad civil, empresariales y sindicales, canales establecidos que les permitan entregar *inputs* y demandar justificaciones cuando se elaboran políticas públicas.

¹⁷ No desconocemos que, también con buenas razones, el profesor Delpiazzo ha sostenido contrariamente que “[...] la noción de administrado tiene una fuerza expansiva en la medida en que abarca no sólo a los individuos en sus relaciones con la Administración sino también a las proyecciones del hombre en su dimensión social, tal como ocurre con la familia y las empresas en sus distintas configuraciones jurídicas, además de otras organizaciones personificadas y no personificadas. Por eso, bien se ha dicho que el de administrado es un concepto complejo, que engloba a las personas físicas o naturales, es decir, a los particulares, a las personas jurídicas de derecho privado y a aquellas organizaciones que no tienen personalidad reconocida, pero que, sin embargo, pueden actuar en el mundo del derecho” (DELPIAZZO, 2015).

De una manera harto simplificada, podemos expresar que la línea divisoria entre la sociedad y el Estado comenzó a conformarse con las declaraciones de derechos incluidas en las primeras Constituciones, afirmándose décadas más tarde durante el siglo XIX cuando cada uno adquiere entidad y contenido, sustentándose en principios distintos desde los que se reivindicquen diferentes legitimidades (en tal sentido, ESTEVE PARDO, 2013, p. 38-39).

Pero ya en el siglo XX, con el advenimiento del Estado Social, ya no interviene de manera puntual, subsidiaria, como en el modelo liberal, sino que lo hace con la idea de conformar a la sociedad en su conjunto, sustentándose en la legitimidad que le otorga la sociedad y que se sustenta en la idea de la soberanía popular (ESTEVE PARDO, 2013, p. 51, citando a GARCÍA PELAYO)¹⁸.

El auge y posterior declive del Estado Social sobre fines del siglo XX, ha generado un mayor protagonismo de la sociedad, que de ser un sujeto pasivo objeto de intervención y configuración por el Estado, ha asumido un rol activo, suplantando muchas veces la regulación estatal por la denominada autorregulación (ESTEVE PARDO, 2013, p. 115 y ss.).

Todas las mutaciones operadas en las últimas décadas, han provocado un profundo cambio de concepción acerca del rol del Estado y de los ciudadanos, siendo el fenómeno participativo el canal que permite abordar las diferentes maneras en que aquél se manifiesta, tanto desde el plano procedimental, como en el aspecto orgánico.

¹⁸ Agrega el autor que “Esa creciente atención e intervención social por parte del Estado se reconoce y afirma en las Constituciones del siglo XX de los Estados de la Europa occidental, y ahora se programa o concreta a través de leyes y se realiza –se materializa o se canaliza– a través de un aparato administrativo que se desarrollará y extenderá espectacularmente, en paralelo con el incremento de la actividad del Estado”.

Sobre el tema, merece destacarse el caso “CEPIS” (CSJN, 18-08-2016, “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c. Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo”, Fallos 339:1077) de la CSJN, del que extraeré algunos tópicos sobre los que discurriera el análisis, que tuvo como disparador el incremento de las tarifas dispuestas por el Poder Concedente (Estado Nacional) del servicio público de gas natural, sin haberse garantizado la previa participación ciudadana en la adopción de las decisiones tarifarias, erigiéndose en la primera interpretación integral del artículo 42 de la Constitución Nacional argentina (incorporado en la reforma constitucional de 1994) por parte del Máximo Tribunal Nacional, como un derecho “operativo”, apoyándose en los debates de la convención constituyente. Se puntualizó también que al concepto de participación debe dársele un contenido amplio, traduciendo una faceta del control social que puede manifestarse de maneras distintas y cuya ponderación ha sido dejada en manos del legislador, al que corresponde prever el mecanismo que mejor asegure aquella participación en cada caso.

Entre los conceptos salientes, se ha resaltado que la participación debe ser previa, y que no se satisface con la mera notificación de una tarifa ya establecida, debiendo, por imperativo constitucional, garantizar la participación ciudadana en instancias públicas de discusión y debate susceptibles de ser ponderadas por la autoridad de aplicación al momento de la fijación del precio del servicio; siendo además, un elemento de legitimidad para el poder administrador, cuya responsabilidad de garantizar el derecho a la información pública está estrechamente vinculado al sistema republicano de gobierno. Y la consecuencia de la inobservancia –en el caso, del procedimiento de audiencia pública– ha sido la declaración de nulidad de los actos que dispusieron el incremento, con los efectos que ello acarrea.

Resulta destacable asimismo, haber echado mano a ciertos instrumentos internacionales (se trata de Cartas del CLAD, que en

rigor conforman una suerte de *soft law*. Al respecto, puede verse la obra de SARMIENTO, 2008) para respaldar el análisis y conclusiones del tribunal, como ser la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009, Capítulo primero, puntos 2 y 3) y el Código Iberoamericano del Buen Gobierno, respaldado por la XVI Cumbre Iberoamericana (Uruguay, noviembre de 2006, especialmente regla 11.7 y regla IV. 35) (Voto del Dr. Horacio Rosatti, Considerando 16.º). Y también el auxilio al concepto de “democracia deliberativa” con citas de Rawls (Considerando 18.º del Voto mayoritario, citando la obra de RAWLS, 2001, y RAWLS, 1986) y Santiago Nino (Voto del Dr. Horacio Rosatti, Considerando 16.º, en relación a SANTIAGO NINO, 1990, p. 97 y ss. El concepto ha sido desarrollado extensamente en SANTIAGO NINO, 1997).

4 CONCLUSIONES

De los principios tradicionales, tanto los existentes en la ley nacional, como en las normas provinciales, advertimos una tendencia a profundizar los principios tradicionales, desgranándolos en diversas manifestaciones, pero susceptibles de ser vinculados entre sí, en especial los principios de buena administración y participación ciudadana, como derivaciones del principio del debido proceso.

En rigor, los principios constituyen un norte que alumbró al procedimiento administrativo, como cauce formal de la función administrativa del Estado.

Destacamos la explícita mención – de la ley mendocina – de los principios “*pro homine*”, o bien, el apartado destinado a las personas en situación de vulnerabilidad, así como del principio de buena administración.

Sobre los principios “*pro homine*” ha dicho la CSJN que:

El principio *pro homine*, connatural del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, determina que el intérprete deba escoger dentro de lo que la norma posibilita, el resultado que proteja en mayor medida a la persona humana, imponiéndose esta pauta aún con mayor intensidad, cuando su aplicación no entrañe colisión alguna del derecho humano así interpretado, con otros valores, principios, atribuciones o derechos constitucionales (CSJN, 03-05-2007, “Madorrán, Marta C. v. Administración Nacional de Aduanas”, Fallos: 330:1989).

En definitiva, apreciamos una paulatina humanización de la regulación procedimental administrativa, colocando como eje a la persona humana y a su dignidad.

Resulta deseable que todos los principios y regulaciones se orienten a permitir contar con una sociedad donde se eliminen paulatinamente las barreras que impiden a todos acceder al pleno goce de los bienes públicos, contemplando la diferente situación de hecho en la que se encuentran quienes no han sido favorecidos por mayores fortalezas físicas e intelectuales, generando una salida virtuosa que coadyuve a la anhelada igualdad, para así poder erigir verdaderas sociedades inclusivas.

REFERENCIAS

BARZELAY, Michael. **La nueva gestión pública**: un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

CHEVALLIER, Jacques. **El estado posmoderno**. Traducción de O. Pérez. Bogotá: Ed. Universidad Externado de Colombia, 2014.

COMADIRA, Julio R. El principio de participación ciudadana en la función administrativa (con especial referencia a la formación

de la voluntad de la administración y a la selección de autoridades públicas). En: **EDA**, 2005-400, 2005.

COMADIRA, Julio R. La responsabilidad disciplinaria del funcionario público. En: **Responsabilidad del estado y del funcionario público**. Buenos Aires: Ed. Universidad Austral, Facultad de Derecho, Ciencias de la Administración, 2001. p. 596.

DELPIAZZO, Carlos E. Reflexión sobre los deberes del administrado. En: **RDA**, 2015-97-121, AP/DOC/1707/2014, 2015.

ELY, John H. **Democracia y desconfianza**. Traducción de M. Ortíz. Bogotá: Ed. Universidad de los Andes, 1997.

ESTEVE PARDO, José. **La nueva relación entre Estado y sociedad: aproximación al trasfondo de la crisis**. Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Sao Paulo: Marcial Pons, 2013.

Font I Llovet, Tomás. Algunas funciones de la idea de participación. En: **REDA**, Madrid, Ed. Civitas, núm. 45, p. 45, enero-marzo 1985.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas: el acto administrativo**. tomo 3. 10. edición. Buenos Aires: FDA, 2011.

LINARES, Juan F. La garantía de defensa ante la administración. En: **La Ley**, Buenos Aires, Ed. La Ley, p. 142-1.137, 1971.

LORENZO DE VEGA JAIME, Susana. **Sanciones administrativas**. Montevideo: Julio César Faira Ed., 1996.

MEILÁN GIL, José Luis. Sobre la revisión del derecho administrativo. En: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; GARCÍA PÉREZ, Marta (Dirección); PERNAS GARCÍA, José; AYMERICH CANO, Carlos I. (Coordinación). **Cuestiones**

actuales del derecho público: estudios en homenaje a la Dra. Irmgard Lepenies. Madrid: Bubok, 2014. p. 699-743.

MEILÁN GIL, José Luis. Una construcción jurídica de la buena administración. En: **RDA**, núm. 91, AP/DOC/2992/2013, p. 121, 2014.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. Hacia un nuevo derecho administrativo. En: BLASCO ESTEVE, Avelino (Coordinador). **El derecho público de la crisis económica:** transparencia y sector público: hacia un nuevo derecho administrativo. Madrid: INAP, 2011. p. 191-237.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. Las concepciones del derecho administrativo y la idea de participación en la administración. En: **RAP**, núm. 84, p. 519, 1977.

NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert (Coordinador). **Crisis de democracia y nuevas formas de participación.** Valencia: Tirant to Blanch, 2013 (Colección *Ciencia Política*, 54).

OCDE. **Evaluación de la participación pública en la elaboración de políticas públicas.** Traducción de M. J. Burgos. Madrid: INAP, 2006.

PRATS I CATALÁ, Joan. **De la burocracia al management, del management a la gobernanza:** las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo. Madrid: INAP, 2005.

RAWLS, John. **Justice as fairness:** a restatement. Harvard: Ed. Harvard University Press, 2001.

RAWLS, John. **Justicia como equidad:** materiales para una teoría de la justicia. Madrid: Tecnos, 1986.

REY VÁZQUEZ, Luis E. El ciudadano colaborador en contratación administrativa argentina. En: **Cuadernos de Mariñán.** Diputación provincial de La Coruña, p. 353-366, 2016.

REY VÁZQUEZ, Luis E. La participación de la sociedad civil en la gestión pública. En: BUTELER, Alfonso et. al. **Cuestiones estructurales de derecho administrativo, instituciones, buena administración y derechos individuales**: Jornadas de Derecho Administrativo de la Universidad Austral. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: RAP, 2018. p. 453-484.

RIVERO YSERN, Enrique; RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. **Con miras al interés general**. Madrid: Bubok, 2014.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Aproximación al derecho administrativo constitucional**. Bogotá: Ed. Universidad Externado de Colombia, 2009.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas**. Navarra: Thomson-Aranzadi, 2006.

ROSE-ACKERMAN, Susan. El derecho administrativo y la legitimidad democrática: confrontando el poder ejecutivo y el estado contractual. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas, núm. 43, feb. 2009. Disponible en: <<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/043-febrero-2009-1/rose>>. Consultado el 03-02-2015.

SÁNCHEZ DE LA TORRE, Ángel. Prólogo. En: SUÑÉ LLINÁS, Emilio. **La sociedad civil en la cultura postcontemporánea**. Madrid: Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Centro de Estudios Superiores, Sociales y Jurídicos Ramón Carande, Servicio de Publicaciones, 1998.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. **La participación del ciudadano en la administración pública**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980. (Colección *Estudios de Administración*, XLII).

SANTIAGO NINO, Carlos. **La constitución de la democracia deliberativa**. Madrid: Gedisa, 1997.

SANTIAGO NINO, Carlos. La paradoja de la irrelevancia moral del gobierno y el valor epistemológico de la democracia. En: **Entorno a la democracia**. Santa Fé: Rubinzal-Culzoni, 1990. p. 97 y ss.

SARMIENTO, Daniel. **El soft law administrativo**: un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la administración. Madrid: Thomson Civitas, 2008.

Shapiro, Martin. Un derecho administrativo sin límites: reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza. En: CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (Coordinador). **La gobernanza hoy**: 10 textos de referencia. Madrid: INAP, 2005. p. 203-211.

SOTELO DE ANDREAU, Mirta Gladis. Nuevas fronteras y formas de asociación entre el sector público y sociedad. En: **Estado, derecho, administración, estrategias**. Resistencia: Talleres, 1997. p. 153-180.

SUÑÉ LLINÁS, Emilio. **La sociedad civil en la cultura postcontemporánea**. Madrid: Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Centro de Estudios Superiores, Sociales y Jurídicos Ramón Carande, Servicio de Publicaciones, 1998.

TAWIL, Guido Santiago. El principio de colaboración y su importancia en el procedimiento administrativo. En: **La Ley**, Buenos Aires, Ed. La Ley, a. 1985-E, n. 952; AR/DOC/18536/2001, 1985.

Recebido em: 6-3-2021
Aprovado em: 12-8-2021