

UNIVERSIDAD DEL ACONCAGUA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y JURIDICAS
CONTADOR PUBLICO NACIONAL

ALUMNO: GABRIEL FERNANDEZ
DIR: DRA. MARIA CRISTINA CUARTARA
DRA. NORA METZ
TEMA: RECURSOS ADMINISTRATIVOS
MENDOZA, JULIO DEL 2015

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Índice analítico

Introducción	Pag.4
Capítulo I. La justicia administrativa.	Pag.5
A. Origen.	Pag.5
B. Concepto.	Pag.5
C. Antecedentes históricos.	Pag.6
D. Sistemas de control.	Pag.7
E. Comparación de legislaciones.	Pag.7
F. Sistema argentino.	Pag.9
G. Función proteccionista.	Pag.9
Capítulo II. El recurso administrativo.	Pag.11
A. Concepto de recurso.	Pag.11
B. Concepto amplio.	Pag.11
C. Clasificación general de los recursos.	Pag.11
D. Diferencias entre recursos administrativos y judiciales.	Pag.12
E. Naturaleza jurídica de los recursos administrativos.	Pag.14
F. Ventajas de los recursos administrativos.	Pag.15
G. Requisitos para interponer recursos administrativos.	Pag.15
a. Requisitos formales.	Pag.16
b. Requisitos sustanciales.	Pag.19
c. Omisión de requisitos.	Pag.19

Capítulo III. Clasificación de los recursos administrativos.	Pag.21
A. Recurso de reconsideración.	Pag.21
B. Recurso Jerárquico.	Pag.23
C. Recurso de alzada.	Pag.24
D. Recurso de revisión.	Pag.25
E. Recurso de aclaratoria.	Pag.26
F. Recurso de queja y amparo por mora.	Pag.27
G. Denuncia de ilegitimidad.	Pag.28
H. Rectificación de errores.	Pag.29
I. Reclamo administrativo previo.	Pag.29
a. Agotamiento de la vía administrativa.	Pag.29
b. Evolución del reclamo administrativo previo.	Pag.30
c. Interposición del recurso previo.	Pag.32
J. Efectos de los recursos.	Pag.33
K. Efectos de la presentación de múltiples recursos.	Pag.34
L. Mecanismos de cumplimiento.	Pag.35
Capítulo IV: Reclamo judicial.	Pag.36
A. Clasificación de los reclamos.	Pag.36
a. Impugnación judicial.	Pag.36
b. Recurso judicial directo.	Pag.37
B. Requisitos.	Pag.37
C. Aclaraciones generales.	Pag.38
D. Opinión de juristas del derecho administrativo.	Pag.39

Capitulo V. Aspectos prácticos	Pag.42
A. Reglas de formulación.	Pag.42
B. Estructura formal.	Pag.43
C. Ejemplo práctico.	Pag.43
Conclusión.	Pag.45
Bibliografía.	Pag.46

Introducción

El propósito del presente seminario es identificar los distintos medios con que cuentan los particulares para defender sus derechos ante la Administración Pública.

Si bien es menester del poder Judicial realizar un control exhaustivo de los actos administrativos, no debemos descartar la posibilidad de poder expresarnos y ser oídos ante una disconformidad con la Administración Pública. Surgen así los recursos administrativos, objeto principal de estudio en el presente trabajo y las acciones judiciales en forma subsidiaria ante el agotamiento de la vía administrativa.

En el primer capítulo realizo una introducción al control de los actos administrativos exponiendo la evolución de la justicia administrativa misma.

En el segundo y tercer capítulo asiento las bases del trabajo, conceptualizando, caracterizando y clasificando los recursos según la Ley de procedimiento administrativo y su correspondiente reglamento. También expongo los efectos característicos de las impugnaciones administrativas.

Habiendo ya introducido la instancia administrativa previa, el cuarto capítulo presenta los medios de protección judiciales del particular. Si bien no son objeto del presente seminario, ayudan a comprender el proceso de impugnación completo.

El quinto capítulo describe la estructura formal característica de un recurso, ejemplificándolo en un caso práctico.

CAPITULO I

La justicia administrativa

A. Origen

El estado de derecho en que vivimos, ha provocado una mayor intervención del gobierno a través de las actividades administrativas. El problema surge cuando, a consecuencia de dichas actividades, se lesionan los intereses de los particulares. Es así como toma vigencia la búsqueda de la justicia administrativa en el desarrollo de nuestra sociedad como uno de los valores jurídicos primordiales al igual que el bien jurídico y la seguridad jurídica.

La justicia administrativa surge en el siglo XIX con los movimientos liberales postrevolucionarios franceses, con lo que se intentaba lograr un equilibrio entre los particulares y el poder público. Hasta entonces, se continúan buscando mecanismos adecuados para lograr una verdadera igualdad entre gobierno y gobernados.

B. Concepto

La justicia administrativa se define como el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos.

La justicia administrativa amolda a los principios que una determinada sociedad considera justos y legítimos (igualdad, libertad, propiedad, defensa y promoción de la competencia, seguridad física y jurídica, independencia, etc.).

H. Antecedentes históricos

El control jurisdiccional de la Administración Pública requiere de un presupuesto esencial, la existencia de la división de poderes. Este concepto ya lo definía Montesquieu al estudiar el abuso del poder y consiste, en dividir el poder del Estado en funciones y de atribuir éstas a órganos diferentes, para que de este modo nadie pudiera imponer totalmente su voluntad, ni fuera sometido a una voluntad diversa a la propia.

Retrotrayéndonos a la época colonial, en Francia el control administrativo era desempeñado por la propia Administración Pública como una función propia.

En las colonias españolas en América no existía la división de poderes, por el contrario, el Rey, Virrey y Gobernador concentraban las facultades políticas, militares y judiciales. Pero existía el Consejo de Indias, como última instancia de apelación y en materia judicial, las Reales Audiencias.

Durante el período patrio preconstitucional, con la Revolución de Mayo, el influjo de las ideas de Montesquieu, la Revolución Francesa y la independencia de Estados Unidos de América, comienza a desarrollarse el concepto de la división de poderes y el control jurisdiccional de la Administración.

La Constitución de 1853 y la reforma de 1860, establecieron derechos y garantías en defensa del individuo. Establecieron el ejercicio judicial por medio de la Corte Suprema de Justicia. Y finalmente las bases del actual art.109 de la Constitución Nacional impidiendo al presidente ejercer funciones judiciales.

Las reformas constitucionales de 1866 y 1898 no introdujeron modificaciones en el tema que compete. La propia Constitución de 1949 ratifica los conceptos de la constitución de 1853 sobre derechos, garantías de la libertad personal y del ejercicio del poder judicial en manos de la Corte Suprema de Justicia.

Por último, la reforma constitucional de 1994 no introdujo cambios sobre la materia.

I. Sistemas de control

En el empleo en este análisis, el término “jurisdiccional” se utiliza para caracterizar la forma de control de la Administración Pública, teniendo en cuenta la existencia de tres sistemas de llevarlo a cabo:

- a) Cuando un sistema recibe el calificativo de “judicialista o de jurisdicción única”, lo que lo caracteriza es el hecho de atribuir a un Poder Judicial independiente el conocimiento de las causas en que el Estado es parte en el litigio.
- b) Por otro lado, está “el sistema francés, administrativo o de doble jurisdicción” que se caracteriza por atribuir dicho control a tribunales administrativos que se desempeñan independientemente en la propia Administración.
- c) Una postura intermedia establece la existencia de tribunales administrativos de control especializados, bajo supervisión judicial posterior, o bien llamados, sistemas de jurisdicción administrativa primaria con control judicial amplio o simplemente revisor.

J. Comparación de sistemas empleados en diferentes legislaciones

El control judicialista tiene su origen en Estados Unidos y España, otorga toda la competencia de control al Poder Judicial. Tiene dos variantes: la del fuero general (se habilita a todos los jueces ordinarios para juzgar litigios en que sea parte la administración, como es el caso de los Estados Unidos) y la de fuero especial (la

competencia se otorga solamente a los tribunales especializados en Derecho Administrativo, como es el caso de España).

El control administrativo es el sistema imperante en Francia y seguido por países latino americanos como México. El mismo asigna toda la competencia de control a un Tribunal Administrativo que está separado de la Administración activa, pero pertenece a sus cuadros. Los órganos que ejercen esta función jurisdiccional en materia procesal administrativa reúnen las siguientes características:

1. No forman parte del poder judicial, si no de la Administración.
2. Están desvinculados del Poder Judicial, sus decisiones tienen carácter final, no son revisables por los Tribunales Judiciales.
3. Actúan separados de los órganos que cumplen las funciones propiamente administrativas (también denominada “activa”).
4. Son verdaderos Tribunales de derecho común en materia administrativa.
5. Dentro de la misma Administración se encuentra la jurisdicción.
6. La administración jurisdiccional resuelve por si las pretensiones de las partes sin intervención de la administración activa.
7. La administración jurisdiccional está confiada generalmente a un consejo de Estado y a los consejos provinciales o de prefectura.

Por último, el control mixto es el sistema utilizado en Italia y Bélgica, atribuye parte de la función de control al Poder Judicial y otra a un Tribunal Administrativo, según que la situación invocada por el demandante sea un derecho subjetivo o un interés respectivamente. Las cuestiones de derecho subjetivo corresponden a la jurisdicción ordinaria (Poder Judicial) y los concernientes intereses legítimos y derechos subjetivos debilitados se atribuyen a los Tribunales Administrativos.

K. Sistema de control adoptado por Argentina

Al igual que la constitución Norteamericana, los constituyentes Argentinos adoptaron el sistema judicialista, en el cual se confía a un órgano imparcial e independiente, el Poder Judicial, la competencia del control administrativo.

El carácter judicial del sistema procesal administrativo surge de los Art. 18 (juez natural), 23 (estado de sitio), 29 (prohibición de otorgarle facultades al poder ejecutivo), 109 (incompetencia del presidente de la nación), 116 (competencia federal), y 117 (competencia por apelación y originaria de la Corte Suprema de Justicia) de la Constitución Nacional.

El control jurisdiccional de la Administración se realiza exclusivamente en una causa sometida a un órgano judicial, y en el marco de un proceso administrativo. El efecto fundamental que tiene el control jurisdiccional es el de dejar sin efecto un acto administrativo, o un acto de alcance general, o un contrato administrativo, o bien un acto particular de aplicación de un reglamento, o bien imponer la cesación de un hecho administrativo, pudiendo además imponer una condena, tendiente al restablecimiento de la situación previa a la decisión, contrato o hecho reputados contrarios al derecho.

L. Función proteccionista

El control jurisdiccional de la Administración Pública tiene diversas finalidades, pero la más importante es la de preservar los derechos de los particulares frente a la Administración.

Desde ese punto de vista, el control jurisdiccional de la Administración Pública, especialmente a través de su adecuado funcionamiento, constituye parte de las garantías que ofrece el Estado democrático a sus habitantes, contribuyendo, al mismo tiempo a la preservación y al fortalecimiento del sistema republicano y

democrático de gobierno, pues este tipo de control da a los particulares la posibilidad de defender sus derechos frente al poder estatal.

De esta forma se coloca al particular y a la Administración en pie de igualdad ante el órgano jurisdiccional y frente a la regla de derecho, que rige para ambos. En el caso de que dicho órgano sea el Judicial -sistema anglosajón, pero también vigente en España, Argentina y otros países- este será imparcial, independiente y ordenado a las partes, brindando las máximas garantías acerca de la correcta aplicación y realización del derecho.

En la aplicación del procedimiento administrativo, la Administración sabe y debe saber que sus decisiones habrán de ser revisadas por un órgano ante el cual ella misma se encontrará en situación de igualdad con relación a aquél respecto de quien hoy decide, y que puede y deberá dejar sin efecto sus decisiones, si no son arregladas a derecho, y que incluso puede imponerle costas y aún sanciones. Ello constituye un fuerte incentivo para la correcta aplicación del derecho en la Administración.

Como no siempre los órganos administrativos protegen adecuadamente los intereses que les son confiados, surgen los recursos administrativos.

CAPITULO II

Recursos contra las decisiones administrativas

A. Concepto de recurso

Desde el punto de vista etimológico, la palabra recurso deriva del latín “recursus” que significa acción o efecto de recurrir. Por lo que los recursos son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes para que obtengan mediante ellos la revocación o modificación de un acto administrativo. Se busca un retorno al punto de origen.

Algunos lo consideran como *“un medio legal que reparte por igual una defensa a quien lo promueve y una oportunidad de rectificación para quien lo resuelve”* –Nava Negrete, Alfonso. Recurso Administrativo, México, Trillas. 1988.

B. Concepto amplio

Los recursos son los medios de protección del individuo para impugnar los actos y hechos administrativos que lo afectan y defender sus derechos frente a la Administración Pública. A través de la impugnación se pretende restablecer la legalidad administrativa afectada, logrando un equilibrio entre los derechos subjetivos y los intereses de la Administración Pública.

En definitiva, el recurso lo que busca es una revisión del acto por la Administración Pública y su posterior ratificación, revocación o reforma.

C. Clasificación general de los recursos

Los recursos contra la actividad administrativa se dividen en:

- a) Administrativos: se tramitan ante las autoridades administrativas o no administrativas pero que ejerzan función administrativa.
- b) Judiciales, contencioso-administrativos o jurisdiccionales: se tramitan ante un tribunal de justicia, imparcial e independiente según el sistema constitucional argentino.

D. Diferencias entre recursos administrativos y judiciales

- a) Según la autoridad que los decide: en el recurso judicial siempre decide un juez, ya sea unipersonalmente o mediante un tribunal colegiado. Lo importante es que sea imparcial e independiente.
En el recurso administrativo, en principio decide un funcionario administrativo pero esto dependerá del ámbito donde se desarrolle la actividad. Por ejemplo, si el acto administrativo se realiza dentro del ámbito judicial, intervendrá un juez; si la actividad administrativa se desarrolla en el congreso, intervendrá un legislador.
- b) Según la naturaleza de la función que ejerce el que los decide: en el recurso judicial la función es jurisdiccional. En el recurso administrativo la función es administrativa (sea administrador, juez o legislador).
- c) Según el carácter en que actúa el que los decide: en el recurso judicial actúa como tercero imparcial. En el recurso administrativo, ya sea un funcionario administrativo, un juez o un legislador, este actúa como parte en la controversia.
- d) Según la naturaleza del control ejercido: en el recurso judicial el control analiza la legitimidad y busca restablecer el ordenamiento jurídico violado. En el recurso administrativo el control analiza la legitimidad y también la oportunidad en que se presenta el recurso.

- e) Según los derechos que protegen: en los recursos judiciales protegen solamente derechos subjetivos. En los administrativos se protegen tanto derechos subjetivos como intereses legítimos e incluso intereses simples.
- f) Según las facultades procedimentales del órgano recurrido: durante el trámite de los recursos judiciales, el juez no actúa de oficio, y la impulsión del proceso pertenece a las partes, prevaleciendo además el principio de la verdad formal (*se entiende por “verdad formal” a aquella que fluye de las declaraciones de los administrados y que sirve, a priori, de sustento de las peticiones o requerimiento de estos*).

En el trámite de los recursos administrativos el administrador, juez o legislador tienen facultades para actuar de oficio, impulsar el procedimiento e instruir la prueba, y prevalece el principio de la verdad material (*por “verdad material” se entiende a aquel acontecimiento o conjunto de acontecimientos que se condicen con la realidad de los hechos*).

- g) Según la naturaleza del acto que decide el recurso: en los recursos judiciales por medio de una sentencia definitiva y en los recursos administrativos por medio de un acto administrativo.
- h) Según la eficacia de la decisión: en el recurso judicial la sentencia es vinculante también para el juez. En el recurso administrativo, el acto administrativo que resuelve está parcialmente limitado y puede en ciertas hipótesis modificar su acto.
- i) Según la recurribilidad de la decisión: la sentencia del recurso judicial, sólo es susceptible de ser impugnada por medio de otros recursos judiciales. Como última instancia se puede recurrir ante la Comisión Internacional de Derechos Humanos o ante la Corte Internacional de Derechos Humanos. La decisión del recurso administrativo es impugnable por nuevos recursos administrativos y jurisdiccionales.

j) Según sus costas: el recurso judicial se basa en el principio de aplicación de costas a la parte vencida, por lo que instaurar una demanda no es gratuito. Si el acto administrativo es factible de expresión monetaria, el 3% del mismo corresponderá a tasas de justicia y se deberá adicionar las costas propias y ajenas del caso.

En el caso del recurso administrativo, el trámite es totalmente gratuito. No existen gastos de sellado, impuestos ni costas para las partes.

k) Según la intervención profesional: en el recurso judicial es necesaria la intervención de profesionales letrados. En cambio, en los recursos administrativos, no es necesario ni habitual.

l) Según la dirección del proceso: en el ámbito judicial, el proceso estará en manos de autoridades judiciales autónomas. Esto facilita el conocimiento de quien dirige el proceso y quien debe resolver. En los recursos administrativos, si bien teóricamente existen escalas jerárquicas que supondrían una unidad de acciones, en la realidad no existe una dirección centralizada del procedimiento que guíe adecuadamente al recurrente. Esto trae aparejado una falta de coordinación y una falta de dirección de proceso.

E. Naturaleza jurídica del recurso

Existen tres formas distintas de calificar la naturaleza jurídica de los recursos:

- Se considera al recurso como un “derecho propio” de cada individuo para defenderse de los actos de la Administración Pública.
- Otros autores como Royo Villanova o Cassagne, consideran que es “un acto” por el cual se ejerce el derecho de recurrir. Coincido con Gordillo al indicar que ambos conceptos (derecho/acto) están relacionados entre sí ya que para poder ejercer el recurso, primero es necesario ser poseedor del derecho correspondiente.

- Otras corrientes consideran al recurso como “un medio de defensa” de los derechos del individuo frente a las autoridades públicas.
- Canosa, por otro lado, define al recurso como “un medio de conciliación”. Si bien la Administración Pública no va a tratar de conciliar con la otra parte, ello no quita que el particular inicie acciones para tratar de llegar a un acuerdo transaccional con la Administración.

En resumen, cada una de estas concepciones son en realidad distintas etapas de un procedimiento, por lo que se puede conceptuar al recurso como un medio de defensa, como un derecho de los individuos, como un acto jurídico de impugnación de un acto administrativo o como una carga y peligro para el interesado (por los límites de tiempo que luego impiden el ejercicio del derecho).

F. Ventajas del uso de recursos administrativos

1. Es un modo eficaz de control de la administración.
2. Permite a la propia administración corregir sus propios errores.
3. Permite conocer a la Administración si la inconformidad expuesta se debe a fallas legislativas de la propia ley.
4. Permite a la Administración resolver el conflicto atendiendo a la justicia del contexto en el cual se desarrolla más que en el derecho como lo haría la Justicia.
5. En muchos casos permite resolver conflictos sin la necesidad de sobre cargar a la Justicia de temas menores.
6. Los recursos pueden ser más expeditos que la Justicia. Aunque este es su fin primordial, en muchos casos no se observa ahorro de tiempos.

G. Requisitos para interponer los recursos administrativos

a) Requisitos formales

El Reglamento de la Ley Nacional de Proceso Administrativo establece en su artículo 77 que los recursos administrativos deben supeditarse a lo reglado por el artículo 15 y consiguientes del mismo reglamento. En ellos se detallan los requisitos formales a cumplir.

Hasta la resolución del mismo podrán subsanarse deficiencias formales observadas por el órgano administrativo al momento de su presentación.

El artículo 15 establece las formalidades exigidas a todo escrito presentado ante la Administración:

1. Los escritos serán redactados a máquina o manuscritos en tinta en forma legible, en idioma nacional, salvándose toda testadura enmienda o palabras interlineadas.
2. Llevarán en la parte superior un resumen de lo que se peticiona.
3. Serán suscriptos por los interesados, sus representantes legales o apoderados.
4. En el encabezamiento de todo escrito, sin más excepción que el que iniciare una gestión, debe indicarse la identificación del expediente a que corresponda, y en su caso, contendrá la indicación precisa de la representación que se ejerza.
5. Podrá emplearse el medio telegráfico para contestar traslado o vistas e interponer recursos. Sin embargo los interesados, o sus apoderados, podrán efectuar peticiones mediante simple anotación en el expediente, con su firma, sin necesidad de cumplir con los recaudos establecidos en los párrafos anteriores.

El artículo 16 establece los recaudos necesarios para iniciar una gestión ante la Administración, es también aplicable a los recursos administrativos:

1. Nombres, apellido, indicación de identidad y domicilio real y constituido del interesado.
2. Relación de los hechos y si lo considera pertinente, la norma en que el interesado funde su derecho.
3. La petición concretada en términos dados y precisos.
4. Ofrecimiento de toda la prueba de que el interesado ha de valerse, acompañando la documentación que obre en su poder y, en su defecto, su mención con la individualización posible, expresando lo que de ella resulte y designando el archivo, oficina pública o lugar donde se encuentren los originales.
5. Firma del interesado o de su representante legal o apoderado.

En la práctica no se exige el cumplimiento inmediato y estricto de todos los requisitos formales, muchos de ellos pueden obviarse y mantener la legalidad del escrito, basándose en el principio legal de informalismo consagrado en la *LNPA*: *“excusación de la inobservancia por los interesados de exigencias formales no esenciales y que puedan ser cumplidas posteriormente”*.

Sin embargo, existe una serie de requisitos indispensables que deben cumplir los recursos al momento de su emisión:

1. Que el recurso esté por escrito y, desde luego, firmado. No hay reglas explícitas sobre esta formalidad, excepto por condiciones elementales de seriedad de todo escrito. Basándose en este principio, cualquier tipo de papel y color es admitido siempre y cuando el papel utilizado sea el adecuado para dar seriedad a la escritura.

La escritura debe ser en idioma nacional pudiéndose redactar a máquina o en manuscrito. Se admite la escritura con bolígrafo, lapicera, marcador fino, etc. pero no en lápiz, ya que se rompe el principio de seriedad pedido.

Con respecto a las raspaduras y enmiendas, no requieren ser salvadas cuando se trata de correcciones del escrito poco significativas.

La firma es la expresión de voluntad del interesado. Debe acompañar todo escrito, aunque no se requiere autenticación (excepto que se trate de un poder). En caso de dudas sobre la persona de la firma, la Administración podrá acompañar las firmas y autenticarla. De no presentarse o negarse a ello, se considera como no presentado dicho recurso.

Los escritos pueden ser presentados en forma personal, en mesa de entradas u oficina del funcionario correspondiente. También por medio de carta simple o certificada. También es posible la utilización de telegrama simple, colacionado, carta documento, fax o e-mail. En todos estos casos es necesario que se permita tener certeza sobre el emisor.

La hipótesis de la oralidad establece que es posible utilizar el medio oral, tanto para solicitar el recurso como para transmitir su decisión, cuando los supuestos así lo requieren. Por ejemplo, en el caso de que el recurrente fuese un extranjero o indígena que solo pueden darse a entender mediante su lengua nativa, para ellos se requerirá de un intérprete.

2. Que se indique el nombre, apellido y domicilio del recurrente. La finalidad de los datos es identificar adecuadamente al recurrente. Si alguno de estos faltase, podrán ser utilizadas las bases de datos sobre trámites o recursos anteriores del recurrente, como por ejemplo el padrón electoral para determinar el domicilio del recurrente.
3. Que esté presentado en término, para poder acceder luego a la vía judicial. Los recursos deben ser presentados dentro de los plazos establecidos, luego de los cuales sus derechos se ven extinguidos.

b) Requisitos sustanciales

Al margen de los requisitos formales esenciales, el reglamento también recalca la obligación del recurrente de indicar en forma concreta la contradicción entre el acto recurrido y la legislación vigente.

El mismo artículo 77 del RLNPA establece la obligación del recurrente de manifestar en forma concreta su voluntad de obtener un nuevo pronunciamiento de la administración para modificar su postura frente al derecho lesionado.

Si bien el reglamento requiere una indicación clara y precisa, autores como Ernst Forsthoff observan que no todo recurrente tiene conocimientos y experiencia en el trato con autoridades, por lo cual se acepta una simple notificación de disconformidad explicando el acto que se recurre a fin de individualizarlo correctamente.

Por su parte, Cassagne, no descarta la necesidad de legitimación activa para promover el recurso administrativo. No toda persona puede interponer un recurso administrativo, quien lo promueva debe ser apto para participar en el procedimiento impugnatorio. Dicho de otra forma, debe poseer una legitimación previa, que se obtiene demostrando un derecho subjetivo o de un interés legítimo.

La Administración debe controlar el cumplimiento de este requisito en forma previa, teniendo en cuenta que resolverá la cuestión de fondo.

c) Omisiones formales o sustanciales

El criterio amplio establece que frente a omisiones en los requisitos formales, no necesariamente debe producirse el rechazo del mismo, siempre y cuando la voluntad del recurrente esté presente.

Bajo el principio de saneamiento lo que se busca es corregir partes oscuras del escrito que generen dudas o simplemente solicitar el cumplimiento de recaudos formales, interrumpiendo los términos del proceso hasta su saneamiento.

Otro criterio más estricto establece la obligación del recurrente de subsanar el defecto dentro de un plazo determinado, luego del cual pierde el derecho a recurrir.

La legislación Argentina establece un periodo para subsanar el defecto y en caso de no hacerlo, paraliza el trámite hasta que sea subsanado. Estos significan que no da por finalizado el derecho a recurrir, solo lo estanca.

Adicionalmente se acepta la complementación de un recurso con otro escrito que subsane errores o defectos del primero, permitiendo completar datos del recurso original.

CAPITULO III

Clasificación de los recursos administrativos

A. Recurso de reconsideración

Se interpone ante la autoridad que emitió el acto para que lo revoque, modifique o sustituya. Pero si el acto fue emitido en cumplimiento de orden de órgano superior, corresponde a este último resolver el recurso presentando ante órgano inferior¹.

Lo que intenta este recurso es que quien lo emitió lo reexamine detalladamente y lo corrija. El plazo para interponer este recurso es de 10 días hábiles a partir de la notificación².

Cualquiera que tenga capacidad o alegue un derecho subjetivo o un interés legítimo puede interponer este recurso.

Este recurso es optativo y ordinario, ya que no es requisito anterior al jerárquico, ni requisito previo para la acción judicial.

Procede contra actos definitivos que impidan el reclamo del particular, contra aquellos actos simples que lesionen un derecho subjetivo o un interés legítimo, contra cualquier órgano de la administración centralizada o descentralizada, incluso contra decretos del propio Poder Ejecutivo. Pero no contra actos preparatorios, pericias, informes, dictámenes o contra hechos administrativos, para los cuales se utilizan reclamos, denuncias o acciones judiciales.

Es conveniente indicar primero que el recurso administrativo ataca actos administrativos desfavorables, mientras que la reclamación y la denuncia afecta

¹ Artículos 82, 84 y 85 del Reglamento Ley Nacional de Procedimiento Administrativo.

² Artículo 84 del Reglamento Ley Nacional de Procedimiento Administrativo.

actos, hechos y omisiones administrativas. Segundo, el recurso y la reclamación defienden derechos subjetivos o intereses legítimos, la denuncia defiende intereses simples. Tercero, los recursos deben resolverse, las denuncias no. Cuarto, mientras los recursos tienen plazos de interposición -salvo la denuncia de ilegitimidad-, los reclamos no.

Tampoco puede ser interpuesto contra el silencio administrativo.

El plazo para resolver el recurso es de 30 días hábiles administrativos a partir del día próximo a la interposición del recurso si no hubo pruebas³. En caso de haber pruebas, el término se cuenta desde el día siguiente a la fecha de vencimiento del término para presentar alegato. Si una vez pasados los 30 días la Administración no responde a la presentación, se considera denegada la misma tácitamente.

Si la resolución del recurso es negativa, se produce la confirmación del acto. En cambio, si la resolución es positiva a favor del administrado, se producirá la modificación, revocación y/o sustitución del acto impugnado.

En el caso de actos definitivos o que impidan salvaguardar los intereses del particular, si el recurso de revocatoria es denegado subsidiariamente se inicia el recurso jerárquico.

Algunos autores han propuesto ideas muy interesantes con respecto a este recurso, como por ejemplo la de permitir directamente la iniciación de la acción judicial sin necesidad de agotar la vía administrativa.

Tiene como ventaja la posibilidad de demandar a la autoridad jerárquica competente (Director General o superior) en forma directa sin necesidad de perder tiempo con recursos administrativos, que al final desembocan en la decisión de la justicia.

³ Artículo 86 del Reglamento Ley Nacional de Procedimiento Administrativo.

Esta idea tiene como objetivo acortar tiempos y fundamentalmente dar la responsabilidad correspondiente a los funcionarios que imparten justicia, comprometiéndolos a actuar adecuadamente y con conciencia, ya que son responsables directos.

Si bien esta revisión judicial directa se ha aplicado satisfactoriamente en materia impositiva y de empleo público, a nivel general no se ha observado.

B. Recurso jerárquico

Es el medio que permite impugnar un acto administrativo definitivo ante el órgano superior al que emitió el mismo, con el fin de corregir la ilegitimidad e inoportunidad del acto⁴.

La resolución favorable del recurso permite la revocación o modificación del acto e inclusive la suspensión de la ejecución del mismo.

Se puede interponer directa o indirectamente luego del recurso de reconsideración, ya que es subsidiario.

Existen 3 tipos de recursos jerárquicos:

- a) El directo se interpone contra actos definitivos, ante la autoridad que los emitió y es resuelto por el Ministro.
- b) El implícito o indirecto se da cuando el particular ya ha iniciado el recurso de reconsideración y el jerárquico actúa como subsidiario.
- c) El interno procede contra actos definitivos emitidos por una autoridad inferior al ente descentralizado. Y debe ser resuelta por autoridad superior.

Este recurso se interpone ante la autoridad que dictó el acto impugnado dentro de los 15 días de notificado y será elevado de oficio dentro de los 5 días siguientes al

⁴ Artículo 89 del Reglamento Ley Nacional de Procedimiento Administrativo.

Ministerio o Secretaría de la Presidencia en cuya jurisdicción actúe el órgano emisor⁵.

La autoridad correspondiente cuenta con 30 días para resolver el recurso, contados desde la recepción de las actuaciones por la autoridad competente o desde la presentación del alegato si se presentaron pruebas⁶.

Si transcurridos los 30 días no se tienen noticias al respecto, el recurso se considera denegado tácitamente. Aunque el particular puede no aceptar la denegatoria y solicitar la expresión de la Administración.

En caso contrario, si el particular acepta la denegatoria, se agota la vía administrativa y se puede recurrir a la vía judicial.

C. Recurso de alzada

Contra los actos administrativos definitivos o que impiden totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del recurrente -emanadas del órgano superior de un ente autárquico, incluidas las universidades nacionales- procederá, a opción del interesado, el recurso administrativo de alzada o la acción judicial pertinente⁷. Este recurso tiene tendencias a desaparecer, dando lugar al control judicial directo como sucede en Estados Unidos, con la finalidad de fortalecer la responsabilidad judicial. De esta forma, existiría un control judicial independiente, contrario al actual control administrativo, influenciado con respecto a órganos del mismo ámbito.

Debe ser interpuesto dentro de un plazo de 15 días luego de la notificación de la impugnación ante el ente descentralizado que lo emitió, quien luego lo elevará al Ministerio correspondiente de oficio, dentro de un plazo de 5 días⁸.

⁵ Artículo 90 del Reglamento Ley Nacional de Procedimiento Administrativo.

⁶ Artículo 91 del Reglamento Ley Nacional de Procedimiento Administrativo.

⁷ Artículo 94 del Reglamento Ley Nacional de Procedimiento Administrativo.

⁸ Artículo 98 del Reglamento Ley Nacional de Procedimiento Administrativo.

La resolución deberá expedirse en un plazo no mayor a 30 días administrativos contados desde su presentación⁹.

El particular tiene la opción de interponer el recurso de alzada o directamente iniciar la vía judicial contra el acto. Si elige el recurso de alzada y obtiene una denegatoria, puede iniciar luego la vía judicial, pero si inicia la vía judicial directa pierde la posibilidad de interponer el recurso de alzada¹⁰.

Es obligación del Ministro correspondiente a la jurisdicción del ente descentralizado resolver el recurso. Aunque existe la posibilidad de que el Poder Ejecutivo (por medio del Secretaria de la Presidencia de la Nación) resuelva el recurso cuando este esté pendiente de resolución por el Ministro correspondiente. La resolución positiva del recurso permite la revocación, modificación o sustitución del acto, excepto cuando son actos emanados por ley del Congreso, en cuyos casos solo podrán ser confirmados o revocados. Solo se admite la modificación o sustitución de los mismos cuando mediare interés público.

D. Recurso de revisión

Procede contra actos administrativos definitivos cuando existan contradicciones en la parte dispositiva, cuando luego de su emisión se descubren documentos inexistentes o que no pudieron ser presentados como prueba al momento de la emisión, cuando el acto fue emitido basándose en documentos falsos o cuando fue emitido mediando cohecho¹¹, prevaricato¹², violencia o cualquier otro medio fraudulento que genere una irregularidad.

⁹ Artículo 98 del Reglamento Ley Nacional de Procedimiento Administrativo.

¹⁰ Artículo 95 del Reglamento Ley Nacional de Procedimiento Administrativo.

¹¹ Delito de funcionario público cometido en beneficio propio o de un tercero.

¹² Incumplimiento de los deberes de funcionario público.

El plazo para interponer el recurso es de 10 días en caso de existir contradicciones en la parte dispositiva, para los demás casos el plazo se extiende a 30 días de recobrados los documentos o de hallarse los mismos¹³.

Pueden interponerlo quienes tengan un derecho subjetivo o un interés legítimo. La presentación es ante el órgano que los emitió, quien deberá resolverlo. En caso de denegación tácita del recurso se inicia subsidiariamente el recurso jerárquico y si éste también es denegado, se puede recurrir a la vía judicial.

E. Recurso de aclaratoria

Procede contra actos en los cuales existan contradicciones en la parte dispositiva a fin de que se corrijan errores materiales, omisiones o se aclaren aspectos oscuros. Siempre salvaguardando la esencia del acto.

Algunos autores como Cassagne, lo consideran como un verdadero recurso ya que tiene por finalidad impugnar un acto administrativo.

Para otros, no es estrictamente un recurso, ya que no genera nada nuevo, simplemente trata de explicar lo sucedido.

Generalmente se presenta junto con el recurso de reconsideración ante el órgano emisor, que es el único que puede explicar sus actos.

El plazo para interponer el recurso es de 5 días contados desde la notificación del acto.

Este recurso deberá ser resuelto dentro de los 5 días posteriores a su presentación e interrumpe los plazos para interponer los demás recursos o acciones¹⁴.

En caso de no tener contestación luego de pasados los 5 días, se considera denegado tácitamente.

¹³ Artículo 22 de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo.

¹⁴ Artículo 102 del Reglamento Ley Nacional de Procedimiento Administrativo.

La aclaratoria no procede cuando el acto es nulo o inexistente por imprecisiones, omisiones o errores del mismo. En este caso, solo se debe exigir la extinción del acto.

F. Recurso de queja y amparo por mora

Son dos medios con que cuenta el particular para defender sus derechos contra la inacción de la Administración para resolver una impugnación.

El recurso de queja se da por vía administrativa y el amparo por mora se da por vía judicial.

El amparo por mora puede iniciarse directamente, sin necesidad de iniciar primero el recurso de queja o viceversa. Si el amparo por mora fuera denegado puede iniciarse el recurso de queja en sede administrativa. También puede plantearse en simultáneo.

Estos medios tienen por finalidad corregir la inacción y los defectos del trámite, agilizando el procedimiento.

La queja debe ser interpuesta ante el órgano superior jerárquico del órgano que debió emitir el acto¹⁵. El amparo por mora tramita ante la justicia¹⁶.

Para los actos definitivos es procedente el amparo por mora. Cuando no existan plazos establecidos para el acto, se podrá iniciar el amparo cuando se hayan cumplido los plazos razonables.

Para los actos de mero trámite o interlocutorios se puede iniciar el recurso de queja o el amparo por mora.

Para los informes o dictámenes son precedentes el amparo por mora y la queja.

¹⁵ Artículo 71 del Reglamento Ley Nacional de Procedimiento Administrativo.

¹⁶ Artículo 28 de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo.

El recurso de queja no tiene plazo de interposición. Una vez iniciado, la Administración deberá resolver el tema en un plazo no mayor a 5 días contados desde la presentación que el órgano inferior deberá facilitar al superior sobre el acto. La decisión sobre la queja es irrecurrible.

El amparo por mora no tiene plazo de interposición ya que depende de la omisión de la Administración.

G. Denuncia de ilegitimidad

La denuncia de ilegitimidad es un medio aceptado por la LNPA para impugnar actos administrativos cuando vencen los plazos establecidos para interponer los recursos administrativos correspondientes.

Anteriormente, había sido reconocida por La Procuración del Tesoro de la Nación en varios dictámenes.

Este medio se basa en el artículo 14 de la Constitución Nacional que establece el derecho a peticionar y en la función Pública de proteger la legalidad y los derechos individuales de los particulares.

La denuncia de ilegitimidad es considerada como un recurso informal que sustituye el recurso prescripto, por lo que han de serle aplicadas las mismas reglas inherentes a legitimación, actos impugnables y causales de ilegitimidad de los recursos.

Corresponde resolver al órgano que hubiera debido resolver el recurso, salvo que éste dispusiere lo contrario por motivos de seguridad jurídica o que, por estar excedidas las razonables pautas temporales, se entienda que medió abandono voluntario del derecho¹⁷.

¹⁷ Artículo 1, inc. e, ap. 6º, de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo.

H. Rectificación de errores materiales

No es en realidad un recurso pero permite la corrección de errores materiales, tales como errores numéricos, aritméticos, geográficos y gramaticales, siempre y cuando no alteren la esencia del acto administrativo. El procedimiento de rectificación puede ser llevado a cabo de oficio por el órgano administrativo o a petición del administrado.

Se presenta ante el órgano que lo emitió y no tiene limitaciones en cuanto a su plazo para la interposición.

La Administración deberá resolver el tema dentro del plazo general supletorio de 10 días desde su presentación¹⁸.

Va en contra de actos definitivos o interlocutorios. En caso de no tener contestación frente al pedido de corrección, se considera que el órgano correspondiente no encontró error alguno, manteniéndose en su postura.

I. Reclamo administrativo previo a la instancia judicial

a) Agotamiento de la vía administrativa

Para lograr el traspaso del reclamo de la Administración a la Justicia debemos tener presente la exigencia de dos requisitos:

- a) Primero, el agotamiento de la vía administrativa. El artículo 30 de la LNPA establece: *“El Estado nacional o sus entidades autárquicas no podrán ser demandados judicialmente sin previo reclamo administrativo dirigido al Ministerio o Secretaría de la Presidencia o autoridad superior de la entidad autárquica...”*

Sobre este punto, el artículo 32 establece una excepción: *El reclamo administrativo previo no será necesario si mediere una norma expresa que*

¹⁸ Artículo 1, inc. e, ap. 4°, de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo.

así lo establezca y cuando: a) Se tratare de repetir lo pagado al Estado en virtud de una ejecución o de repetir un gravamen pagado indebidamente b)Se reclamare daños y perjuicios contra el Estado por responsabilidad extracontractual”.

- b) Segundo, la presentación de las acciones deberá realizarse dentro del plazo de caducidad previsto en el Artículo 25 de la LNPA: *“la acción contra el Estado o sus entes autárquicos deberá deducirse dentro del plazo perentorio de noventa (90) días hábiles judiciales, computados desde que se notifique al interesado el acto expreso que agote la instancia administrativa”*

Ambos se presentan como requisitos ineludibles de acceso a la justicia, la consecuencia de su inobservancia será el rechazo de la acción.

El agotamiento de la vía administrativa como recaudo de admisibilidad llevó a que se lo exija en supuestos en los que se presenta claramente como un ritualismo inútil, dilatorio del juzgamiento judicial. Su inadecuada regulación y su irrazonable aplicación convierten el trámite previo en una carrera de obstáculos para el litigante que demora injustificadamente el acceso a la justicia.

b) Evolución del reclamo administrativo previo al judicial

Para entender la actual posición legal, es adecuado analizar cronológicamente la legislación y el contexto:

- Antes de 1900 era necesario para poder demandar a la Nación, obtener una ley del Congreso autorizando la acción judicial contra el Estado
- Ese mismo año se dictó la ley 3.952, que suprimió tal requisito sustituyéndolo por la exigencia de un previo reclamo administrativo.
- La 11.634 se crea para aclarar que toda vez que se demandara al Estado, por cualquier causa que fuera (inclusive cuando el Estado actúa como poder

público), no haría falta una ley del Congreso que lo permitiera, sino únicamente “la previa reclamación administrativa.”

- El decreto-ley 19.549/72 creó un sistema orgánico de recursos y excluyó el reclamo administrativo previo para atacar la vía judicial. Pero reemplazó los reclamos por los recursos administrativos.
- Con la reforma de 1977, mediante el decreto-ley 21.686/77, ya no era necesario formular el reclamo antes de interponer la demanda judicial.
- Ley 23.696 de 1989 suspendía todos los juicios por emergencia económica a fin de no pagar juicios por la quiebra del Estado. Esto abarcaba la suspensión de juicios ya sea en su tramitación como en su ejecución por el término de dos años. Ello implicaba en la práctica que no podía tramitarse un juicio en su contra.
- La ley 23.982 establecía la consolidación de pasivos hasta 1991 para su cancelación. Continuaba la emergencia económica.
- La Ley 25.344 del 2000, consolidaba las deudas de 1991 al 2000 y establecía su pago con bonos. Continuaba la emergencia económica.
- Actualmente el texto legal exige el reclamo administrativo previo para demandar a las entidades autárquicas, retrocediendo 30 años en la legislación. Se considera que esta medida es contraria al debido proceso y fundamentalmente al libre acceso a la justicia. “...*el Estado Nacional no podrá ser demandado judicialmente sin previo reclamo administrativo, dirigido al Ministerio o Comando en jefe que corresponda...*”¹⁹.

En conclusión, estos puntos han sido objeto de numerosos debates y críticas por parte de la doctrina.

¹⁹ Artículo 30 de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo.

Algunas posturas entienden que el agotamiento de las vías administrativas, como principio y en razón de su carácter obligatorio y de sus plazos breves irreversibles, constituye una restricción en el acceso a la justicia que debe ser tachado por inconstitucional.

Otros argumentan que lo que se critica al sistema no es el tránsito de la vía en sí mismo, sino la pérdida del derecho que ocasiona su no tránsito o su tránsito indebido.

También es importante recalcar que, quien decide el agotamiento de la vía procesal para dar paso a la judicial es la propia Administración Pública. Dicha función debería competir a un órgano externo, independiente por el cual se respete el principio de independencia o división de control.

Finalmente, hago mención a la reciente interpretación doctrinal que manifiesta el carácter optativo de los recursos administrativos como regla. Se plantea que los recursos son una garantía para la persona y no un privilegio del Estado para demorar la habilitación de la instancia judicial.

c) Interposición del recurso previo

Si bien la LNPA y el RLNPA nada indican ante quien debe presentarse el recurso, Gordillo considera que debido a la necesidad y a la organización administrativa, la presentación se llevará a cabo en las secretarías de Estado, para su posterior elevación al ministro del ramo, o autoridad superior del ente descentralizado, a fin de que emita la resolución.

Sobre los plazos, el artículo 31 del RLNPA es claro indicando que el pronunciamiento acerca del reclamo deberá efectuarse dentro de los 90 días de formulado.

Este mismo artículo también indica que vencido ese plazo de 90 días, el interesado puede requerir pronto despacho y si transcurrieren otros 45 días, podrá

iniciar la demanda judicial, la que deberá ser interpuesta en los plazos perentorios y bajos los efectos previstos en el artículo 25, sin perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción. De esta manera, se intenta que el particular pierda por un plazo computado de manera implícita y sin notificación expresa alguna, el derecho a acceder a la justicia, contradiciendo la Constitución Nacional.

Luego dicho artículo establece extensiones en los plazos: *“El Poder Ejecutivo, a requerimiento del organismo interviniente, por razones de complejidad o emergencia pública, podrá ampliar fundadamente los plazos indicados, se encuentren o no en curso, hasta un máximo de ciento veinte (120) y sesenta (60) días respectivamente”*.

Finalizados los plazos, corresponde a los ministros del Presidente expedir una resolución al respecto. La denegatoria expresa del reclamo no podrá ser recurrida en sede administrativa.

Por último, el artículo 32 de la LNPA establece que el reclamo administrativo previo no será necesario si mediare una norma expresa que así lo establezca y cuando:

- a) Se tratare de repetir lo pagado al Estado en virtud de una ejecución o de repetir un gravamen pagado indebidamente.
- b) Se reclamare daños y perjuicios contra el Estado por responsabilidad extracontractual.

J. Efectos que producen los recursos

1. Interrumpe el término: estos significa que una vez presentado el recurso, no importa si el mismo tiene defectos, ellos pueden ser salvados posteriormente sin afectar el curso del proceso.

Bajo el mismo concepto, podrán ampliarse los fundamentos del recurso.

2. No suspende la ejecución del acto administrativo impugnado, a fin de respetar el carácter de ejecutoriedad propio de los actos administrativos.

Excepcionalmente puede suspenderse cuando haya una disposición legal que así lo ordene o cuando la autoridad administrativa haya emitido una resolución suspensiva.

También se suspenderá la ejecución del acto cuando de oficio o a petición de las partes, dicha ejecución produzca un daño severo al particular o al Estado, o se descubra un vicio grave en el acto impugnado o por la afectación del interés público.

3. Suspende los efectos del acto impugnado, excepto que se haya emitido una resolución expresa en sentido contrario de una autoridad administrativa competente, que haya sido debidamente fundada y justificada.
4. Una vez presentado el recurso, mientras no se encuentre resuelto, puede modificarse o ampliarse la petición.
5. Una vez presentado el recurso jerárquico y mientras se haya pendiente de resolución, el recurrente no puede limitar, suspender o restringir las atribuciones del órgano competente que se hizo cargo de la causa. Esto significa que el órgano conserva sus enteras facultades para revocar o modificar el acto como lo haría con cualquier acto administrativo.

K. Efectos de la presentación de múltiples recursos

Cuando en un mismo escrito se han incluido varios recursos contra el mismo acto administrativo, la doctrina administrativa interpreta que solo debe tomarse en cuenta el principal, dejando de lado los restantes e indicando que los mismos no afectan al principal.

Por otro lado, en la actualidad se rechaza la presentación de recursos subsidiarios con el fin de salvar cualquier decisión denegatoria del recurso original, basándose en que no habría un interés en dicho momento para presentar el recurso.

L. Mecanismo de cumplimiento

Para asegurar la resolución de los recursos existen 4 mecanismos utilizados:

1. El funcionario es responsable administrativa, civil, patrimonial y penalmente del proceso.
2. Existe una resolución denegatoria tacita a favor del interesado para que este puede seguir con otras etapas administrativas de impugnación y poder así detener la acción lesiva de sus intereses.
3. Existe la posibilidad de iniciar el procedimiento administrativo por mora de la administración en sede judicial.
4. No solamente el funcionario es responsable patrimonial por la lesión ocasionada, la Administración General también debe responder frente al agravio ocasionado al administrado.

CAPITULO IV

Reclamo judicial

A. Clasificación

Si bien no es objeto del presente seminario analizar a fondo de los reclamos judiciales, considero conveniente resaltar los conceptos más importantes como medio de comparación con los recursos administrativos.

Habiendo ya definido con anterioridad el concepto de reclamo judicial, podemos enfocarnos en los diversos mecanismos del administrado tendientes a obtener la revisión judicial de las decisiones emanadas de la Administración Pública que lesionen sus derechos y pretensiones:

- a) La primera opción es la impugnación judicial de actos administrativos de alcance individual y general.

El artículo 23 de la LNPA establece que podrá impugnarse un acto administrativo particular cuando:

1. Revista calidad de definitivo y se hubieren agotado a su respecto las instancias administrativas.
2. Pese a no decidir sobre el fondo de la cuestión, impida totalmente la tramitación del reclamo interpuesto.
3. Se diere el caso de silencio o de ambigüedad a que se alude en el artículo 10.
4. La Administración violare lo dispuesto en el artículo 9.

El artículo 24 de la LNPA establece que podrá impugnarse un acto administrativo general cuando:

1. Un interesado a quien el acto afecte o pueda afectar en forma cierta e inminente en sus derechos subjetivos, haya formulado reclamo ante la autoridad que lo dictó y el resultado fuere adverso o se diere alguno de los supuestos previstos en el artículo 10.
 2. La autoridad de ejecución del acto de alcance general le haya dado aplicación mediante actos definitivos y contra tales actos se hubieren agotado sin éxito las instancias administrativas
- b) Recursos judiciales contra las decisiones de los órganos administrativos sobre diversas materias a los que en doctrina suele llamárselos excepcionales o directos.

B. Requisitos

Cualquiera sea el método de impugnación elegido, el administrado deberá cumplir con las condiciones de admisibilidad inherentes a todo tipo de demanda judicial (agotar la vía administrativa, realizar el proceso en los plazos establecidos, legitimidad por la cual se recurre).

El juez deberá verificar la existencia de los recaudos comunes que establece el código procesal y debe también examinar el cumplimiento de las condiciones especiales de admisibilidad establecidas en la LNPA. El artículo 25 de dicha Ley 19.549 establece que la acción contra el Estado o sus entes autárquicos deberá deducirse dentro del plazo perentorio de 90 días, computados de la siguiente manera:

- a) Si se tratare de actos de alcance particular, desde su notificación al interesado.
- b) Si se tratare de actos de contenido general contra los que se hubiere formulado reclamo resuelto negativamente por resolución expresa, desde que se notifique al interesado la denegatoria.
- c) Si se tratare de actos de alcance general impugnables a través de actos individuales de aplicación, desde que se notifique al interesado el acto expreso que agote la instancia administrativa.
- d) Si se tratare de vías de hecho o de hechos administrativos, desde que ellos ocurrieren.

Cuando en virtud de norma expresa la impugnación del acto administrativo deba hacerse por vía de recurso, el plazo para deducirlo será de 30 días desde la notificación de la resolución definitiva que agote las instancias administrativas. El incumplimiento de estos requisitos puede llevar al rechazo de la demanda.

C. Aclaraciones generales

Sobre el contenido, el reclamo tratará sobre los mismos hechos y derechos que se venía planteando desde un principio, por lo que la demanda judicial generada no puede versar sobre lo que no haya sido objeto de reclamación previa administrativa.

Por otro lado, las vías de impugnaciones son excluyentes, no optativas por el recurrente. Esto significa que el afectado no puede elegir la vía judicial (acción o recurso directo) para proteger sus derechos. Es la ley quien corrobora los requisitos previos y quien decide el tribunal competente, el plazo y el modo.

Sobre el patrocinio letrado, como el proceso administrativo se basa en la informalidad en favor de administrado²⁰ no se exige la participación de un abogado. Pero cuando el expediente pasa a fuero judicial, se intima al administrado a que los escritos sean suscriptos por profesional, bajo pena de no haber presentado el recurso. Frente a estos problemas, la jurisprudencia ha optado, según el caso, por utilizar Defensores Públicos Oficiales.

Estas son algunas de las trabas diarias que los tribunales deben sortear por falta de legislación sobre las acciones judiciales sobre actos administrativos. Coincido con el principio de Hauriou: *“l’essentiel n’ est pas toujours de vider les questions, mais de les placer dans une bonne voie de solution”* que significa: *“lo esencial no es siempre resolver las cuestiones, sino colocarlas en una buena vía de solución”*.

D. Opinión de juristas del derechos administrativo

Según Tomás Hutchinson, actualmente los recursos judiciales interpuestos con el objeto de impugnar un acto administrativo generan un gran desorden. La legislación que regula estos recursos judiciales no fue creada de manera armónica, ya que a lo largo de los años fueron agregándose distintas modalidades, por diferentes causas y, a veces, en conjunto con otras normativas que nada tenían que ver con las primeras. Define a los recursos directos o acciones contempladas en la norma como elementos objetivos que no son generadores de litigiosidad alguna, ya que no hay contraparte con un interés o pretensión opuesta. Esto último, podría ser interpretado como una inconstitucionalidad, ya que sería el Estado, quien no encontraría un espacio para entablar una defensa en juicio.

²⁰ Artículo 1 inc. c, de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo.

Pablo Gallegos Fedriani, en coincidencia con lo expuesto por Hutchinson, señalando que ante un acto administrativo que causa estado será recurrible dentro del plazo de treinta días ante la Cámara en lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, considera que existe un vacío legal debido a que la normativa, por ejemplo, no incluye el modo en que la Cámara deberá tratar la cuestión o hasta donde se podrá revisar, entre otras cuestiones no reguladas debidamente. Por otro lado, considera que no debe dejar de tener presente que el concepto de acto administrativo es de una gran amplitud y en la cual quedan comprendidas situaciones diversas tales como cuando la prefectura impone una sanción al sereno de un buque que se ha quedado dormido o a un buque que pescó más de lo debido, o cuando el Banco Central (BCRA) decide cerrar una entidad financiera, lo que hace complicada la legislaciones de recursos judiciales precisos.

Para Armando Canosa, los recursos directos podrían ser entendidos como verdaderas acciones, ya que se estaría iniciando un proceso y así incentivando al magistrado a administrar justicia. Sin embargo, considera improductivo iniciar un largo debate en torno a intentar dilucidar por qué se los conoce como recursos y no como acción, cuando se sabe que lo estudiado es empleado para iniciar un proceso y no para que la decisión emanada de una resolución judicial sea revisada, es decir, una acción y no un recurso, respectivamente. Por otra parte se suma a la postura que cree encontrar en este recurso directo ciertos caracteres marcadamente inconstitucionales ya que podría considerárselos opuestos a lo dispuesto por el artículo 116 del texto constitucional.

Fernando García Pullés, considera que el resultado judicial de interponer un recurso directo hoy es altamente impredecible, lo que necesariamente debe incentivar a buscar una solución. Afirma que no existe un solo recurso directo con

un solo contenido, siendo algunos de ellos opuestos a una sanción, a una fiscalización o a un control, o a alguna actividad desarrollada por parte del Estado. También indica que resulta difícil y complejo, ser capaz de articular todas estas modalidades en un concepto tan controvertido como lo es el recurso directo. Considera inaceptable la instauración de un recurso directo por otro medio que no sea una ley, argumentando que la competencia de los tribunales sólo puede ser establecida por una ley

Por su parte, Carlos Balbín considera que cada recurso directo tiene sus particularidades, siendo muchos los casos en donde el letrado se pregunta si verdaderamente es necesario agotar la vía administrativa antes de disponerse a interponer un recurso directo. Esta disparidad de caracteres, genera inevitablemente un obstáculo para lograr un efectivo acceso a la justicia y un respeto a los derechos reconocidos constitucionalmente

Finalmente, Ernesto Alberto Marcer, desde su experiencia personal indica que *“estamos ante un verdadero desastre normativo donde es muy difícil encontrar soluciones homogéneas porque pensemos que esto no sólo pasa acá, sino que también pasa en las Cámaras Federales del interior donde cada uno resuelve las cuestiones de la forma que le parece”*²¹. A pesar de que hubo algunos intentos de unificación, Marcer sostiene que actualmente existe un gran número de propuestas y sugerencias -algunas de ellas valiosísimas- que deberían ser consideradas seriamente por el Poder Legislativo.

En resumen, el régimen actual debe sufrir alguna modificación porque no sólo es un problema lógico para la administración de justicia, sino que también de los propios particulares.

²¹ Jornadas de derecho administrativo, universidad de derecho de Bs. As., 2015.

CAPITULO V

Aspectos prácticos

A. Reglas de formulación

1. **Exhaustividad:** se refiere a considerar todos los aspectos del problema que se trata. Deben brindarse argumentos firmes del caso.
Es mejor un buen escrito, completo y razonado a un escrito vago en fundamentos y reservado en su razonamiento, que por lo general desencadena una resolución negativa.
2. **Concisión:** el escrito debe ser completo para exponer lo mejor posible el caso pero de ninguna manera debe utilizar términos repetitivos, poco claros o inconcretos que lleven a una dilatación de los plazos de resolución.
3. **Sistematización:** el escrito debe ser ordenado. Debe utilizarse una codificación tal que permita caracterizar y dar a entender rápidamente el hecho impugnado, sus fundamentos y el objetivo del recurso.
4. El administrado debe hacer una clara división y exposición de las cuestiones de hecho y de derecho, para simplificar la resolución de los mismos por quien corresponda.
5. **Graduación de los argumentos:** cuando en un recurso se expongan varias razones de ilegitimidad de un acto, el recurrente deberá ordenar sus fundamentos ponderando según la importancia de cada uno.
6. **Vicios:** se deberán exponer los vicios del acto administrativo.
7. **Precisión:** es conveniente antes de firmar el recurso controlar la terminología legal utilizada para que la presentación sea lo más clara y precisa posible.

B. Estructura formal de un recurso

Si bien no hoy un modelo de recurso general para todos los casos, existen requisitos básicos a tener en cuenta al momento de confeccionar un recurso.

1. En el margen superior se expone el lugar y la fecha en que interpone el recurso.
2. Luego deberá indicarse el tipo de recurso planteado.
3. Se deberá indicar la autoridad a quien está dirigido el recurso, el sancionador.
4. Después debe presentar identidad quien suscribe el recurso.
5. En el cuerpo del escrito deberá exponerse en forma resumida el acto impugnado, el recurso planteado y expediente correspondiente.
6. Luego deberán exponerse las pretensiones solicitadas y los fundamentos en los que se basa dicho recurso. En este apartado podrán agregarse las pruebas correspondientes.
7. Por último se reiterará por un petitorio todo lo solicitado anteriormente.
8. El saludo es simple y va acompañado de la firma del solicitante.

C. Ejemplo practico

El siguiente es un recurso simple de reconsideración presentado contra el superior de quien emanó la resolución administrativa.

MODELO DE RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

(En tercera persona)

Mendoza – Mendoza: Mayo 10 de 2015

(Lugar y Fecha)

Objeto: Interponer recurso de reconsideración
Referencia: Resolución N°

Al Sr.:

Jefe Comisaría Distrito (sancionador)

Su despacho.-

I. Presentación y Objeto

Quien suscribe, Sargento de Policía NN (M.I.N° 18.992.020) con prestación de servicios en esta Dependencia a su cargo, habiéndose notificado en la fecha del contenido de la Resolución N° por la cual se le aplicó una sanción administrativa consistente en siete (7) días de arresto, sin perjuicio del servicio, por infracción al artículo 25° inciso 9) del Régimen Disciplinario Policial, se dirige a Ud. a los efectos de interponer este recurso de reconsideración, conforme lo previsto por el artículo 117° del citado cuerpo legal, en la forma y plazos previstos;

II. Pretensión

Es pretensión de este recurrente, en uso del derecho a ser oído, acudir a esa instancia a los fines que por contrario imperio **deje sin efecto** la sanción impuesta, de acuerdo a los fundamentos de hecho y de derecho que a continuación expondrá, haciendo reserva del derecho a recurrir jerárquicamente conforme el artículo 118° del R.D.P.;

III. Fundamentos

Del contenido de la resolución por la cual se le aplica la sanción administrativa, resulta **un error de hecho** al atribuírsele a este recurrente una omisión cometida por otro. En sus considerandos se expresa que *“...el causante, Sargento de Policía NN...ha llegado tarde al servicio sin haber justificado las causas de su falta de puntualidad...lo cual corrobórase de la lectura del Libro Parte Diario...que la conducta del citado Suboficial se encuentra tipificada en el artículo 25° inciso 9) del Régimen Disciplinario Policial...”*

Al respecto, señala quien suscribe, que el día en que ocurriera la llegada tarde al servicio, ocurrió un imprevisto debidamente informado al Encargado de Turno, Sargento Ayudante GG y cuya copia acompañase para probar tal situación. En esa oportunidad, el transporte urbano de pasajeros que este recurrente toma para arribar a su lugar de trabajo, sufrió un desperfecto que retrasó su servicio y así fue informado jerárquica y formalmente.

Es informe, dando cuenta de esta situación fue cursado en tiempo y forma, por lo que estimase que el citado Suboficial Superior pudo haber omitido informar a su vez al Oficial de Servicio, por lo que deberá deslindarse la responsabilidad que se atribuye a quien suscribe.

El error de hecho es una causal suficiente para dejar sin efecto la resolución mencionada, en consideración a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 1° del Régimen Disciplinario que estipula: *“...no se impondrá sanción alguna sin que sea indudable el hecho que la motiva...”* y, concordantemente, el segundo párrafo del artículo 8° del mismo reglamento, que expresa: *“...La sola afirmación del superior basta para acreditar la falta, **mientras no se demuestre fehacientemente lo contrario**, salvo que se trate de transgresiones que requieren información sumaria...”* que se ha remarcado en negrita en su parte pertinente para destacar lo que se expone como fundamento de derecho para anular la resolución impugnada.

PROVEER DE CONFORMIDAD, SERÁ JUSTICIA. Firma

(Saludo)

Conclusión

Frente a una decisión de la Administración que lo perjudica o afecta, el particular siempre tiene la posibilidad de exigir en forma gratuita que la cuestión se vuelva a examinar por parte del mismo funcionario que dictó el acto o de su más alto superior.

Los recursos son las formas que tiene el ciudadano de cuestionar una resolución en La Administración Pública para que sea modificada o dejada sin efecto.

La administración tiene la obligación de dar el trámite del recurso administrativo que corresponda a cualquier presentación del interesado, de la que surja claramente la intención de impugnar un acto administrativo, más allá de su errónea calificación.

En los trámites administrativos es muy frecuente toparse con problemas tales como demoras, reticencia a mostrar expedientes o simplemente existen o se generan disconformidades con su resolución.

Los recursos administrativos o en su defecto, los supletorios judiciales permiten al administrado expresarse, ser escuchados y exigir una contestación al respecto.

Si bien se observan y critican inconsistencias legislativas al respecto, considero que con mayor independencia en los controles es factible lograr la unificación legal necesaria para hacer menos engorroso el trámite recursal en favor de los particulares, quienes son objetivamente, los verdaderos perjudicados en el hecho.

Bibliografía

- ABERASTURY Pedro y BLANKE Herman. Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa. Ed. Universitaria, Bs. As. 2011.
- CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo, t.II, Ed. Abeledo-Perrot, Bs. As., 2002.
- DROMI, José R. Instituciones de Derecho Administrativo, Ed. Astrea, Bs. As., 2003.
- FARRANDO, Ismael y otros. Manual de Derecho Administrativo. Ediciones Depalma Bs. As., 1996.
- GARZA REYNA, Alfredo. Recursos contra los actos administrativos, 2004.
- GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo, t.III, Ed. Macchi, Bs. As., 2007.
- GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo, t.IV, Ed. Macchi, Bs. As., 2004.
- HUTCHINSON, Tomás. Régimen de Procedimientos Administrativos. Ley 19549, 2° ed. Actualizada, Ed. Astrea, Bs. As. 1994.
- JORNADA DE DISCUSIÓN SOBRE LOS RECURSOS JUDICIALES DIRECTOS, Universidad de derecho de Bs. As., 2015.
- MARIENHOFF, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo, t.II, Ed. Abeledo-Perrot, Bs. As., 1975.
- LEY 19.549 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
- REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Decreto n° 1883/91.