



## ÍNDICE GENERAL

### RECURSOS ADMINISTRATIVOS

#### PRÓLOGO

I.	XXVII
II. Objetivo de la Obra	XXX
III. El Exceso de información	XXXI
IV. Situación actual de los recursos	XXXII
V. Los jerarcas de la administración y los recursos	XXXIV
VI. Aspectos metodológicos de la Obra	XXXV
VII. Palabras finales	XXXVII

#### CAPÍTULO I

##### PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Principios del procedimiento administrativo	1
1.1. Principio de eficacia	1
1.2. Principio de orden y decoro	2
1.3. Principio de oficialidad	3
1.4. Principio de verdad jurídica objetiva	4
1.5. Principio de juridicidad	5
1.6. Principio de formalismo moderado	7
1.6.1. Principio a favor del particular	8
1.6.2. ¿Cuándo se admite el formalismo moderado?	9
1.6.3. Improcedencia del formalismo moderado	10
1.7. Principio del debido proceso	11
1.7.1. ¿Qué comprende el principio del debido proceso?	13
1.7.2. La posición de la jurisprudencia	14
1.7.3. Crítica al criterio oficial	14
1.7.4. El derecho a tener un abogado	16
1.7.5. La no obligatoriedad de patrocinio letrado	17
1.7.6. Razones para exigir el patrocinio letrado	18
1.7.7. Una situación de asimetría	19
1.7.8. La exigencia de patrocinio letrado para satisfacer el derecho de defensa	20
1.7.9. Conclusiones	21
1.8. Principio de ausencia de costas	23
1.9. Principio de transparencia	24
1.9.1. Antecedentes	24
1.9.2. ¿Qué es el derecho a la información?	25
1.9.2.1. ¿Como se efectiviza este derecho?	25
1.9.2.2. El orden jurídico positivo	26
1.9.3. Importancia de los archivos en el periodismo de investigación	28
1.9.3.1. Sanford y el decálogo de los periodistas	28
1.9.4. La tensión entre el derecho a la información y la intimidad	29
1.9.4.1. La segunda tensión: el derecho de información y el secreto de Estado	29
1.10. Principio de colaboración	30
1.10.1. Clasificación de los informes	32
1.10.2. Omisión de informes	32

## **CAPÍTULO II**

### **ASPECTOS FORMALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

1. Las partes en el procedimiento	33
1.1. Los menores adultos. La falta de regulación	34
1.2. Las normas del Código Civil	34
1.3. El caso de los menores emancipados	35
1.4. Los sordomudos y dementes	37
1.5. Situaciones especiales	37
1.6. Muerte o incapacidad sobreviniente	38
1.7. Las personas públicas estatales	38
2. La Legitimación para ser parte en el procedimiento administrativo	39
2.1. Derecho subjetivo e interés legítimo	39
2.1.1. La dogmática jurídica	39
2.2. Las teorías del Derecho Administrativo	41
2.2.1. Las teorías de la exclusividad o concurrencia	41
2.2.2. La doctrina germana. Derecho subjetivo y derechos reflejos	41
2.2.3. La teoría francesa. Poderes individuales y generales	42
2.2.4. La doctrina española	42
2.2.5. La distinción de las normas	43
2.2.6. La tesis de la utilidad garantizada	44
2.2.7. Situaciones anormales	45
3. Los Plazos en el procedimiento administrativo	46
3.1. Carácter del plazo	47
3.1.1. Casos de perentoriedad	48
3.2. Cómputo de los plazos	49
3.3. ¿Cómo se cuentan los plazos?	49
3.3.1. Notificación el día sábado	50
3.3.2. El plazo de gracia	50
3.4. Ampliación o prórroga de los plazos	51
3.4.1. ¿Prórroga o ampliación?	51
4. Notificaciones	52
4.1. ¿Qué es la notificación?	52
4.2. Importancia	52
4.3. Actos que deben ser notificados	53
4.4. Forma de las notificaciones	55
4.5. Personal	55
4.6. No personal	56
4.6.1. Cédula	56
4.6.2. Telegrama	56
4.6.3. Carta certificada	56
4.6.4. Oficio impuesto	57
4.6.5. Carta documento	57
4.7. Doctrina contraria al telegrama y carta documento	58
4.8. Mi opinión	58
5. Los edictos	58
5.1. Cómputo del plazo en los edictos	59
6. Contenido de las Notificaciones	59
6.1. Una norma ilegítima	60
6.2. Aspectos que sería conveniente incluir	61
6.3. Diligenciamiento de las notificaciones	61
6.4. Incumplimiento de los requisitos en las notificaciones	62
6.5. Validez de la notificación en contravención con las normas	63
7. El expediente administrativo	63
7.1. Crítica a la definición	64
7.2. Mi definición de expediente administrativo	64

7.3. Exigencias prácticas del expediente	65
7.4. Compaginación de expedientes	65
7.5. Foliaturo	65
7.6. Anexos	66
7.7. Expedientes incorporados	66
7.8. Desgloses	67
7.9. Inicio de actuaciones con expedientes desglosados	67
8. Formalidades de los escritos	68
8.1. Las formalidades que debe observar un escrito administrativo	68
8.2. Las formalidades exigidas por la Ley	69
8.3. Requisitos de los escritos	71
8.4. Identificación del interesado	72
8.5. Hechos	72
8.6. Petición	73
8.7. Prueba	74
8.8. Firma a ruego. Una norma discriminatoria	74
8.9. La norma jurídico positiva	74
8.10. Analfabetismo	75
8.10.1. La situación del analfabeto	76
8.11. Autenticidad de la firma	76

### **CAPÍTULO III CONCEPTO DE RECURSO**

1. Introducción	79
2. Antecedentes históricos	79
2.1. Origen y significado del vocablo	80
2.2. Recursos, reclamaciones y denuncias. Similitudes y diferencias	81
2.3. Requisitos de los recursos administrativos	81
2.3.1 Oportunidad del control de los requisitos	82
2.4. Elementos caracterizadores del recurso administrativo	82
3. Distintas teorías que explican el concepto de recurso	83
3.1. La tesis finalista	83
3.2. La teoría orgánica	83
3.3. La teoría de la sustantividad jurisdiccional	84
3.4. La tesis impugnatoria	85
3.5. La tesis del control	86
3.5.1. Mi crítica a la teoría del control	86
4. Mi concepto de recurso administrativo	89
4.1. Explicación de la definición	89

### **CAPÍTULO IV RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**

1. Concepto	91
2. Distintas denominaciones	91
3. Ventajas del recurso de reconsideración	91
3.1. Críticas	92
4. Órgano competente	95
4.1. El primer caso: subsistencia de la delegación	95
4.2. Segundo caso: expiración de la delegación	96
5. Plazo para interponerlo	97
6. Plazo para resolver	98
7. ¿Quiénes pueden interponer el recurso?	98
8. Frente a qué actos procede	99
8.1. Casos de improcedencia	100
9. Carácter opcional del recurso	100

10. Efectos	100
11. ¿Cómo se articula el recurso?	101
12. Tácticas y estrategias al interponer el recurso de reconsideración	102
12.1. La renuncia al recurso de reconsideración	102
12.2. El cambio de autoridades	103
12.3. El recurso de reconsideración como elemento probatorio	103
12.4. El recurso de reconsideración como mecanismo de negociación	104
13. Síntesis del recurso de reconsideración	105

## **CAPÍTULO V**

### **RECURSO JERÁRQUICO**

1. Una aproximación a la Jerarquía	107
2. Una perspectiva distinta	109
2.1. Circunstancias actuales de la jerarquía	110
3. Origen	111
3.1. Distintas definiciones	112
3.2. Mi concepto	112
3.3. Derivaciones de la jerarquía	113
3.4. Problemas de la jerarquía	114
3.4.1. Teoría de la obediencia absoluta	114
3.4.2. Teoría de la reiteración	114
3.4.3. Derecho de examen	114
3.5. Crítica a las referidas teorías	114
4. Hacia una nueva Jerarquía	115
4.1. La ética en la dirección	115
4.2. Los agentes	116
4.3. Los directores	117
4.4. Reflexiones sobre la jerarquía.	118
5. Concepto de recurso jerárquico	119
5.1. La concepción orgánica	120
5.2. La tesis impugnatoria	120
6. Diversas denominaciones	121
7. Regulación normativa y tendencias actuales	121
7.1. Ante quién se interpone	122
7.2. Autoridad ante quien se dirige el recurso	123
7.3. Autoridad que resolverá el recurso	124
7.4. Antecedentes del Jefe de Gabinete de Ministros	124
7.4.1. Relación entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Jefe de Gabinete de Ministros	125
7.4.2. La relación jerárquica	126
7.4.3. Diferencia entre responsabilidad política y el ejercicio de la administración	126
7.4.4. Atribuciones del Presidente de la Nación hacia el Jefe de Gabinete	127
7.4.5. Antecedentes que refuerzan el criterio expuesto	127
7.4.6. Relación entre el Jefe de Gabinete de Ministros y los Ministros	128
7.5. Actos contra los que procede	129
7.5.1. Actos excluidos	130
7.6. Motivos para recurrir	132
7.6.1. Oportunidad	132
8. Legitimación	132
9. Plazos	133
10. Tramitación del recurso	134
10.1. Jerárquico en subsidio	134
10.2. Prueba y alegato	135

10.3. Dictamen jurídico	135
10.3.1. ¿Qué es dictaminar?	136
10.3.2. Lo que un dictamen no debe ser	136
10.3.3. Objetivos del dictamen jurídico	137
10.3.4. La falta de dictamen jurídico y la teoría de la subsanación	137
10.3.5. Dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación	140
10.3.6. Intervención de la Procuración del Tesoro de la Nación	140
10.3.7. ¿Quiénes pueden solicitar la intervención de la Procuración del Tesoro?	143
10.3.8. Requisitos previos a la intervención de la Procuración del Tesoro de la Nación	144
11. Plazo para resolver	145
12. Decisión expresa	145
12.1. Denegación tácita	145
13. Síntesis del recurso jerárquico	146

## **CAPÍTULO VI RECURSO DE ALZADA**

1. Centralización y descentralización	147
1.1. Descentralización: clases	148
1.2. Consideraciones sobre centralización y descentralización	149
1.3. Desconcentración	149
1.4. Ente descentralizado y órgano desconcentrado: Diferencias	150
2. Concepto de recurso de alzada	151
3. Fundamento	152
3.1. ¿Qué es la tutela?	152
4. Procedencia del recurso de alzada	153
4.1. Actos contra los que procede	155
5. Situación jurídico institucional del Hospital Garrahan	156
5.1. Marco normativo del Hospital Garrahan	157
5.1.1. La Ley 17.102.	157
5.1.2. Decreto 598/87	161
5.1.3. Decreto 815/89	161
5.2. Consideraciones sobre el Hospital Garrahan.	161
6. Fundamentación del recurso de alzada	162
7. Autoridad competente para resolver el recurso de alzada	162
8. Alcance de la decisión	163
9. Opción a favor del particular	163
10. Habilidad de la instancia judicial	164
11. Plazos administrativos y judiciales	164
12. Síntesis del recurso de alzada	165

## **CAPÍTULO VII IMPUGNACIÓN DE ACTOS DE ALCANCE GENERAL**

1. Régimen jurídico	167
1.1. ¿Reglamento o acto de alcance general?	168
1.2. Distintas vías de impugnación	170
1.3. Doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación	171
2. Autoridad competente para resolver las impugnaciones	175
3. Efectos de la declaración de nulidad	178
4. Fundamentos para dejar sin efecto un acto administrativo de alcance general y los alcances de la sentencia	180
5. Síntesis de la Impugnación de actos de alcance general	183

## **CAPÍTULO VIII RECURSO DE REVISIÓN**

1. Concepto	185
1.1. Explicación de mi definición	185
2. Naturaleza jurídica de la revisión	187
3. Procedencia	188
3.1. Condición de los documentos	190
3.2. ¿Taxatividad del artículo 22?	192
4. Plazo para interponerlo	192
5. Órgano ante el cual se presenta	193
6. Plazo de resolución	193
7. Síntesis del recurso de revisión	194

## **CAPÍTULO IX ACLARATORIA**

1. Noción conceptual	195
2. Mi concepto	195
3. Procedencia	196
4. Plazo de interposición	196
5. Plazo para resolver	197
6. Efectos de la aclaratoria	197
7. Síntesis de la aclaratoria	198

## **CAPÍTULO X DENUNCIA DE ILEGITIMIDAD**

1. Nociones preliminares	199
2. La recepción en la Ley y la cuestión en la doctrina	200
2.1. La postura negatoria	201
2.2. La postura afirmativa	201
3. Concepto	202
4. El problema del plazo	202
5. Autoridad competente para resolver	204
6. Conclusiones	205

## **CAPÍTULO XI LA QUEJA**

1. Concepto	207
2. Exclusión de la queja	207
3. Plazo para resolver	209
4. Ante quién se presenta	209
5. Consecuencias de la resolución favorable de la queja	210
6. Consideraciones en torno a la queja	210
7. Síntesis de la Queja	210

## **CAPÍTULO XII AMPARO POR MORA DE LA ADMINISTRACIÓN**

1. La inacción de la Administración	211
2. Las opciones del particular	212
3. La espera y el pronto despacho	213
4. Silencio administrativo	213
5. El amparo por mora de la Administración	214
5.1. Concepto.	214
5.2. El primer requisito: La mora	215
5.3. Legitimación activa	217
5.4. Legitimación pasiva	217

5.5. La tramitación del amparo por mora de la Administración	217
6. Costas	219
7. Recurso de apelación	220

### **CAPÍTULO XIII**

#### **RECLAMO ADMINISTRATIVO PREVIO**

1. Concepto	221
2. El origen histórico	222
3. Antecedentes constitucionales	223
4. Etapas del reclamo administrativo previo	224
4.1. La etapa de incertidumbre (1863-1900)	225
4.2. Etapa legislativa (1900-1934)	228
4.3. La etapa de las excepciones (1934-1972)	229
4.4. La etapa restrictiva (1972-2000)	230
4.5. La etapa de ampliación	232
5. Las excepciones	234
6. Requisitos formales	235
7. Identidad del recurrente: legitimación	236
8. Oportunidad	236
9. Efectos de la interposición del reclamo administrativo previo. Prescripción de la acción	236
10. Finalidad del reclamo administrativo previo	238
11. Plazos para interponer la acción judicial. La caducidad del art. 25 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos	240
12. El silencio de la Administración y el pronto despacho	241
13. Inaplicabilidad del artículo 25 Ley Nacional de Procedimientos Administrativos	243
14. Conclusiones	244

### **CAPÍTULO XIV**

#### **UN CONSEJO DE ESTADO PARA LA REPÚBLICA ARGENTINA**

1. Consideraciones en torno al sistema recursivo	245
2. Proyecto de ley de creación del Consejo de Estado	250
Título I	250
Órgano de Control	250
Capítulo I	250
Del Consejo de Estado	250
Nombramiento	251
Remoción	251
Incompatibilidades	252
Recusación y excusación	252
División en salas	252
Resoluciones plenarias	253
Reglamento interno	253
Funciones del presidente	254
Carácter de las audiencias	254
Facultades del Consejo de Estado	254
Capítulo II	254
De la competencia del Consejo de Estado	254
Actos excluidos del control	255
Capítulo III. Reglas procesales	255
Cómputo de los plazos	255
Representación y patrocinio	255
Notificaciones	255

Título II	255
De los recursos	255
Capítulo I	255
De los recursos en general	255
Los recursos	255
Legitimación	256
Forma y contenido del recurso	256
Plazos para recurrir	256
Suspensión de los plazos para recurrir	256
Capítulo II	257
De los recursos en particular	257
Recurso de reconsideración	257
Resolución del recurso de reconsideración	257
Recurso jerárquico	258
La remisión de las actuaciones	258
Recurso de alzada	258
Elección de la vía judicial o de la administrativa	258
Recurso de revisión	259
Capítulo III	259
Del procedimiento ante el Consejo de Estado	259
Intervención del Ministerio o Secretaría correspondiente	259
Posibilidad de revocar o modificar el acto impugnado	260
Pedido de suspensión del acto impugnado	260
Admisión de las pruebas	261
Producción de las pruebas	261
Impulso de oficio	261
Designación de los peritos	261
Alegatos	261
Capítulo IV	262
De la resolución de los recursos	262
Facultades del Poder Ejecutivo Nacional	262
Aclaratoria	262
Capítulo V	263
Disposiciones Complementarias	263
Efectos del incumplimiento de los plazos	263
Normas supletarias	263
 BIBLIOGRAFÍA	 265