

nos Aires, daba una acción judicial a '*cualquier individuo de la Municipalidad e igualmente a cualquier ciudadano portuario*'. Una especie de acción popular incluía el art. 90 de la ley electoral, 8871. Pero tal vez la más común sea la del juicio de *habeas corpus*, en el cual no se hace valer un derecho propio" (Armando E. Grau).

Ninguna duda cabe que la expresión más palmaria de la acción popular es el *habeas corpus*, cuando puede deducirlo cualquier persona contra una autoridad pública, sin representar al beneficiario. Así lo ha entendido la C.S.N., en el caso "Lumelli, Omar Pablo", 21/11/958, *Follos*, 242, p. 302; y así también lo consagraron los arts. 16 de la Constitución de Corrientes de 1889 y 32 de la de Entre Ríos de 1883.

II. PROTECCIÓN ADMINISTRATIVA. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

§ 191. 1. PROCESO Y PROCEDIMIENTO. Proceso deriva del latín *processus* y significa avanzar, marchar hacia un fin determinado, no de una sola vez, sino a través de sucesivos momentos. Equivocamente se suele confundir proceso y procedimiento como términos sinónimos.

Proceso es un concepto teleológico. Procedimiento un concepto formal. Proceso es el conjunto de actos que tienen por finalidad esencial llegar al dictado de otro acto determinado: el acto jurisdiccional. Es una secuencia de actos que tienen por fin decidir una controversia, por parte de una autoridad imparcial e independiente.

Procedimiento señala un aspecto externo de actos desenvueltos progresivamente. La mera serie o sucesión de actos coordinados basta para constituir un procedimiento; no alcanza para caracterizar un proceso. Todo proceso implica el procedimiento; pero en cambio no todo procedimiento comporta un proceso (Balbé, Nava Negrete).

El proceso tiene como objeto la protección del derecho subjetivo mediante la actuación del derecho objetivo, y en su relación debe tenerse en cuenta tanto el interés privado de los litigantes como el interés público en el mantenimiento del orden jurídico. Sirve para dar satisfacción jurídica a las pretensiones, por medio de un órgano estatal instituido especialmente

para ello, independiente y supradenado a las partes. Proceso es sinónimo de proceso judicial. Y Derecho Procesal constituye el conjunto de *normas jurídicas* que disciplinan la actividad jurisdiccional del Estado.

El concepto de proceso queda restringido sólo a aquél que tiene por objeto realizar la función jurisdiccional a través de un órgano imparcial e independiente. Toda la serie de actos realizados en cumplimiento de una función estatal quedarán englobados dentro del concepto genérico de procedimiento; así, tenemos *procedimiento legislativo*, cuando se refiere a la serie de actos necesarios para dictar una ley; *procedimiento administrativo*, o serie de actos necesarios para dictar un acto administrativo, y *procedimiento judicial*, la serie de actos que realiza el órgano judicial para dictar una sentencia. "De allí —como señala Díez— resulta que sólo el procedimiento judicial puede ser el que dé lugar a un proceso considerado en sentido técnico."

Bien dice Nava Negrete: "El proceso es un procedimiento en el que se opera o efectúa una función estatal, la jurisdiccional."

En fin, digamos que en la *justicia* podemos hablar de procedimiento como concepto formal y proceso como concepto teleológico; y en la *Administración* sólo tenemos un término: procedimiento, para abarcar los dos aspectos; tanto la serie de actos (aspecto formal), como el fin a que están destinados: dictar un acto administrativo (aspecto teleológico). Se concluye que el término procedimiento administrativo tiene una ambivalencia formal y teleológica (Gordillo, Díez, Grau, Fiorini, y otros).

Todo lo expuesto se puede resumir así:

Procedimiento Legislativo (en la función legislativa = O.L.).

Procedimiento Administrativo (en la función administrativa = O.L., O.E. y O.J.).

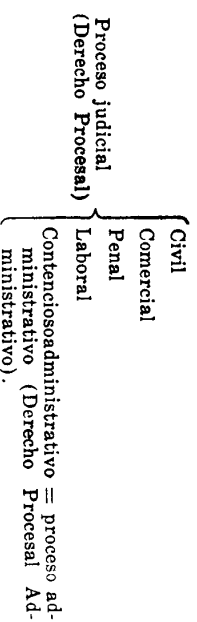
Procedimiento Judicial = *Proceso judicial* (en la función jurisdiccional = O.J.).

Entre los diversos procesos judiciales, estudiados por el Derecho Procesal, tenemos el proceso judicial civil, comercial, penal, laboral, minero, contenciosoadministrativo, etcétera.

El *proceso judicial contenciosoadministrativo* se refiere a las contiendas entabladas por un particular contra la Administración; es un tipo especial de proceso judicial para el conocimiento y decisión de controversias, conflictos o causas administrativas.

§ 192. Modernamente se ha simplificado la denominación y se habla de *proceso administrativo*, estudiado por una rama especial del Derecho Procesal, el *Derecho Procesal Administrativo* (González Pérez). En otros términos, el Derecho Procesal Administrativo se refiere sólo a los procesos judiciales contra la Administración; no abarca el estudio del procedimiento administrativo en que se desenvuelve la función administrativa. En consecuencia, debe reservarse la noción de proceso para la función judicial y la de procedimiento para la función administrativa; así calificados los dos por la misma materia, se puede llamar al primero *proceso administrativo* y al segundo *procedimiento administrativo*.

Abreviadamente digamos:



§ 193. 2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

a) El *procedimiento administrativo* y la *función administrativa*. El procedimiento administrativo es la serie de actos en que se desenvuelve la actividad o función administrativa; por ella entendemos —reiteramos lo dicho en el capítulo XI— toda la actividad estatal residual que no es sustancial u orgánicamente actividad gubernativa, legislativa y jurisdiccional.

"El procedimiento administrativo es a la función administrativa lo que el acueducto al agua que por el mismo corre." La realización de la función administrativa requiere un procedi-

miento, un cauce formal por el que se exterioriza la actuación administrativa del Estado.

Atento al concepto de función administrativa adoptado, tenemos procedimiento administrativo en toda la actividad del órgano ejecutivo, judicial y legislativo que no sea específicamente actividad gubernativa, jurisdiccional y legislativa.

Por lo expuesto, se advierte que existen procedimientos administrativos no sólo dentro del ámbito de los órganos ejecutivos (centralizados, descentralizados: entes autárquicos, empresas del Estado, entes federales o interprovinciales, etc.), sino también de los órganos legislativos y jurisdiccionales. En estos dos últimos casos se trata, en general, de todo lo que se refiere a la organización interna, medios materiales y personales de los respectivos organismos; por ejemplo, lo relacionado con el nombramiento y remoción de personal, sanciones disciplinarias, recursos, contrataciones, etcétera.

Por ello, los decretos del Poder Ejecutivo reglamentando el procedimiento administrativo no son aplicables, en principio, sino a los propios órganos administrativos, pero no a los que dependen de otros poderes. Con todo, los principios fundamentales a aplicarse son los mismos y —como señala Gorriño— en ausencia de normas específicas (recordar arts. 68 y 99, Const. Nac.) para el procedimiento administrativo de los órganos legislativos y jurisdiccionales, le son de aplicación analógica las existentes para el procedimiento administrativo de los órganos dependientes del Poder Ejecutivo.

b) *Concepto*. “El procedimiento administrativo es la parte del Derecho Administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa” (Gorriño).

En sentido similar, la ley austríaca establece en su art. 37 que el fin del procedimiento es determinar los hechos relevantes para la resolución de una cuestión administrativa y “dar a las partes oportunidad para hacer valer sus derechos e intereses”.

En consecuencia, estudia la participación y defensa del interesado en todas las etapas de preparación de la voluntad administrativa y su impugnación a través de los recursos, reclamaciones y denuncias administrativas.

Lo esencial del procedimiento administrativo es la tramitación e impugnación de actos. El principio de legalidad rige toda la actividad administrativa; entonces, cualquiera que sea la manera como ella se manifiesta, mediante hechos, actos, contratos, etc., la voluntad administrativa resulta de un “conjunto de trámites y formalidades” (Savagnés Laso) o de “una serie de operaciones legalmente establecidas” (Zanobini).

c) *Legislación positiva*. En todos los casos la Administración Pública usa de procedimientos administrativos normativamente reglados. Así, en nuestro orden jurídico positivo, existen —entre otros— los siguientes procedimientos:

1. *Legislación nacional*: ley 15.265; ley de Aduana; decr. 7520/44; decr. 21.680/49; decr. 19.041/51; decr. 2126/61; ley 13.064; decr. ley 23.354/56; decr. 5720/72; leyes 3952, 11.634, 19.549 y su decreto reglamentario, etcétera.

2. *Legislación provincial*: Buenos Aires, decr. 5614/67 y ley 7647/70; Córdoba, deers. 17.181/37 y 1885/48 modificados por ley 5350/72; Entre Ríos, decr. ley 3377/44; Formosa, decr. 575/62; Jujuy, leyes 1886 y 1969; Mendoza, decr. acuerdo 65/38; Misiones, ley 47; San Juan, ley 3216; Santa Fe, decr. 10.204/58; Santiago del Estero, ley 2296; Tucumán, decr. 69/44.

d) *Procedimiento administrativo y derecho administrativo*. Las normas reguladoras del procedimiento administrativo forman parte del Derecho Administrativo; éste regula en su unidad la función administrativa en sus más diversas manifestaciones: sujeto, objeto, competencia, forma, efectos, garantías, etcétera.

El procedimiento, en cuanto cauce formal de la función administrativa, constituye una parte de la materia regulada por el Derecho Administrativo; hay una relación de especie a género.

e) *Procedimiento administrativo y proceso administrativo*. El procedimiento administrativo es una parte del Derecho Administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa.

El proceso administrativo, como luego veremos, estudiado por el Derecho Procesal Administrativo, se refiere únicamente a los litigios judiciales contra la Administración. Es la medida

de fiscalización de la Administración, en la esfera judicial, ante terceros imparciales e independientes.

De allí que se hable también de justicia administrativa. En esta expresión adjetivada, el sustantivo ofrece el género propio y el adjetivo la diferencia específica; la justicia no procede de la Administración (procedimiento administrativo) sino que tiene por objeto la Administración (proceso administrativo). Se examina judicialmente la actividad administrativa, por intermedio del ejercicio de diversas acciones procesales administrativas. Así tenemos:

Procedimiento administrativo
Derecho Administrativo
Recursos administrativos
Proceso administrativo
Derecho Procesal
Acción procesal administrativa

El procedimiento administrativo forma parte del Derecho Administrativo y regla los recursos —en sentido genérico— que permiten la impugnación administrativa de la voluntad administrativa.

El proceso administrativo forma parte del Derecho Procesal y regla las acciones procesales que permiten la impugnación judicial de la voluntad administrativa.

§ 194. 3. PRINCIPIOS JURÍDICOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Los principios jurídicos que informan el procedimiento administrativo son: *a)* Legalidad objetiva; *b)* Oficialidad; *c)* Informalismo en favor del administrado; *d)* Debido proceso —garantía de defensa—; *e)* *Igualdad*; *f)* Carácter escrito; *g)* Ausencia de costas.

En ese orden los analizaremos:

a) *La legalidad objetiva.* El procedimiento administrativo es objetivo, en el sentido que tiende no sólo a la protección del recurrente —derechos subjetivos— sino también a la defensa de la norma jurídica objetiva con el fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el funcionamiento administrativo.

Como consecuencia de este principio el procedimiento se caracteriza por lo siguiente: 1. Es instructorio; 2. Se impulsa de oficio; 3. Priva el principio de la verdad material, por opo-

sición a la verdad formal; 4. El desistimiento del recurrente no exime a la Administración de la obligación de determinar si existe o no ilegitimidad, incluso el fallecimiento del recurrente no varía tal conclusión. Iniciado el procedimiento, la Administración debe continuar de oficio hasta averiguar la verdad de la denuncia o del recurso.

Todas estas *derivaciones jurídicas*, del principio de legalidad objetiva, tienen por finalidad justamente fiscalizar la Administración, suprimir la arbitrariedad irresponsable, promover la regularidad administrativa y afianzar los principios de seguridad jurídica y eficacia.

b) *La oficialidad.* En virtud del principio inquisitivo o de oficialidad, incumbe a la autoridad administrativa dirigir el procedimiento y ordenar la práctica de cuanto sea conveniente para el esclarecimiento y resolución de la cuestión planteada. El principio inquisitivo es el que domina el procedimiento administrativo; en cambio, el principio dispositivo —a instancia de parte— prevalece en el proceso judicial.

Como señalamos anteriormente, este principio deriva de la legalidad objetiva, y produce las siguientes consecuencias jurídicas:

1. *Impulsión de oficio.* El procedimiento puede ser iniciado de oficio o a petición de parte, pero la impulsión corresponde en todos los casos a la Administración [ley 19.549, art. 1º, inc. a)]. No obstante ello, es admisible la caducidad o perención por la paralización de un procedimiento. La continuación del mismo no depende de la voluntad del particular sino de la Administración. En la actuación de los órganos administrativos no se debe satisfacer un interés individual solamente, sino también el propio interés de la Administración, de allí que la inacción del administrado pueda determinar en algunos casos la paralización del procedimiento [ley 19.549, art. 1º, inc. e), ap. 9].

En cuanto a la *caducidad de los procedimientos*, nuestra ley procedural dispone en su art. 1º, inc. e), ap. 9: “*Transcurridos sesenta días desde que un trámite se paralice por causa imputable al administrado, el órgano competente le notificará que, si transcurrieren otros treinta días de inactividad, se declarará de oficio la caducidad de los procedimientos, archivándose se el expediente.*”

*"Se exceptúan de la caducidad los trámites relativos a pre-
visión social y los que la Administración consideraren que deben
continuar por sus particulares circunstancias o por estar com-
prometido el interés público. Operada la caducidad, el interesa-
do podrá, no obstante, ejercer sus pretensiones en un nuevo ex-
pediente, en el que podrá hacer valer las pruebas ya produci-
das. Las actuaciones practicadas con intervención de órgano
competente producirán la suspensión de plazos legales y regla-
mentarios, inclusive los relativos a la prescripción, los que se
reiniciarán a partir de la fecha en que quedare firme el auto
declarativo de caducidad."*

La impulsión de oficio es el principio predominante; sólo por excepción puede corresponder la impulsión del procedi-
miento al administrado (ver art. 4º, dect. 1759/72), en aque-
llos trámites en los que medie sólo su interés privado.

El procedimiento administrativo se diferencia del proceso
civil (proceso judicial común) porque en éste la impulsión es
de las partes y se puede extinguir mediante desistimiento o
transacción.

En cambio, en el procedimiento administrativo, la Admi-
nistración no está obligada a ceñirse a los puntos reclamados
por el particular, pues pueden haber otros vicios.

2. *Instrucción.* Significa que la obtención de pruebas y
averiguación de hechos puede ser efectuada a petición de parte
o de oficio. La Administración debe cooperar en la reunión de
elementos de juicio [ley 19.549, art. 1º, inc. a].

3. *Verdad material.* Mientras que en el proceso civil el
juez debe necesariamente constreñirse a juzgar según pruebas
aportadas por las partes (verdad formal), en el procedimiento
administrativo el órgano debe ajustarse a los hechos, prescin-
diendo de que hayan sido alegados y probados por el particular
o no (verdad material). Si la decisión administrativa no se
ajustara a los hechos materialmente verdaderos su acto estaría
viciado.

c) *Informalismo en favor del administrado.* Uno de los
aspectos fundamentales del procedimiento administrativo es la
carencia de formas escritas: su *informalismo*. El mismo debe
ser interpretado en favor del administrado. Así lo ha enten-
dido el derecho español y lo ha aceptado el nuestro.

El Tribunal Supremo de España declaró en 1922 que "las
reclamaciones producidas en vía gubernativa no están some-
tidas a formalidades precisas, debiendo interpretarse su conte-
nido con espíritu de benignidad" (Pera Verdagner). Esta doc-
trina se ha venido aplicando en beneficio de los recurrentes,
evitando que por defecto de forma dejen de tramitarse recur-
sos erróneamente calificados (Garrido Falla).

En el derecho argentino, la Procuración del Tesoro de la
Nación, ha entendido en este sentido que el informalismo es
únicamente para el administrado, quien puede invocar la elas-
ticidad de las normas en tanto y cuanto lo beneficien.

No puede ser invocado por la Administración para eludir
facultades regladas. El informalismo en favor del administra-
do es un paliativo para la falta de regulación integral y ade-
cuada, para la falta de límites concretos a la actividad admi-
nistrativa. Instituir un formalismo y un formalismo tan esté-
ril como pernicioso para la Administración Pública, servirá en
la práctica para frustrar los escasos remedios procesales que
las leyes acuerdan a los administrados (Dictámenes de la Pro-
curación del Tesoro de la Nación, t. 39, p. 115; t. 66, p. 225;
t. 70, p. 210).

Como aplicaciones prácticas de este principio, mencionemos
de manera ejemplificativa las siguientes: 1. No es menester
calificar jurídicamente las peticiones; 2. Los recursos pueden
ser calificados erróneamente; 3. Los recursos administrativos
han de interpretarse no de acuerdo con la letra de los escritos,
sino conforme a la intención del recurrente (Dictámenes Procu-
ración del Tesoro de la Nación, t. 73, p. 86; t. 68, p. 210; t. 83,
p. 72); 4. La Administración debe corregir evidentes equivoca-
ciones formales de los administrados; 5. La equivocación del
destinatario del recurso tampoco afecta su procedencia; 6. Si
no consta la fecha de notificación del acto impugnado o de la
presentación del recurso debe entenderse que el mismo ha sido
interpuesto en término.

La nueva ley de procedimiento administrativo nacional re-
cepta este principio jurídico de origen jurisprudencial. Al
respecto, el art. 1º, inc. c), establece la "*excusación de la inob-
servancia por los intereses de exigencias formales no esen-
ciales y que puedan ser cumplidas posteriormente.*" El dect.
1759/72, art. 5, inc. c) señala al órgano competente el dejar

de subsanar de oficio o hacer subsanar por el interesado los defectos de que adolezcan las peticiones.

d) *Debido proceso* (garantía de defensa). El principio constitucional de la defensa en juicio, del debido proceso, es por supuesto aplicable en el procedimiento administrativo con un criterio amplio, no restrictivo.

Es un principio axiológico fundamental de la Constitución Nacional (art. 18) "*el que nadie puede ser condenado sin ser oído*". Estas garantías que rigen en el proceso judicial también se aplican al procedimiento administrativo. Ha sido consagrado por la jurisprudencia argentina incluso para organismos públicos no estatales; por ejemplo, la Federación Argentina de Box "aplicó una sanción sin darle audiencia al sancionado, para formular descargos y otorgarle una razonable oportunidad, para producir la prueba que eventualmente pudiera ofrecer (...)" el olvido de la garantía consagrada por el art. 18 de la Constitución torna arbitraria e ilegal la medida dispuesta por la Federación y debe dejarse sin efecto por vía de recurso de amparo" (C. N. Crim. y Correc. de la Capital, *in re* "González Lorenzo", 1960, en *LL*, t. 99, ps. 738/753).

El debido proceso adjetivo importa en sí un criterio de eficacia administrativa, en cuanto asegura un mejor conocimiento de los hechos y una más justa decisión de la Administración; y de eficacia política en vista del legítimo ejercicio del poder con la aprobación de los gobernados.

La garantía de defensa, como efectiva posibilidad de participación útil en el procedimiento, comprende varios aspectos—que deben ser aplicados e interpretados razonablemente—como señala la ley de procedimiento administrativo nacional [art. 1º, inc. f)].

1. *Derecho a ser oído*, que a su vez presupone:

—Publicidad del procedimiento. Leal conocimiento de las actuaciones administrativas (vistas, traslados, etc.). El secreto sólo se justifica en casos excepcionales y por decisión expresa de autoridad competente [art. 2º, inc. c), ley 19.549 de procedimiento administrativo nacional].

—Oportunidad de expresar sus razones antes y después de la emisión del acto administrativo, interponiendo recursos.
—Derecho a 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 que se planteen o debatan cuestiones jurídicas.

2. *Derecho a ofrecer y producir prueba*. Lo que comprende:

—Derecho a que toda prueba razonablemente propuesta sea producida.
—Que la producción de la prueba sea efectuada antes que se adopte la decisión.
—Derecho a controlar la producción de la prueba sustentada por la Administración.

3. *Derecho a una decisión fundada*.

—Consideración expresa de sus argumentos y de las cuestiones propuestas. Obligación de decidir expresamente las peticiones.

—Obligación de la Administración de fundar sus decisiones.

e) *La igualdad*. Cuando existen intereses contrapuestos de los administrados en un procedimiento (por ej., concursos, licitaciones públicas, franquicias, exenciones, etc.), éste adquiere carácter contradictorio y la Administración está obligada a dar una participación igualitaria a los interesados, so pena de ilegitimidad de la decisión por afectar la imparcialidad que debe guardar en el trámite.

Existe interés público en controlar los actos de la Administración, asegurando a los cointeresados o contrainteressados una participación útil en el procedimiento. El principio de la igualdad supone un tratamiento igual para situaciones iguales.

f) *Celeridad, economía, sencillez, eficacia*. Principio jurídico inherente al procedimiento administrativo, es la "*Celeridad, economía procesal, sencillez y eficacia en los trámites, quedando facultado el Poder Ejecutivo para regular el régimen disciplinario*"—como lo prevé el art. 1º, inc. b), de la ley 19.549 de procedimiento administrativo nacional—*que asegure el decoro y el orden procesal. Este régimen comprende la potestad de aplicar multas hasta cien pesos, cuando no estuviere previsto un monto distinto en norma expresa, mediante resoluciones que, al quedar firmes, tendrán fuerza ejecutivo.*" El mismo cuerpo

normativo confiere un amparo judicial por mora de la Administración (art. 28).

g) *Cardácter escrito.* En el derecho argentino el procedimiento administrativo es escrito; excepcionalmente se encuentra la oralidad, como por ejemplo en el procedimiento administrativo impositivo (Giuliani Fonrouge).

Además, algunas legislaciones establecen la oralidad como complemento; por ejemplo, la ley de procedimiento administrativo de Santiago del Estero (ley 2296, art. 23), dispone que podrán gestionarse verbalmente la reiteración de oficios, entrega de poder, edictos, documentos, la corrección de errores materiales, etcétera.

h) *Ausencia de costas.* En el procedimiento administrativo no hay condenación en costas; lo que en muchas oportunidades se identifica casi totalmente con un principio de gratuidad. Por ejemplo, si el recurrente pierde el recurso sólo debe abonar los gastos de sellado, en caso que los haya. También corren por su cuenta los honorarios del letrado. Si triunfa en el recurso, la solución no varía; esto es violatorio de un elemental principio de justicia.

La regla es, en definitiva, que tanto la Administración como la parte recurrente, deben sufragar sus propios gastos.

La Administración no puede fijar costas ni regular honorarios. En su caso, en nuestro derecho dicho reclamo requiere ser planteado ante el órgano jurisdiccional; la Administración no puede hacer una condenación en costas a una de las partes.

Por último, recuérdese que en el orden nacional se ha suprimido el sellado de actuación en el procedimiento administrativo (ley 16.450, art. 6º).

§ 195. 4. PROTECCIÓN ADMINISTRATIVA. Es la protección a las situaciones jurídicas subjetivas que se desarrolla en el ámbito de la Administración, por la que se controla la legitimidad y oportunidad de los actos que ella dicte o ejecute. Esta fiscalización puede desarrollarse de oficio o a instancia de parte.

a) *Control administrativo de oficio.* Es una fiscalización realizada por la misma Administración, en ejercicio de una auténtica función de autocontrol, por la que puede ex-

tinguir o modificar actos viciados, siempre que no lesione la estabilidad de las relaciones y situaciones jurídicas particulares (arts. 17 y 18, ley 19.549; art. 3º, dect. 1759/72).

b) *Control administrativo por impulso particular.* Los medios administrativos para la protección de los administrados. El control administrativo a petición de parte, titular de situaciones jurídicas subjetivas (derecho subjetivo, interés legítimo, interés simple) puede realizarse por diversos medios o remedios administrativos de impugnación de actos, hechos u omisiones dictados o ejecutados por un órgano estatal en ejercicio de la función administrativa: 1. Recursos administrativos. 2. Reclamaciones administrativas. 3. Denuncias.

§ 196. 5. MEDIOS DE PROTECCIÓN ADMINISTRATIVA. a) *Concepto.* Como ya señalamos, entre los medios de protección jurídica tenemos los recursos administrativos *strictu sensu*, las reclamaciones y las denuncias.

Recurso administrativo. En sentido amplio entendemos por recurso administrativo el remedio de protección jurídica al alcance del administrado para impugnar actos y hechos administrativos que lo afectan; para la defensa de sus derechos respecto de la Administración Pública. En este aspecto, recurso administrativo es sinónimo de remedio administrativo, comprensivo de los recursos *strictu sensu*, reclamaciones y denuncias. Como indica Marienhoff, "es un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa, con el objeto de obtener, en sede administrativa, su reforma o extinción".

En sentido restringido, el recurso administrativo es un remedio administrativo específico, diverso de la reclamación y la denuncia, por el que se atacan solamente actos administrativos y se defienden derechos subjetivos o intereses legítimos. El recurso debe tramitarse y resolverse a diferencia de la denuncia.

En síntesis, "Es una pretensión deducida ante un órgano administrativo por quien está legitimado para ello, con el fin de obtener la revocación, sustitución o modificación de un acto administrativo, dictado por ese mismo órgano o por el inferior jerárquico. El administrado puede atacar el acto administrativo por razones de legitimidad o de oportunidad y su actividad conduce a la defensa de un derecho subjetivo o de un interés legítimo lesionado por el acto" (Díez).

Reclamación administrativa. Es un pedido que se hace a la autoridad administrativa para que haga uso de la facultad de revocar o modificar los actos de la Administración.

En la reclamación se pueden impugnar tanto actos como hechos u omisiones administrativas, en defensa de derechos subjetivos e intereses legítimos.

Denuncia. Por medio de la denuncia pueden impugnarse actos, hechos u omisiones administrativas y pueden defenderse intereses simples. Como señala Zanobini, la denuncia es una declaración de conocimiento, mientras que el recurso es una declaración de voluntad del administrado. En otros términos, es la información que un particular hace a un órgano administrativo sobre un vicio en la actividad administrativa. Puede hacerla cualquier persona sea o no la afectada por el acto, hecho u omisión. La autoridad que la recibe no tiene obligación de tramitarla y resolverla.

En síntesis, doctrinariamente digamos:

<i>Criterios de diferenciación</i>	<i>Recurso</i>	<i>Reclamación</i>	<i>Denuncia</i>
1. Actividad administrativa cuestionada (aspecto objetivo).	Actos administrativos.	Actos, hechos u omisiones administrativas.	Actos, hechos u omisiones administrativas.
2. Situación jurídica tutelada (aspecto subjetivo).	Derechos subjetivos e intereses legítimos.	Derechos subjetivos e intereses legítimos.	Intereses simples.
3. Por la tramitación y resolución (aspecto formal, de actividad o procedimiento).	Obligación de la Administración de tramitar y resolver.	Obligación de la Administración de tramitar y resolver.	Sin obligación para la Administración de tramitarla o resolverla.

Sin embargo, la formulación teórica que precede no se adecua siempre a la realidad legislativa y a la práctica administrativa, como veremos en los siguientes casos:

1. El recurso de queja, procede contra hechos irregulares cometidos por la Administración en la tramitación del procedimiento. Por ello, el derecho español, con mejor criterio, lo llama simplemente *queja*, asimilándolo a las reclamaciones y excluyéndolo de los recursos que teóricamente sólo proceden

contra actos administrativos. El recurso de queja no es tal, sino una reclamación (art. 71, decr. 1759/72).

2. La denuncia, como dijimos, sólo tutela intereses simples. En cambio, con la llamada *denuncia de ilegitimidad* es posible impugnar actos administrativos que afectan derechos subjetivos o intereses legítimos; por ejemplo, cuando el término para recurrir ha expirado [arts. 1º, inc. e), 6º, ley 19.549].

3. En cuanto a la obligación de tramitar y resolver la impugnación, que teóricamente existe en los recursos y en la reclamación administrativa, se ha hecho extensiva a la mencionada denuncia de ilegitimidad, en el orden práctico.

b) *Naturaleza jurídica.* El recurso administrativo —en sentido amplio— es un medio de defensa de los derechos del particular ante el órgano administrativo. Jurídicamente, ese medio de defensa se caracteriza por ser un *derecho* en sustancia y un *acto* en su forma, en su interposición procesal.

§ 197. 6. RECURSO ADMINISTRATIVO Y ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA. Cabe distinguir los recursos administrativos de las acciones procesales administrativas, propias éstas del denominado *proceso administrativo*.

Los medios jurídico-procesales de la administrados (recursos y acciones) de defensa contra la actividad administrativa, se dividen en:

a) *Recursos administrativos*, por ejemplo, recurso jerárquico, de reconsideración, jerárquico impropio, o de alzada, etcétera.

b) *Acciones procesales administrativas*, por ejemplo, acción subjetiva de plena jurisdicción, acción objetiva de anulación, acción de lesividad, interpretación, etcétera.

Los primeros (recursos administrativos) se desenvuelven dentro del procedimiento administrativo y se tramitan por lo tanto ante la misma Administración. Las segundas (las acciones procesales administrativas) se tramitan ante un tribunal de justicia imparcial e independiente y conforman el proceso administrativo, también denominado *contencioso administrativo*, o justicia administrativa.

Resumiendo, podemos caracterizar las diferencias específicas entre *recursos administrativos* y *acciones procesales administrativas*, de la siguiente manera:

<i>Criterios de diferenciación</i>	<i>Recursos administrativos</i>	<i>Acciones procesales administrativas</i>
1. Por la naturaleza de la función estatal que se ejerce.	Función administrativa (OE, OL y OJ).	Función jurisdiccional (OJ).
2. Por el carácter en que actúa el que decide.	Como parte en el procedimiento.	Como tercero imparcial en el proceso.
3. Por la extensión del control.	Control de legalidad (legitimidad y oportunidad).	Control de legitimidad.
4. Por las situaciones jurídicas tuteladas.	Derechos subjetivos, intereses legítimos e intereses simples.	Derechos subjetivos e intereses legítimos.
5. Por las facultades procedimentales del órgano que decide.	— Impulsión de oficio. — Principio de la veracidad material.	— Instancia de parte. — Principio de la veracidad formal.
6. Por la naturaleza del acto que decide.	Acto administrativo.	Acto jurisdiccional (sentencia).
7. Por la eficacia y recurribilidad de la decisión.	Impugnabile por otro recurso administrativo y luego por acciones judiciales. La Administración está parcialmente limitada por la decisión; puede revocar, sustituir o modificar el acto salvo estabilidad o cosa juzgada administrativa.	Fuerza de verdad legal; inmutable una vez agotados los recursos jurisdiccionales de que fuera susceptible. La sentencia es vinculante también para el juez.

§ 198. 7. CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. Los remedios o recursos del procedimiento administrativo (recurso en sentido estricto, reclamación y denuncia) se clasifican en reglados y no reglados. Los primeros (reglados) tienen su fuente en ley formal o reglamento. Los no reglados, son aquellos cuya existencia es implícita y resultan de origen analógico o interpretativo (Martenhoff, Gordillo).

Esta clasificación doctrinaria de recursos *reglados y no reglados*, que en otros tiempos era de significativa trascendencia teórico-práctica, con la sanción de la ley 19.549 y su decreto reglamentario, que ha instituido en nuestro país una regulación integral de los recursos administrativos en el orden nacional,

ha desaparecido virtualmente su interés en mantenerla. Ahora, cabe afirmar que en principio todos los recursos administrativos son reglados. En la ley 19.549 sólo la mera reclamación y la mera denuncia han escapado a la normación positiva.

Antes de la sanción de la ley nacional de procedimientos administrativos, eran recursos no reglados de origen analógico o interpretativo, los recursos de revisión, aclaratoria, reconsideración, jerárquico no reglado; tampoco estaba reglada la denuncia de ilegitimidad.

Desde otro enfoque, teniendo en cuenta la finalidad perseguida con su interposición por parte del interesado, distinguimos los recursos *impugnativos* de los *complementarios*. Los primeros tienen por objeto rebatir, combatir, impugnar en su forma. En cambio, los segundos serían aquellos que se interponen durante el trámite del procedimiento o luego de terminado, no con la finalidad de impugnar, sino de lograr una decisión que en alguna medida perfeccione tanto el acto que resuelve un recurso como un trámite determinado o su cumplimiento por parte de la Administración.

Son recursos impugnativos: 1. de reconsideración (arts. 84 R. y 100 R.); 2. de apelación jerárquica menor [art. 87, inc. a) R.]; 3. de apelación jerárquica mayor [art. 87, inc. b) R.]; 4. jerárquico directo (art. 89 R.); 5. jerárquico en subsidio (art. 88 R.); 6. jerárquico interno o menor (art. 93 R.); 7. de alzada (art. 94 R.); 8. de revisión (art. 22, Ley); 9. denuncia de ilegitimidad [arts. 1º, inc. e), 6º, ley 19.549]; 10. reclamo administrativo (art. 30, ley 19.549).

Son recursos complementarios: 1. de queja (art. 71 R.); 2. de rectificación (art. 101 R.); 3. de aclaratoria (art. 102 R.).

De acuerdo con el *órgano competente para resolver* los recursos pueden distinguirse:

1º El mismo órgano que dictó el acto impugnado (recurso de reconsideración, revisión, rectificación y aclaración).

2º Órgano superior al que dictara el acto objeto del recurso (recurso de apelación jerárquica menor y mayor, jerárquico y denuncia de ilegitimidad).

3º Órgano que dicta el acto general, cuando se impugnen actos individuales dictados en su cumplimiento (art. 75 R.).

Tomando así en cuenta la jerarquía o niveles jerárquicos de los órganos que resuelven los recursos tenemos: 1º Órgano

con categoría jerárquica inferior a director general o equivalente (recurso de reconsideración, apelación jerárquica menor, recurso de apelación jerárquica mayor, revisión). 2º Órgano superior con categoría jerárquica de director general o equivalente (recurso de reconsideración, apelación jerárquica mayor, queja, revisión). 3º Autoridad superior del ente descentralizado con personalidad jurídica (recurso jerárquico interno o menor, art. 93 R., reconsideración y recurso de revisión). 4º Ministro (recurso jerárquico, cuando se trate de materias vinculadas al régimen económico y administrativo del ministerio, arts. 89 y 90 R.; denuncia de ilegitimidad, recurso de revisión). 5º Poder Ejecutivo (recurso jerárquico, de alzada, revisión, denuncia de ilegitimidad).

8. FORMALIDADES PROCESALES COMUNES A LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. Todas las normas de procedimiento administrativo que reglan la intervención de los interesados en el mismo, son aplicables a los recursos. El art. 77 del decr. 1759/72 remite a las disposiciones comunes que van del art. 15 al 62.

Los recursos deberán presentarse en forma escrita, indicándose en la parte superior la suma del petitorio. La ley acepta el medio telegráfico para interponer recursos y contestar vistas. También deberá indicarse la identificación del expediente (art. 15, decr. 1759/72). El recurrente tiene derecho a que se le selle y suscriba una copia de los escritos que presenta (art. 30, decreto reglamentario).

En el escrito, siguiendo la práctica procesal judicial, deberá indicarse la representación que se invoca, acompañándose con la presentación inicial el instrumento que la acredita (art. 31, reglamento). Sin embargo, los padres que comparezcan en representación de sus hijos, y el cónyuge que lo haga en nombre del otro, no tendrán obligación de presentar las partidas correspondientes, salvo que fundadamente le fueran requeridas. La representación será testimoniada en la forma usual por instrumento público, aunque se autoriza la carta poder con firma autenticada por autoridad policial, judicial o escribano público (art. 32, decr. 1759/72). El mandato también se puede otorgar ante la autoridad administrativa correspondiente (art. 33). Esta clase de mandato se rige por normas administrativas, lo cual significa que no se derogan los principios establecidos por el Código Civil, arts. 1882 a 1885.

Los menores adultos tendrán plena capacidad para intervenir directamente en procedimientos administrativos como parte interesada en la defensa de sus propios derechos subjetivos o intereses legítimos (art. 3º, *in fine*, decr. 1759/72).

El escrito de interposición del recurso deberá expresar la relación de hechos y sus antecedentes, acompañándose e indicándose las pruebas que lo respaldan. La forma de ofrecer y sustanciar la prueba se regirá por las disposiciones propias del decreto reglamentario y del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación en subsidio (art. 111, decr. 1759/72).

El administrado, en los recursos, a diferencia de cualquier otra presentación escrita ante la Administración pública, será necesario que exprese en forma concreta la conducta o acto que estime como legítimo para sus derechos o intereses (art. 77, decr. 1759/72). El petitorio, en efecto, no podrá referirse en forma genérica a una nulidad o revocatoria, pues deberá expresar además el objeto preciso del contenido de la pretensión (art. 82, decr. 1759/72).

Todo escrito inicial o en el que se deduzca un recurso deberá presentarse en mesa de entradas o receptoria del organismo competente o podrá remitirse por correo. Los escritos posteriores podrán presentarse o remitirse igualmente a la oficina donde se encuentre el expediente. La autoridad administrativa deberá dejar constancia en cada escrito de la fecha en que fuere presentado, poniendo al efecto el cargo pertinente o sello fechador. Los escritos recibidos por correo se considerarán presentados en la fecha de su imposición en la oficina de correos. A pedido del interesado el agente postal deberá sellarle una copia para su constancia (art. 25, decr. 1759/72).

9. PRESUPUESTOS PROCESALES COMUNES A LOS RECURSOS.

A) *Actos impugnables.* La ley 19.549 y su reglamentación discriminan una amplia posibilidad de recurrimiento e impugnación de la actividad administrativa. Se admite la impugnabilidad de los llamados actos administrativos de alcance particular y general (arts. 23 y 24, ley 19.549 y 73, decr. 1759/72), cuando se hubiera dado o comenzado a dar aplicación.

Sistematizando el objeto de la impugnación digamos que ésta puede comprender: a) *Hechos u omisiones* (recurso de queja, art. 71 R.; recurso de rectificación, art. 101 R.; y reclamo administrativo, art. 30, ley 19.549). b) *Actos definitivos*

[recursos de reconsideración, arts. 84 y 100 R.; de apelación jerárquica mayor, art. 87, inc. b) R.; jerárquico, art. 88 R.; de alzada, art. 94 R.; denuncia de ilegitimidad, arts. 1º, inc. e), 6º, ley 19.549]. *c) Actos que impidan totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del interesado* [recursos de reconsideración, art. 84 R.; de apelación jerárquica mayor, art. 87, inc. b) R.; jerárquicos, arts. 88, 89 y 93 R.; de alzada, art. 94 R.; denuncia de ilegitimidad, arts. 1º, inc. e), 6º, ley 19.549]. *d) Actos interlocutorios o de simple trámite que lesionen derechos subjetivos o intereses legítimos* [recurso de reconsideración, art. 84 y de apelación jerárquica menor, art. 87, inc. b), decr. 1759/72]. *e) Actos de alcance general*, cuando se hubiere dado o comenzado a dar aplicación (art. 73 R.). *f) Actos firmes* (recurso de revisión, art. 22 de la ley 19.549 y art. 84 del decreto reglamentario respecto del recurso de reconsideración).

B) *Infracción jurídica. Ilegitimidad e inoportunidad.* Tratándose de recursos, dentro de la instancia administrativa, señala Fiorini (*Los recursos en la ley de procedimientos administrativos de la Nación*, en *LL*, del 11/9/72, t. 147), las infracciones jurídicas impugnables puede referirse a la legitimidad o al mérito de los actos, ya sea en forma conjunta o separada. La ley 19.549 en su art. 18 segunda parte, discrimina el elemento axiológico de los actos administrativos, con los juicios separados e individualizados de oportunidad, mérito y conveniencia. En el art. 73 de la norma reglamentaria se reiteran estas causales de impugnación en los siguientes términos: "Los recursos podrán fundarse tanto en razones vinculadas a la legitimidad, como a la oportunidad, mérito o conveniencia del acto impugnado o al interés público". Por último, el art. 97, del decr. 1759/72, limita el alcance de la impugnabilidad del recurso de alzada, excluyendo el recurrimiento por mérito, oportunidad o conveniencia de los actos administrativos de los entes descentralizados.

Los vicios por ilegitimidad del acto administrativo que establece la ley se refieren a los elementos establecidos por los arts. 7º y 8º de la misma. Como señala Fiorini, esta remisión a las pautas positivas de la ley ahorra bizantinas querellas sobre los elementos del acto administrativo.

C) *Interés jurídico vulnerado: derecho subjetivo o interés legítimo.* La norma reglamentaria al referirse al sujeto

activo del recurso expresa "los recursos administrativos podrán ser deducidos por quienes aleguen un derecho subjetivo o un interés legítimo" (art. 74). Necesariamente, el recurrente debe ser titular de alguna de las situaciones jurídicas subjetivas referidas. El interés jurídico, exclusivo o concurrente, se exhibe como un presupuesto para poder impugnar la voluntad administrativa que lesiona, disminuye, restringe o excluye la satisfacción de una situación jurídica que es amparada por la norma.

10. RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN PARTICULAR.

§ 199. **A) *Recurso de reconsideración o revocatoria.*** Doctrinalmente, sería aquel recurso presentado ante el mismo órgano que dictó el acto para que lo revoque o modifique por contrario imperio. En este sentido se le llama recurso de oposición, revocación, reposición, reconsideración, advertencia, etc., lo cual crea, por supuesto, serias dificultades semánticas. Este recurso es similar al de revocatoria del procedimiento judicial, pues debe interponerse contra el acto y ante el mismo órgano administrativo que lo dictó, en el término de 10 días de su notificación (art. 84, decr. 1759/72). El órgano competente lo resuelve dentro de los 30 días computados desde su interposición; si hubiere habido prueba el término se computará desde la presentación del alegato o desde el vencimiento del plazo para hacerlo (art. 86).

La reconsideración procede contra: a) actos definitivos o que impidan totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del administrado (art. 84); b) actos interlocutorios o de mero trámite que lesionen un derecho subjetivo o un interés legítimo (art. 84); c) decisiones definitivas o asimilables del Poder Ejecutivo o ministros dictadas en recursos y que agoten las instancias de los mismos (art. 100, decr. 1759/72).

Si se tratara del primer caso, o sea impugnación de actos definitivos, o que impidan totalmente la tramitación del reclamo, el recurso de reconsideración lleva implícito el recurso jerárquico en subsidio (art. 88). Si se tratara del segundo caso, o sea impugnación de actos interlocutorios o de mero trámite que lesionen un derecho subjetivo o interés legítimo, si el acto emanara de agentes de inferior jerarquía, la decisión recaída en el recurso de reconsideración puede ser objeto del recurso de apelación [art. 87, inc. a), decr. 1759/72]. Si el

acto emanara de director general o jerarquía equivalente o mayor, la resolución recaída en el recurso de reconsideración es irrecurrible [art. 87, inc. a), *in fine*, decr. 1759/72].

Si se tratare del tercer caso, o sea la impugnación de decisiones definitivas o asimilables del Poder Ejecutivo o ministros contra el acto que resuelve el recurso de reconsideración, sólo procederá el recurso de revisión (art. 100, decr. 1759/72 y art. 22, ley 19.549).

A modo de síntesis, como señala Fiorini, el recurso de reconsideración procede contra actos definitivos expresos o tácitos, o actos interlocutorios y de meros trámites que son aquellos actos que causan gravamen y que no pueden rectificarse en la oportunidad de dictarse el acto administrativo definitivo.

Si el recurso de reconsideración no fuere resuelto dentro del plazo fijado (30 días, art. 86), el interesado podrá reputarlo denegado tácitamente. Por último, si mediare delegación, el recurso de reconsideración será resuelto por el órgano delegado sin perjuicio de la avocación del delegante (art. 85).

§ 200. B) *Recurso de apelación jerárquica* (art. 87, decr. 1759/72). Trátase de un recurso optativo y se interpone luego de haberse desestimado expresa o tácitamente el recurso de reconsideración. En nuestro derecho positivo se contemplan dos tipos de recurso de apelación que podemos adjetivar de “apelación menor” y “apelación mayor” respectivamente. Antes de la ley 19.549 se le llamaba “recurso jerárquico no reglado”.

El *recurso de apelación jerárquica menor* procede contra actos interlocutorios o de mero trámite, dictados por autoridad inferior a director general o de jerarquía equivalente [art. 87, inc. a)]. Los actos interlocutorios o de mero trámite dictados por director general o jerarquía equivalente o mayor, serán irrecurribles.

Se interpone ante el órgano que denegara expresa o tácitamente el recurso de reconsideración, dentro del plazo de cinco días computados desde el vencimiento del plazo de 30 días fijados para resolver el recurso de reconsideración [art. 87, inc. a) y art. 86].

Interpuesto el recurso, las actuaciones se elevan de inmediato y de oficio, para ser resuelto el mismo, dentro de los 15 días de recibidas, por el director general o autoridad de jerar-

guía equivalente, sin más sustanciación que el dictamen jurídico si correspondiere.

Vencido el plazo para resolver el recurso, se lo reputará denegado tácitamente [art. 87, por analogía del inciso b), decr. 1759/72]. La decisión dictada en este recurso es irrecurrible [art. 87, inc. a), *in fine*].

El *recurso de apelación jerárquica mayor* [art. 87, inc. b)], procede contra actos definitivos o que impidieran totalmente la tramitación del reclamo o pretensión, dictados por órganos de cualquier jerarquía. Se sobreentiende que el acto ha sido dictado por agente de jerarquía inferior a director general o equivalente [art. 87, inc. b)]. El recurso de apelación jerárquica mayor lleva implícito el recurso jerárquico en subsidio (art. 88).

El recurso se interpone ante el órgano que denegó expresa o tácitamente el recurso de reconsideración del plazo de cinco días computados desde el vencimiento del plazo de 30 días fijados para resolver dicho recurso (arts. 86 y 87, por analogía).

Interpuesto el recurso, las actuaciones se elevarán de inmediato y de oficio. El recurso será resuelto por el director general o autoridad de jerarquía equivalente, dentro del plazo de 30 días, sin más sustanciación que el dictamen jurídico [art. 87, inc. a) por analogía y art. 7º de la ley].

Vencido el plazo para resolver el recurso, se lo reputará denegado tácitamente [art. 87, inc. b)].

De lo expuesto, podemos concluir que el trámite del recurso de apelación se distingue según se trate de actos interlocutorios o de meros trámites y de actos definitivos. En el primer caso deberá entender el órgano inmediato superior, mientras que si se recurre contra un acto definitivo, su conocimiento corresponderá al director general o al órgano con idéntica competencia. El plazo para decidir será de 15 días en el primer caso y de 30 días en el segundo [art. 87, inc. b)].

Estos recursos, al igual que el de reconsideración, no son obligatorios para cumplir con el recaudo legal del agotamiento de la vía administrativa para obtener el acto impugnado en sede judicial [art. 23, inc. a), ley 19.549].

§ 201. C) *Recurso jerárquico*. Este es un recurso necesario para poder recurrir judicialmente y procede contra actos administrativos definitivos o que impondran totalmente la

tramitación del reclamo o pretensión del administrado [art. 87, inc. b), 88, 89, 90, 91, 92 y 93, Reglamento, decr. 1759/72]; en este último caso es definitivo porque impide las posibilidades procedimentales sobre continuación del trámite para poder obtener una resolución definitiva.

En la nueva normatividad jurídica se contemplan tres tipos de recurso jerárquico.

1. *Recurso jerárquico directo*. Es el que se interpone directamente contra actos definitivos, expresos o tácitos, o asimilados por imposibilidad de poder continuarse, cuando no se han interpuesto los recursos de reconsideración y de apelación, o cuando éstos están excluidos y es imposible interponerlos en virtud del grado jerárquico.

Se interpone ante la autoridad que dictó el acto impugnado, en el plazo de 15 días desde su notificación. Las actuaciones deben elevarse de inmediato y de oficio al ministerio que corresponda (art. 90, decr. 1759/72).

El recurso es resuelto por los ministros si se tratare de materia vinculada al régimen económico y administrativo del respectivo ministerio (art. 89, Const. Nac.; art. 90, decr. 1759/72). En los demás casos y cuando se resuelven actos dictados por ministros lo resuelve el Poder Ejecutivo. Como vemos, la ley cambia el anterior concepto dogmático del decr. 7520/44 que concebía el recurso jerárquico como aquel que debía ser resuelto por el Poder Ejecutivo de la Nación; pues la ley reconoce que el recurso jerárquico puede ser resuelto por el Ministerio cuando se tratare de materia constitucionalmente reservada. La jurisprudencia y la doctrina no han esclarecido en forma exhaustiva cuáles son estas materias, además de las del régimen disciplinario y ejecución de presupuestos. Por otra parte, la norma establece el amplio concepto residual que "en los demás supuestos" deberán ser resueltos por el Poder Ejecutivo (art. 90).

En todos los casos, el recurso se sustanciará en sede del ministerio en cuya estructura orgánica se encuentre ubicado el órgano emisor del acto (art. 92, decr. 1759/72); en aquél se recibirá la prueba estimada pertinente y se recabará obligatoriamente el dictamen de su servicio jurídico permanente.

El recurso debe ser resuelto en el plazo de 60 días computados desde la recepción de las actuaciones por la autoridad competente o, en su caso, de la presentación del alegato o del ven-

cimiento del plazo para hacerlo, si se hubiere recibido prueba (art. 91).

Si se impugnaren actos del ministro o subsecretario o se tratare de cuestiones jurídicas complejas o estuviere comprometido el erario público, será obligatorio el dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación (arts. 92 y 98, decr. reglamentario).

§ 202. 2. *Recurso jerárquico implícito o en subsidio*. Este recurso se presenta cuando el administrado ha optado por interponer el recurso de reconsideración y posteriormente el de apelación contra actos administrativos de órganos inferiores a director general, o solamente el de reconsideración [art. 87, incs. a) y b)].

La interposición de estos dos recursos lleva implícito el recurso jerárquico en subsidio. En estos dos supuestos, rechazados los recursos optativos en forma expresa o tácita, el expediente deberá ser elevado de inmediato, a pedido de parte, al órgano ministerial o al Poder Ejecutivo, según el contenido de los actos impugnados.

El administrado tiene derecho a mejorar o ampliar los fundamentos del recurso dentro de los cinco días de haberse recibido el expediente por el órgano competente (art. 88, decr. 1759/72).

Los demás trámites, órganos competente para resolver, plazo para dictar la resolución, forma de computar dichos plazos, obligatoriedad del dictamen del servicio jurídico permanente, y supuestos en que se requiere el dictamen del Procurador del Tesoro de la Nación, se rigen por las normas propias del recurso jerárquico directo, previsto por los arts. 90, 91 y 92 del decreto reglamentario de la ley de procedimientos administrativos.

3. *Recurso jerárquico interno*. Procede contra actos administrativos definitivos o que impidan totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del administrado emanados de autoridades inferiores de un ente descentralizado (art. 93, 2ª parte).

Se interpone ante la autoridad inferior que dictó el acto impugnado, en el plazo de 15 días de notificado el acto, y será elevado de inmediato y de oficio a la autoridad superior del ente (arts. 93 y 90).

El recurso lo resuelve el órgano superior del ente descentralizado con personalidad jurídica (art. 93), previa sustanciación, trámite y prueba diligenciados internamente.

La resolución del recurso debe dictarse dentro de los 60 días a contar de la recepción de las actuaciones por la autoridad competente, o en su caso, de la presentación de los alegatos o del vencimiento del plazo para hacerlo, si se hubiere recibido prueba (art. 91). En los supuestos de ley son obligatorios los dictámenes jurídicos requeridos por el artículo 92 de la norma reglamentaria.

§ 203. D) *Recurso de alzada (jerárquico impropio)*. Es el que se interpone ante el poder Ejecutivo contra una decisión de autoridades superiores de un ente descentralizado de la Administración. Nuestra legislación (art. 94 y ss. decreto 1759/72) lo denomina recurso de alzada, siguiendo así la opinión de Sayagués Laso y Garrido Falla. En nuestra doctrina también se le llama recurso jerárquico impropio en cuanto el ente no está sometido *stricto iuris* a la jerarquía del Poder Ejecutivo.

Procede contra actos administrativos definitivos o que impidan totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del administrado, cuando emanaren del órgano superior de un ente descentralizado con personalidad jurídica: entes autárquicos, empresas de Estado, etc. En cambio, no se admite contra los actos de las sociedades de economía mixta, sociedades del Estado, personas públicas no estatales, entidades locales, provincias, entes interestadales (por ejemplo YMAD, Yacimientos Mineros de Aguas de Dionisio, entidad creada por convenio entre la Nación y la provincia de Catamarca y la Universidad Nacional de Tucumán, ratificado por la ley 14.771; CFI, Consejo Federal de Inversiones, etc.).

El recurso de alzada deberá interponerse ante la autoridad que dictó el acto impugnado, en el plazo de 15 días. Será elevado de inmediato y de oficio al ministerio que corresponda (art. 98 por remisión al art. 90 del decreto 1759/72). La tramitación del recurso se sustanciará en sede del ministerio en cuya estructura orgánica figura el ente emisor del acto (art. 98 por remisión al art. 92). El Poder Ejecutivo de la Nación es el órgano competente para resolver los recursos de alzada, salvo que una norma expresa, se entienda —dice Fiorini—

de consistencia legislativa, disponga que sea otro órgano de la Administración (art. 96).

La resolución del recurso deberá dictarse dentro de los 60 días computados en la forma prevista por el artículo 91 del Reglamento (art. 98 por remisión al art. 91 del decreto 1759/72). En su caso, son obligatorios los dictámenes jurídicos requeridos por el artículo 92 (art. 98).

El artículo 94 señala el carácter optativo del recurso a favor del administrado. En efecto, no se impone con carácter obligatorio la interposición del recurso de alzada para poder promover las acciones judiciales pertinentes. Esta disposición reglamentaria concuerda con el art. 32, inc. f) que excluye el reclamo administrativo previo cuando se demandare a un ente descentralizado con facultades para estar en juicio.

“La elección de la vía judicial hará perder la administrativa; pero la interposición del recurso de alzada no impedirá desistirse en cualquier estado a fin de promover la acción judicial, ni obstará a que se articule ésta una vez resuelto el recurso administrativo” (art. 95).

Por último, el artículo 97 reglamenta respecto de los efectos o alcance del recurso de alzada. El control del Poder Ejecutivo en este caso se limita a la legitimidad de la actividad administrativa del ente descentralizado, salvo que la ley autorice el control amplio. Por otra parte, la resolución se limita a revocar el acto impugnado, a diferencia de lo dispuesto por el artículo 82 respecto de los efectos de la resolución que recaiga en los demás recursos; sin embargo, admite la posibilidad de que el Poder Ejecutivo modifique o sustituya el acto si fundadas razones de interés público lo justificaren. La actitud centralista que adopta la legislación nos parece política y administrativamente inconveniente.

El Reglamento en su art. 93, primera parte, extiende las normas de los distintos recursos expuestos en la Administración central, para los actos administrativos provenientes de los entes autárquicos, salvo que una norma establezca lo contrario.

§ 204. E) *Recurso de revisión*. Contra las decisiones que cierran el trámite administrativo no caben, en principio, recursos administrativos, excepto los casos de violación de la defensa en juicio y de revisión.

La práctica administrativa admitía el recurso de revisión aplicando análogicamente al procedimiento administrativo las disposiciones del art. 24 de la ley 50 (derogada por la ley 17.454), y del art. 133 de la Ley de Contabilidad (decreto 23.354/56), que confiere un recurso de revisión ante el Tribunal de Cuentas de la Nación, contra las decisiones condenatorias del mismo.

La ley nacional de procedimientos administrativos prevé expresamente la revisión en su artículo 22, contemplando cuatro causales para su procedencia. Este recurso optativo, excepcional y de interpretación limitada —como dice Fiorini— se admite contra actos firmes.

La primera de las causales se refiere al caso en que resultaren contradicciones en la parte dispositiva del acto; en este supuesto el recurso deberá interponerse dentro de los 10 días de la notificación. El art. 102 del Reglamento establece al mismo fin el recurso de aclaratoria, pero con un plazo de 5 días para su interposición.

La segunda causal corresponde cuando después de haberse dictado el acto administrativo y firme éste —no interesa el tiempo transcurrido—, se hallaren documentos decisivos de existencia ignorada, o cuando no se hubieren presentado por razones de fuerza mayor o por la acción de un tercero. En este caso la interposición del recurso deberá hacerse dentro de los 30 días de conocerse el hecho o haberse adquirido la documentación.

La tercera causal acontece cuando el acto fue dictado en base a documentación falsa, cuya declaración de falsedad se desconocía o se hubiere declarado después de examinado el acto.

Como cuarta y última causa, el art. 22 de la ley 19.549 prevé la circunstancia del acto dictado mediante cohecho, prevaricato, violencia, o cualquier otra maquinación fraudulenta o grave irregularidad comprobada.

En los dos últimos casos el recurso debe interponerse dentro de los 30 días de comprobarse en “legal forma” los hechos indicados, o sea, la falsedad, el cohecho, el prevaricato, etc. La ley no expresa en forma categórica que la legal forma que se requiere, deba provenir de instancias judiciales o de otras pruebas manifiestas igualmente demostrativas del hecho incriminado; por ello corresponderá a la jurisprudencia darle la interpretación correcta; para nosotros, en considera-

ción de la seguridad jurídica de administrados y Administración respectivamente, los hechos referidos deben resultar de sentencia judicial que así lo declare.

El recurso se interpone ante el órgano que dictó el acto, en los plazos señalados, y lo resuelve el mismo órgano que dictara el acto recurrido; esto último en virtud de una interpretación de la plenitud jurídica que consagra el nuevo ordenamiento en la materia, pues la ley mantiene silencio sobre el particular. Por último, el art. 100 del Reglamento admite la revisión prevista en el art. 22 de la ley contra las decisiones definitivas del Poder Ejecutivo o los Ministros.

Al resolver el recurso, el órgano competente deberá requerir dictamen jurídico, por aplicación análogica del art. 7º, inc. d) de la ley y art. 92 del decreto reglamentario.

§ 205. F) *Recurso de aclaratoria y rectificación.* Se dirige a la misma autoridad que dictó un acto para que explicité su contenido o alcance en caso de oscuridad o imprecisión, o corrija materialmente errores numéricos, de expresión o de escritura.

El Reglamento (decreto 1759/72), regula la rectificación y el recurso de aclaratoria en sus arts. 101 y 102. Respecto de la rectificación, el art. 101 dice: “*En cualquier momento podrán rectificarse los errores materiales o de hecho y los aritméticos, siempre que la enmienda no altere lo sustancial del acto o decisión.*”

En cuanto a la aclaratoria, el art. 102 dice: “*Dentro de los cinco días computados desde la notificación del acto definitivo podrá pedirse aclaratoria cuando exista contradicción en su parte dispositiva, o entre su motivación y la parte dispositiva o para suprir cualquier omisión sobre alguna o algunas de las peticiones o cuestiones planteadas.*”

El trámite de la aclaratoria y/o rectificación debe asimilarse al del recurso de reconsideración, con el cual puede interponerse simultáneamente. La aclaración, modificación o rectificación sólo puede ser dispuesta por el mismo órgano que dictó el acto. Si la modificación la hace otro órgano que el autor del acto, se tratará de una interpretación, revocación total o parcial, sustitución, extinción, según los casos, pero no de una aclaración.

En el supuesto rechazo del recurso de aclaración y rectificación, corresponderá recurrirlo ante los órganos superiores de la Administración y en su caso en sede judicial, solicitando la extinción o modificación del acto, sea por revocación o por anulación, de acuerdo con la autoridad que entienda en el mismo.

11. RECLAMACIONES.

§ 206. A) *Reclamación administrativa previa.* Antes de 1900 era necesario, para demandar a la Nación, obtener la *venia legislativa*, esto es, una ley del Congreso autorizando la acción judicial contra el Estado. En ese año se dictó la ley 3952 que suprimió tal requisito sustituyéndolo por la exigencia de un *previo reclamo administrativo* de aquello por lo que se quiere demandar.

La ley 3952, en su art. 1º, dispuso "*Los tribunales federales y los jueces letrados de los territorios nacionales conocerán de las acciones civiles que se deduzcan contra la Nación en su carácter de persona jurídica, sin necesidad de autorización previa legislativa, pero no podrán darles curso sin que se acredite haber precedido la reclamación de los derechos controvertidos, ante el Poder Ejecutivo y su denegación por parte de éste.*"

Esta ley fue interpretada en forma restrictiva. No era aplicable cuando el Estado actuaba como *poder público*, por lo que fue necesario dictar otra ley, la 11.634, para aclarar definitivamente que toda vez que se demandara al Estado, en su carácter de persona jurídica o de persona de derecho público, no haría falta la *venia legislativa* sino únicamente la *previa reclamación administrativa*.

Es un remedio administrativo previo a la demanda judicial. A veces se la consideró como una cuestión previa (Fiorini), como un recurso de revocación (Bielisa), una especie de litispendencia (López), y también como equivalente a las tramitaciones extrajudiciales que son comunes antes de someter una controversia a los tribunales (C.S.N., t. 211, p. 83, "S. A. Cia. Argentina de Teléfonos c/Peia. de Mendoza"). Para nosotros es una *reclamación prejudicial* (anteproyecto Código Procesal Administrativo de la Nación, Díez-Avilá y Gordillo, art. 10).

La reclamación procede contra cualquier acto, hecho u omisión proveniente de un órgano estatal, excepto contra los decretos del Poder Ejecutivo por la sola razón de que ellos cierran el procedimiento administrativo, salvo cuando se tratare de un caso de revisión; y contra los actos de órganos inferiores cuando éstos, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, sean definitivos en sede administrativa y permitan demandar directamente a la Nación.

En el orden nacional sólo protege derechos subjetivos; dado que en el ámbito judicial no hallan protección los intereses legítimos ni simples, pareciera que debe concluirse que tampoco ellos podrán ser impugnados mediante esta reclamación de la ley 3952, modificada por ley 19.549 (arts. 30 a 32).

En el régimen de la ley 3952 la reclamación administrativa no interrumpe el curso de la prescripción de la acción contra el Estado, por lo que cuando amenace cumplirse la prescripción será necesario interponer, no obstante, la acción judicial, al solo efecto interruptivo de la prescripción, y esperar que se cumplan los plazos del reclamo administrativo antes de proseguir dicha acción.

Cabe recordar que de acuerdo con el art. 3986 del Cód. Civ., la prescripción se suspende por un año o el menor término que pudiera corresponder a la prescripción de la acción, por una sola vez, mediante la constitución en mora del deudor. Ello es aplicable tanto a la reclamación previa como a los recursos.

En el régimen de la ley 19.549, el reclamo administrativo, como cualquier otra actuación practicada con intervención del órgano competente, producirá la suspensión de plazos legales y reglamentarios, inclusive los relativos a la *prescripción*, los que se reiniciarán a partir de la fecha en que quedare firme el auto declarativo de caducidad [arts. 1º, inc. e) 9º, ley 19.549].

El reclamo administrativo procede contra actos administrativos y hechos dictados o producidos por agentes estatales de la Administración, cualquiera que sea su jerarquía, con las excepciones de los arts. 23, 24 y 32. Se interpone ante el ministro o comando en jefe que corresponda. No se ha fijado plazo para su interposición, pero cabe interpretar que puede interponerse antes del vencimiento del plazo de prescripción que corresponda.

El reclamo es resuelto por el Poder Ejecutivo o los ministros o comandantes en jefe si mediere delegación de facultades (art. 30, ley 19.549).

El órgano competente debe resolver el reclamo en el plazo de 90 días computados desde su formulación. Vencido el plazo el interesado requerirá pronto despacho y si trascurrieren otros 45 días, podrá iniciar la demanda en cualquier momento, sin perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción (art. 31, ley 19.549).

La jurisprudencia admite como excepción la posibilidad de demandar directamente a la Nación, aunque no se haya intentado previamente la reclamación, en los siguientes casos:

1. Juicio promovido como consecuencia de otro anterior seguido por la Nación contra el actor del juicio actual o cuando simplemente se reconviene.
2. Amparo de derechos constitucionales.
3. Interdictos posesorios.
4. Repetición de impuestos pagados bajo protesta.
5. Repetición de lo pagado en vía de apremio.
6. Cuando se demande al Estado por responsabilidad de daños y perjuicios ocasionados por hechos o actos ilícitos de sus agentes (decr. 28.211/44).
7. Existencia de una norma general que impone su rechazo.
8. Cobro de indemnización por expropiación; o sea daños ocasionados por juicios de expropiación.
9. Derechos y tasas aduaneras (arts. 82 y 165, ley de Aduana, t. o. 1956).
10. Cuando el Poder Ejecutivo acepta la controversia sin oponer la falta de *previo reclamo administrativo*, el juez no puede exigir de oficio que se acredite haber efectuado el reclamo para proveer la demanda.
11. Cuando el Poder Ejecutivo renuncia expresamente. Ella no es de orden público, por ejemplo, en un convenio con la otra parte.

12. Accidentes del trabajo, ley 9688, que regla expresamente una acción o recurso contra la Nación.

13. Para demandar la Nación a una provincia no necesita cumplir con los requisitos de reclamo previo de la legislación provincial.

La reciente ley 19.549, reglamentaria del procedimiento administrativo nacional, establece en su art. 32 los casos en que no será necesaria la reclamación administrativa previa. Al respecto dice: "El reclamo administrativo previo a que se refieren los artículos anteriores no será necesario si mediere una norma expresa que así lo establezca y cuando:

"a) Un acto dictado de oficio pudiese ser ejecutado antes de que transcurran los plazos del artículo 31 (noventa días para pronunciarse sobre el reclamo);

"b) Antes de dictarse de oficio un acto por el Poder Ejecutivo, el administrado se hubiere presentado expresando su pretensión en sentido contrario.

"c) Se tratare de repetir lo pagado al Estado en virtud de una ejecución o de repetir un gravamen pagado indebidamente.

"d) Se reclamaren daños y perjuicios contra el Estado o se intentare una acción de desalojo contra el Estado o una acción que no tramite por vía ordinaria.

"e) Mediare una clara conducta del Estado que haga presumir la ineficacia cierta del procedimiento, transformando el reclamo previo en un ritualismo inútil.

"f) Se demandare a un ente descentralizado con facultades para estar en juicio."

§ 207. B) *Queja*. La queja, habitualmente llamada *recurso de queja*, sirve para impugnar actos, hechos u omisiones administrativos.

Se rige por los principios generales en materia de recursos administrativos. Al igual que los demás recursos, debe ser obligatoriamente tramitada.

Como dijimos, son impugnables por queja, actos y hechos de la Administración; por ejemplo, un acto que deniegue un pedido de vista de las actuaciones; o las declare reservadas; o

el hecho omisivo de no enviar el expediente del recurso a la autoridad superior que lo ha solicitado para resolver el recurso jerárquico; obstrucción del derecho de presentar escritos; ocultamiento de piezas del expediente; obstrucción del derecho de controlar la producción de prueba, etcétera.

Es un recurso de índole jerárquica, y por ello debe interponerse ante una autoridad superior a aquella que cometió el hecho irregular de procedimiento.

En nuestro derecho (art. 71, decreto 1759/72), la queja procede por: a) defecto de tramitación; b) incumplimiento de plazos legales o reglamentarios incurrido durante el procedimiento.

La queja se interpone ante el superior inmediato de quien incurriera en las causas del recurso, dentro del plazo de 10 días [por aplicación analógica del art. 1º, inc. e), apartado 4º, ley 19.549].

La resolución recalda en la queja es irrecurrible, ello sin perjuicio del amparo por mora de la Administración (art. 71, decreto 1759/72, por remisión al art. 28 de la ley 19.549).

La resolución debe dictarse en el plazo de 5 días, sin otra sustanciación que el informe circunstanciado que se requerirá, si fuere necesario, del inferior, procurando evitar la suspensión del procedimiento principal.

Va de suyo que la queja, en principio, no suspende ni interrumpe la tramitación del expediente (igual art. 77, ley española de procedimiento administrativo).

§ 208. 12. DENUNCIAS.

A) *Mera denuncia.* La denuncia es una forma primitiva de fiscalización administrativa. Es una simple presentación de un sujeto de derecho llamando la atención de la autoridad administrativa, acerca de un acto o un hecho irregular. No está reglamentada en el orden nacional.

El denunciante no actúa sobre la base de un derecho subjetivo o interés legítimo, pues tan sólo tiene un interés simple como cualquier habitante del país; él no ha sido alcanzado por el hecho o acto.

La Administración no tiene estrictamente obligación de resolverla, pero no cualquier funcionario o empleado puede proceder a su arbitrio ordenando su archivo o rechazo, sino que debe encausarla hacia la autoridad superior competente.

No está sujeta a trámite, forma ni término alguno. Si se desea que nadie haga denuncias, lo ideal es exigir muchos requisitos y formas al eventual denunciante (por ej., decr. 17.181/37 de la provincia de Córdoba, arts. 53 a 60).

Puede ser presentada verbalmente o por escrito. Esta última es la forma siempre recomendable. La denuncia anónima puede ser desechada automáticamente, salvo que *prima facie* su contenido fuere verosímil.

No se requiere en la denuncia administrativa, a diferencia de la querrela criminal, ratificación alguna del denunciante. Además, su retiro por el interesado no desobliga a la Administración.

B) *Denuncia de ilegitimidad.* Esta denuncia se aproxima a un recurso informal y debilitado. Es en esencia un *recurso formalmente improcedente*, al que no obstante debe darse algún trámite y consideración.

La misma está dirigida al Poder Ejecutivo en su carácter de jefe de la Administración y principal responsable de su marcha, por lo que los funcionarios de inferior jerarquía no pueden detener su trámite ni rechazarla.

Su fundamento es de origen constitucional. El art. 14 de la Const. Nac. ampara el derecho de petición, una de cuyas formas procesales de manifestarse es la denuncia de ilegitimidad.

Diffiere de la mera denuncia en que generalmente procede cuando un recurso es improcedente por alguna razón; lo que significa que sólo la puede ejercitar quien ejerce un recurso, o sea quien es titular de un derecho subjetivo o interés legítimo a impugnar el acto.

Además, en cuanto al tratamiento, las denuncias de ilegitimidad son generalmente tratadas y tramitadas por la Administración como si fuere un recurso corriente.

Diffiere de los recursos formales, en que se deja claramente establecido que el Poder Ejecutivo resolverá si se va a pronunciar respecto a la denuncia o no, pudiendo rechazarla como recurso por *improcedencia formal* y no resolverla en cuanto denuncia.

La ley nacional 19.549, de procedimiento administrativo, dispone en su art. 1º, inc. e), ap. 6º, que "una vez vencidos los plazos establecidos para interponer recursos administrativos se

perderá el derecho para articularlos; ello no obstará a que se considere la petición como denuncia de ilegitimidad por el superior, salvo que éste resolviera lo contrario por motivos de seguridad jurídica o que, por estar excedidas razones punitivas temporales, se entienda que medió abandono voluntario del derecho". De esta forma se incorpora la denuncia de ilegitimidad, como medio administrativo para la protección jurídica de los administrados, a nuestro derecho positivo.

III. PROTECCIÓN JUDICIAL. EL PROCESO ADMINISTRATIVO

§ 209. La protección de los administrados también tiene lugar en vía jurisdiccional a través del control judicial de la Administración, que configura lo que se ha dado en llamar *lo contenciosoadministrativo*, o con mejor criterio se denomina *el proceso administrativo*.

Ese control judicial se realiza respecto de actos y hechos administrativos, reglamentos y contratos de la Administración; en suma, la actividad de los órganos estatales en ejercicio de la función administrativa que haya afectado los derechos subjetivos, o los intereses legítimos de los particulares.

1. LA CUESTIÓN TERMINOLÓGICA. El control judicial de la Administración configura lo que se llama *contenciosoadministrativo*, *justicia administrativa*, *jurisdicción administrativa*, *administración contenciosa*, *proceso administrativo*, etc. Estas expresiones significan en principio lo mismo, en cuanto se refieren a las contiendas sobre Derecho Administrativo que se venzan ante los estrados judiciales.

Nos parece preferible, siguiendo la doctrina más avanzada (Diez, Gordillo, González Pérez, Barrios De Angelis y otros), hablar de *proceso administrativo*, que si bien es relativamente inusual, técnicamente es más adecuado que la fórmula corriente de *lo contenciosoadministrativo*.

El vocablo *contenciosoadministrativo*, lo desestimamos por múltiples razones, entre otras las siguientes:

a) Contencioso deriva de *contendere* e implica litigio, conflicto de intereses en que dos partes acuden a un tercero imparcial para que solucione sus problemas. Pero lo cierto es que en materia de control judicial de la Administración, no siempre

existe conflicto de intereses ni hay dos partes; por ejemplo, en el caso de la acción de anulación o ilegitimidad en que sólo es parte el particular accionante; en el proceso de levisidad en que puede no haber más que una parte si el administrado no interviene; la Administración que acciona.

b) El vocablo contencioso tuvo su origen en los tribunales administrativos franceses, que se caracterizaban por ser *órganos de la propia Administración* que resolvían los litigios entre ella y los administrados, sin revisión judicial posterior.

Es de destacar que en el concepto francés de la división de poderes, la justicia no debe inmiscuirse para nada en los asuntos relativos a la Administración Pública, que los decide en última instancia y por sí sola.

En cambio, en nuestro sistema (judicialista), no puede negarse a los administrados el acceso a una instancia judicial propiamente dicha, siendo inconstitucional toda pretensión de la Administración por la que intente ejercer funciones propias de los jueces (art. 95, Const. Nac.).

c) Cabe señalar, dice Jorge Tristán Bosch, que el empleo de la expresión *lo contenciosoadministrativo* es errado si de lo que se pretende hablar es de jurisdicción o de proceso. Ambos vocablos ya indican de por sí que estamos en presencia de una actividad de naturaleza jurisdiccional. Sería también superfluo interponer la palabra *contencioso* entre las de *jurisdicción administrativa* o *proceso administrativo*. Ello es así porque a nadie se le ocurriría decir jurisdicción contencioso civil o jurisdicción contencioso penal; proceso contencioso civil o proceso contencioso penal. Tampoco cabe hablar en consecuencia de *jurisdicción contencioso administrativa* o *proceso contencioso administrativo*.

d) Además, el empleo del artículo neutro *lo* es inexpressivo e inelegante, por lo que su uso debe desterrarse (González Pérez). Por otra parte, contenciosoadministrativo es un término confuso que comprende un conjunto de ideas e instituciones perimidas para el *actual estado de derecho*.

En consecuencia, siempre nos referiremos al *proceso administrativo*, como el medio por el cual se controla jurisdiccionalmente a la Administración. No obstante ello, justo es reconocer que la expresión gramatical *contenciosoadministrativo* está

JOSÉ ROBERTO DROMI

*Instituciones
de
Derecho
Administrativo*

2da. reimpresión



ASTREA