

AGUSTÍN GORDILLO

Tratado de Derecho Administrativo

PRÓLOGO DE JORGE A. SÁENZ

TOMO 4

El procedimiento administrativo

Novena edición



FUNDACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO
Buenos Aires
2006

INDICE

Prólogo de JORGE A. SÁENZ	27
Agradecimientos en la 9ª ed. del tomo 4	37
Agradecimientos en la 8ª ed. del tomo 4	39
Agradecimientos en ocasión de la edición mexicana de los cuatro volúmenes	41
Prólogo a la sexta edición del t. 4	47
Prólogo a la quinta edición del t. 4	49
Agradecimientos en ocasión de la 4ª edición del t. 4	51

Capítulo I

LAS PARTES

I. <i>Capacidad para ser parte</i>	I-1
1. Capacidad civil y capacidad administrativa	I-1
2. La regla general: personas físicas o jurídicas, asociaciones, etc.	I-3
3. El caso del menor adulto	I-3
3.1. Menor adulto funcionario público	I-4
3.2. Menor adulto que ejerce "profesión o industria"	I-5
3.3. Menor adulto con título profesional habilitante	I-5
3.4. Menor adulto que ingresa a la función pública	I-6
3.5. Menor emancipado por matrimonio o habilitación	I-7
3.6. Menor adulto como usuario o administrado	I-7
3.7. Conclusiones	I-8
4. Menor impúber	I-9
5. El inmigrante irregular	I-10
5.1. La asistencia jurídica y lingüística gratuita al inmigrante irregular	I-11
5.2. Régimen de recursos y acciones	I-12
6. Menores internados.	I-12
7. Adultos con capacidad limitada	I-13
7.1. Sordomudos	I-13
7.2. Enfermedades mentales	I-14
7.3. Otros casos de capacidad limitada	I-14
8. Entes estatales con personalidad jurídica	I-15

9. Órganos administrativos sin personalidad jurídica	I-17
9.1. Órganos que defienden atribuciones del ente al que pertenecen.	I-17
9.2. Órganos que impugnan actos de un superior jerárquico que ha ejercido control de legitimidad sobre ellos	I-18
9.3. Órgano interventor que impugna actos de quien lo designa	I-19
9.4. Otros casos.....	I-19
10. Funcionarios o empleados públicos	I-20
11. Sustitución de partes: herederos.....	I-21
12. Terceros	I-21
II. <i>Representación y patrocinio de las partes</i>	I-25
13. Representación	I-25
13.1. Admisibilidad	I-25
13.2. Quiénes pueden ser representantes	I-26
13.3. Formas de la representación	I-28
13.3.1. Poder notarial	I-28
13.3.2. Copia simple de poder, firmada por apoderado o letrado	I-28
13.3.3. Otros supuestos de copia simple de poder	I-29
13.3.4. Poder <i>apud acta</i>	I-30
13.3.5. Carta-poder autenticada	I-30
13.3.6. Carta-poder simple	I-30
13.3.7. Representación necesaria. Casos en que se requiere probarla	I-31
13.3.8. Representación presunta. Gestiones verbales	I-31
13.3.9. Mandato tácito	I-32
13.3.10. Gestión de negocios. Casos de urgencia	I-33
13.4. Intervención del representante y representado	I-33
13.5. Extinción	I-35
13.6. Representación unificada y su revocación	I-35
13.7. Separación administrativa del mandatario	I-36
14. Patrocinio	I-38
14.1. No exigibilidad	I-38
14.2. Patrocinio no letrado	I-40
14.3. El patrocinio letrado como garantía constitucional	I-40
14.4. Conveniencia de exigir el patrocinio letrado	I-40
14.5. Patrocinio y representación	I-41
14.6. Patrocinio letrado obligatorio y costas	I-42
14.7. Patrocinio letrado en el procedimiento impositivo	I-42
15. Asistencia jurídica	I-43

Capítulo II

EL ADMINISTRADOR

I. <i>Introducción</i>	II-1
1. Extensión del concepto de administrador. Su carácter de parte	II-1
II. <i>Facultades respecto al trámite</i>	II-3
2. Resoluciones de mero trámite	II-3
3. Competencia para decidir la procedencia formal de los recursos	II-3
4. Momento en el cual resolver sobre la admisión formal del recurso	II-5
5. Criterio para la admisión de los recursos. El principio <i>pro actione</i>	II-5
6. Elevación al superior de los recursos y denuncias	II-6

7. El rechazo de escritos por la Mesa de Entradas	II-7
7.1. Expresiones injuriosas	II-7
7.2. Escritos improcedentes	II-7
7.3. Comparación y conclusiones. La administración como acción	II-8
8. La impulsión e instrucción de oficio	II-9
9. Invitación a las partes a reuniones	II-10
10. Caducidad del procedimiento	II-12
11. Facultades disciplinarias	II-14
11.1. Problemas que presenta	II-14
11.2. La norma legal	II-15
11.3. Destinatarios de la norma	II-15
11.4. Órgano competente para ejercerlas	II-17
11.5. Sanciones aplicables	II-17
11.5.1. Graduación de su ejercicio	II-17
11.5.2. Llamado de atención o apercibimiento	II-18
11.5.3. Testado	II-18
11.5.4. Multas	II-18
11.5.5. Exclusión de las audiencias	II-19
11.5.6. Separación de los apoderados	II-19
<i>Facultades respecto al fondo de los recursos</i>	II-20
12. Revocación de su propio acto, impugnado jerárquicamente	II-20
12.1. Límites a la facultad de revocar	II-21
13. Revocación de los actos de los inferiores, impugnados jerárquicamente	II-22
14. Revocación del propio acto luego de resuelto el recurso jerárquico por el superior	II-22
14.1. Admisión del recurso	II-22
14.2. Rechazo del recurso por razones formales	II-23
14.3. Rechazo de la denuncia de ilegitimidad	II-23
14.4. Rechazo del recurso	II-23
15. Decisión del recurso. Inadmisibilidad de la <i>reformatio in pejus</i>	II-25
<i>Deberes del administrador</i>	II-28
16. Facilitar la defensa del interesado	II-28
17. Impulsar el trámite	II-30
18. Requerir y brindar directamente informes a otras reparticiones	II-31
19. Producir la prueba	II-34
20. Decidir expresamente todas las peticiones	II-34
21. Caracteres y requisitos que debe reunir la decisión	II-36
21.1. Requisitos previos de validez	II-36
21.1.1. Audiencia	II-36
21.1.2. Procedimientos esenciales	II-36
21.1.3. Dictamen letrado	II-37
21.1.4. Causa	II-37
21.2. Requisitos del acto a emitirse	II-38
21.2.1. Competencia	II-38
21.2.2. Motivación de hecho y de derecho	II-38
21.2.3. Decidir todas las cuestiones propuestas	II-38
21.2.4. Otros requisitos de validez	II-39
22. Continuación: desistimiento del recurrente y archivo de las actuaciones	II-39
22.1. Caso de desistimiento	II-39
22.2. Archivo	II-40

V. <i>Recusación y excusación</i>	II-40
23. Procedencia de la recusación	II-40
24. Oportunidad de plantear la recusación	II-41
24.1. Causales preexistentes	II-41
24.2. Causales sobrevinientes	II-42
25. Efectos de la interposición de la recusación	II-42
26. Causales comunes de recusación y excusación	II-43
27. Otras causales de recusación	II-47
27.1. Incompatibilidades y conflicto de intereses	II-47
27.2. El prejuicio personal	II-48
27.3. El prejuzgamiento como causal de recusación	II-49
28. La recusación sin expresión de causa	II-51
29. Personas que pueden ser recusadas	II-51
29.1. En general	II-51
29.2. Individualización del o los recusados	II-52
29.3. El caso del Presidente, el Jefe de Gabinete y los ministros	II-52
30. Excusación. Causales que la hacen obligatoria o facultativa	II-53
31. Trámite	II-55
VI. <i>Responsabilidad del administrador</i>	II-55
32. Caracteres de la responsabilidad civil. Remisión	II-55
33. Importancia práctica de la responsabilidad civil del funcionario	II-56

Capítulo III

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

I. <i>Concepto</i>	III-1
1. Concepto amplio	III-1
1.1. Medios de protección	III-1
1.2. Carga del administrado y privilegio incausado de la administración. Valladar para el acceso a la justicia	III-2
2. Diferencias	III-5
2.1. Autoridad que los decide	III-5
2.2. Función que ejerce el que los decide	III-6
2.3. Carácter en que actúa quien decide	III-6
2.4. Extensión del control ejercido y legitimación	III-6
2.5. Facultades procedimentales del órgano decidente	III-8
2.6. Naturaleza del acto que decide el recurso	III-8
2.7. Estabilidad de la decisión	III-9
2.8. Congruencia con los precedentes	III-9
2.9. Recurribilidad de la decisión	III-9
2.10. Unidad de acción, pluralidad de recursos	III-9
2.11. Onerosidad o gratuidad	III-11
2.12. Intervención profesional requerida	III-11
2.13. Dirección del proceso y del procedimiento	III-12
2.14. Otras diferencias de procedimiento	III-13
3. Recurso, reclamación y denuncia	III-13
3.1. En la doctrina	III-14
3.2. En la práctica argentina	III-14
4. El recurso como acto y como derecho	III-18

4.1. El recurso es un derecho	III-18
4.2. El recurso es un acto	III-19
4.3. El recurso es un medio de defensa	III-20
4.4. El recurso como medio de conciliación	III-21
4.5. Conclusiones	III-21
<i>Requisitos formales</i>	III-22
5. Los requisitos formales del decreto 1.759/72 (t.o. 1991 por decr. 1883/91)	III-22
5.1. Requisitos generales de cualquier escrito	III-23
5.2. Requisitos de los escritos que específicamente inician un trámite	III-23
5.3. Requisitos propios del recurso	III-24
6. Su exigibilidad en la práctica	III-24
7. Requisitos mínimos exigibles	III-25
8. El recurso debe ser escrito. La cuestión de la oralidad.	III-25
8.1. La hipótesis de oralidad.	III-25
8.2. La regla de escritoriadad	III-26
8.3. Papel.....	III-26
8.4. Escritura	III-27
8.5. Firma	III-28
9. Presentación por telegrama o carta documento	III-29
10. El recurso debe indicar el nombre, apellido y domicilio del recurrente	III-32
I. <i>Requisitos sustanciales</i>	III-33
11. La clara manifestación de voluntad	III-33
12. Fundamentación del recurso	III-34
V. <i>Omisión de requisitos formales o sustanciales</i>	III-34
13. Criterio a seguir	III-34
14. La complementación de un recurso con otro	III-37
7. <i>Efectos de la interposición del recurso</i>	III-37
15. La suspensión o no del acto	III-37
16. Interrumpe el término	III-37
17. No interrumpe la prescripción de la acción	III-38
18. Suspende la prescripción de la acción	III-39
18.1. Suspensión por un año, una sola vez	III-39
18.2. Caducidad de la instancia. Remisión	III-40
18.3. El plazo del art. 25: sus problemas empiezan en sede administrativa ..	III-40
19. No implica trabar la litis en forma inmutable	III-41
20. No afecta las facultades del inferior para revocar el acto impugnado	III-43
21. Efectos de la interposición conjunta de más de un recurso	III-43
21.1. Recursos improcedentes	III-43
21.2. Recursos en subsidio	III-43
22. Hacia la unidad del recurso administrativo	III-44

Capítulo IV

VISTAS Y TRASLADOS

I. <i>Caracteres que debe reunir el acceso a las actuaciones</i>	IV-1
1. Vistas y traslados en derecho procesal y en derecho administrativo	IV-1
2. Criterio general: el leal conocimiento de las actuaciones	IV-4

3. ¿Vista formal o informal?	IV-7
3.1. Procedimiento correcto: vista automática	IV-7
3.2. Procedimientos defectuosos de vista	IV-8
4. El traslado otorgado de oficio y la vista a pedido de parte	IV-9
4.1. Oportunidad en que debe disponerse el traslado	IV-9
4.2. El caso de los sumarios	IV-10
4.3. Los sumarios por monopolio	IV-13
4.4. Los sumarios en la función pública	IV-13
5. La notificación de un acto implica la vista de las actuaciones	IV-16
6. Acceso subsiguiente	IV-17
7. Formas de tomar vista	IV-19
7.1. El retiro del expediente en préstamo	IV-19
7.2. El derecho a obtener copias del expediente	IV-20
8. Términos para tomar la vista	IV-21
8.1. Ausencia de términos	IV-21
8.2. Suspensión de los términos	IV-22
8.3. Caso de denegación de la vista	IV-24
II. <i>Limitaciones a la vista</i>	IV-25
9. Admisibilidad de declarar reservadas partes del expediente	IV-25
10. Órgano competente	IV-25
11. Indelegabilidad	IV-27
12. Requisitos del acto. El pedido de la reserva	IV-27
13. Reserva total o parcial	IV-28
14. Casos en que pueden reservarse partes del expediente	IV-28
14.1. Principio general	IV-28
14.2. Informes, dictámenes, pericias	IV-30
14.3. Dictámenes sobre un litigio actual	IV-31
14.4. Otros ejemplos	IV-32
15. El envío de expedientes administrativos relacionados con un juicio actual	IV-33
16. Efectos de la reserva	IV-35
17. ¿Pueden invocarse en la decisión las piezas reservadas?	IV-36
18. La irregularidad en las vistas como causal de nulidad	IV-39

Capítulo V

NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN

1. Acto general o particular, productor de efectos jurídicos inmediatos	V-1
2. La publicidad del acto como presupuesto del recurso	V-2
3. Publicación	V-4
4. La publicación debe reproducir íntegramente el acto	V-5
5. Notificación	V-6
6. Requisitos y formas de la notificación válida. El acto y sus circunstancias	V-7
6.1. Notificación personal	V-8
6.2. Notificación espontánea	V-8
6.3. Notificación por cédula	V-9
6.4. Notificación por telegrama	V-9
6.5. Por carta, oficio, etc., con aviso de recepción	V-10
6.6. Notificación verbal	V-12
6.7. Notificación por edictos, radial, televisiva	V-12

6.8. La invitación a notificarse	V-13
6.9. La notificación en zonas rurales	V-14
6.10. Notificación por fax y por <i>e-mail</i>	V-14
7. Falta de constancia de la notificación	V-16
8. Notificación y publicación. Imposibilidad de intercambiarlas	V-17
9. Improcedencia de recurrir un reglamento no publicado	V-18
10. Validez de la notificación	V-18
10.1. El acto y su motivación deben notificarse íntegramente	V-18
10.2. El deber de buena fe administrativa de informar fiel e íntegramente re- cursos y plazos	V-20
10.3. El caso específico de la notificación apta para cerrar la vía judicial	V-22
11. Notificación espontánea por el particular	V-22
12. Obligación de notificar	V-23

Capítulo VI

APERTURA A PRUEBA. MEDIOS DE PRUEBA

I. <i>Apertura a prueba</i>	VI-1
1. Oportunidad de efectuar la apertura a prueba	VI-1
2. Ejemplo de expediente mal llevado por no realizarse oportunamente la aper- tura a prueba	VI-2
3. Consecuencias prácticas de ese procedimiento defectuoso	VI-3
4. Ejemplo de tramitación correctamente efectuada	VI-3
5. Consecuencias prácticas de este procedimiento	VI-5
6. Aceptación del criterio propuesto	VI-5
II. <i>Modalidad de la apertura a prueba</i>	VI-7
7. Producción informal de la prueba	VI-7
8. Producción de informes previamente a la eventual apertura a prueba	VI-8
9. Quién dispone la apertura a prueba	VI-9
10. La apertura a prueba y la fijación de los hechos a probarse	VI-9
10.1. Apertura a prueba para probar determinadas cuestiones de hecho	VI-11
11. La apertura a prueba, ¿constituye una facultad discrecional?	VI-11
12. La declaración de puro derecho	VI-12
13. Impugnación de la declaración de puro derecho	VI-12
14. La iniciación de un sumario como caso especial de apertura a prueba	VI-13
III. <i>Medios de prueba</i>	VI-15
15. Objeto de la prueba	VI-15
16. Medios de prueba admisibles	VI-16
17. Inadmisibilidad de las pruebas ilegítimamente obtenidas	VI-17
18. Inadmisibilidad de pruebas “secretas,” “reservadas” o “confidenciales”	VI-19
19. Prueba de informes	VI-20
19.1. Informes de oficinas administrativas	VI-20
19.2. Informes de personas no estatales	VI-21
19.3. Contenido de los informes	VI-22
19.4. Información u opinión: informes y dictámenes	VI-23
20. Informes y delegación de diligencias procesales	VI-24
21. Comparación entre prueba de informes y prueba documental	VI-24
22. Prueba testimonial	VI-25
22.1. Quiénes pueden ser testigos: legislación aplicable	VI-25

22.2. Citación y audiencia	VI-26
22.3. Caracteres que deben reunir las preguntas	VI-28
22.4. Caracteres que deben reunir las respuestas	VI-28
22.5. Repreguntas	VI-29
22.6. Intérpretes	VI-30
22.7. La oralidad del testimonio	VI-31
22.8. ¿Prueba testimonial producida por escrito?	VI-31
23. Funcionarios que pueden declarar por informe	VI-32
24. Las repreguntas en el testimonio evacuado por informe	VI-34
25. Prueba de posiciones	VI-34
26. Prueba pericial	VI-35
26.1. Admisibilidad	VI-35
26.2. Procedimiento formal o informal	VI-35
26.3. Pruebas periciales especiales	VI-37
27. Prueba documental	VI-38
28. Otros medios de prueba	VI-39
29. La fotografía y firma digitalizadas	VI-40

Capítulo VII

PRODUCCIÓN Y VALORACIÓN DE LA PRUEBA

I. <i>Carga de la prueba</i>	VII-1
1. La carga de la prueba recae sobre la administración	VII-1
1.1. La realidad	VII-1
1.2. El principio jurídico	VII-2
2. La carga de la prueba y la presunción de legitimidad del acto administrativo	VII-4
3. La carga de la prueba en sede judicial y administrativa	VII-4
4. Casos comunes a las vías judicial y administrativa	VII-5
II. <i>Gobierno, producción y control de la prueba</i>	VII-6
5. Gobierno de la prueba	VII-6
6. El gobierno de la prueba no debe transformarse en un prejuizgamiento	VII-7
7. Proposición de la prueba: oportunidad de hacerla	VII-8
7.1. Durante el término de la prueba	VII-8
7.2. Durante el término de vista para hacer descargo y ofrecer prueba en los sumarios	VII-9
7.3. No habiendo término de prueba	VII-9
7.4. Cuando la administración introduce posteriormente hechos nuevos	VII-10
8. Requisitos materiales de la proposición de la prueba	VII-10
9. Admisión de la prueba	VII-11
9.1. Funcionarios competentes	VII-11
9.2. Criterio de admisión. Admisibilidad y eficacia de la prueba	VII-12
10. Producción concreta de la prueba. Modalidades	VII-13
10.1. Producción privada de la prueba	VII-14
10.2. Producción oficial delegada de la prueba	VII-14
10.3. Producción de prueba sin apertura a prueba	VII-14
10.4. Producción de prueba luego de cerrado el período de prueba	VII-16
10.5. Producción judicial de la prueba	VII-16
10.6. Producción presumarial de prueba	VII-17
11. Control de la prueba	VII-18

12. Alegación sobre la prueba	VII-19
12.1. El derecho	VII-19
12.2. El ejercicio empíricamente útil del derecho de alegar	VII-21
III. Valoración de la prueba	VII-22
13. Introducción	VII-22
14. Valoración de la prueba en sede administrativa y judicial	VII-23
15. Criterio a seguirse en caso de duda	VII-24
16. La apreciación de la prueba y la presunción de legitimidad del acto	VII-25
17. Arbitrariedad en la apreciación de la prueba	VII-25
18. La prueba testimonial en sede administrativa y judicial	VII-26
19. La prueba de confesión del sumariado	VII-27
19.1. Principios generales	VII-27
19.2. Valoración frente a otras pruebas	VII-28
20. Dispensa de prueba	VII-28
20.1. El conocimiento oficial no es un hecho notorio	VII-29
20.2. Hecho notorio y hecho evidente	VII-30
20.3. Hechos “legislativos” y “adjudicativos”	VII-31
21. Los actos administrativos no son instrumentos públicos. Remisión	VII-32

Capítulo VIII

EL TIEMPO EN EL PROCEDIMIENTO

1. Introducción	VIII-1
1.1. La lentitud del trámite	VIII-1
1.2. La inexistencia de un responsable del procedimiento	VIII-3
1.3. La mutación normativa a través del tiempo	VIII-4
1.4. La relatividad de los diferentes términos en el procedimiento	VIII-4
1.5. La aplicación de los plazos de prescripción	VIII-7
1.6. La pérdida de todo derecho en quince días	VIII-8
2. Caracteres generales de los plazos o términos	VIII-9
2.1. Inaplicabilidad literal de la distinción procesal entre perentoriedad e improrrogabilidad	VIII-9
2.2. Prorrogabilidad de los términos de los particulares	VIII-10
2.3. No perentoriedad	VIII-10
2.3.1. Plazo para acudir a la instancia judicial	VIII-11
2.3.2. El caso del recurso fuera de término	VIII-11
2.3.3. “Caducidad de instancia” administrativa	VIII-13
2.3.4. Alegato	VIII-13
2.3.5. Defectos formales del recurso	VIII-14
2.3.6. Conclusiones	VIII-14
2.4. ¿Obligatoriedad <i>stricto sensu</i> para los individuos?	VIII-15
3. Días hábiles	VIII-16
3.1. Días corridos o hábiles	VIII-16
3.2. Días hábiles en la administración y en la justicia	VIII-16
4. Cómputo de los términos	VIII-17
4.1. Escritos presentados en las oficinas administrativas	VIII-18
4.2. Escritos presentados por carta	VIII-18
4.3. Telegramas	VIII-19

4.4. Escribano público	VIII-19
4.5. Primeras horas del día siguiente	VIII-19
5. Aplicación analógica de los términos	VIII-20
6. Inaplicabilidad de los términos	VIII-21
6.1. No se computan respecto de los actos nulos o inexistentes	VIII-21
6.2. No se computan respecto de los reglamentos	VIII-21
6.3. No se computa si no hay notificación válida	VIII-21
7. Suspensión, interrupción, remisión	VIII-22
8. Suspensión de los términos por pedido de vista de las actuaciones	VIII-22
8.1. Efecto suspensivo <i>ex-lege</i> en el orden nacional	VIII-22
8.2. Efecto no suspensivo en algunas provincias. Conveniencia de interponer el recurso	VIII-22
8.3. Efecto suspensivo por interpretación	VIII-23
8.3.1. Pedido superfluo de vista	VIII-23
8.3.2. Vista informal denegada	VIII-24
8.3.3. Caso de reserva	VIII-24
9. Otros casos de suspensión	VIII-25
9.1. Suspensión espontánea de los términos por la administración	VIII-25
9.2. Suspensión por causa de fuerza mayor	VIII-25
10. Interrupción de los términos	VIII-26
10.1. Recurso presentado ante autoridad incompetente	VIII-26
10.2. La voluntad de recurrir como requisito de la interrupción	VIII-27
10.3. Interrupción por recurso o acción judicial	VIII-27
11. La remisión de los términos	VIII-28
11.1. En general	VIII-28
11.2. La remisión en el caso de caducidad de las actuaciones	VIII-29
12. Caducidad de las actuaciones	VIII-30
12.1. ¿Paralización del procedimiento por causa imputable al particular? ..	VIII-30
12.2. Derecho comparado	VIII-31
12.3. Legislación nacional	VIII-31
12.3.1. Procedimientos en que no se puede aplicar	VIII-31
12.3.2. Norma que establezca la carga procesal. Plazo de paralización	VIII-32
12.3.3. El acto previo de intimación	VIII-32
12.3.4. Nueva inactividad del particular	VIII-32
12.3.5. El acto declaratorio de la caducidad	VIII-32
12.3.6. Efectos de la caducidad	VIII-33
12.3.7. Crítica al sistema	VIII-33
12.4. Legislación provincial	VIII-34
13. Términos de silencio	VIII-34
13.1. Pretensiones que requieran un pronunciamiento concreto	VIII-35
13.2. Reclamo administrativo previo	VIII-36
13.2.1. El sistema tradicional	VIII-36
13.2.2. La ley 25.344	VIII-36
13.3. Recurso de reconsideración	VIII-37
13.4. Recurso jerárquico	VIII-37
13.5. El recurso de alzada	VIII-38
13.6. Recursos que no tienen plazo de denegación tácita	VIII-38
14. La conclusión del procedimiento administrativo	VIII-38
14.1. Primero, haber empezado	VIII-38
14.2. El premio de los que vigilan	VIII-39

Capítulo IX**LOS RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN**

1. Introducción. Unidad o pluralidad de recursos administrativos	IX-1
2. Concepto y denominación	IX-2
2.1. Concepto	IX-2
2.2. Denominación	IX-4
3. Aspectos generales	IX-5
3.1. Fuente	IX-5
3.2. Término para interponerlo	IX-5
3.3. Legitimación	IX-5
3.4. Motivos de impugnación	IX-5
3.5. Ante quién se presenta	IX-6
4. Carácter optativo u obligatorio	IX-6
5. Contra qué actos procede	IX-7
5.1. En razón del tipo de acto	IX-7
5.2. Supuestos de improcedencia del recurso de reconsideración	IX-9
5.3. En razón del órgano del cual emana	IX-10
6. Órgano competente para resolverlo	IX-11
7. Término para resolverlo	IX-12
7.1. No habiendo producción de prueba	IX-12
7.2. Habiendo producción de prueba	IX-13
8. Denegación tácita	IX-14
9. Denegación expresa	IX-14
9.1. Antes de la denegación tácita	IX-14
9.2. Denegación expresa de un recurso de reconsideración interpuesto fuera de término	IX-14
10. La reconsideración contra actos ya reconsiderados	IX-15
11. Otros supuestos de recurso de reconsideración	IX-16
12. El potestativo recurso de reconsideración previo al jerárquico	IX-16
13. El potestativo recurso de reconsideración previo a la acción judicial	IX-16
13.1. La tesis del preceptivo recurso de reconsideración contra decretos dic- tados de oficio	IX-18
13.2. Otros caracteres del recurso	IX-20
14. El recurso de reconsideración contra actos de la Dirección General Impositi- va- A.F.I.P.	IX-21
14.1. Nuestra propuesta genérica en el año 1964	IX-21
14.2. Su introducción específica en materia impositiva	IX-21
15. El acceso a la vía judicial sin reconsideración ni intervención previa del par- ticular	IX-23
15.1. El acceso directo es también la regla en materia de empleo público ...	IX-23
15.2. No se requiere acto firme	IX-23
15.3. No se requiere intervención previa del agente para que esté agotada la vía administrativa	IX-24
16. Reconsideración y aclaratoria	IX-24
16.1. Denominación	IX-25
16.2. Fuente	IX-25
16.3. Término para interponerlo	IX-25
16.4. Legitimación	IX-25
16.5. Motivos de impugnación	IX-25

16.6. Ante quién se presenta	IX-26
16.7. Contra qué actos procede	IX-26
16.8. Órgano competente para resolverlo	IX-26
16.9. Término para resolverlo	IX-26
16.10. Denegación tácita	IX-26
17. Reconsideración y rectificación	IX-27
17.1. Denominación	IX-27
17.2. Fuente	IX-27
17.3. Término para interponerlo	IX-27
17.4. Legitimación	IX-27
17.5. Motivos de impugnación	IX-28
17.6. Ante quién se presenta	IX-28
17.7. Contra qué actos procede	IX-28
17.7.1. En razón del tipo de acto	IX-28
17.7.2. En razón del órgano del cual emana	IX-28
17.8. Órgano competente para resolverlo	IX-28
17.9. Término para resolverlo	IX-28
17.10. Denegación tácita	IX-28
18. Reconsideración y revisión	IX-29
18.1. Denominación	IX-30
18.2. Fuente	IX-30
18.3. Término para interponerlo	IX-30
18.4. Legitimación	IX-31
18.5. Motivos de impugnación	IX-31
18.6. Ante quién se presenta	IX-31
18.7. Contra qué actos procede	IX-31
18.8. Órgano competente para resolverlo	IX-31
18.9. Término para resolverlo y denegación tácita	IX-31

Capítulo X

EL RECURSO JERÁRQUICO

1. Concepto y terminología	X-1
1.1. El régimen anterior	X-1
1.2. El régimen actual	X-2
1.3. La tendencia propuesta (¿o real?)	X-2
1.4. Un vistazo al derecho norteamericano	X-4
2. Utilización	X-4
2.1. Recurso de reconsideración y recurso jerárquico	X-4
2.2. Denegación tácita de la reconsideración	X-5
2.3. Recurso jerárquico con o sin reconsideración previa	X-5
3. Unidad o pluralidad de recursos en vía jerárquica	X-6
4. Ante quién se interpone	X-6
5. Contra qué actos procede	X-6
5.1. En razón del órgano	X-6
5.2. En razón de la materia	X-7
5.3. En razón del tipo de acto	X-7
5.3.1. Acto administrativo en sentido estricto	X-7
5.3.2. Contratos administrativos	X-8
5.3.3. Reglamentos	X-8

6. Actos excluidos del recurso	X-11
7. Por qué motivos se puede recurrir	X-12
7.1. Motivos de legitimidad	X-12
7.2. Motivos de oportunidad	X-12
8. Legitimación	X-13
8.1. Derecho subjetivo	X-13
8.2. Interés legítimo	X-14
8.3. Derechos de incidencia colectiva	X-14
8.4. Interés simple	X-14
9. Término para interponer el recurso	X-15
9.1. La regla	X-15
9.2. Es una espada de Damocles	X-15
10. Requisitos del recurso	X-16
11. Elevación del recurso jerárquico	X-16
11.1. En general	X-16
11.2. Caso de denegación expresa de la reconsideración	X-17
11.3. Caso de denegación tácita	X-17
11.4. A quién se lo eleva	X-17
12. Ante quién se tramita el recurso	X-18
12.1. En general	X-18
12.2. Cuando se impugnan actos del ministro	X-20
12.3. La figura del Jefe de Gabinete	X-22
13. Prueba y alegato	X-22
14. Dictamen de la Dirección de Asuntos Jurídicos	X-23
15. Dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación	X-24
16. Casos en que se requiere el dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación	X-29
16.1. Recurso contra un acto del ministro	X-29
16.2. Cuestiones jurídicas complejas	X-29
16.3. Jurisprudencia administrativa uniforme	X-29
16.4. Erario público	X-30
16.5. Conveniencia	X-30
17. Plazo para la decisión y su cómputo	X-30
18. Decisión expresa	X-31
19. Denegación tácita	X-32

Capítulo XI

RECURSO DE ALZADA

1. Terminología	XI-1
2. Competencia	XI-2
2.1. No existe jerarquía	XI-2
2.2. Tendencia hacia el decreciente nivel jerárquico para resolver la alzada	XI-2
2.3. Tendencia normativa a la supresión de la alzada	XI-3
2.3.1. La evolución en materia de Universidades nacionales	XI-5
2.3.2. Casos en que la Nación no es parte	XI-6
2.3.3. Provincias y municipios	XI-6
2.4. Tendencia a la inadmisibilidad de la alzada	XI-7
2.4.1. Entes interjurisdiccionales	XI-7
2.4.2. Personas no estatales	XI-8

2.4.3. Otros casos	XI-8
2.5. Derecho comparado	XI-9
2.6. El cambio constitucional de 1994	XI-10
2.7. Procedencia en ausencia de norma legal expresa	XI-10
3. La restricción en cuanto al objeto	XI-11
3.1. Introducción	XI-11
3.2. Entes autárquicos. Empresas o sociedades de propiedad total o mayoritaria del Estado	XI-11
3.3. La cuestión en la Ciudad de Buenos Aires	XI-12
3.4. Entes reguladores	XI-12
3.5. Entes tributarios	XI-14
3.6. Órganos o entes con procedimientos especiales pseudo-jurisdiccionales ..	XI-14
4. Plazo. Interposición del recurso	XI-16
5. Elección de la vía judicial o administrativa	XI-16
5.1. En general	XI-16
5.2. Elección de la vía judicial	XI-18
5.3. Elección de la vía administrativa	XI-20
5.4. La cuestión de los plazos	XI-20
6. Alcances de la decisión. Reforma y sustitución del acto	XI-22
7. Conclusión. El precedente de los EE.UU.	XI-23

Capítulo XII

EL RECLAMO ADMINISTRATIVO PREVIO

1. Origen	XII-1
2. El decreto-ley 19.549/72	XII-2
3. La reforma de 1977	XII-3
4. El sistema actual	XII-4
5. Exigibilidad del reclamo. Alcances	XII-4
6. El reclamo frente a los entes descentralizados. Su inexigibilidad.	XII-6
7. El reclamo frente a los actos de la administración central	XII-7
8. Inexigibilidad en los hechos y vías de hecho	XII-8
9. Inexigibilidad en caso de silencio	XII-9
10. Omisiones	XII-9
10.1. Planteamiento de la cuestión	XII-9
10.2. Inexigibilidad por texto expreso. Casos	XII-10
10.3. Inexigibilidad por interpretación extensiva	XII-11
10.3.1. Repetición de ejecución. Reconvención. Juicio previo	XII-11
10.3.2. Repetición de gravámenes	XII-12
10.3.3. Reclamación de daños y perjuicios al Estado	XII-12
10.3.4. Acción de desalojo contra el Estado	XII-13
10.3.5. Acciones que no tramitan por la vía ordinaria	XII-14
10.3.6. Ritualismo inútil	XII-14
10.4. Conclusiones respecto a las omisiones	XII-16
10.4.1. Omisiones de pagar sumas de dinero	XII-16
10.4.2. Omisión de devolver cosas	XII-18
10.4.3. Otras acciones o prestaciones omitidas por el Estado	XII-18
11. La regla: ¿inexigibilidad o exigibilidad del reclamo administrativo previo? ..	XII-19
12. El uso optativo del reclamo	XII-20
13. Contra qué actos procede	XII-24

14. Legitimación	XII-25
15. Motivos de impugnación	XII-25
16. Término para interponerlo	XII-26
17. Ante quién se interpone	XII-27
18. Requerimiento de pronto despacho	XII-27
18.1. El pronto despacho y la aplicación del plazo del art. 25 para iniciar la demanda judicial	XII-29
19. Suspensión, interrupción o remisión de plazos	XII-32
20. Competencia para resolverlo	XII-33
21. Alcances de la decisión	XII-35
22. Alternativas del proceso	XII-35
22.1. Desistimiento del proceso	XII-35
22.2. Desistimiento judicial del derecho	XII-35
22.3. Caducidad de instancia	XII-36
22.4. Transacción o conciliación judicial	XII-36

Capítulo XIII

QUEJA Y AMPARO POR MORA

1. Comparación funcional	XIII-1
2. Carácter no excluyente	XIII-3
3. Semejanzas generales	XIII-4
3.1. Inacción administrativa: silencio, queja, amparo por mora	XIII-5
3.2. Plazos	XIII-5
3.3. Efectos en el procedimiento	XIII-5
3.4. Innecesariedad de intimación	XIII-5
3.5. Perjuicio	XIII-6
4. Diferencias generales	XIII-6
4.1. Órganos que las resuelven	XIII-6
4.1.1. Queja	XIII-6
4.1.2. Amparo por mora	XIII-6
4.2. Derecho adjetivo aplicable	XIII-7
4.2.1. Queja	XIII-7
4.2.2. Amparo por mora	XIII-7
5. Capacidad para ser parte	XIII-8
5.1. Queja	XIII-8
5.2. Amparo por mora	XIII-8
5.2.1. Terceros	XIII-8
5.2.2. Personas con capacidad limitada	XIII-8
5.2.2.1. Menor adulto	XIII-9
5.2.2.2. Menor impúber	XIII-10
5.2.2.3. Adultos con capacidad limitada	XIII-10
5.2.2.4. Entes estatales con personalidad jurídica	XIII-10
5.2.2.5. Órganos estatales sin personalidad jurídica	XIII-11
6. Legitimación activa	XIII-11
6.1. Queja	XIII-11
6.2. Amparo por mora	XIII-12
7. Legitimación pasiva. Órganos y entidades contra los que proceden	XIII-13
7.1. Queja	XIII-13
7.2. Amparo por mora	XIII-13

7.2.1. El amparo por mora contra sociedades del Estado	XIII-14
8. Motivos de impugnación. Contra qué demoras u omisiones procede	XIII-14
8.1. Queja	XIII-15
8.1.1. Defectos de tramitación	XIII-15
8.1.2. Incumplimiento de plazos	XIII-15
8.2. Amparo por mora	XIII-16
8.2.1. Acto definitivo	XIII-17
8.2.2. Acto interlocutorio o de mero trámite	XIII-17
8.2.3. Respuesta ambigua, parcial o inexacta	XIII-17
8.2.4. Actos no productores de efectos jurídicos directos	XIII-17
8.2.5. Reglamento	XIII-18
8.2.6. Informe	XIII-18
9. Plazo y trámite de la queja	XIII-19
9.1. Plazo de interposición	XIII-19
9.2. Trámite	XIII-20
10. Plazo y trámite del amparo por mora	XIII-21
10.1. Plazo	XIII-21
10.2. Procedencia prima facie de la acción y requerimiento de informe a la administración. Inapelabilidad	XIII-21
10.3. El informe administrativo	XIII-23
10.4. La unilateralidad inicial del proceso y las costas	XIII-25
10.5. Orden de pronto despacho. Apelabilidad	XIII-26
10.6. Cumplimiento de la sentencia. <i>Astreintes</i>	XIII-28
10.7. El amparo por mora en el caso de vista de las actuaciones	XIII-29
10.8. Efectos de la sentencia	XIII-29
11. Conclusiones	XIII-30

Anexo

Decreto 1172: Acceso a la información pública	A-1
Anexo I. Reglamento general de audiencias públicas para el Poder Ejecutivo Na- cional.	A-4
Capítulo I: Disposiciones generales	A-4
Objeto	A-4
Ámbito de Aplicación	A-4
Descripción	A-4
Finalidad	A-4
Principios	A-4
Efectos	A-4
Autoridad convocante	A-4
Área de implementación	A-4
Organismo coordinador	A-5
Solicitud de persona interesada	A-5
Participantes	A-5
Lugar	A-5
Presupuesto	A-5
Capítulo II: Etapa preparatoria	A-5
Requisitos	A-5
Carácter público	A-6
Convocatoria	A-6
Expediente	A-6

Registro de participantes	A-6
Plazo de inscripción	A-7
Orden de las exposiciones	A-7
Tiempo de las exposiciones	A-7
Unificación de exposiciones	A-7
Orden del día	A-7
Espacio Físico	A-7
Registro	A-7
Capítulo III: Desarrollo	A-7
Comienzo del acto	A-7
Facultades del presidente de la audiencia	A-8
Deberes del presidente de la audiencia	A-8
Partes	A-8
Preguntas por escrito	A-8
Entrega de documentos	A-8
Otras intervenciones	A-8
Desarrollo de la audiencia	A-9
Irrecurribilidad	A-9
Clausura	A-9
Capítulo IV: Etapa final	A-9
Informe final	A-9
Estudios	A-9
Resolución final	A-10
Anexo II. Formulario de inscripción para audiencias públicas del Poder Ejecutivo Nacional	A-10
Anexo III. Reglamento general para la publicidad de la gestión de intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional	A-11
Capítulo I: Disposiciones generales	A-11
Objeto	A-11
Descripción	A-11
Obligatoriedad	A-11
Sujetos obligados	A-11
Registro	A-12
Contenido	A-12
Publicidad	A-12
Excepciones	A-12
Legitimación	A-12
Sanciones	A-12
Autoridad de aplicación	A-12
Denuncias	A-12
Anexo IV. Formulario de registro de audiencias de gestión de intereses	A-13
Anexo V. Reglamento general para la elaboración participativa de normas	A-13
Capítulo I: Disposiciones generales	A-13
Objeto	A-13
Ámbito de aplicación	A-13
Descripción	A-13
Finalidad	A-13
Principios	A-13
Efectos	A-14
Autoridad responsable	A-14

Organismo coordinador	A-14
Participantes	A-14
Capítulo II: Etapa inicial	A-14
Inicio del procedimiento	A-14
Solicitud de persona interesada	A-14
Contenido del acto de apertura	A-14
Publicación	A-14
Expediente	A-15
Registro de opiniones y propuestas	A-15
Plazo para las presentaciones	A-15
Comentarios informales	A-15
Convocatoria a estudios y consultas	A-15
Capítulo III: Etapa final	A-15
Consideración de las presentaciones	A-15
Redacción de la norma	A-16
Publicación de la norma	A-16
Anexo VI. Formulario para la presentación de opiniones y propuestas en el procedimiento de elaboración participativa de normas	A-16
Anexo VII. Reglamento general del acceso a la información pública para el Poder Ejecutivo Nacional	A-17
Capítulo I: Disposiciones generales	A-17
Objeto	A-17
Ámbito de aplicación	A-17
Descripción	A-17
Finalidad	A-17
Alcances	A-17
Sujetos	A-17
Principios	A-18
Publicidad	A-18
Gratuidad	A-18
Accesibilidad	A-18
Capítulo II: Solicitud de información	A-18
Requisitos	A-18
Respuesta	A-18
Denegatoria	A-18
Silencio	A-18
Responsabilidades	A-19
Excepciones	A-19
Información parcialmente reservada	A-19
Autoridad de aplicación	A-20
Denuncias	A-20
Anexo VIII. Reglamento general de reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos	A-20
Capítulo I: Disposiciones generales	A-20
Objeto	A-20
Ámbito de aplicación	A-20
Descripción	A-20
Finalidad	A-20
Principios	A-20
Publicidad	A-20

Participantes	A-21
Lugar	A-21
Capítulo II: Procedimiento	A-21
Requisitos	A-21
Carácter público	A-21
Convocatoria	A-21
Reuniones urgentes	A-21
Reuniones secretas	A-21
Reuniones nulas	A-22
Responsabilidades	A-22
Actas	A-22
Legitimación	A-22