

ÍNDICE GENERAL

<i>Prólogo</i>	VII
<i>A modo de introducción</i>	XIII

CAPÍTULO PRIMERO

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y LA ADMINISTRACIÓN

I) LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. Las funciones del Estado	1
1.1. Cuestión general	1
1.2. La función legislativa	2
1.3. La función jurisdiccional	3
1.4. La función administrativa	5
2. La actividad administrativa en los órganos Poderes Judicial y Legislativo. La actividad jurisdiccional y legislativa dentro de la Administración	8
3. Las funciones estatales y los recursos y reclamos administrativos	13
3.1. La función	13
3.2. La actividad	13
4. Los recursos administrativos y la clasificación de la actividad administrativa. Lo atinente a los reclamos	14
4.1. Administración activa	15
4.2. Administración consultiva	15
4.3. Administración de control	17

II. Canosa.

II) LA ADMINISTRACIÓN

5.	Concepto	19
5.1.	Concepto amplio	19
5.2.	Concepto restringido	24
6.	Composición. Centralización y descentralización	28
6.1.	Administración central	30
6.2.	Administración descentralizada	34
7.	La composición de la Administración de acuerdo con las normas de procedimiento administrativo	38
7.1.	Redacción originaria de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos	39
7.2.	Redacción posterior y normas complementarias de la misma	41
7.3.	La denominada Reforma del Estado (Ley 23.696 y normas complementarias) y la conformación de una nueva Administración. La reforma de la Constitución Nacional	42
7.4.	La nueva emergencia y las reformas a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. El denominado Sector Público Nacional	45
7.5.	Las sociedades estatales. La inserción dentro de la Administración y la aplicación de las normas de procedimiento administrativo	47

CAPÍTULO II**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO****I) LA NOCIÓN DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

1.	Concepto	53
1.1.	Concepto amplio	54
1.2.	Concepto intermedio	54
1.3.	Concepto restringido	55
2.	Las diferencias del procedimiento administrativo con el proceso	57
2.1.	Cuestión general	57
2.2.	Carácter formal de los trámites	60
2.3.	Dirección y coordinación	61
2.4.	Verdad material	61

ÍNDICE GENERAL

XIX

2.5. Actuación de oficio	61
2.6. Revisión	62
2.7. Satisfacción del bien común y función garantística	62
2.8. La preclusión de los actos procesales	63
3. Procedimiento administrativo y proceso administrativo	63
4. La cuestión del proceso dentro de la Administración	66

II) LAS CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

5. Aspectos constitucionales del procedimiento administrativo .	69
5.1. Aspectos generales	69
5.2. La tutela administrativa efectiva	72
5.2.1. Concepto y naturaleza	72
5.2.2. El debido procedimiento previo como núcleo central de la tutela administrativa efectiva	77
5.2.3. La aplicación del principio de la tutela administrativa efectiva. El debido proceso adjetivo	79
5.2.3.1. Derecho a ser oído	80
5.2.3.2. Derecho a ofrecer y producir pruebas	81
5.2.3.3. Derecho a obtener una decisión fundada. La obligación de resolver	83
5.2.4. La tutela administrativa efectiva y la buena Administración	85
5.2.4.1. Los procedimientos administrativos especiales	85
5.2.4.2. La eficacia en el actuar de la Administración	87
5.3. La tutela judicial efectiva	89
6. Órgano competente para el dictado de normas reguladoras del procedimiento administrativo	92
7. Fundamentos del procedimiento administrativo	97
7.1. Cuestión formal	97
7.2. Función garantística	99
7.3. Función instrumental	99
7.4. Cuestión procesal	101
7.5. Cuestión ética	103

III) LA TIPOLOGÍA DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

8. Clasificación de los procedimientos administrativos	104
8.1. Procedimiento de formación y de impugnación	105
8.1.1. Procedimiento de formación	105
8.1.2. Procedimiento de impugnación	105

8.2.	Procedimiento administrativo individual y procedimiento administrativo colectivo	106
8.2.1.	Procedimiento administrativo individual	106
8.2.2.	Procedimiento administrativo colectivo	106
8.3.	Procedimiento general y procedimientos especiales	108
8.3.1.	Procedimiento general	108
8.3.2.	Procedimientos especiales	109
9.	Las normas de procedimiento de carácter general y los procedimientos especiales	112
10.	El procedimiento administrativo en la contratación administrativa	114
11.	El procedimiento administrativo sancionador	120

CAPÍTULO III**PRINCIPIOS GENERALES****I) PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
EN MATERIA DE RECURSOS Y RECLAMOS ADMINISTRATIVOS**

1.	Principios generales	125
2.	Principio de legalidad	128
3.	Verdad material	132
4.	Impulsión e instrucción de oficio	135
5.	Celeridad, economía, sencillez y eficacia	138
6.	Informalismo o formalismo moderado	144
7.	El principio del debido procedimiento previo	148
8.	Debido proceso adjetivo	153
8.1.	Alcances	153
8.2.	Contenido	156
8.2.1.	Derecho a ser oído	156
8.2.2.	Derecho a ofrecer y producir pruebas	162
8.2.3.	Derecho a una decisión fundada	164
9.	Transparencia	167
10.	Otros principios del procedimiento administrativo	169
10.1.	El decoro, el orden procesal, la escrituriedad, la oralidad y la informatización	169
10.2.	Imparcialidad	170
10.3.	Contradicción	170
10.4.	Gratuidad	171

11. El ritualismo inútil como principio del procedimiento administrativo	171
--	-----

II) PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CONTRACTUAL

12. Los principios del procedimiento administrativo y los procedimientos de selección del cocontratante	173
12.1. Cuestión general	173
12.2. Fuentes normativas	176
12.3. Principio de legalidad	178
12.4. Principio de concurrencia	181
12.5. Principio de igualdad y correcto tratamiento	183
12.6. Igualdad e informalismo	187
12.7. Principio de publicidad	189
12.8. Principio de transparencia e informatización	191

**III) PRINCIPIOS PROCEDIMENTALES
EN EL DERECHO SANCIONADOR**

13. Los principios del procedimiento administrativo sancionador	192
13.1. Cuestión general	192
13.2. Principio de legalidad	194
13.3. La separación de las fases del procedimiento administrativo sancionador	195
13.4. División de competencias entre los órganos intervenientes en el procedimiento. Identidad de los órganos intervenientes	196
13.5. Informalismo	197
13.6. Celeridad, economía, sencillez y eficacia	197
13.7. El principio del debido proceso adjetivo	197
13.7.1. Derecho a ser oído	198
13.7.1.1. Enunciado	198
13.7.1.2. Contenido	198
13.7.1.3. Partes	198
13.7.1.4. Notificaciones	199
13.7.1.5. Vista	200
13.7.1.6. Impugnación	200
13.7.2. Derecho a ofrecer y producir pruebas. La presunción de inocencia	201
13.7.3. Derecho a obtener una resolución fundada	202
13.7.3.1. Razonabilidad	202
13.7.3.2. La limitación de la discrecionalidad	203
13.7.3.3. La obligación de resolver en tiempo	203

CAPÍTULO IV**NOCIONES GENERALES****I) EL CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO
EN EL DERECHO ARGENTINO**

1.	Introducción	205
2.	Concepto amplio	206
2.1.	El concepto amplio	206
2.2.	Los denominados recursos directos	206
2.3.	Recursos ante tribunales administrativos. Los recursos impugnatorios de actos emanados de tribunales administrativos	215
2.4.	Los remedios administrativos. Otras formas de actuación ante la Administración	216
2.4.1.	Las meras reclamaciones	217
2.4.2.	Denuncias y reclamaciones regladas (queja)	217
2.4.3.	Reclamo improPIO	218
2.4.4.	Reclamo administrativo previo	219
3.	Concepto restringido. El concepto de recurso administrativo	220

II) NATURALEZA JURÍDICA Y CARACTERES

4.	Parte preliminar	222
5.	Desarrollo	223
6.	El recurso administrativo como derecho. Un posible régimen optativo	226

III) CLASIFICACIÓN

7.	Clasificación de los recursos administrativos	233
7.1.	Recursos administrativos ordinarios	233
7.2.	Recurso administrativo extraordinario	234
7.3.	Recursos administrativos especiales	234

IV) FUNDAMENTOS

8.	Control de los actos administrativos	235
8.1.	Control de legalidad	236
8.2.	Control de oportunidad, mérito o conveniencia	236
8.3.	Control jerárquico	237
8.4.	Control de tutela	238

ÍNDICE GENERAL

XXIII

9.	Presupuesto de la acción procesal. Medio idóneo para agotar la vía administrativa. Las distintas formas de agotamiento de la vía. Las críticas al sistema	238
10.	El recurso administrativo y el objeto del proceso administrativo	246

V) EL CONCEPTO DE RECLAMO ADMINISTRATIVO

11.	La noción de reclamo administrativo. Remisión	249
-----	---	-----

CAPÍTULO V**PRESUPUESTOS COMUNES
DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS****I) Los sujetos**

1.	Introducción	252
2.	Órgano administrativo	253
2.1.	Principios generales	253
2.2.	Competencia	254
3.	Sujeto activo. El interesado	257
3.1.	Capacidad	258
3.2.	Principio general. El particular	258
3.3.	El Defensor del Pueblo	260
3.4.	El Ministerio Público. La Fiscalía de Investigaciones Administrativas. La Oficina Anticorrupción	262
3.5.	Las asociaciones	263
3.6.	Sujetos excluidos	265
3.7.	El caso de las personas públicas no estatales	267
4.	Legitimación para la interposición de recursos administrativos. El caso de los reclamos administrativos	268
4.1.	Introducción	268
4.2.	Los principios de la LNPA. Crítica a la noción de interés legítimo. Su inexistencia	270
4.3.	Derecho subjetivo	272
4.4.	Interés simple	275
4.5.	El interés difuso y los derechos de incidencia colectiva	277
4.6.	La legitimación en el procedimiento administrativo en la actualidad	279
4.7.	La legitimación en los reclamos administrativos	280

II) EL OBJETO

5.	El objeto de los recursos administrativos	281
5.1.	Actos administrativos	281
5.2.	Actos administrativos contractuales	284
5.3.	Actos provenientes de las denominadas personas públicas no estatales. Los actos de los concesionarios	287
6.	Actos no susceptibles de recursos administrativos	287
6.1.	Actos reglados parcialmente por el derecho privado	287
6.2.	Actos interorgánicos o interadministrativos	288
6.3.	Reglamentos	288
6.3.1.	Impugnación directa de reglamentos	289
6.3.2.	Impugnación indirecta de reglamentos	294
6.4.	El acto de naturaleza jurisdiccional	296
6.5.	Actos que resuelven conflictos interadministrativos	300
6.6.	Actos que resuelven reclamos administrativos	300
6.7.	Actos que se dictan con motivo de excusación o recusación de funcionarios	301
6.8.	Hechos administrativos	302

III) EFECTOS

7.	Efectos de la interposición de recursos administrativos	302
7.1.	Interrumpe o suspende los plazos en general. Interrumpe los plazos para recurrir	302
7.2.	Suspende (o interrumpe) los plazos de prescripción	304
7.3.	Suspende (o interrumpe) los plazos de una impugnación judicial ulterior	307
8.	Efectos con relación a la competencia	308
9.	Efectos con relación a los efectos del acto administrativo ...	308
9.1.	Principio general	308
9.2.	Excepciones: el recurso administrativo puede dar lugar a la suspensión	309
9.2.1.	Cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta	309
9.2.2.	Cuando se trate de evitar graves perjuicios al interesado	311
9.2.3.	Razones de interés público	313
9.2.4.	Cuando una norma lo disponga expresamente	313
9.3.	Trámite. El recurso administrativo como medio para solicitar la suspensión del acto administrativo en sede judicial	314

ÍNDICE GENERAL

XXV

9.4.	Legitimación	317
10.	Efectos con relación al órgano administrativo	318
11.	Efectos de la resolución	318
11.1.	Efectos procesales	318
11.2.	Efectos jurídicos materiales	318

CAPÍTULO VI**PRINCIPALES INSTITUTOS
DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO****(CON ESPECIAL REFERENCIA
A RECURSOS Y RECLAMOS)****I) LA INFORMACIÓN
DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

1.	El denominado derecho a la información	322
2.	Información al público	322
3.	Publicidad de los archivos	326

II) LA VISTA

4.	Conceptos generales	328
5.	Trámite. Legitimación	331
6.	Tiempo para el trámite de la vista	333
7.	Forma	334
8.	Plazo	336
9.	Alcances	338
10.	Lugar del trámite	338
11.	Efectos de la vista. La vista y los recursos administrativos	339
12.	Negativa de la vista	343
13.	La reserva de las actuaciones	345
14.	La vista en las formas empresariales del Estado	350

III) LA NOTIFICACIÓN

15.	Concepto	352
16.	Regulación legal	353

17.	Objeto	354
18.	Plazo de diligenciamiento	354
19.	Formas	355
20.	Contenido	358
21.	Efectos de la notificación. Invalidez	358
22.	La notificación y los recursos administrativos	360
23.	La suspensión de los plazos	364

**IV) LINEAMIENTOS DE LA PRUEBA
EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

24.	La prueba. Concepto	366
25.	La carga de la prueba. El ofrecimiento de la prueba. Admisión y apertura	368
26.	Producción. Los medios de prueba	372
27.	Alegatos y apreciación de la prueba	373
28.	La prueba en materia de recursos y reclamos administrativos	375

**V) LOS PLAZOS EN LOS RECURSOS
Y RECLAMOS ADMINISTRATIVOS**

29.	Los principios	376
30.	La morosidad administrativa y la forma de combatirla	380

**VI) PRESENTACIÓN Y RESOLUCIÓN
DEL RECURSO O DEL RECLAMO**

31.	Presentación	385
31.1.	Forma	386
31.1.1.	Requisitos mínimos de la presentación	386
31.1.2.	Alternativas de presentación	387
31.2.	Tiempo	390
31.3.	Lugar	391
31.4.	Actividad de la Administración con motivo de la presentación	391
32.	Resolución de los recursos y reclamos administrativos	392
32.1.	Órgano competente	392
32.2.	Efectos	392

ÍNDICE GENERAL

XXVII

32.3. Forma	393
32.3.1. A través del dictado de un acto administrativo	393
32.3.2. Otras formas de terminación de los procedimientos recursivos y de reclamos	393
32.3.2.1. A través de la denegatoria presunta. El acto administrativo tácito	394
32.3.2.2. Los modos anormales de terminación del procedimiento recursivo y de los reclamos	400
32.3.2.3. Los modos alternativos de solución de conflictos	401
32.4. Alcances	403
32.4.1. Declaración de inadmisibilidad	403
32.4.2. Desestimación	403
32.4.3. Ratificación o confirmación	403
32.4.4. Aceptación del recurso	404
32.4.4.1. Revocación	404
32.4.4.2. Modificación	404
32.4.4.3. Sustitución	404

CAPÍTULO VII**LOS RECURSOS ORDINARIOS****I) RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**

1. Conceptos generales	408
2. Trámite	412
2.1. Plazo de interposición	412
2.2. Contra qué tipo de actos procede	412
2.3. Órgano ante el cual se presenta	413
2.4. Órgano que resuelve el recurso	413
2.5. Plazo de resolución. Consecuencias de la no resolución ...	414
2.6. Motivos de la impugnación	415
2.7. Efectos especiales del recurso de reconsideración. El recurso de reconsideración del Artículo 100 del RNPA	415

II) RECURSO JERÁRQUICO

3. Conceptos generales	417
3.1. La jerarquía	417
3.2. La jerarquía y la resolución de los recursos administrativos. El concepto de recurso jerárquico	419

4.	Trámite	420
4.1.	Plazo de interposición. La llamada mejora de fundamentos	420
4.2.	Contra qué tipo de actos procede	423
4.3.	Órgano ante el cual se presenta	424
4.4.	Órgano que resuelve el recurso. La sede en que debe tramitarse	425
4.5.	Plazo de resolución	430
4.6.	Dictamen jurídico	430
4.7.	Motivos de la impugnación	432
5.	El recurso jerárquico en el ámbito de las entidades autárquicas	432
6.	El recurso contra el acto de aplicación de un reglamento o acto de alcance general	433
7.	El agotamiento de la instancia (vía) administrativa	434
7.1.	Conceptos generales	434
7.2.	Recursos administrativos y agotamiento de la vía. Las distintas formas con relación a la interposición de recursos administrativos	441
7.2.1.	Actos definitivos	442
7.2.1.1.	Actos emanados de órganos inferiores a ministro o a secretarios de Presidencia	442
7.2.1.2.	Actos emanados originariamente del ministro	442
7.2.1.3.	Actos emanados de órganos inferiores a la estructura del Jefe de Gabinete	443
7.2.1.4.	Actos emanados originariamente del secretario de Presidencia	443
7.2.1.5.	Actos emanados originariamente del Presidente de la Nación	443
7.2.1.6.	Actos emanados originariamente del Jefe de Gabinete	443
7.2.1.7.	Decisiones definitivas o con fuerza de tales que el Poder Ejecutivo, Jefe de Gabinete, ministros o secretarios de Presidencia dictaren en recursos administrativos ...	444
7.2.1.8.	Actos emanados de órganos de entidades autárquicas	444
7.2.1.9.	Actos de empresas y sociedades del Estado	445
7.2.1.10.	Actos de personas privadas	446
7.2.2.	Actos asimilables a definitivos	446
7.2.3.	Supuesto de silencio de la Administración	446
7.2.4.	Actos administrativos de aplicación de un reglamento (Art. 24, inc. b, LNPA)	447
7.2.5.	Actos que resuelven reclamos	448
7.2.6.	Actos administrativos referentes a la formación y ejecución de los contratos de igual carácter	448

ÍNDICE GENERAL

XXIX

7.3. Excepciones al agotamiento de la instancia administrativa	451
7.4. Conclusión	453

III) RECURSO DE ALZADA

8. Conceptos generales	453
8.1. La tutela	453
8.2. Concepto y características generales	457
9. Trámite	459
9.1. Plazo de interposición	459
9.2. Contra qué tipo de actos procede	460
9.3. Órgano ante el cual se presenta el recurso	465
9.4. Órgano que resuelve el recurso	465
9.5. Plazo de resolución	465
9.6. Motivos por los que procede	466
9.7. Carácter especial	467
10. Casos especiales	467
10.1. Universidades Nacionales	467
10.2. Entidades Financieras Estatales: Banco Central de la República Argentina	470
10.3. Entes de control de los servicios públicos privatizados (entes reguladores)	472
10.4. La Administración Federal de Ingresos Pùblicos	480
10.5. Sindicatura General de la Nación	483

IV) CONCLUSIONES

.....	483
-------	-----

CAPÍTULO VIII**EL RECURSO EXTRAORDINARIO O EXCEPCIONAL,
LA DENUNCIA DE ILEGITIMIDAD
Y OTRAS VÍAS ADMINISTRATIVAS****I) EL RECURSO DE REVISIÓN**

1. Conceptos generales	485
2. Trámite	487
2.1. Causales que admiten su procedencia	487
2.2. Plazo de interposición	489

2.3. Contra qué tipo de actos procede	490
2.4. Órgano ante el cual se presenta	490
2.5. Órgano que resuelve el recurso	490
2.6. Plazo de resolución	491
2.7. Carácteres	491

II) LA DENUNCIA DE ILEGITIMIDAD

3. Conceptos generales	492
3.1. Fundamento	493
3.2. Concepto y naturaleza jurídica	495
4. Trámite	496
4.1. Admisibilidad	497
4.1.1. Razones temporales	498
4.1.2. Razones de seguridad jurídica	499
4.2. Órgano que la resuelve	500
4.3. Los recursos administrativos y el trámite de la denuncia de ilegitimidad	500
4.4. Efectos de la resolución. Su impugnación	502

III) LA QUEJA

5. Naturaleza jurídica	505
6. Fundamento y objeto	506
6.1. Defectos de trámite	506
6.2. Incumplimiento de plazos	507
7. Trámite	509
7.1. Sujetos	509
7.2. Plazo de presentación	510
7.3. Sustanciación	510
7.4. Plazo de resolución	511
7.5. Irrecurribilidad de la decisión	511
7.6. Consecuencias de la decisión	511

IV) RECTIFICACIÓN DE ERRORES MATERIALES

8. Trámite	512
8.1. Sujetos	512
8.2. Objeto	512
8.3. Plazos	512
8.4. Efectos	513

V) ACLARATORIA

9.	Conceptos generales	513
10.	Trámite	514
10.1.	Sujeto	514
10.2.	Casos en los que procede	514
10.3.	Actos contra los que procede	515
10.4.	Plazos	515
10.5.	Órgano ante el cual se presenta y que es competente para su decisión	515

CAPÍTULO IX**LOS RECLAMOS ADMINISTRATIVOS****I) RECLAMO ADMINISTRATIVO PREVIO**

1.	Antecedentes. La diferencia con los recursos y con otras vías reclamatorias	517
2.	Plazo de interposición. Efectos	524
3.	Supuestos en los que procede. La posible comunicación de las vías impugnatoria y reclamatoria	525
4.	Órgano ante quien se presenta y resuelve la cuestión	529
5.	Forma de presentación. El supuesto principio de congruencia	532
6.	Sujetos. Legitimación. Trámite en general	535
7.	Plazo de resolución	538
8.	Efectos de la resolución del reclamo administrativo previo. El plazo para iniciar la demanda	540
9.	Excepciones al reclamo administrativo previo	547
9.1.	Introducción	547
9.2.	Las excepciones subsistentes a la LNPA luego de la reforma de la Ley N° 25.344	549
9.2.1.	Repetición de pago	549
9.2.2.	Daños y perjuicios	549
9.2.3.	Excepción normativa	551
9.2.	Excepciones eliminadas contenidas en el anterior Artículo 32 de la LNPA	551
9.3.1.	Actos dictados de oficio	551
9.3.2.	Petición en contrario del particular	552
9.3.3.	Acción de desalojo	552
9.3.4.	Acción posterior que no tramite por la vía ordinaria	553

9.3.5. Ritualismo inútil	553
9.3.6. Cuando se demandare a una entidad descentralizada	555
9.4. Las excepciones al reclamo administrativo previo que deben subsistir aún con la reforma de la Ley N° 25.344	556
9.4.1. Cuando proceda la acción de amparo	556
9.4.2. Cuando se solicite la inconstitucionalidad de una norma	557
9.4.3. Cuando de la inutilidad del reclamo resulte manifiesta su ineficacia, transformándolo en un ritualismo inútil	557
9.4.4. Cuando se demandare a la Administración para evitar las vías de hecho del Artículo 9º de la LNPA	558
10. El reclamo administrativo previo y la posterior demanda judicial	559
11. El reclamo administrativo previo como forma alternativa de agotamiento de la vía administrativa	562

II) EL DENOMINADO RECLAMO IMPROPPIO

12. Conceptos generales	566
13. Plazo de interposición	568
14. Contra qué tipo de actos procede	569
15. Órgano ante el cual se presenta y órgano competente para su resolución	571
16. Forma de presentación. Legitimación. Trámite en general	572
17. Plazo de resolución	576
18. Efectos de la resolución	577
19. Excepciones al denominado reclamo impropio	582
20. El reclamo impropio y la posterior demanda judicial. Remisión	585
21. Cuadros sinópticos	585

APÉNDICE NORMATIVO

Ley N° 19.549: Ley Nacional de Procedimientos Administrativos	591
Decreto N° 1.759/1972: Reglamento de Procedimientos Administrativos	601
Decreto N° 1.883/1991: Reforma al Régimen de Procedimientos Administrativos	623
Decreto N° 722/1996: Procedimientos Administrativos Especiales	631
Decreto N° 1.023/2001: Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional	635
<i>Bibliografía</i>	651