

CAPÍTULO XIV

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

SUMARIO

| | |
|--|-----|
| I. <i>Concepto</i> | 489 |
| 1. Concepto amplio..... | 489 |
| 1.1. Recursos jurisdiccionales y administrativos | 489 |
| 1.2. Diferencias | 490 |
| 1.2.1. Autoridad que los decide | 490 |
| 1.2.2. Función que ejerce el que los decide..... | 490 |
| 1.2.3. Carácter en que actúa quien decide | 490 |
| 1.2.4. Extensión del control ejercido..... | 491 |
| 1.2.5. Derechos protegidos | 491 |
| 1.2.6. Facultades procedimentales del órgano decidente | 491 |
| 1.2.7. Naturaleza del acto que decide el recurso..... | 491 |
| 1.2.8. Estabilidad de la decisión | 491 |
| 1.2.9. Recurribilidad de la decisión..... | 491 |
| 1.2.10. Unidad de acción, pluralidad de recursos | 492 |
| 1.2.11. Onerosidad o gratuidad..... | 492 |
| 1.2.12. Intervención profesional requerida | 492 |
| 1.2.13. Dirección del proceso y del procedimiento | 493 |
| 1.2.14. Otras diferencias de procedimiento..... | 493 |
| 2. Recurso, reclamación y denuncia..... | 494 |
| 2.1. En la doctrina | 494 |
| 2.2. En la práctica argentina..... | 495 |
| 3. El recurso como acto y como derecho..... | 496 |
| 3.1. El recurso es un derecho | 496 |
| 3.2. El recurso es un acto | 496 |
| 3.3. El recurso es un medio de defensa..... | 497 |
| 3.4. Conclusiones | 498 |

| | |
|--|-----|
| II. <i>Requisitos formales</i> | 499 |
| 4. Los requisitos formales..... | 499 |
| 5. Su exigibilidad en la práctica..... | 499 |
| 6. Requisitos mínimos exigibles..... | 500 |
| 7. El recurso debe ser escrito | 500 |
| 7.1. Papel..... | 501 |
| 7.2. Escritura | 502 |
| 7.3. Firma..... | 503 |
| 8. Presentación por telegrama | 504 |
| 9. El recurso debe indicar el nombre, apellido y domicilio del recurrente..... | 505 |
| III. <i>Requisitos sustanciales</i> | 506 |
| 10. La clara manifestación de voluntad..... | 506 |
| 11. Fundamentación del recurso..... | 507 |
| IV. <i>Omisión de requisitos formales o sustanciales</i> | 507 |
| 12. Criterio a seguir..... | 507 |
| 13. La complementación de un recurso con otro | 509 |
| V. <i>Efectos de la interposición del recurso</i> | 509 |
| 14. Interrumpe el término..... | 509 |
| 15. No interrumpe la prescripción de la acción..... | 509 |
| 16. Suspende la prescripción de la acción | 510 |
| 16.1 Suspensión por un año, una sola vez..... | 510 |
| 16.2. Remisión. Caducidad de la instancia..... | 510 |
| 17. No implica trabar la litis en forma inmutable | 511 |
| 18. No afecta las facultades del inferior para revocar el acto impugnado..... | 512 |
| 19. Efectos de la interposición conjunta de más de un recurso..... | 512 |
| 19.1 Recursos improcedentes | 512 |
| 19.2. Recursos en subsidio..... | 512 |
| 20. ¿Hacia el principio de la unidad del recurso administrativo? Ejercicio crítico | 513 |

Capítulo XIV
LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

I. Concepto

1. Concepto amplio

Recursos, en sentido amplio,¹ serían todos los remedios o medios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos —*lato sensu*— y hechos administrativos que lo afectan, y en general para defender sus derechos respecto de la administración pública.²

1.1. Recursos jurisdiccionales y administrativos

Pero por de pronto, cabe distinguir los recursos del procedimiento administrativo, de los recursos del proceso judicial. Los recursos existentes contra la actividad administrativa se dividen, pues, en *a)* judiciales (que a su vez cabe distinguir según sean acciones o recursos *stricto sensu* —*supra*, t. 2, cap. XIX— y que pueden ser más o menos amplios según los distintos códigos procesal administrativos o “contencioso-administrativos;”) y *b)* administrativos.

Los segundos son los que se desenvuelven dentro del procedimiento administrativo y se caracterizan, pues, porque se tramitan ante las autoridades administrativas (o autoridades no administrativas pero que ejerzan función administrativa),³ y deben ser resueltos por éstas. Los primeros, naturalmente,

¹Nos referimos, desde ya, sólo a los que aquí nos interesa: Recursos contra actos administrativos, no contra sentencias.

²En este sentido amplio se lo utilizó preferentemente en el Seminario de las Naciones Unidas realizado en Buenos Aires en 1959, en gran parte de los trabajos presentados. Pero puede darse también un concepto más amplio de “remedios,” abarcando inclusive ciertos resortes administrativos de autocontrol, como lo hace CAIO TÁCITO, “Documento de Trabajo,” n° 9, en el *Seminario de las Naciones* citado.

³Ver nuestro *Tratado*, t. 1, cap. VII, § 6-8, 19-21, y 22.2., y t. 3, cap. I, n° 11-13, donde explicamos la cuestión de los actos administrativos de personas no estatales. Ver también nuestro *Tratado*, vol. 4.2, *El recurso de alzada*.

son los que se tramitan ante un tribunal de justicia, imparcial e independiente, de acuerdo con el sistema constitucional argentino.⁴

1.2. Diferencias

Ambos recursos difieren entonces por los siguientes caracteres:⁵

1.2.1. *Autoridad que los decide.* En el caso del recurso jurisdiccional la autoridad que resuelve es siempre un juez; en el recurso administrativo, en principio, un funcionario administrativo, aunque esto admite excepción en el caso de las actividades administrativas de la justicia, cuyos procedimientos administrativos son en muchos casos decididos por el juez, e igualmente en el caso de las actividades administrativas del Congreso, en que son decididos por un legislador. (El secretario o el presidente de las cámaras.) También puede tratarse, según hemos explicado en su lugar, de un órgano de una persona no estatal que no sea, por lo tanto agente público.

1.2.2. *Función que ejerce el que los decide.* En el recurso o acción jurisdiccional el juez ejerce función jurisdiccional; en el recurso administrativo, su resolución implica función administrativa,⁶ sea administrador, juez o legislador quien decide el recurso.

1.2.3. *Carácter en que actúa quien decide.* En un caso es tercero imparcial, ajeno a la contienda; en el segundo, trátase de un funcionario administrativo, de un legislador o de un juez que resuelve el recurso de su empleado, él actúa como parte en la controversia.

Una diferencia también fundamental, pero que no se da en todos los casos, hace al grado de autonomía que tiene quien decide: El órgano judicial actúa siempre por definición con independencia, no estando sujeto a órdenes o instrucciones; en cambio, en los recursos administrativos el órgano puede actuar con mayor o menor autonomía y en la mayoría de los casos sin ninguna independencia, puesto que está estructurado jerárquicamente.⁷

⁴ Ver nuestro *Tratado*, t. 1, cap. VII, n° 7 a 19.

⁵ Comp. en general, ALESSI, RENATO, *Diritto amministrativo*, t. I, Milán, 1949, p. 88 y ss.; GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, *Los recursos administrativos*, Madrid, 1969, 2ª ed., p. 35 y ss.; ALESSI, *Principi di diritto amministrativo*, t. II, Milán, 1978, 4ª ed., p. 811 y ss.

Las distinciones que a continuación formulamos ya se encontraban en las ediciones anteriores de *Procedimiento y recursos administrativos*, y han sido seguidas, entre otros, por DIEZ, *Derecho administrativo*, t. V, Buenos Aires, 1971, pp. 233-4. En esta edición hemos ampliado los puntos.

Ver también, para la comparación general entre jurisdicción y administración, el meduloso libro de DE LA RÚA, FERNANDO, *Jurisdicción y administración*, Buenos Aires, 1979, pp. 134-143; XAVIER, ALBERTO, *Do procedimiento administrativo*, San Pablo, 1976, pp. 69-88.

⁶ SAYAGUÉS LASO, ENRIQUE, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Montevideo, 1953, p. 471, y sus referencias; FIORINI, BARTOLOMÉ A., *Recurso jerárquico*, Buenos Aires, 1963, p. 18.

⁷ Ver DE LA RÚA, *Jurisdicción y administración*, op. cit., p. 143. Dice DIEZ, *Derecho administrativo*, t. V, Buenos Aires, 1971, p. 322, que "Se entiende que en el caso del recurso administrativo no se acude ante un órgano imparcial e independiente del que dicta el acto impugnado. Es la diferencia

1.2.4. *Extensión del control ejercido.* En un caso el control es sólo de legitimidad, y está destinado a restablecer el ordenamiento jurídico violado en cuanto infringe los derechos del individuo afectado, y éste los ha reclamado; en el otro caso, el control es de legitimidad que considera objetivamente la vigencia de la legalidad, incluso cuando no afecta los derechos del individuo o éste no los ha reclamado; y es también control de oportunidad.⁸

1.2.5. *Derechos protegidos.* En el primer caso a veces solamente derechos subjetivos; en el otro, tanto derechos subjetivos como intereses legítimos e incluso intereses simples.

1.2.6. *Facultades procedimentales del órgano decidente.* Durante el trámite de los remedios judiciales, el juez no puede usualmente actuar de oficio, y la impulsión del proceso pertenece a las partes, prevaleciendo además el principio de la verdad formal; en el trámite de los recursos administrativos el administrador tiene facultades para actuar de oficio, impulsar el procedimiento e instruir la prueba, y prevalece el principio de la verdad material.

1.2.7. *Naturaleza del acto que decide el recurso.* En un caso se trata de una sentencia; en el otro de un acto administrativo.⁹

1.2.8. *Estabilidad de la decisión.* En el primer caso la sentencia es vinculante también para el juez y se torna inmutable; en el segundo la administración sólo está parcialmente limitada y puede, en cierta hipótesis, modificar su acto.

1.2.9. *Recurribilidad de la decisión.* La decisión del recurso administrativo, que, como dijimos, constituye un acto administrativo, es a su vez impugnabile por nuevos recursos administrativos y acciones jurisdiccionales;¹⁰ la decisión

más notoria entre los recursos administrativos y las acciones judiciales.” Ver también HAUTMANN, LUIGI, *Del ricorso gerarchico*, Firenze, 1911, p. 86 y ss.

⁸ Cabe apuntar de todas maneras que algunos autores propugnan la ampliación del concepto de control de legitimidad, incluyendo la oportunidad. Así, por ejemplo, SOTO KLOSS, EDUARDO, “La toma de razón y el poder normativo de la Contraloría General de la República,” en el libro *La Contraloría General de la República*, Universidad de Chile, Santiago, 1977, p. 165 y ss., p. 182: “Si el órgano administrativo actúa en el ejercicio de potestades públicas utilizando sus poderes en decisiones inconvenientes o inoportunas, parece igualmente insensato afirmar que tales decisiones, si bien inoportunas, son legales;” “La oportunidad, pues, no es un agregado a la legalidad... oportunidad, conveniencia, mérito, son elementos que integran la potestad jurídica misma que el legislador ha conferido al administrador.”

⁹ SAYAGUÉS LASO, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Montevideo, 1953, p. 471 y sus referencias, p. 220 y sus referencias de nota 3; ULE, CARL HERMANN, *Verwaltungsprozessrecht*, Munich y Berlín, 1961, 2ª ed., p. 14; CAMMEO, FEDERICO, *Corso di diritto amministrativo*, Padua, 1960, p. 669; BREWER CARÍAS, ALLAN-RANDOLPH, *Las instituciones fundamentales del derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana*, Caracas, 1964, pp. 238 y 239.

¹⁰ SAYAGUÉS LASO, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Montevideo, 1953, p. 471; ZANOBINI, GUIDO, *Corso di diritto amministrativo*, t. II, Milán, 1958, p. 74. En el último caso cabe hacer la excepción de que, si la ley permite la elección alternativa de la vía judicial o administrativa, y determina expresamente que la elección de una implica la pérdida de la otra, entonces cuando el recurrente elige la vía administrativa debe entenderse que no habrá recurso judicial contra la de-

de la acción judicial, en cambio, sólo es susceptible de ser impugnada por otros recursos judiciales.

1.2.10. *Unidad de acción, pluralidad de recursos.* En el proceso administrativo argentino existen diferentes supuestos a considerar: a) Sólo una acción, sólo defensa del derecho subjetivo; es la situación en el orden nacional actual; b) dos o más acciones, defensa tanto del derecho subjetivo como del interés legítimo; es la situación en la mayor parte de las provincias; c) una sola acción para la defensa tanto del derecho subjetivo como del interés legítimo; es la situación en Formosa, La Rioja, Mendoza, etc.¹¹ Esta última tendencia del derecho procesal administrativo se denomina “unidad de acción, pluralidad de pretensiones,” y parece la orientación correcta.

En el procedimiento administrativo siempre se ha permitido la defensa tanto del derecho subjetivo como del interés legítimo, pero en cambio se ha pecado por un exceso en los medios de impugnación o defensa disponibles para los particulares.

Por ello, así como en el proceso judicial se tiende hoy en día hacia la unidad de acción con pluralidad de pretensiones, en el procedimiento administrativo debería también orientarse el régimen en cuanto sea posible hacia la unidad de recurso; pero por ahora ello no se da así, y debe entonces señalarse que existe una acusada *multiplicidad* de recursos, remedios y reclamos, a diferencia entonces de la orientación más reciente del derecho procesal administrativo hacia la *unidad de acción*.

1.2.11. *Onerosidad o gratuidad.* Otra diferencia importante en el derecho argentino es que en el orden judicial por lo general impera el principio de las costas al vencido, con sólo algunas excepciones,¹² mientras que el procedimiento administrativo es gratuito, no existiendo sellado, ni impuesto de actuación, ni costas. Hacer un recurso administrativo puede, pues, no costar nada; interponer una demanda generalmente no resultará gratuito.

1.2.12. *Intervención profesional requerida.* En las acciones judiciales se exige siempre el patrocinio letrado; en los recursos administrativos no es necesario ni

cisión administrativa, salvo el recurso extraordinario. Ver CSJN, *Fallos*, 194: 187; Cámara Federal de la Capital, *JA*, 37: 918.

¹¹ Es la orientación que da el derecho español a partir de la ley de 1956 de lo contencioso-administrativo en su art. 42: “La parte demandante... podrá pretender, además de lo previsto en el artículo anterior” (que es “la declaración de no ser conformes a derecho y, en su caso, la anulación de los actos...”) “el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de daños y perjuicios.” Ver GONZALEZ PEREZ, JESÚS, *Derecho procesal administrativo*, t. II, Madrid, 1966, 2ª ed., p. 407 y ss.

¹² En la Provincia de Formosa no se aplican costas al vencido en la pretensión de anulación, conforme al art. 72, para tratar de revertir la tradición argentina de no impugnar judicialmente los actos administrativos. A la inversa, en el Código de Buenos Aires las costas son por su orden incluso aunque el acto gane el juicio, lo que ayuda a explicar por qué casi nadie demanda a la Provincia ante sus propios tribunales por cuestiones administrativas.

habitual el patrocinio letrado.¹³ Y lo que quizás sea más importante, la dirección del proceso está en manos de abogados, en tanto que en la administración la dirección del procedimiento no está en manos letradas. La frecuente y hasta constante consulta a los departamentos legales de cada repartición no altera esta diferencia fundamental en el poder de decisión respecto de cada acto y etapa procedimental.¹⁴ El trámite previsible de un recurso administrativo y de una acción son así sensiblemente diferentes.

1.2.13. *Dirección del proceso y del procedimiento.* No obstante que uno de los datos teóricamente caracterizadores de la actividad administrativa es la jerarquía, lo cual supondría una gran unidad de acción¹⁵ y una al menos clara dirección del procedimiento, no ocurre ello así: Nadie en verdad dirige centralizadamente el procedimiento, salvo quizás algunos pocos procedimientos especiales, y se plantea con ello uno de los grandes problemas de la organización administrativa: La falta de coordinación, de dirección.¹⁶ En cambio, dado que el proceso está siempre en manos de autoridades judiciales autónomas, existe una apreciable unidad en la conducción del proceso, incluso cuando priva más agudamente el principio de la impulsión o instrucción por las partes y no por el juez: Por lo menos está claro a quién corresponde pedir cada cosa, y quién debe decidirla; ello no siempre está igualmente claro en el procedimiento administrativo, donde el problema es frecuentemente encontrar el funcionario adecuado que asuma la responsabilidad de adoptar tal o cual decisión procedimental. Ello influye, inevitablemente, en el recurrente al momento de formular su recurso, de manera diversa a como lo hace sobre el litigante al interponer una acción.

1.2.14. *Otras diferencias de procedimiento.* A las diferencias antedichas cabe agregar todas las demás relativas a la distinta regulación y principios del procedimiento administrativo en que se desenvuelven los recursos administrativos, y del proceso en que se desarrollan las acciones judiciales.¹⁷ Ese diferente contexto

¹³ Desde luego, esto implica una menor profesionalización en materia de producción y control de la prueba, mayores formalidades, etc. Para una comparación del procedimiento ante los tribunales administrativos norteamericanos, que tiene mayor intervención de abogados en todas sus etapas, y el procedimiento análogo inglés, con menor intervención, véase SCHWARTZ y WADE, *Legal control of government*, op. cit., p. 108 y ss., especialmente p. 134 y ss. Ver también POLLARD, ROBER S. W., *Administrative Tribunals at Work*, Londres, 1950, p. 6, para una comparación crítica del comportamiento de los profesionales ante la administración y la justicia. Para un análisis de la actuación de legos y letrados en el procedimiento administrativo, ver BOSCH, *El procedimiento administrativo en los Estados Unidos de América*, op. cit., pp. 134-136.

¹⁴ Nos remitimos a SCHWARTZ y WADE, op. cit., pp. 108-134.

¹⁵ En este sentido ya el clásico trabajo de HAUTMANN, LUIGI, *Del ricorso gerarchico*, Firenze, 1911, p. 85, § 44.

¹⁶ Ver, por ejemplo, BREWER CARÍAS, ALLAN-RANDOLPH, *Introducción al estudio de la organización administrativa venezolana*, Caracas, 1978, p. 123 y ss.

¹⁷ Nos remitimos a lo expuesto en el *Tratado*, op. cit., t. 2, cap. XVII, n° 9 y ss. A su vez, para ubicarse en nuestra visión del contexto práctico del procedimiento y del proceso, remitimos al t. 2,

global, teórico y práctico, se traslada enteramente al medio de impugnación o defensa analizado.¹⁸

2. Recurso, reclamación y denuncia

Pero además de ese empleo amplio del término “recurso administrativo,” en cuanto medio jurídico del administrado para defender sus derechos ante la misma administración pública, existe todavía un concepto más restringido. En tal concepto restringido cabe distinguir, entre los distintos remedios administrativos para la defensa del administrado ante la propia administración, los “recursos” *stricto sensu*, las “reclamaciones” y las “denuncias.” No obstante la distinción indicada, que a continuación analizaremos, no nos parece necesario suprimir el empleo genérico del término —tan cómodo y expresivo— y por ello hablaremos indistintamente de “recurso” en el sentido de “remedio administrativo” o en el sentido más específico que la palabra tiene en doctrina.

2.1. En la doctrina

La distinción conceptual doctrinaria entre recurso, reclamación y denuncia estriba en que:

2.1.1. En primer lugar, con el recurso se atacan sólo actos administrativos,¹⁹ mientras que con la reclamación y la denuncia pueden impugnarse tanto actos como hechos y omisiones administrativas;

2.1.2. En segundo lugar, con el recurso y la reclamación pueden defenderse derechos subjetivos o intereses legítimos, mientras que con la denuncia pueden defenderse intereses simples;

2.1.3. Por último, si bien hay obligación de tramitar y resolver los recursos, no la hay teóricamente para la denuncia.²⁰

caps. XVIII (“El procedimiento administrativo en la práctica”) y XIX, § 16. (“El proceso administrativo en la práctica.”)

¹⁸ Por ejemplo, la tensión publicidad-secreto que analizan GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNANDEZ, TOMÁS RAMÓN, *Curso de derecho administrativo*, t. II, Madrid, 1977, p. 385 y ss.

¹⁹ Conf. GONZALEZ PEREZ, *Los recursos administrativos*, Madrid, 1969, 2ª ed., p. 36; VILLAR Y ROMERO, JOSÉ MARÍA, *Derecho procesal administrativo*, Madrid, 1948, 2ª ed., p. 124 y ss.; GARRIDO FALLA, FERNANDO, *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, Madrid, 1956, p. 288; REAL, ALBERTO RAMÓN, “Recursos administrativos,” en *Revista del Colegio de Abogados del Uruguay*, 1962, t. 3, n° 1/4, p. 19; HEREDIA, HORACIO H., “Los medios administrativos para la protección de los administrados,” en *Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires*, 1945, n° 2, p. 251 y ss.; LANDI, GUIDO y POTENZA, GIUSEPPE, *Manuale di diritto amministrativo*, Milán, 1978, 6ª ed., p. 648.

²⁰ ZANOBINI, *Curso di diritto amministrativo*, t. II, Milán, 1958, p. 71; FRÁGOLA, UMBERTO, *Manuale di diritto amministrativo*, Nápoles, 1948, p. 242; GUICCIARDI, ENRICO, *La giustizia amministrativa*, Padua, 1957, reimpresión, pp. 96-97; LANDI, GUINO y POTENZA, GIUSEPPE, *Manuale di diritto amministrativo*, Milán, 1967, 3ª ed., p. 610, Milán, 1978, 6ª ed., p. 638.

2.2. *En la práctica argentina*

Sin embargo, esa fórmula teórica no se adecuaba exactamente al actual estado del derecho y la práctica argentina. Según dijimos, ha imperado en ella, desde hace muchos años, una fuerte tendencia a la simplificación del procedimiento, quitándole un carácter excesivamente formal y desdibujando parcialmente las diferencias conceptuales entre unos y otros medios de defensa de los derechos del administrado.

2.2.1. En lo que respecta a la primera caracterización, ella no recibe variante en la práctica administrativa: En lo que respecta a la queja, ella procede también contra los *hechos* irregulares cometidos por la administración en la tramitación del procedimiento. En este aspecto se ha seguido la orientación del derecho español, que no lo llama ya “recurso de queja,” sino simplemente “queja,” asimilándolo con ello a las reclamaciones y excluyéndolo de los recursos. (Sólo en cuanto a la denominación.)²¹

2.2.2. En lo referente a qué derechos o intereses cabe proteger mediante las defensas consideradas, se ha operado una modificación: La legislación argentina ha reconocido un tipo especial de denuncia, la “denuncia de ilegitimidad,” mediante la cual es posible impugnar actos administrativos que afectan derechos subjetivos o intereses legítimos; por ejemplo, cuando el término para recurrir ha expirado.²²

2.2.3. En igual sentido, tampoco se mantiene con sus caracteres conceptuales la diferenciación en lo que respecta a la obligación de tramitar y resolver el recurso. En efecto, la obligación de tramitar el recurso se ha hecho extensiva al reclamo administrativo, y lo mismo puede decirse de las meras reclamaciones y de la mencionada “denuncia de ilegitimidad.”

La solución actual del derecho argentino, pues, es que la administración tiene el deber jurídico de tramitar y resolver tanto los recursos como los reclamos y denuncias. Este deber se asegura por cuatro mecanismos: *a)* La responsabilidad personal del funcionario, tanto administrativa como civil o patrimonial; *b)* el efecto normativo de poder considerar producida una resolución denegatoria

²¹ GONZÁLEZ PÉREZ, *Los recursos administrativos*, Madrid, 1969, 2ª ed., p. 36; VIVANCOS, EDUARDO, *Comentarios a la ley de procedimiento administrativo*, Barcelona, 1959, pp. 128-183; BOQUERA OLIVER, JOSÉ MARÍA, “Del recurso de queja a la queja,” en *Revista de Administración Pública*, n° 27, Madrid, p. 181 y ss.

²² Esto ya lo admitía la doctrina (ver por ejemplo, GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, Padua, 1957, reimpresión, p. 97), pero lo importante es que entre nosotros se la ha institucionalizado, transformándose en un medio jurídico de defensa del administrado. El art. 1º, inc. e), apartado 6, del decreto-ley 19.549/72 dice “*Interposición de recursos fuera de plazos*. 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 órgano que hubiera debido resolver el recurso, salvo que éste dispusiere lo contrario por motivos de seguridad jurídica o que, por estar excedidas razonables pautas temporales, se entienda que medió abandono voluntario del derecho.”

tácita, a opción del interesado, permitiéndole entonces seguir con otras etapas administrativas o judiciales de impugnación ulterior de la conducta lesiva a sus intereses; c) la posibilidad de instar el procedimiento mediante el amparo por mora reglado por el art. 28 del decreto-ley 19.549/72, modificado por el decreto-ley 21.686/77;²³ d) finalmente, la responsabilidad patrimonial de la administración por el perjuicio ocasionado.

3. *El recurso como acto y como derecho*

3.1. *El recurso es un derecho*

Nos referiremos ahora a determinados usos lingüísticos acerca de cómo calificar a los recursos, lo que para algunos autores se encuadra como la llamada “naturaleza jurídica”²⁴ del recurso. (En sentido lato: Recurso, reclamación o denuncia.) Al respecto es de hacer notar que existen tres formas distintas de enfocar el problema, todas igualmente válidas, porque se refieren a distintas situaciones.

En un primer sentido se dice que los individuos tienen tales y cuales recursos a su disposición, y en tal caso cabe hablar de remedios o protecciones procesales a disposición del particular, es decir, de *derechos* que el individuo tiene y puede ejercer.²⁵ En este sentido, pues, el recurso es un derecho de los individuos, que integra su garantía constitucional de la defensa. Este enfoque no es en absoluto desdeñable, pues del derecho del particular a recurrir se desprende luego su derecho a obtener una decisión al respecto.

3.2. *El recurso es un acto*

En un segundo sentido se habla de recurso refiriéndose al ejercicio efectivo y concreto del derecho a recurrir: O sea, a la presentación de un escrito interponiendo el remedio procesal pertinente. En tal situación cabe entonces hablar de *acto*. Así lo señala GONZÁLEZ PÉREZ,²⁶ aunque este autor critica a ROYO VILLANOVA por conceptuar al recurso como “derecho;” mas es evidente sin embargo, a nuestro parecer, que ambas nociones no son antitéticas y que todo depende del sentido con que se emplea el término: Por lo que, en diferentes sentidos, es correcto decir que el recurso es un derecho (como institución o remedio procesal que se tiene

²³ Ver nuestro *Tratado*, t. 4.2.

²⁴ Como en verdad, desde el ángulo de la filosofía analítica que adoptamos, no existen “esencias” o “naturalezas” inmanentes y permanentes de los objetos (*Tratado*, t. 1, cap. I, nota y sus remisiones), de lo único que trataremos en verdad bajo este acápite es de las *denominaciones* con las cuales se puede querer calificar a un recurso, a modo de explicación o en todo caso de contribución terminológica a su definición. Sobre este nos remitimos al citado cap. I del t. 1, § 2-7.

²⁵ ROYO VILLANOVA, A. y S., *Elementos de derecho administrativo*, t. II, Valladolid, 1955, p. 888; BREWER CARÍAS, ALLAN RANDOLPH, *Las instituciones fundamentales del derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana*, Caracas, 1964, pp. 231-232, y jurisprudencia venezolana que cita.

²⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, *Los recursos administrativos*, Madrid, 1969, 2ª ed., p. 35. En igual sentido ENTRENA CUESTA, RAFAEL, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, 1965, p. 608; Madrid, 1979, 6ª ed., pp. 284 del t. I.

el derecho de ejercitar) o un acto. (En cuanto interposición del remedio procesal, ejercicio del derecho precitado.)

Es necesario, además, destacar que la interposición del recurso no es en absoluto un hecho,²⁷ ya que, en cuanto manifestación de voluntad de un particular destinada a producir una modificación, etc., de derechos, configura estricta y necesariamente un *acto jurídico*.²⁸

A su vez, el acto de interposición del recurso implica un reclamo,²⁹ o una pretensión³⁰ o solicitud, etc., pero ello no significa que por naturaleza sea en sí tal cosa: El reclamo o la pretensión son tan sólo el *contenido* del acto de recurrir.³¹

3.3. *El recurso es un medio de defensa*

Por último, cabe reiterar el tercer empleo posible del término, en el sentido de institución del procedimiento, de remedio procesal considerado objetivamente. En tal sentido el recurso es un medio,³² concretamente, un medio de defensa de los derechos del individuo ante las autoridades públicas.³³ Por ello, señala MARIENHOFF, que los recursos administrativos “se dan principalmente a favor de los administrados,”³⁴ en igual sentido ya había dicho PUCHETTI del recurso jerárquico

²⁷ Como se sostienen en la obra dirigida por CAPITANT, HENRI, *Vocabulario jurídico*, Buenos Aires, 1961, p. 466, voz “recurso,” y p. 463, voz “reclamación.”

²⁸ Código Civil, art. 944. Ver DIEZ, MANUEL MARIA, *El acto administrativo*, Buenos Aires, 1961, 2ª ed., p. 95; *Derecho administrativo*, t. V, Buenos Aires, 1971, p. 324.

²⁹ Así REDENTI, ENRICO, *Diritto processuale civile*, Milán, 1953, t. II, p. 308.

³⁰ Así GUASP, JAIME, *Comentarios a la ley de enjuiciamiento civil*, Madrid, 1943, t. I, p. 1043.

³¹ Comp. IBÁÑEZ FROCHAM, MANUEL, *Tratado de los recursos en el proceso civil*, Buenos Aires, 1963, 3ª ed., 1970, 4ª ed., p. 95. En igual sentido GARRIDO FALLA, FERNANDO, *Tratado de derecho administrativo*, t. III, Madrid, 1963, p. 23, al comparar el derecho de recurrir con el derecho por el cual se recurre, dice: “Ha de afirmarse que se trata de un derecho subjetivo público y, desde luego, distinto del derecho sustantivo o material cuya protección se intenta.”

³² Conf. entre los procesalistas, ALSINA, HUGO, *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial*, t. IV, Buenos Aires, 1961, p. 184; PODETTI, RAMIRO J., *Tratado de los recursos*, Buenos Aires, 1958, p. 11; CALAMANDREI, PIERO, *Estudios sobre el proceso civil*, Buenos Aires, 1945, p. 439 y otros. Entre los administrativistas SAYAGUÉS LASO, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Montevideo, 1953, p. 471; AMORTH, ANTONIO, voz “Ricorso gerarchico,” *Nuovo Digesto Italiano*, t. XI, Turín, 1939, p. 669: “Medio de tutela;” ALESSI, *Principi di Diritto Amministrativo*, op. cit., p. 811: “Medio de reacción;” FIORINI, BARTOLOMÉ, *Teoría de la justicia administrativa*, Buenos Aires, 1944, pp. 176-178: “Vías de defensa;” HEREDIA, “Los medios administrativos para la protección de los administrados,” *Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires*, 1945, n° 2, p. 251 y ss.: “Medios de protección;” CRETELLA JUNIOR, *Tratado de derecho administrativo*, t. IV, pp. 233 y 235; BERCAITZ, MIGUEL ANGEL, *Procedimiento administrativo municipal*, Buenos Aires, 1946, p. 13.

³³ En este sentido, BREWER CARÍAS, ALLAN-RANDOLPH, *Las instituciones fundamentales del derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana*, Caracas, 1964, p. 229: “Es un medio de impugnación... una vía abierta al administrado para atacar...” Ver también, op. cit., p. 248.

³⁴ MARIENHOFF, MIGUEL S., *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Buenos Aires, pp. 598 y 645. “Del mismo modo que las garantías y derechos consagrados por la Constitución no se han establecido en favor de la administración pública, sino principalmente en beneficio de los administrados, así también los beneficios de la autolimitación de potestades realizada por el Poder Ejecutivo a través de las normas que instituyen y regulan «recursos» en el procedimiento o trámite administrativo, resultan establecidas principalmente en favor de los administrados y no precisamente en favor de la propia administración. Todo esto constituye un corolario lógico del Estado de Derecho.” (Op. cit., p.

que es “un instituto jurídico querido y dispuesto para asegurar un remedio, *sui generis*, a favor del ciudadano contra los actos administrativos.”³⁵

3.4. Conclusiones

En esta como en tantas otras cuestiones terminológicas,³⁶ la elección no resuelve fundamentales problemas: A lo más, ordena la manera en que se emplearán los conceptos. Por nuestra parte, encontramos que existe uso convencional del término “recurso” en los tres sentidos indicados, y que tales significados no son opuestos entre sí; cada una de las definiciones mencionadas se refiere a un *distinto momento* en la impugnación de los actos administrativos, o sea, cada una apunta a situaciones de hecho distintas de las otras.

Desde este punto de vista, se advierte que cuando el profesor explica a sus alumnos qué es un *recurso*, les está mostrando uno de los medios de defensa que los particulares tienen contra el Estado; cuando un cliente le pregunta a su abogado qué recurso tiene, quiere saber qué derecho le asiste procedimentalmente para defender su derecho de fondo, y si tiene derecho a interponer un *recurso* jerárquico o debe en cambio interponer primero el recurso de reconsideración. Finalmente, cuando el abogado prepara el escrito del *recurso* jerárquico y el cliente lo firma por su propio derecho, o lo firma el letrado en representación del cliente, allí se está haciendo una manifestación de voluntad privada³⁷ en el sentido de obtener un nuevo pronunciamiento de la administración, y estamos, en consecuencia, frente a un acto jurídico.

En suma, en distintas situaciones de hecho y por lo tanto en distintos sentidos, el recurso es tanto un medio de defensa (“remedio” en la usanza anglonorteamericana),³⁸ como un derecho de los individuos, como un acto jurídico de impugnación de un acto administrativo.

599.) El autor citado hace así referencia al principio establecido por la Corte Suprema de que “Las disposiciones constitucionales establecidas en garantía de la vida, la libertad y la propiedad de los habitantes del país, constituyen restricciones establecidas principalmente contra las extralimitaciones de los poderes públicos.” (*Salazar de Campo*, 1922, *Fallos*, 137: 254.)

³⁵ PUCHETTI, ANTONIO CORRADO, *Il ricorso gerarchico*, Padua, 1938, p. 170. Este autor agrega que por su parte la administración “tiene otros medios, ordinarios de su organización, para controlar la actividad de los propios órganos.” (*Op. cit.*, p. 170, nota 1.) Con todo, no debe olvidarse que el sistema de recursos proporciona a los superiores jerárquicos una información valiosa sobre el desempleo de sus subordinados, información que, por surgir de un proceso dinámico y conflictivo, puede ser más eficaz a veces que los medios ordinarios de autocontrol administrativo.

³⁶ Ver al respecto lo dicho en el cap. I, t. 1 del *Tratado*.

³⁷ DIEZ, MANUEL M., *El acto administrativo*, Buenos Aires, 1961, 2ª ed., p. 95, habla de los “actos de derecho público de los particulares,” entre los cuales se encontrarían los recursos que estarían así alcanzados en cierta medida por el derecho público a pesar de ser inicialmente actos jurídicos privados. Esto no debe confundirse con el problema de si personas no estatales pueden dictar actos administrativos, lo que constituye una cuestión distinta; al respecto ver nuestro *Tratado*, t. 3, cap. I, n° 10.

³⁸ Tal como se lo utilizó en el *Seminario sobre los recursos judiciales o de otra índole, contra el ejercicio ilegal o abusivo del poder administrativo*, realizado por las Naciones Unidas en Buenos

II. Requisitos formales

4. Los requisitos formales

Los requisitos formales exigidos por los arts. 15 y siguientes de la reglamentación nacional argentina son numerosos:

- 4.1. Estar escritos a máquina “o manuscritos en tinta en forma legible,” “salvándose toda testadura, enmienda o palabras interlineadas.”
- 4.2. Estar redactados en idioma nacional.
- 4.3. Llevar en su parte superior un resumen de lo que se peticiona.
- 4.4. Indicar en el encabezamiento el número de expediente a que corresponda, salvo que sea el escrito que *inicie* un expediente.
- 4.5. Indicación de nombre, apellido, documento de identidad, domicilio real, domicilio constituido del interesado.
- 4.6. Si actúa en representación, “indicación precisa” de la misma y, en su caso, acreditación de ella.
- 4.7. Relación de los hechos. No se *exige* como requisito formal la sustentación en derecho.
- 4.8. Ofrecimiento y/o acompañamiento de prueba.
- 4.9. Firma del interesado o su representante legal o apoderado.

5. Su exigibilidad en la práctica

Esta extensa enumeración de recaudos formales determinados no funciona sin embargo en la práctica con un criterio estricto en el aspecto formal. Y es por supuesto deseable que así sea, por las razones ya consideradas al referirnos al informalismo del procedimiento.

Se ha considerado así en distintos casos, expresa o implícitamente, que la ausencia de la mención de su número de documento de identidad, o la falta de alguno de los domicilios requeridos (el real o el legal) no afectaban la validez formal del recurso.³⁹ La solución es lógica, si se atiende a la ínfima o ninguna importancia de esos requisitos.⁴⁰

Se ha considerado, asimismo, según ya vimos, que la falta de calificación del recurso, o su calificación errónea, no afectan tampoco su validez⁴¹ y que tampo-

Aires, del 31 de agosto al 11 de septiembre de 1959. La terminología inglesa, en efecto, consagra la palabra genérica “remedios” para las defensas del particular contra la administración.

³⁹ El art. 20 del reglamento nacional, el 25 de la ley 7647 de la Provincia de Buenos Aires, el 126 de la ley 3909 de Mendoza, etc., prevén que en caso de omisión de constituirlo adecuadamente, “se intimará a la parte interesada en su domicilio real para que se constituya domicilio en debida forma,” o sea, que es un defecto subsanable.

⁴⁰ Comparar al respecto el criterio de apreciación de las nulidades del acto administrativo en nuestro *Tratado, op. cit.*, t. 3, cap. XI, n° 17 a 19.

⁴¹ PTN, *Dictámenes*, 59: 156; 60: 112; 67: 95; 73: 86; 83: 72, etc. Dice el art. 81 de la reglamentación nacional: “*Despacho y decisión de los recursos*. Los recursos deberán proveerse y resolverse

co la afecta el que se haya omitido mencionar, o se haya errado, respecto a cuál funcionario u organismo se dirige el recurso;⁴² que, en definitiva, no es necesario “el cumplimiento estricto de formalidades para manifestar esa voluntad...”⁴³

No es, por lo tanto, necesaria la exacta denominación del recurso;⁴⁴ tampoco se requiere, ni lo exige siquiera el citado decreto, la fundamentación en derecho del recurso sin perjuicio de los requisitos sustanciales de procedencia a que luego nos referiremos. En suma, rige enteramente el principio *legal* del informalismo, conforme al cual corresponde excusar “la inobservancia por los interesados de exigencias formales no esenciales y que puedan ser cumplidas posteriormente.”⁴⁵

Esta solución del derecho argentino nacional ha sido igualmente consagrada en el derecho administrativo provincial, en similares términos,⁴⁶ y puede considerársela uniforme en Iberoamérica.

6. Requisitos mínimos exigibles

Interpretando en su conjunto la doctrina administrativa se puede concluir, a nuestro criterio, en que los recaudos formales exigibles para los diversos recursos y medios de defensa en el procedimiento administrativo son:

- 1º) que el recurso esté por escrito y, desde luego, firmado.
- 2º) que se indique el nombre, apellido y domicilio del recurrente.

En ese orden los consideraremos.

7. El recurso debe ser escrito

El recurso, en principio, debe ser escrito.⁴⁷ Respecto a este requisito no hay en el procedimiento administrativo normas que exijan, como en la justicia, el empleo

cualquiera sea la denominación que el interesado les dé, cuando resulte indudable la impugnación del acto administrativo.”

⁴² *Dictámenes*, 60: 34; 66: 210; 64: 176; 73: 60, etc. Estos dictámenes, anteriores a la actual reglamentación, mantienen toda su vigencia teórica y práctica, máxime que los recaudos que mencionamos en esta nota y la anterior no están siquiera mencionados por las normas vigentes como supuestas exigencias formales. Si no están exigidos por disposición alguna, no cabe por supuesto considerarlos recaudo formal del recurso.

⁴³ *Dictámenes*, 64: 208; 64: 176, etc. Estos precedentes siguen vigentes con la actual reglamentación, pues el decreto-ley y la jurisprudencia ya han consagrado el informalismo como un principio interpretativo básico del procedimiento.

⁴⁴ Córdoba, art. 76; Tucumán, arts. 40 y 62.

⁴⁵ Art. 1º, inc. c) del decreto-ley 19.549/72; art. 3º, inc. b) de la ley 4537 de Tucumán.

⁴⁶ Así Salta, art. 143; Chaco, art. 60; La Pampa, arts. 8 y 9; Chubut, art. 99 inc. f) y art. 26 inc. 12.

⁴⁷ Conf. BIELSA, RAFAEL, *El recurso jerárquico*, Buenos Aires, 1958, p. 114; GARRIDO FALLA, *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, Madrid, 1956, p. 293; doctrina uniforme.

Sin embargo, en ciertas hipótesis excepcionales (por ejemplo, absoluta imposibilidad material), se podría admitir un recurso verbal interpuesto personalmente (así VILLAR y ROMERO, *Derecho procesal administrativo*, Madrid, 1948, 2ª ed., p. 128, nota 3; HELBLING, ERNST C., *Kommentar zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen*, t. I, Viena, 1953, p. 384; ADAMOVICH, LUDWIG, *Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts*, t. I, Viena, 1954, 5ª ed., p. 223); en tales casos quedaría bajo la responsabilidad administrativa registrarlo en forma actuada, en el mismo acto si es posible, o

de tinta de determinado color, ni papel de determinado tipo; ni cabe exigir, en ausencia de norma expresa, formalismo alguno en tal sentido.

Como regla general, pues, es libre la elección de los medios físicos de interposición escrita del recurso, siempre que se respete, a nuestro criterio, un requisito fundamental: El medio elegido debe reunir condiciones elementales de seriedad. Ello deberá apreciarse de acuerdo con las condiciones personales del recurrente, según que ellas (posibilidades materiales e intelectuales) hagan o no plausible y serio el medio empleado.

Con ese criterio básico, mencionaremos rápidamente las principales hipótesis:

7.1. *Papel*

Cualquier tipo de papel es admisible para la presentación del recurso,⁴⁸ e incluso cualquier color de papel; también es admisible el empleo de papel con membrete. No habría tampoco objeción, en principio, contra el empleo de materiales similares; todo ello sujeto al principio común de que el medio elegido reúna condiciones mínimas de seriedad, de acuerdo con la persona del recurrente.

Así, por ejemplo, el empleo de un pedazo roto de papel, o demasiado pequeño (una hoja de agenda de bolsillo); o de un papel de ínfima calidad (por ejemplo, papel de empaquetar, o el tipo común de papel de diario); o manifiestamente inapropiado para la finalidad que se lo emplea (papel acartonado, papel de calcar, celofán, etc.), sería en principio improcedente, y sólo podría llegar a ser aceptado en caso de que las condiciones personales del recurrente y de la interposición del recurso puedan ofrecer alguna justificación plausible para tal hecho. De no haber tal especial y plausible justificación, tales medios carecerían de seriedad y serían inadmisibles.

de lo contrario posteriormente. En España, un anterior Reglamento de Reclamaciones Económico-administrativas (de 1924), admitía que el recurso de reposición se interpusiera en forma verbal, aunque de ello debía dejarse constancia escrita, según lo indica GARRIDO FALLA, *Tratado de derecho administrativo*, t. III, Madrid, 1963, p. 124, nota 1.

⁴⁸ En el derecho uruguayo, en cambio, se exige que el particular utilice papel “formato oficio que no podrá contener más de 27 líneas por página y no más de 55 letras en cada línea” (art. 152), exigencias que no parecen adecuadas al informalismo del procedimiento.

7.2. Escritura

El recurso, que debe ser redactado en idioma nacional,⁴⁹ puede presentarse tanto a máquina como manuscrito.⁵⁰ El color de la cinta de máquina, o de la tinta, puede ser cualquiera; en cuanto a la escritura a mano, si bien la norma se refiere como giro de lenguaje al empleo de “tinta,” pensamos que ello es una formalidad totalmente prescindible: Entendemos que ha de interpretarse, por el principio de informalismo, que puede emplearse también cualquier medio plausible de escritura: Lápiz, bolígrafo, marcador fino, etc. El empleo de otros materiales de escritura (lápiz, carbonilla, etc.) haría ya perder seriedad al escrito, y entendemos que salvo casos excepcionales en que las circunstancias lo justifiquen (urgencia, estado de necesidad, guerra, catástrofe, etc.) el recurso sería improcedente. Cabe aquí reproducir las consideraciones hechas respecto al papel, en el sentido de admitir mayor flexibilidad a menor cultura o educación del recurrente.

Cuando el escrito consta de más de una página, es suficiente con firmar la última, no exigiéndose unión especial entre las diferentes fojas ni tampoco identificación especial: Al igual que en el proceso, la foliación que acto seguido procede a efectuar la administración es suficiente garantía para ella de que el escrito presentado es efectivamente ése.⁵¹

⁴⁹ Esta es una solución común de muchas legislaciones, aunque cabe señalar como excepción el art. 12 de la ley húngara, conforme al cual “La falta de conocimiento de la lengua húngara no podrá perjudicar a nadie en las actuaciones administrativas del Estado. En el curso de las actuaciones, todo el mundo podrá servirse, sea por escrito, sea de viva voz, de su lengua materna.” GONZÁLEZ NAVARRO, en el libro del ENAP, *Procedimientos administrativos especiales*, Madrid, 1969, pp. 66 y 67. Desde luego, en caso de utilizarse una lengua extranjera y a menos que el funcionario encargado del procedimiento la comprenda, corresponderá la designación de un intérprete oficial. La misma solución encontramos en el derecho yugoslavo, art. 157 de la Constitución y 14 de la ley de procedimiento administrativo: STJEPANOVIC, NICOLA, “Principi fondamentali della procedura amministrativa in Jugoslavia,” en el libro de Homenaje a ENRIQUE SAYAGUÉS LASO, *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX*, Madrid, 1969, t. V, p. 621 y ss., pp. 636-7. Estos principios de la legislación húngara y yugoslava los encontramos también en la Constitución del Perú de 1979, cuyo art. 233 inc. 15, garantiza “El derecho de toda persona para hacer uso de su propio idioma. Si es necesario el Juez o Tribunal asegura la presencia de intérprete.” También Chubut, art. 26 inc. 11. En nuestro derecho, en las actuaciones verbales, no vemos inconveniente alguno a que el extranjero se manifieste en su propia lengua, asistido por un intérprete; por extensión, pensamos que podría también admitirse el escrito presentado en otro idioma si va acompañado de traducción al idioma nacional.

⁵⁰ “Manuscrito en tinta en forma legible,” dice la misma disposición; igual criterio en el art. 29 de la ley 7647 de la Provincia de Buenos Aires; el 128 de la ley 3909 de Mendoza; Tucumán, art. 26. En el decreto uruguayo, que parece admitir cualquier “clase o forma de escritura,” se limita en cambio el número de renglones por p. y letras por línea, art. 152. Tal norma no existe en el derecho argentino. El art. 154 del régimen uruguayo exige, para la aclaración de firma cuando se lo hace en forma manuscrita, que sea en letras tipo imprenta.” Tampoco este principio rige entre nosotros.

⁵¹ En cambio, el derecho uruguayo exige que los particulares que presenten escritos en las oficinas públicas “deberán hacerlo estableciendo la correspondiente ligazón en todas las hojas de su respectivo escrito, así como también con los documentos que acompañen.” (Art. 155.) Además exige al presentante que firme al margen de cada hoja, y al funcionario que estampe el sello de la repartición también en cada hoja. Consideramos que son formalismos enteramente prescindibles, y en nuestra práctica no ha habido problemas por el sistema, totalmente informal, utilizado.

En materia de raspaduras, enmiendas, interlineas, testaciones, etc., debe adoptarse un criterio razonable, conforme a la práctica cotidiana; las meras correcciones de errores de máquina, por ejemplo, no requieren, por supuesto, ser salvadas; tampoco las correcciones efectuadas utilizando materiales que implican tapar con pintura blanca el texto original y escribir encima un texto nuevo, a menos que se trate de una parte sustancial en grado sumo del escrito. El mismo criterio ha de aplicarse para las interlíneas, únicas en verdad que pueden requerir salvedad, sobre todo cuando son efectuadas en distinta máquina y modifican de manera importante el texto de lo escrito originalmente. Esto se refiere a la actitud que el propio recurrente puede adoptar en la preparación de su escrito, sin perjuicio de que el funcionario que lo recibe puede, si lo desea y las circunstancias del caso lo justifican, requerir al presentante que salve las correcciones al pie del escrito.⁵²

En cualquier caso, en la medida que los escritos administrativos, a diferencia de una escritura pública, no contienen usualmente minuciosas declaraciones productoras de derechos o deberes, no parece necesario exigirles el ritualismo que caracteriza a un protocolo notarial: La custodia del expediente por la administración pública ha probado ser, hasta el presente, suficiente garantía de que su contenido documental no ha sido adulterado. Esta es la norma general, que sólo puede sufrir excepciones en casos en que la entidad del escrito lo justifique como ocurre con el precio consignado en una oferta presentada a una licitación pública: Pero en tal hipótesis no estamos ya, obviamente, hablando de recursos administrativos.

7.3. *Firma*

La firma es un elemento natural en el recurso, ya que sin ella no habría en verdad manifestación de voluntad del interesado. En los escritos presentados por carta o personalmente la firma va consignada en el propio papel presentado, y no requiere autenticación alguna a menos que se trate de un poder, como dijimos ya al tratar de la representación en el procedimiento.⁵³ La interposición misma del recurso, pues, no necesita de certificación de la firma del interesado.⁵⁴

⁵² Más severo, el reglamento uruguayo dice que “No se admitirán” si no están salvadas, art. 177: Sin embargo, el art. 179 prevé que si el interesado no aceptase las observaciones formuladas por el funcionario receptor, o se tratase de recursos administrativos o actos sometidos a término perentorio, serán de todos modos recibidos, dejando el funcionario constancia al pie del escrito de las observaciones que le merezcan.

⁵³ *Tratado*, t. 4.1., cap. I, n° 10.3.

⁵⁴ Claro está, y como dice el art. 18 del reglamento: “En caso de duda sobre la autenticidad de una firma, podrá la autoridad administrativa llamar al interesado para que en su presencia y previa justificación de su identidad, ratifique la firma o el contenido del escrito.”

“Si el citado negare la firma o el escrito, se rehusare a contestar o citado personalmente por segunda vez no compareciere, se tendrá al escrito por no presentado.” En igual sentido Mendoza, art. 131; Córdoba, art. 27.

A lo expuesto cabe añadir que si el interesado no sabe o no puede firmar, se admitirán las soluciones comunes en este tipo de casos: Firma a ruego,⁵⁵ etc.

Finalmente, debe recordarse la interesante y acertada solución del Tribunal Supremo español, en caso que se encuentre una omisión involuntaria de firmar el escrito: Esa omisión no determina la improcedencia del recurso si la personalidad del recurrente se desprende de otras actuaciones.⁵⁶

La aclaración de la firma no es necesaria si del escrito surge quién es el que lo suscribe.⁵⁷

8. *Presentación par telegrama*

Las consideraciones precedentes son aplicables a los medios de presentación escrita del recurso, pero cabe señalar que ellos no son los únicos admisibles.

En efecto, las posibilidades corrientes son:

8.1. Presentación personal del escrito, si es el que inicia el trámite o interpone un recurso, en la mesa de entradas u oficina o funcionario equivalente.

8.2. Si es un escrito posterior, puede presentarse o remitirse igualmente a la oficina donde se encuentra el expediente.

8.3. Envío del escrito por carta (simple, certificada, etc.) igualmente a la mesa de entradas o a la oficina en que se encuentra el expediente, si no es el escrito inicial.

8.4. Envío de telegrama. (Simple, con o sin copia, colacionado, recomendado, con o sin aviso de entrega, todo ello indistintamente.)

El sentido de estas disposiciones cabe integrarlo con lo que acertadamente aclara la ley de Costa Rica en su art. 286: La posibilidad de requerir la ratificación de la firma se refiere a los escritos que no fueron presentados personalmente, pues como dice el inc. 2 de dicho artículo, "Se tendrán por auténticas las presentaciones hechas personalmente." El inc. 1, por su parte, expresa que "La petición será válida sin autenticaciones aunque no la presente la parte, salvo facultad de la administración de exigir la verificación de la autenticidad por los medios que estime pertinentes."

⁵⁵ Dice así el art. 17 del reglamento: "Cuando un escrito fuere suscripto a ruego por no poder o no saber hacerlo el interesado, la autoridad administrativa lo hará constar, así como el nombre del firmante y también que fue autorizado en su presencia o se ratificó ante él la autorización, exigiéndole la acreditación de la identidad personal de los que intervinieren."

"Si no hubiere quien pueda firmar a ruego del interesado, el funcionario procederá a darle lectura y certificará que éste conoce el texto del escrito y ha estampado la impresión digital en su presencia." En igual sentido el art. 130 de la ley 3909 de Mendoza; Tucumán, art. 28.

⁵⁶ En este sentido, GARRIDO FALLA, *Tratado de derecho administrativo*, t. III, Madrid, 1963, p. 125.

⁵⁷ Reglamento uruguayo, art. 154. Por supuesto que la aclaración de la firma puede efectuarse de cualquier modo idóneo al efecto: Aclaración manuscrita, a máquina, con sello, etc. Ver DELPIAZZO y GUARIGLIA, *Los recursos administrativos...*, *op. cit.*, p. 46.

Esta última posibilidad ha sido expresamente admitida en la práctica administrativa argentina⁵⁸ y en las normas positivas,⁵⁹ y en esa hipótesis, obviamente, no son aplicables los requisitos mencionados. Por extensión, creemos también admisible el cablegrama, télex y formas similares que el progreso científico pueda originar, siempre que haya *certeza* en cuanto a la identidad del recurrente; por ello, si bien dijimos que en hipótesis excepcionales podía admitirse un recurso verbal,⁶⁰ pero personal, es evidente que no es admisible normalmente un recurso interpuesto telefónicamente.⁶¹

En lo que respecta a la firma, ella existe también en el caso de los telegramas y cablegramas, sólo que queda acreditada en el formulario presentado ante la oficina de correos respectiva, o ante la agencia de telecomunicaciones. Desde luego, el telegrama o cable recibido por la repartición que dictó el acto o por las autoridades superiores no contiene ya firma, pero a pesar de ello constituye, por la circunstancia indicada, válida interposición del recurso administrativo.⁶²

9. *El recurso debe indicar el nombre, apellido y domicilio del recurrente*

En lo que hace a los requisitos de nombre y domicilio, su exigencia es lógica, al efecto de identificar debidamente al recurrente. Pero cabe tener presente que su finalidad única es ésa, identificar el recurrente a los efectos del recurso, por lo que si existen defectos formales en su enunciación, ellos afectarán al recurso sólo en la medida en que impidan dicha identificación. Así, entonces, si el domicilio del recurrente no ha sido especificado, pero la administración lo tiene en

⁵⁸ *Dictámenes, op. cit.*, 68: 257; en igual sentido ley austríaca, art. 63, inc. 5°; HELLBLING, *Kommentar zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen*, t. I, Viena, 1953, p. 367 y ss.; ADAMOVICH, *Handbuch des österreichischen Verwaltungsrecht*, t. I, Viena, 1954, 5ª ed., p. 222.

⁵⁹ Así lo admite el último párrafo del art. 25 que dice: "Cuando se empleare el medio telegráfico para contestar traslados o vistas o interponer recursos, se entenderá presentado en la fecha de su imposición en la oficina postal." En igual sentido el art. 29 *in fine* de Mendoza; art. 26 de Córdoba; Tucumán, art. 26. Lo mismo dispone Costa Rica, art. 288, inc. 2°.

⁶⁰ En Francia el recurso administrativo puede ser interpuesto bajo "forma verbal." AUBY, JEAN MARIE y FROMONT, MICHEL, *Les recours contre les actes administratifs dans les pays de la Communauté Economique Européenne*, París, 1971, p. 217.

Ver también GUAITA, AURELIO, "Evolución del procedimiento económico-administrativo en España," en *Revista de Derecho Financiero y de la Hacienda Pública*, vol. XXVII, n° 128, Madrid, 1977, p. 599 y ss., p. 616.

⁶¹ Conf. HELLBLING, *Kommentar zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen*, t. I, Viena, 1953, p. 384; FORSTHOFF, ERNEST, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, 1958, p. 707. Estos autores hacen excepción, a su vez, en el caso de telegrama encargado al telégrafo por teléfono, al cual admiten: Ver FORSTHOFF, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, 1958, p. 707. Ello encuentra explicación en la circunstancia de que el número telefónico del abonado permite por lo general constatar la identidad de la persona que interpone el recurso, con lo cual se suple entonces el requisito de la firma. Lo mismo ocurre con el télex.

⁶² Ver la nota precedente, respecto a la firma de los telegramas interpuestos por teléfono: Dado que la empresa telefónica al admitir el telefonograma efectúa el control de que el mismo sea impuesto desde la línea telefónica registrada a nombre del emisor, consideramos que corresponde admitirlo como manifestación válida de la voluntad de recurrir. Lo mismo es aplicable al télex.

sus registros por alguna circunstancia relacionada con la cuestión que motiva el recurso, mal puede esa omisión afectar al recurso, ya que la administración puede fácilmente suplir esa deficiencia. Así ocurre en el caso de los funcionarios públicos, que recurran con motivo de su función; de los contratistas y proveedores del Estado, que figuran en registros especiales, por cualquier cuestión referente a sus contrataciones con el Estado; de los usuarios de ciertos servicios públicos, que están ya registrados y fichados por las respectivas administraciones (gas, electricidad, teléfono, etc.), por todo lo referente a tales servicios, etc.

III. Requisitos sustanciales

10. La clara manifestación de voluntad

En cuanto a los requisitos sustanciales, de acuerdo a una reiterada doctrina y práctica administrativa, ellos se reducen a que exista una *clara manifestación de voluntad* del interesado de *obtener un nuevo pronunciamiento* de la administración,⁶³ en el caso de que se impugne un acto administrativo preexistente o una expresión concreta de lo que se solicita, no habiendo impugnación de acto: “la petición concreta en términos claros y precisos.”⁶⁴

Sin embargo, como señala con acierto FORSTHOFF: “Pero no podrá exigir una claridad absoluta, sin lugar a duda alguna, en la expresión de voluntad del autor, sin situar en una condición de inferioridad sensible a ciudadanos que no escriban con soltura o que no estén acostumbrados al trato con las autoridades. Tiene que bastar, pues, que el recurrente exprese que no está conforme con el acto administrativo y que insiste en su derecho.”⁶⁵

La manifestación de voluntad, desde luego, debe ser expresa o razonablemente implícita. Creemos inadecuado sostener que “No es necesario que el recurso sea planteado por el administrado. La administración activa, por sí misma, puede, de oficio darlo por planteado y modificar las resoluciones de sus organismos dependientes;”⁶⁶ ello implica confundir *control de oficio* con *recurso*: En la hipótesis que se señala hay control de oficio, pero no recurso administrativo.

⁶³ *Dictámenes*, op. cit., 39: 115; 62: 112; 64: 208; 66: 225; 68: 22; 70: 210, etc.

⁶⁴ Reglamento nacional, art. 16, inc. e); Provincia de Buenos Aires, art. 33, inc. d); Mendoza, art. 129, inc. d); Córdoba, art. 25, inc. c), de la ley 5350.

⁶⁵ FORSTHOFF, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, 1958, p. 708.

⁶⁶ ANDREOZZI, MANUEL, *La materia contencioso-administrativa*, Tucumán, 1947, p. 153. Distinto es el caso del recurso llamado *ex officio*, en que el funcionario está obligado a recurrir contra un acto, en determinadas situaciones que indica la ley, como ocurre en Brasil. CRETTELLA JUNIOR, *Tratado de direito administrativo*, t. IV, pp. 142 y 143; LOPES MEIRELLES, HELY, *Direito administrativo brasileiro*, San Pablo, 1966, 2ª ed., p. 81.

No existen, en suma, fórmulas sacramentales para interponer el recurso, siendo suficiente, por ejemplo, una notificación en disconformidad,⁶⁷ o un escrito en el cual el interesado insista en su derecho luego de emitido el acto.⁶⁸

11. *Fundamentación del recurso*

No se requiere que el recurso esté fundado en derecho⁶⁹ ni tampoco que tenga una fundamentación de hecho, siempre que esa ausencia de explicitación de los hechos no atente contra la claridad de la pretensión: Tendrá que tener, entonces, solamente una descripción o “relación de los hechos.”⁷⁰ Así, por ejemplo, un escrito pidiendo el pago del sueldo o la jubilación parecería no requerir aclaración alguna, ya que está implícito que se trata del sueldo o la jubilación del recurrente y que le sea adeudado; en cambio, un reclamo por daños y perjuicios producidos por un accidente, exige, desde luego, precisar de qué accidente se trata.

En consecuencia, lo único exigible es la claridad y concreción de la petición formulada.

Por excepción, en algunos recursos se exige expresamente la “fundamentación.”⁷¹

IV. *Omisión de requisitos formales o sustanciales*

12. *Criterio a seguir*

La omisión de cumplir con alguno de los requisitos formales o sustanciales indicados no implica que deba rechazarse el recurso.

A nuestro juicio, siempre que surja en forma clara la voluntad de recurrir o reclamar, debe considerarse interrumpido el término, e intimarse al recurrente a subsanar los defectos encontrados. De igual manera, si la oscuridad del escrito ofrece dudas respecto a qué es lo que reclama o recurre el interesado (pero no hay controversia acerca de que su voluntad es reclamar o recurrir), la solución

⁶⁷ Tal como fue resuelto por decreto 7523/68, B.O., 27-II-1969, haciendo lugar a un recurso jerárquico interpuesto por tal medio: PTN, dictamen del 5-IX-68. Ver nuestro *Tratado*, t. 2, cap. XVII, puntos 12.4 y 12.5.

En el mismo sentido, el art. 348 de la ley de Costa Rica expresa que: “Los recursos no requieren una redacción ni una pretensión especiales y bastará para su correcta formulación que de su texto se infiera claramente la petición de revisión.”

⁶⁸ Como señala FORSTHOFF, *op. loc. cit.*

⁶⁹ Art. 16, inc. b) del reglamento nacional; art. 33, inc. c) de la ley 7647 de Buenos Aires; art. 129, inc. b) de la ley 3909 de Mendoza; Córdoba, art. 25, inc. c).

⁷⁰ Art. 15, inc. b) del reglamento nacional; art. 33, inc. c) de la ley 7647 de Buenos Aires; art. 129, inc. b) de Mendoza; art. 25, inc. c) de Córdoba.

⁷¹ Buenos Aires, arts. 89 y 90, para la revocatoria y 92 para el jerárquico; Córdoba, arts. 77 y 79 para la reconsideración y jerárquico.

En sentido similar Costa Rica, art. 285, inc. 1, apartado d), requiere que se indiquen “Los motivos o fundamentos de hecho,” pero aclara que su omisión no es un vicio formal. (Inc. 2, *a contrario sensu*.)

pertinente no es que la administración pueda dar cualquier interpretación al escrito, sino que debe también pedir al recurrente la aclaración de su voluntad.⁷²

Otro criterio, más riguroso que el de considerar interrumpido el término, es el de intimar al peticionante a subsanar el defecto en un término perentorio, bajo apercibimiento de darle por decaído el derecho;⁷³ pero no lo creemos aconsejable ni admisible en ausencia de norma expresa.

En el derecho positivo argentino actual es frecuente encontrar normas que facultan, en caso de falencias formales o sustanciales del escrito, a intimar al presentante a subsanarlas bajo apercibimiento de *archivar* las actuaciones.⁷⁴ Esto no es lo mismo que dar por decaído el derecho ni el recurso, sino que es simplemente *paralizar* su trámite hasta que el impulso procesal de la parte supla las deficiencias de su escrito y obtenga el desarchivo de las actuaciones. El riesgo, claro está, es que una no muy eficiente organización del archivo pueda luego dificultar o imposibilitar su recuperación en tiempo útil.

Por lo expuesto, que se refuerza sustancialmente con el principio de la impulsión e instrucción de oficio, no somos partidarios de este tipo de procedimiento; tampoco parece adecuado lo previsto en la ley 3.909 de Mendoza en su art. 126, de que el apercibimiento puede serlo de continuar el trámite “sin su intervención,” pues nada perjudica a la administración hacer las comunicaciones postales al interesado en su domicilio real si no lo constituyó legal en el radio urbano exigido. En la práctica y con muy buen criterio, la administración efectúa las notificaciones en *cualquier* domicilio que el interesado indique, si indica sólo uno, sea éste real o legal, dentro o fuera del radio urbano, etc. En verdad, existiendo un sistema real de notificaciones por *correo* y no por *cédula*, este comportamiento es el más sensato y ajustado a los principios básicos del procedimiento administrativo. La exigencia del domicilio legal en el radio urbano sólo tiene sentido cuando se trata de notificaciones por *cédula*: Existiendo, en cambio, servicio de correos y siendo admisible la notificación postal, es obvio que cualquier domicilio es exactamente igual a los demás a estos efectos.⁷⁵

⁷² ADAMOVICH, *Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts*, t. I, Viena, 1964, 5ª ed., p. 223.

⁷³ ADAMOVICH, *Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts*, t. I, Viena, 1954, 5ª ed., p. 223.

⁷⁴ Reglamento nacional, art. 20, respecto al domicilio y ley 7647 de la Provincia de Buenos Aires, art. 26; Mendoza, art. 126; Tucumán, art. 23. La falta de presentación a ratificar la firma, en cambio, cuando hubiere duda sobre su autenticidad y se lo haya intimado fehacientemente al efecto, hace que el escrito se tenga “por no presentado.” Art. 18 del reglamento nacional, 32 de la Provincia de Buenos Aires, 431 de Mendoza, 259 de Corrientes, 25 de La Pampa.

⁷⁵ La única excepción que podría concebirse a este criterio sería en aquellos supuestos excepcionales en que se trata de una comunidad a la cual no llega el servicio de correos: Pero aun en tales casos un sano principio de igualdad ante la ley e instrucción de oficio justifica que se practique la notificación por *cédula* por intermedio de la policía local. En tal sentido, la ley 5350 de Córdoba dispone en su art. 53 *in fine* que “Cuando en la localidad donde se domicilia la persona a notificarse no hubiera oficina de correos, la diligencia respectiva se encomendará a la autoridad policial que corresponda.” Es la solución que estimamos correcta.

13. *La complementación de un recurso con otro*

Como caso particular puede recordarse que se ha considerado que si un escrito no llena por sí mismo los requisitos de un recurso válido, pero sus deficiencias pueden ser salvadas apreciando como complemento de éste a otro escrito que tampoco independientemente fuera válido, puede no obstante considerarse al conjunto de los dos como un recurso formalmente válido: “Aunque la solicitud de fs. ... no llena los requisitos de un recurso jerárquico independiente, ni tampoco la de fs. ... representa un recurso jerárquico válido, ambas, en conjunto, forman un solo cuerpo de recurso conforme a los requisitos legales. Procede, por lo tanto, entrar al examen del fondo de la causa.”⁷⁶

V. *Efectos de la interposición del recurso*

14. *Interrumpe el término*

El primer efecto de la interposición del recurso es, obviamente, la interrupción del término.⁷⁷ Ello significa que, no obstante los defectos que el recurso tenga, ellos pueden ser salvados con posterioridad, y que no afectan la posibilidad de continuar la controversia administrativa. De igual modo, puede posteriormente ampliarse la fundamentación de hecho o de derecho del recurso.⁷⁸

15. *No interrumpe la prescripción de la acción*

Tratándose de remedios o acciones judiciales, es lógico que su interposición interrumpe la prescripción de la acción,⁷⁹ pero en materia de recursos administrativos la solución no ha sido siempre igualmente clara.

La jurisprudencia de la Corte Suprema, por ejemplo, se negó tradicionalmente a reconocer carácter interruptivo de la prescripción a las tramitaciones administrativas iniciadas por el particular, incluso tratándose de la llamada “reclamación administrativa previa,” cuya presentación constituye un requisito legalmente exigido para poder luego acudir a la instancia judicial.⁸⁰ La solución era muy criticable, y obligaba al interesado a presentar la demanda de todos modos, al

En suma, el requerimiento normativo de constituir domicilio en el radio urbano de la autoridad sólo tiene razón de ser en el ámbito judicial y no debería haber sido trasladado desde allí al procedimiento administrativo.

⁷⁶ *Dictámenes*, op. cit., 56: 69 y 73; 70: 210.

⁷⁷ Ampliar en el t. 4.1 de nuestro *Tratado*, cap. VIII, § 10. Dice así, por ejemplo, el art. 40 de la ley 4537 de Tucumán, que “la interposición de recursos administrativos interrumpirá el curso de los plazos, aunque aquéllos hubieren sido mal calificados, adolecieren de defectos formales insustanciales o fueren deducidos ante órganos incompetentes.” Conf. Buenos Aires, art. 75; Mendoza, art. 186, inc. a).

⁷⁸ Ampliar *infra*, en este mismo cap., n° 17.

⁷⁹ BODDA, PIETRO, *Giustizia amministrativa*, Turín, 1963, p. 87; Código Civil, art. 3986.

⁸⁰ CSJN, *Fallos*, 103: 155, *Banco Constructor de La Plata*, 1905, 111: 665; 113: 194; 115: 395, y otros.

solo efecto de interrumpir dicha prescripción, para continuar entonces con la tramitación administrativa hasta su terminación o hasta el transcurso del término de denegación tácita, para recién entonces continuar con la acción judicial.

El problema ha quedado salvado de dos maneras: Primero, con la modificación al art. 3.986 del Código Civil, que admite desde 1968 la suspensión de la prescripción; segundo, con el decreto-ley 19.549 en el orden nacional, que consagra expresamente la *remisión* de la prescripción.

16. *Suspende la prescripción de la acción*

16.1. *Suspensión por un año, una sola vez*

El art. 3986 del Código Civil dice que “La prescripción liberatoria se suspende por una sola vez por la constitución en mora del deudor, efectuada en forma auténtica. Esta suspensión sólo tendrá efecto durante un año o el menor término que pudiere corresponder a la prescripción de la nación.” En virtud de esta norma, un recurso o reclamación que solicite concretamente un derecho sujeto a prescripción liberatoria, o que impugne un acto que lo denegara, produce el efecto de suspender el curso de la prescripción durante un año. No se requiere formalidad alguna expresa ya que la “constitución en mora del deudor” resulta tácita e inequívocamente de la reclamación o recurso. En cuanto al requisito de que ella se efectúe “en forma auténtica,” es suficiente autenticidad su recepción administrativa, a los fines de esta norma;⁸¹ a los efectos probatorios será suficiente acompañar copia del escrito, firmada o sellada por la oficina respectiva, o el expediente administrativo mismo en el cual el escrito esté incluido, o copia certificada del telegrama enviado. Claro está, la intimación efectuada mediante escribano público reúne siempre las máximas garantías de certeza en cuanto a la prueba y suficiencia de la suspensión así producida.

16.2. *Remisión. Caducidad de la instancia*

Otro efecto importante que produce la interposición de un recurso administrativo es que “Las actuaciones practicadas con intervención de órgano competente producirán la suspensión de plazos legales... inclusive los relativos a la prescripción,” en tanto el procedimiento no sea declarado en caducidad imputable al recurrente y, en todo caso, por lo menos, hasta la fecha en que quede firme el acto administrativo que declare tal caducidad.⁸²

La diferencia entre esta norma y la explicada en el punto 16.1. reside en el ámbito de aplicación: La ley de procedimiento administrativo nacional permite tener por suspendidos, de la manera indicada, los plazos de prescripción contra la

⁸¹ No estimamos, pues, que sea necesario invocar para esto un supuesto carácter de instrumentos públicos de los expedientes administrativos. En relación a este tema, ver nuestro *Tratado*, t. 3, cap. VII.

⁸² Decreto-ley 19.549/72, art. 1º, inc. e), apartado 9.

Nación y entes descentralizados nacionales. En las provincias, a falta de normas similares, sólo cabe tener presente la suspensión por un año que autoriza el art. 3.986 del Código Civil, y ello siempre que no haya, lo que es frecuente, algún plazo de caducidad más breve para la iniciación de acciones procesales administrativas.

Veremos más adelante, al explicar los términos en el procedimiento, que se ha interpretado incluso que los términos quedan remitidos por virtud de esta norma, y que en caso de producirse la caducidad de la instancia no sigue corriendo el término ya empezado, sino que empieza a correr de nuevo.⁸³

17. *No implica trabar la litis en forma inmutable*

En el procedimiento administrativo no se aplica el principio procesal que impide a las partes modificar los términos de una contienda una vez trabada la *litiscontestatio*.⁸⁴ Ello se explica por el carácter objetivo de estos recursos, que persiguen la defensa de la legalidad de la marcha administrativa⁸⁵ y también por la vigencia en el procedimiento administrativo del principio de la instrucción de oficio y de la verdad material, de acuerdo con los cuales la administración no está ligada exclusivamente a los hechos aducidos por las partes, sino que debe investigar independientemente la verdad real de la situación en que debe decidir.

También contribuye a fundar esta solución el hecho de que la ampliación del recurso no hace sino suscitar el poder general que tiene el superior para controlar la legitimidad de los actos impugnados,⁸⁶ y que la administración puede de todos modos decidir puntos no propuestos por las partes,⁸⁷ todo lo cual indica que la alteración de los términos originales en que se planteara el recurso no atenta contra los principios básicos del procedimiento administrativo, sino que, por el contrario, los complementa.

⁸³ Nuestro *Tratado*, t. 4.1, cap. VIII, n° 11.

⁸⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, *Los recursos administrativos*, Madrid, 1969, 2ª ed., p. 129. BIELSA, RAFAEL, *El recurso jerárquico*, Buenos Aires, 1958, pp. 130-131; HEREDIA, "Los medios administrativos para la protección de los administrados," en *Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires*, 1945, n° 2, p. 276; PEARSON, MARCELO MARIO, *Del recurso jerárquico*, Buenos Aires, 1954, p. 30. En igual sentido la doctrina extranjera, por ejemplo, GIANNINI, MASSIMO SEVERO, *La giustizia amministrativa*, Roma, 1966, p. 53; FLEINER, FRITZ, *Les principes généraux du droit administratif allemand*, París, 1933, p. 147; GONZÁLEZ PÉREZ, *Los recursos administrativos*, Madrid, 1969, 2ª ed., p. 152.

⁸⁵ HEREDIA, "Los medios administrativos para la protección de los administrados," en *Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires*, 1945, n° 2, p. 254.

⁸⁶ FLEINER, *Les principes généraux du droit administratif allemand*, París, 1933, p. 147.

⁸⁷ Ver *supra*, cap. II, n° 15. Por lo demás, como dice PUCHETTI, *Il ricorso gerarchico*, Padua, 1938, pp. 188-189, "una vez presentado el recurso jerárquico, el acto administrativo al cual se refiere, está impugnado en toda su extensión," por lo que no podría admitirse "para los motivos no aducidos y adjuntados dentro del término, una presunción absoluta de legitimidad." Va de suyo, en nuestro derecho, que estos fundamentos acerca de la amplitud de la potestad administrativa para decidir, y de la consecuente amplitud de posibilidad del recurrente de extender o modificar el recurso, tiene siempre como límites generales, el principio de la estabilidad de los actos administrativos y el de la inadmisibilidad de la *reformatio in perjus*. (*Tratado*, t. 4, cap. II, §15.)

Finalmente, se señala también que el individuo tiene un derecho al recurso, y que si la ley no pone límites acerca de su contenido, no puede negarse al recurrente la posibilidad de aducir nuevos motivos, mientras el recurso no haya sido decidido.⁸⁸

18. *No afecta las facultades del inferior para revocar el acto impugnado*

Si bien el punto a considerar ahora no es resuelto uniformemente por la doctrina, la orientación administrativa argentina se ha inclinado por considerar que "... interpuesto un recurso jerárquico, y mientras se halla pendiente de decisión, él no suspende, restringe ni limita, las atribuciones ordinarias del órgano que ha emanado el acto administrativo impugnado, para revocarlo o reformarlo de la misma manera que podría hacerlo con relación a un acto administrativo no recurrido."⁸⁹ Tratamos el tema al referirnos a las facultades del administrador.⁹⁰

19. *Efectos de la interposición conjunta de más de un recurso*

19.1. *Recursos improcedentes*

Cuando en un mismo escrito se plantea más de un recurso, se ha interpretado que debe tomarse en cuenta sólo el que resulte ser el principal procedente, dejando de lado los improcedentes y aclarándose que el interponer recursos innecesarios, previa o conjuntamente con el principal y procedente, no afecta el normal ejercicio de éste.⁹¹

19.2. *Recursos en subsidio*

En la práctica argentina nacional se había rechazado antiguamente la posibilidad de interponer un recurso —por ejemplo, el jerárquico—, en subsidio de otro para el caso de que lo denegaran. La interpretación se basaba en que no habría un interés actual para recurrir.⁹²

En cambio, la legislación actual permite expresamente interponer recursos en subsidio de otros⁹³ y hasta en varios casos los considera como norma general interpuestos *de pleno derecho*, sin necesidad de manifestación expresa de volun-

⁸⁸ GIANNINI, *La giustizia amministrativa*, Roma, 1966, p. 53. El art. 77 del reglamento nacional dice que "Podrá ampliarse la fundamentación de los recursos... en cualquier momento antes de la resolución."

Con mayor claridad, el art. 290 de la ley de Costa Rica determina que "La parte promotora podrá cambiar o sustituir la petición en el curso del procedimiento sin necesidad de instaurar otro, siempre que lo haga invocando la misma causa, por la que se entenderá el interés legítimo o el derecho subjetivo y los hechos invocados."

⁸⁹ En esta solución *Dictámenes*, *op. cit.*, 36: 317; 53: 257 y 280, y otros.

⁹⁰ *Tratado*, t. 4.1, cap. II, n° 12 y ss.

⁹¹ *Dictámenes*, 71: 89; solución uniforme.

⁹² Para una crítica del punto, ver nuestro *Tratado*, t. 2, cap. XVI, n° 14.

⁹³ Reglamento nacional, art. 88; Buenos Aires, art. 91, Córdoba, art. 79.

tad del particular en tal sentido.⁹⁴ Si bien no se da el caso, que recordamos más arriba; de que un recurso pudiera ser interpuesto de oficio por la administración, sí tenemos de este modo recursos interpuestos ex lege: Con esta solución, basta la presentación por el particular de un escrito en el cual recurre de determinado acto, para que el orden jurídico estime que está suficientemente manifestada su voluntad de impugnar administrativamente el acto por las subsiguientes vías de recurso.

20. *Hacia el principio de la unidad del recurso administrativo*

De lo expuesto precedentemente se sigue que están dadas las condiciones para avanzar un paso en la regulación y práctica del procedimiento administrativo, eliminando la exagerada e inútil multiplicidad de medios recursivos que las normas instituyen y que denunciaron magistralmente GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ. Así como se admite ya hoy en día, a texto expreso, que basta con que el particular interponga un recurso de reconsideración para que se considere automáticamente y de pleno derecho también recurrida jerárquicamente la eventual decisión denegatoria de ese pedido de reconsideración, así también parece que podría avanzarse en el sentido de permitir considerar igualmente impugnado de pleno derecho cualquier otro pronunciamiento adverso que se produzca en instancias superiores.

Así, por ejemplo, si un particular recurre en recurso de reconsideración ante una autoridad intermedia de un ente descentralizado, podría considerarse que dicho recurso lleva en subsidio el recurso jerárquico menor para ante las autoridades superiores del ente, y que a su vez el segundo lleva en subsidio el recurso de alzada para ante la administración central en caso de resolución denegatoria del ente descentralizado.

Desde luego, la unicidad del sistema recursivo no habría de consistir sólo en la admisión del efecto subsidiario de toda impugnación, sino también en la unificación de los términos de impugnación, tipo de actos impugnables, legitimación que se requiere en cada caso, etc. Teóricamente, podría llegarse a una situación en la cual sólo cupiera distinguir qué autoridad resuelve en cada instancia, y nada más.

De poder obtenerse el progreso del orden jurídico administrativo en el sentido indicado se lo aproximaría también, según adelantamos, a los principios modernos en materia de unidad de la acción procesal administrativa y pluralidad de pretensiones. Aunque no se llegue a la unidad total del recurso administrativo, es mucho lo que se puede avanzar a partir del estado actual de la legislación. Proponemos al lector realizar como ejercicio crítico el análisis de cuántos diversos

⁹⁴ Reglamento nacional, art. 88, con la modificación del decreto 3700/77: "El recurso de reconsideración contra actos definitivos o asimilables a ellos y el de apelación previsto en el artículo anterior, inc. b), llevan implícito el recurso jerárquico —y en su caso el de alzada— en subsidio." Conf. Buenos Aires, art. 91; Tucumán, art. 65 *in fine*.

medios de impugnación podrían convenientemente subsumirse en uno solo, y qué normas habría que modificar al efecto.