

## CAPÍTULO XIII

### LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

#### SUMARIO

I. <i>Concepto</i> .....	XIII-1 / 277
1. Concepto amplio .....	XIII-1 / 277
2. Recursos jurisdiccionales y administrativos .....	XIII-1 / 277
3. Diferencias.....	XIII-2 / 278
II. <i>Requisitos formales y sustanciales</i> .....	XIII-3 / 279
A. Requisitos formales .....	XIII-3 / 279
4. Los requisitos formales del Decreto N° 7520/44.....	XIII-3 / 279
5. Su exigibilidad en la práctica .....	XIII-4 / 280
6. Requisitos mínimos exigibles .....	XIII-4 / 280
7. El recurso debe ser escrito.....	XIII-4 / 280
8. También puede ser presentado por telegrama .....	XIII-5 / 281
9. El recurso debe indicar el nombre, apellido y domicilio del recurrente.....	XIII-6 / 282
B. Requisitos sustanciales .....	XIII-6 / 282
10. La clara manifestación de voluntad .....	XIII-6 / 282
11. Fundamentación del recurso .....	XIII-7 / 283
C. Omisión de requisitos formales o sustanciales.....	XIII-7 / 283
12. Criterio a seguir.....	XIII-7 / 283
III. <i>Efectos de la interposición del recurso</i> .....	XIII-8 / 284
13. Interrumpe el término .....	XIII-8 / 284
14. No suspende la ejecución del acto.....	XIII-8 / 284
15. Excepciones a este principio .....	XIII-8 / 284
16. Crítica .....	XIII-9 / 284
IV. <i>Principales recursos administrativos</i> .....	XIII-10 / 286
17. Enumeración y breve caracterización .....	XIII-10 / 286



### Capítulo XIII

## LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS <sup>1</sup>

### I. Concepto

#### 1. Concepto amplio

Recursos, en sentido amplio,<sup>2</sup> serían todos los remedios o medios de protección al alcance del administrado para impugnar los reglamentos, actos y hechos administrativos que lo afectan y, en general, para defender sus derechos respecto de la administración pública.<sup>3</sup>

#### 2. 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 en: *a)* Judiciales (o “contencioso-administrativos,” o simplemente “jurisdiccionales”), y *b)* administrativos.

Los segundos son los que se desenvuelven dentro del procedimiento administrativo, y se caracterizan porque se tramitan ante las autoridades administrativas (u

<sup>1</sup>La citada en el capítulo anterior y, además: HEREDIA, HORACIO H., “Los medios administrativos para la protección de los administrados,” en *Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires*, año 1945, n° 2, p. 251 y ss.; LINARES, JUAN FRANCISCO, “Efectos suspensivos de los recursos ante la administración,” *LL*, 85: 906 y ss.; REAL, ALBERTO RAMÓN, “Recursos administrativos,” *Revista del Colegio de Abogados del Uruguay*, año 1962, t. 3, n° 1/4, p. 19 y ss.; GORDILLO, AGUSTÍN, “Los recursos administrativos,” revista *TUS*, La Plata, 1964, n° 5, p. 9 y ss. Ver también MARIENHOFF, MIGUEL S., *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Buenos Aires, 1965, p. 640 y ss.; FIORINI, BARTOLOMÉ, *Recurso jerárquico*, Buenos Aires, 1963; BIELSA, RAFAEL, *El recurso jerárquico*, Buenos Aires, 1958; BERÇAITZ, MIGUEL ANGEL, *Procedimiento administrativo municipal*, Buenos Aires, 1946.

<sup>2</sup>Pero nos referimos, desde ya, sólo a los que aquí nos interesa; recursos contra actos administrativos, no contra sentencias.

<sup>3</sup>En 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, *op. cit.*, p. 83.

otras autoridades no administrativas, pero que ejerzan función administrativa,<sup>4</sup> y deben ser resueltos por éstas. Los primeros, naturalmente, son los que se tramitan ante un tribunal de justicia, imparcial e independiente, de acuerdo al sistema constitucional argentino.<sup>5</sup>

### 3. Diferencias

Ambos recursos difieren entonces por los siguientes caracteres:<sup>6</sup>

a) *La autoridad que los decide* es, en el caso del recurso jurisdiccional, 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.

b) *La naturaleza de la función que ejerce el que los decide*: En el recurso jurisdiccional, se ejerce función jurisdiccional; en el recurso administrativo, función administrativa,<sup>7</sup> sea juez, legislador o administrador el que decida el recurso.

c) *El carácter en que actúa el que los decide*: En un caso como tercero imparcial, ajeno a la contienda; en el segundo, trátese de un funcionario administrativo, de un juez o de un legislador que resuelve el recurso de su empleado, siempre actúa como parte en la controversia.

d) *La naturaleza del control ejercido*: En un caso el contralor 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 contralor es también de legitimidad, que considera objetivamente la vigencia de la legalidad, incluso cuando no afecta los derechos del individuo o éste no los ha reclamado, pero es también, además, control de oportunidad.

e) *Los derechos que protegen*: En un caso, solamente derechos subjetivos; en el otro, tanto derechos subjetivos como intereses legítimos e incluso intereses simples.

f) *Las facultades procedimentales del órgano decadente*: Durante el trámite de los recursos judiciales, el juez no puede 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, etc., tiene

<sup>4</sup> Ver *supra*, cap. XII, n° 6 y 7.

<sup>5</sup> Ver *supra*, cap. II, n° 5; ampliar en nuestra *Introducción al derecho administrativo*, *op. cit.*, cap. V, p. 101 y ss.

<sup>6</sup> Comp., en general, ALESSI, *op. cit.*, p. 88 y ss.

<sup>7</sup> SAYAGUÉS LASO, *op. cit.*, t. I, p. 471, y sus referencias; FIORINI, *Recurso jerárquico*, *op. cit.*, p. 18.

facultades para actuar de oficio, impulsar el procedimiento e instruir la prueba, y prevalece el principio de la verdad material.

*g) La naturaleza del acto que decide el recurso:* En un caso, sentencia; en el otro, simple acto administrativo.<sup>8</sup>

*h) La eficacia 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<sup>9</sup> y puede en ciertas hipótesis modificar su acto.

*i) La 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 jurisdiccionales;<sup>10</sup> la decisión del recurso judicial, en cambio, sólo es susceptible de ser atacada mediante nuevos recursos judiciales.

## II. Requisitos formales y sustanciales

### A. Requisitos formales

#### 4. Los requisitos formales del Decreto N° 7520/44

El problema de los requisitos formales que debe reunir un recurso es sumamente elástico en el procedimiento administrativo. El punto de partida para el análisis del tema lo ofrece el recurso jerárquico, respecto del cual el decreto 7520/44 exige (art. 2) que “se presentará por escrito ante el Ministerio respectivo, de acuerdo con las siguientes formalidades:

- 1) Nombre y estado civil del recurrente, constitución del domicilio en la Capital Federal y expresión del domicilio real.
- 2) Citas o documentos que acrediten legalmente la identidad del recurrente.
- 3) Determinación del recurso...”

<sup>8</sup> SAYAGUÉS LASO, *op. cit.*, p. 471 y sus referencias, p. 220 y sus referencias de nota 3; ULE, *op. cit.*, p. 14, etc.

<sup>9</sup> Entre nosotros, por la llamada “cosa juzgada administrativa.” Ver *supra*, cap. IX, n° 20 y ss. Comparar ALESSI, *op. cit.*, p. 89; comp. sentencia del Consejo de Estado italiano del 14-IV-1962, en *Rev. Il Consiglio di Stato*, año XIII, n° 4, abril de 1962, p. 750.

<sup>10</sup> SAYAGUÉS LASO, *op. cit.*, p. 471; ZANOBINI, *op. cit.*, 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 decisión administrativa, salvo el recurso extraordinario. Ver *Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, 194: 187; Cám. Fed. Cap., JA, 37: 918. Ampliar en nuestra *Introducción...*, *op. cit.*, p. 124 y ss.

### 5. *Su exigibilidad en la práctica*

Este recurso, que es el único importante respecto del cual hay normas que exigen 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 del estado civil del recurrente, o la carencia de indicación de su número de documento de identidad, o la falta de algunos de los domicilios requeridos (el real o el legal) no afectaban la validez formal del recurso. La solución es lógica, si se atiende a la ínfima o ninguna importancia de esos requisitos.<sup>11</sup>

Se ha considerado asimismo, según ya vimos, que la falta de calificación del recurso, o su calificación errónea, no afectan su validez,<sup>12</sup> y que tampoco la afecta el que se haya omitido mencionar, o se haya errado, respecto a ante qué funcionario u organismo se interpone el recurso,<sup>13</sup> que, en definitiva, no es necesario “el cumplimiento estricto de formalidades para manifestar esa voluntad...”<sup>14</sup>

### 6. *Requisitos mínimos exigibles*

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

1º) Que el recurso esté por escrito y en su caso firmada.

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.<sup>15</sup> Respecto a este requisito no hay en el procedimiento administrativo normas que exijan, como en la justicia, el empleo

<sup>11</sup> Comparar al respecto el criterio de apreciación de las nulidades del acto administrativo, en nuestro trabajo *El acto administrativo*, pp. 104 y 105.

<sup>12</sup> *Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación*, 59: 156; 60: 112; 67: 95; 73: 86; 83: 72, etc.

<sup>13</sup> *Dictámenes*, 60: 34; 64: 176; 66: 210; 73: 69, etc.

<sup>14</sup> *Dictámenes*, 64: 208; 64: 176, etc.

<sup>15</sup> Conf. BIELSA, *El recurso jerárquico*, p. 114; GARRIDO FALLA, *Régimen de impugnación...*, p. 293; doctrina uniforme. Sin embargo, en ciertas hipótesis excepcionales (p. ej.: Absoluta imposibilidad material) se podría admitir un recurso verbal interpuesto personalmente (así VILLAR y ROMERO, *op. cit.*, p. 128, nota; HELLBLING, *op. cit.*, p. 384; ADAMOVICH, *op. cit.*, p. 223); en tales casos quedaría bajo la responsabilidad administrativa registrarlo en forma actuada, en el mismo acto si es posible, o de lo contrario posteriormente.

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 a 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:

*a) Papel.* Cualquier tipo de papel es admisible para la presentación del recurso, e incluso cualquier color de papel; también es admisible el empleo de papel con membrete. No habría tampoco objeción contra el empleo de materiales similares; todo ello sujeto al principio común de que el medio elegido reúna condiciones mínimas de seriedad, de acuerdo a 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 (p. ej., papel de empaquetar, o el tipo común de papel de diario); o manifiestamente inapropiado para la finalidad con 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 esa especial y plausible justificación, tales medios carecerían de seriedad y serían inadmisibles.

*b) Escritura.* El recurso —que desde luego debe ser redactado en idioma nacional— puede presentarse tanto a máquina como manuscrito. El color de la cinta de máquina, o de la tinta, puede ser cualquiera; en cuanto a la escritura a mano, puede emplearse también cualquier medio plausible de escritura: Lápiz, bolígrafos, lápices incluso. El empleo de otros materiales de escritura (carbonilla, etc.) haría ya perder seriedad al escrito.

#### *8. También puede ser presentado por 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, además de las dos posibilidades corrientes:

*a) Presentación personal de un escrito en la mesa de entradas u oficina o funcionario equivalente.*

*b) Envío del escrito por carta (simple, certificada, etc.), cabe agregar una tercera:*

c) Envío de telegrama. (Simple o colacionado, indistintamente.)

Esta última posibilidad ha sido expresamente admitida en la práctica administrativa,<sup>16</sup> y en esa hipótesis, obviamente, no son de aplicación los requisitos mencionados. Por extensión, creemos también admisible el cablegrama 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, pero no personal, es evidente que no es admisible un recurso interpuesto telefónicamente.<sup>17</sup>

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 esa, 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. Entonces, si el domicilio del recurrente no ha sido especificado, pero la administración lo tiene en 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 recurren 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.

B. *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<sup>18</sup> (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.

<sup>16</sup> *Dictámenes*, 68: 257; en igual sentido, ley austríaca, art. 63, inc. 5º; HELLEBLING, *op. cit.*, p. 367 y ss.; ADAMOVICH, *op. cit.*, p. 222.

<sup>17</sup> Ver *supra*, nota 14. Conf. HELLEBLING, *op. cit.*, p. 384; FORSTHOFF, ERNST, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, 1958, p. 707. Estos autores, a su vez, exceptúan de este principio el caso del telegrama que es encargado al telégrafo por teléfono (así FORSTHOFF, *op. loc. cit.*); ello se funda en que el telegrama enviado por teléfono requiere su envío por un abonado —no podría enviárselo desde un teléfono público— con lo cual la identidad del recurrente está asegurada.

<sup>18</sup> *Dictámenes*, *op. cit.*, 39: 115; 62: 112; 64: 208; 66: 225; 68: 22; 70: 210, etc. Más señala con acierto FORSTHOFF: “Pero no se podrá exigir una claridad absoluta, sin lugar a duda alguna, en la

La manifestación de voluntad, desde luego, debe ser expresa e razonablemente implícita. Creemos inadmisibles 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;”<sup>19</sup> ello implica confundir *control de oficio* con recurso: en la hipótesis que se señala hay control de oficio, pero no recurso administrativo.

### 11. *Fundamentación del recurso*

No se requiere que el recurso esté fundado en derecho, ni tampoco que tenga una fundamentación de hecho, siempre que esa ausencia de explicación de los hechos no atente contra la claridad de la pretensión. 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 efectuada.

### C. *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 debe rechazarse de plano el recurso.

A nuestro juicio, siempre que surja en forma clara la voluntad de recurrir o reclamar, debe considerarse interrumpido el término, e intimar al recurrente a suplir 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 pertinente no es que la administración pueda dar cualquier interpretación al escrito, sino que debe también pedir al recurrente una aclaración de su voluntad.<sup>20</sup>

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;<sup>21</sup> pero no lo creemos aconsejable<sup>22</sup> ni admisible en ausencia de norma expresa.

expresión de la 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.” (*Op. cit.*, p. 708.)

<sup>19</sup> ANDREOZZI, MANUEL, *La materia contenciosoadministrativa*, Tucumán, 1947, p. 153.

<sup>20</sup> Conf. ADAMOVICH, *op. cit.*, p. 224.

<sup>21</sup> ADAMOVICH, *op. cit.*, p. 223.

<sup>22</sup> Ver nuestro libro *Procedimiento...*, pp. 257-8.

### III. Efectos de la interposición del recurso

#### 13. Interrumpe el término

El primer efecto de la interposición del recurso es, obviamente, la interrupción del término. 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.

#### 14. No suspende la ejecución del acto

Se ha interpretado que es característico de los recursos administrativos que por sí solos ellos no tienen en ningún caso la virtualidad de suspender *ipso jure* la ejecución del acto impugnado.<sup>23</sup>

“La justicia de esta solución salta a la vista si se tiene en cuenta el carácter ejecutorio del acto administrativo. Por ello, la suspensión del acto impugnado, en principio, no procede.” “Las excepciones deben estar constituidas: a) Por expresa disposición legal en contrario; b) por resolución suspensiva, dictada por la autoridad administrativa competente.”<sup>24</sup>

Así pues, la presentación del recurso no suspende la ejecución del acto, pero la administración puede de oficio o a petición de parte suspender momentáneamente esa ejecución cuando lo considere oportuno;<sup>25</sup> es competente para decretar la suspensión tanto de la autoridad superior que deberá decidir el recurso como la misma autoridad de que emanó el acto recurrido.

#### 15. Excepciones a este principio

“En general, la suspensión de un acto administrativo recurrido mediante el recurso jerárquico, se rige por los principios comunes aplicables a la suspensión de actos administrativos, siendo oportuno recordar que, como criterio general, la doctrina auspicia la suspensión del acto administrativo cuando, de su ejecución o cumplimiento, los perjuicios que se derivarían serían mayores que los beneficios

<sup>23</sup> Este es un principio tomado del derecho comparado, pero existe generalmente en virtud de disposición legal expresa. Así en Italia, ley sobre el Consejo de Estado, art. 59, t. o. 1924, *cit.* por NAI, *op. cit.*, pp. 12 y 23; ZANOBINI, *op. cit.*, p. 72; en España, ley de procedimiento administrativo, art. 116; ver GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, p. 111 y ss.; GARRIDO FALLA, *op. ult. cit.*, pp. 309 y 310; VILLAR y ROMERO, *op. cit.*, p. 130. Entre nosotros lo admiten con restricciones, BIELSA, *op. cit.*, pp. 122 y 123; FIORINI, *op. cit.*, p. 47 y ss.; lo niega LINARES, artículo en *LL*, 7, 85, p. 906, cuya tesis comentamos más abajo. Lo ha aceptado sin restricciones la Procuración del Tesoro de la Nación, *Dictámenes*, 58: 59; 65: 40; 70: 282, etc. Lo niegan parcialmente algunos fallos: así Cám. Nac. Civ., sala D, en *LL*, 108; 117.

<sup>24</sup> *Dictámenes*, 58: 59 y 62.

<sup>25</sup> Así ZANOBINI, *op. cit.*, p. 72.

y, sobre todo, cuando la suspensión del acto no cause lesión al interés público.”<sup>26</sup> “Así, parece oportuno señalar que elementales razones de prudencia hacen aconsejable no llevar adelante la contratación cuestionada en su legitimidad y conveniencia, por el eventual daño irreparable que podría ocasionar la ejecución del acto recurrido.”<sup>27</sup> O como señala VILLAR y ROMERO: “...en los casos en que esta ejecutoriedad puede presentar perjuicio irreparable para la persona o entidad recurrente, *de tal modo que si prosperara el recurso haría ineficaz la nueva decisión obtenida, se puede suspender la indicada ejecución.*”<sup>28</sup>

### 16. Crítica

Este criterio administrativo que admite sin más y por puras razones teóricas, sin sustento alguno de derecho positivo, la no suspensión del acto administrativo impugnando por recurso, es errado.

En nuestra opinión, que hemos desarrollado con extensión en otro lugar,<sup>29</sup> siguiendo a JUAN FRANCISCO LINARES,<sup>30</sup> la interposición de un recurso administrativo suspende los efectos del acto impugnado, *salvo resolución expresa en sentido contrario de una autoridad administrativa competente*. (Que puede ser a nuestro juicio tanto la misma autoridad que dictó el acto impugnado como el superior jerárquico, sin importar la naturaleza del recurso interpuesto.) Dicha resolución expresa *deberá ser para cada caso concreto, y fundada y razonablemente justificada*.

De este modo se invierte el principio tradicional: Hasta ahora se dice que *el recurso en principio no suspende la ejecución del acto, pero que por decisión fundada la administración puede suspenderlo; ahora se propone el criterio de que el recurso en principio suspende la ejecución del acto, pero que la administración por decisión fundada puede no obstante ejecutarlo*. Como se advierte, en nada se disminuyen las facultades de la administración para ejecutar de todos modos su acto; pero se evita en cambio un irrazonable agravio a los derechos de los individuos.

<sup>26</sup> *Dictámenes*, 85: 98. En igual sentido FIORINI, *op. cit.*, p. 48.

<sup>27</sup> *Dictámenes*, 85: 98.

<sup>28</sup> VILLAR y ROMERO, *op. cit.*, p. 130. El subrayado es nuestro.

<sup>29</sup> En nuestro libro *Procedimiento...*, *op. cit.*, p. 104 y ss.

<sup>30</sup> En su artículo Efectos suspensivos de los recursos ante la administración, *LL*, 85: 906 y ss.; en sentido similar FLEINER, *op. cit.*, p. 147; FORSTHOFF, *op. cit.*, p. 709. Dice este último autor: “En principio, la ejecución del acto administrativo se detiene al interponerse el recurso (efecto suspensivo). Pero no obstante, las leyes reservan en general a la autoridad que dictó al acto la posibilidad de ordenar o exigir su ejecución, siempre que a la demora se opongan razones predominantes de interés público;” la referencia, desde luego, es a la legislación alemana.

#### IV. Principales recursos administrativos

##### 17. Enumeración y breve caracterización

Aunque el estudio de los recursos administrativos en especial no corresponde a la parte general del derecho administrativo, enumeraremos aquí, a título enunciativo, los principales:

a) *Recurso de revocatoria*. Es un recurso previo al jerárquico, que se interpone contra actos emanados de funcionarios de jerarquía inferior a Director General, dentro de los quince días de notificado el acto. El decreto 7.520/44 establece que transcurridos diez días desde la interposición del recurso de revocatoria, sin que el Director General haya resuelto, se considera tácitamente denegado, y puede ya interponerse el recurso jerárquico dentro de los quince días subsiguientes.<sup>31</sup>

b) *Recurso jerárquico*. Este recurso procede contra actos emanados de funcionarios de jerarquía equivalente o superior a Director General, dentro de los quince días de notificado el acto, o de transcurridos los diez días de la presentación del recurso de revocatoria en su caso. Está dirigido al Poder Ejecutivo, y debe resolverse en principio por un Decreto. Tanto el recurso de revocatoria como el jerárquico proceden igualmente por motivos de legitimidad y de oportunidad, y para la defensa de los derechos subjetivos y también de los intereses legítimos de los administrados.<sup>32</sup>

c) *Recurso jerárquico impropio*. Procede contra actos emanados de las autoridades superiores de los entes autárquicos, empresas del Estado y entes descentralizados nacionales en general; se le aplican los mismos principios que el recurso jerárquico común, salvo en un aspecto: No procede por motivos de oportunidad, sino sólo de la legitimidad<sup>33</sup> y tampoco procede sobre cuestiones de derecho privado.

d) *Reclamación administrativa previa*. Procede contra los actos o hechos de la administración central, siendo un requisito previo a la demanda contra la Nación. No hay término para imponerla, y puede por ello presentársela mientras la acción no haya prescripto. Está destinada a la protección de los derechos subjetivos, no de los intereses legítimos, y sólo procede por motivos de legitimidad. Debe ser decidida exclusivamente por el Poder Ejecutivo: Si transcurridos seis meses desde su presentación éste no se ha pronunciado, debe pedirse lo que la ley llama “pronto despacho” —es decir, insistir en la solicitud original, pidiendo que se la resuelva prontamente—; si transcurren tres meses más sin que el Poder Ejecutivo haya resuelto, la ley 3952 establece que la reclamación se considera

<sup>31</sup> Ampliar en nuestro libro *Procedimiento...*, *op. cit.*, pp. 159-171.

<sup>32</sup> Ampliar en el libro citado en la nota anterior, pp. 173-191.

<sup>33</sup> Ampliar en el mismo lugar, pp. 192-196.

tácitamente denegada y que el particular puede acudir directamente a la justicia sin más trámite.<sup>34</sup>

### Sinopsis

1/3. Un recurso es un medio de protección de los derechos del administrado respecto de la administración pública. Se clasifican en *judiciales* y *administrativos*, diferenciándose por la autoridad que los decide, la función que ejerce y el carácter en que actúa. (En los primeros, una autoridad judicial en ejercicio de su función propia y como tercero imparcial e independiente; en los segundos, una autoridad en ejercicio de función administrativa, actuando como parte.) Se diferencian también por el control ejercido (de legitimidad en unos, también de oportunidad en los otros), los derechos que protegen (sólo derechos subjetivos en unos; también intereses legítimos y simples en los otros), las facultades procedimentales del órgano que decide, la naturaleza del acto que decide el recurso y su eficacia, etc.

4/9. Dado que el procedimiento es informal, los únicos requisitos formales exigibles para un recurso administrativo son que sea interpuesto por escrito (en cualquier papel y tinta, siempre que sean plausibles y serios) o por telegrama, indicando nombre, apellido y domicilio del recurrente.

10. El único requisito sustancial del recurso es que contenga una clara manifestación de voluntad de obtener un nuevo pronunciamiento de la administración.

11. No es necesario que en el recurso se expresen sus fundamentos.

12. La omisión de tales requisitos debe ser suplida solicitando al interesado la aclaración del recurso, en su caso, o la corrección del defecto encontrado.

13/16. Los efectos de la interposición del recurso son que *interrumpe el término* pertinente y *no suspende la ejecución del acto* impugnado salvo resolución expresa en contrario. Esta última solución es la imperante, pero es criticable, debiendo modificársela en sentido opuesto.

17. Los principales recursos son: *a)* Revocatoria. (Ante los Directores generales o autoridades superiores de los entes autárquicos.) *b)* Jerárquico propio. (Ante el Poder Ejecutivo, contra actos de Directores generales o funcionarios superiores.) *c)* Recurso jerárquico impropio. (Ante el Poder Ejecutivo, contra actos de las autoridades superiores de los entes autárquicos, empresas del Estado, etc.) *d)* Reclamación administrativa previa. (ante el Poder Ejecutivo, como requisito previo a la demanda judicial.) Los tres primeros deben presentarse dentro de los quince días hábiles de la notificación del acto impugnado; la última no está sujeta a término; mientras que los primeros proceden para la defensa del dere-

<sup>34</sup> Ampliar en el libro citado, pp. 205-215.

cho subjetivo o del interés legítimo, la última sólo procede para la defensa del derecho subjetivo.