

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN LA REPÚBLICA ARGENTINA EL SISTEMA NACIONAL

Adolfo A. RIVAS

SUMARIO: I. *La nueva Constitución Nacional.* II. *El derecho positivo vigente.* III. *Ámbito de aplicación.* IV. *El problema de la jurisdicción.* V. *La imparcialidad de la administración.* VI. *La cosa juzgada.* VII. *Caso de los tribunales administrativos.* VIII. *Caso de los conflictos internos de la administración.* IX. *Legitimación.* X. *¿Proceso o procedimiento?* XI. *Principios procesales.* XII. *Los recursos administrativos.* XIII. *El acceso al control judicial.* XIV. *La revocación oficiosa.* XV. *El reclamo administrativo previo.* XVI. *Amparo por mora.*

I. LA NUEVA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Como es sabido, la República argentina está organizada políticamente con base en un sistema federal, asentado en la autonomía de las provincias que la componen, cada una de las cuales organiza su estructura de gobierno en función del principio de división de poderes. Dentro de éstos, se conjuga la llamada administración pública, para cuyo funcionamiento y relación con los administrados, cada uno de los estados componentes dicta sus propios ordenamientos que incluyen los códigos o leyes de procedimientos administrativos.

A su vez, el Estado federal cuenta, como es obvio, con su propia estructura administrativa para la realización de la función pertinente. Ésta, una de las tres en las que clásicamente se dividen las que realiza el Estado (administrativa, legislativa y jurisdiccional) se condensa en los órganos pertinentes del Poder Judicial o del Legislativo o Congreso, en lo que hace a las actividades que sirven de apoyatura a la finalidad específica y connatural con sus existencias respectivas. Sin embargo, la función administrativa se manifiesta, como es visible, en la actividad del Poder Ejecutivo que la realiza a través de sus distintos órganos (administración centralizada y descentralizada y empresas estatales) y no solamente como instrumento de su propia actividad sino como herramienta de servicio para la cobertura de las necesidades colectivas.

De acuerdo con la recentísima Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo está desempeñado por un ciudadano con el título de presidente de la nación argentina, que entre sus atribuciones cuenta con la de ser jefe supremo de la nación, jefe del gobierno y “responsable político de la administración general del país”. A la vez, el novísimo ordenamiento prevé la existencia de un jefe de gabinete. El mismo ejerce la administración general del país, y, excepto los que correspondan al presidente, designa el nombramiento de los empleados de la administración.

El nuevo ordenamiento contempla la existencia de un control externo sobre la actividad administrativa ejecutado por una Auditoría General de la Nación, órgano de asistencia técnica del Poder Legislativo.

Este panorama, sumado a diversas modificaciones que se introdujeron en nuestra ley suprema, hacen prever, en un futuro no muy lejano, la sanción de leyes que seguramente han de incidir en los procedimientos actualmente en vigencia. Con esa salvedad pasaremos a analizarlos con el fin de proporcionar los datos y puntos de partida para formular un juicio comparativo, sea con el sistema mexicano, sea con el de otros países.

II. EL DERECHO POSITIVO VIGENTE

Cubriendo un vacío legislativo hasta entonces existente, en 1971, bajo un gobierno *de facto*, se dictó la ley 19549, denominada de Procedimientos Administrativos, acompañada poco después por un decreto reglamentario, el 1759, del año 1972, y el decreto 9101, de ese mismo año, que determinó qué normativas generales seguirían en vigencia no obstante los ordenamientos citados en primer término.

Posteriormente, en 1991, el gobierno constitucional sancionó el decreto 1883, que introdujo modificaciones importantes en el decreto 1759, de manera que tanto éste como la ley mencionada en primer término se mantienen como estructura jurídica básica para regular la operativa jurídica de la administración.

III. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Según reza el artículo 1 de la ley 19.549, las normas de procedimiento que contiene se aplicarán ante la administración pública centralizada y descentralizada y los entes autárquicos; empero, se exceptúan de los términos de la misma a los organismos militares, de defensa y seguridad que cuentan con sistemas jurídicos propios.

Debe agregarse que, estrictamente, tampoco es aplicable a la actividad administrativa que se realice dentro de los poderes Judicial y Legislativo, sin perjuicio de su utilización analógica y como base proporcionadora de pautas al efecto.

Por otra parte, el artículo 106 del decreto reglamentario establece la supletoriedad del Código Procesal Civil y Comercial de la nación para resolver aquellas cuestiones no previstas expresamente en la normativa administrativa, siempre que no resultase incompatible con ésta.

IV. EL PROBLEMA DE LA JURISDICCIÓN

Como es sabido, la doctrina se encuentra dividida acerca del arduo problema relativo a si, en sistemas como el argentino, en el que la propia Constitución nacional prohíbe al presidente de la República ejercer funciones judiciales (y por ende a los organismos y jerarquías que de él dependan) según los términos del artículo 109, es posible la existencia de “la jurisdicción administrativa”.

También es conocida la distinción doctrinaria entre administración activa y administración jurisdiccional, así como la existencia de actos administrativos jurisdiccionales o cuasijurisdiccionales¹ o en definitiva, de cosa juzgada administrativa por oposición o por lo menos diferenciable de la cosa juzgada emitida por el Poder Judicial.

Si se da al término “jurisdicción” un sentido amplio, como sinónimo de aplicación del derecho al caso concreto, debe admitirse que la administración ejerce jurisdicción; así lo está haciendo cuando toma cualquier determinación y emite un acto destinado a expresar su voluntad, ya que, salvo patología, la administración como *sustractum* orgánico del Estado se encuentra como éste dentro y sometido al orden jurídico. Con un sentido más estricto, puede darse la denominación de actividad jurisdiccional a la que realiza la administración cuando resuelve, dentro de su esfera, las impugnaciones que el particular afectado hace a sus actos por medio de los recursos administrativos, tarea en la que, al igual que en el caso anterior, hará aplicación del derecho pertinente. Sin embargo, estrictamente podrá pensarse en que hace jurisdicción cuando resuelve un conflicto suscitado entre dos particulares.

¹ Después de negar la validez de la denominación de “actos administrativos jurisdiccionales” adopta la denominación de “cuasijurisdiccionales” para diferenciarlos de los administrativos comunes y de los judiciales, Mairal, Héctor A., *Control judicial de la administración pública*, Buenos Aires, Depalma, tomo I, 1984, pp. 6-12.

Ahora bien, si entendemos por jurisdicción la aplicación del derecho al caso concreto para resolver, con fuerza de cosa juzgada y por un tercero imparcial, un conflicto de intereses con trascendencia jurídica, tendremos que concluir en que la administración no cumple con la función que estamos refiriendo que constituye un monopolio de ejercicio por el Poder Judicial, salvo que asignemos función jurisdiccional a los tribunales arbitrales.²

Llegamos a tal conclusión pensando en que la administración nunca puede operar objetivamente como tercero imparcial, amén de que sus decisiones no alcanzan la jerarquía jurídica de cosa juzgada, por más que podamos aceptar como de uso habitual el concepto de cosa juzgada administrativa.

V. LA IMPARCIALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

El concepto de imparcialidad no puede ser conjugado sino en su vinculación con el de independencia; el debido proceso, concepto de raigambre constitucional cualquiera sea la forma en la que aparezca identificado en las leyes supremas (debido proceso, proceso legal, proceso justo, proceso constitucional, inviolabilidad de la defensa en juicio), exige de un juez liberado de toda tendencia subjetiva, intelectual o emotiva que pueda violar la corrección de su juicio; al mismo tiempo, su perfecta y total virtud de ajeneidad con respecto al orden jurídico que una parte invoca con detrimento de la otra, sin perjuicio de estar sujeto al orden jurídico general correcto.

El órgano administrativo o sus componentes están sometidos a la estructura a la que pertenecen, y habrán de tener en cuenta, en la interpretación jurídica que realicen, el interés y finalidades de dicha estructura. Estarán tan sujetos al ordenamiento jurídico que haga a tal interés, que no podrán descartarlo por inconstitucional, al tiempo en que estarán limitados en la interpretación por el interés que están representando; ello ocurre en tanto se resuelvan recursos administrativos, y veremos que también pasa ante los llamados tribunales de esa naturaleza.³

2 Entendemos que el arbitraje constituye una expresión jurisdiccional desde que la carencia del elemento *executio* no resulta esencial para dicha función. Ver Rivas, Adolfo A., "El arbitraje según el derecho argentino", *Revista de Processo*, núm. 45, p. 70; *Revista dos Tribunais*, São Paulo, Brasil, 1987.

3 Mairal, si bien entiende que la independencia de los integrantes de un tribunal administrativo no es exactamente igual a la de los magistrados judiciales, la encuentra considerablemente mayor que la de los funcionarios de la administración activa involucrados en la gestión política del caso cuando no interesados en ella. Mairal, Héctor A., *Control judicial...*, pp. 8 y 9.

VI. LA COSA JUZGADA

El concepto de cosa juzgada administrativa puede jugar con referencia a tres fenómenos: *a)* emisión de un acto por el que se otorga un derecho subjetivo; *b)* emisión de acto final, como consecuencia del agotamiento de los recursos administrativos sea que deniegue o que consagre un derecho del tipo de los referidos; *c)* emisión de resolución que dirima un conflicto, cualquiera sea su sentido. Debe tenerse presente que en este último caso el conflicto puede estar planteado entre particulares o entre éstos y un órgano de la propia administración.

Así como la cosa juzgada judicial resulta de un fallo que se torna inmodificable y solamente puede dejarse de lado excepcionalmente, la cosa juzgada administrativa es revocable por naturaleza, jugando como una suerte de cosa juzgada provisional, formal o impropia. Así, por un lado y en ciertas circunstancias que luego trataremos, podrá ser revocada o dejada sin efecto por la propia administración aun cuando hubiese consagrado un derecho subjetivo, y con más razón si lo hubiese denegado; ello podría ocurrir inclusive cuando la administración operase resolviendo un conflicto, es decir, en la hipótesis *c)*, salvo que al haber dictado su resolución se viese privada de capacidad correctiva; por otra parte, la decisión administrativa estará siempre sujeta a revisión judicial, aspecto que acentúa su provisionalidad.

VII. CASO DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Luego de una proliferación de tribunales administrativos en la República Argentina que fueron declarados inconstitucionales (tribunales bancarios, de seguros y reaseguros, Cámara de Alquileres, Cámara de Arrendamientos y Aparcerías Rurales, etcétera) quedan básicamente en pie el llamado Tribunal Fiscal de la Nación, que dirime conflictos entre los contribuyentes y la Administración General de Aduanas y la Dirección General Impositiva, los tribunales municipales de faltas que están facultados para imponer sanciones a los particulares y la jefatura de policía federal, erigido como juez de faltas por violación de edictos policiales.

En definitiva, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación admite el ejercicio jurisdiccional por parte de órganos administrativos, siempre que se encuentre previsto y resulte posible control judicial suficiente sobre sus decisiones (*leading case* Fernández Arias c/Poggi, Fallo 247:646 dictado en 1960). Por lo demás y desde hace tiempo el alto tribunal abre el recurso federal

del artículo 14 de la ley 48, medio por el que procura la preeminencia de la Constitución y leyes federales y la defensa final de los derechos individuales, cuando se trate de decisiones jurisdiccionales de la administración y no exista una vía específica de revisión judicial.

Vemos entonces qué limitaciones puede tener la actividad administrativa con relación al punto tratado, aunque advertimos que se dan tribunales administrativos cuyos integrantes son considerados inamovibles, según la ley respectiva, sometidos a similares requisitos que los jueces para sus designaciones y con una pertenencia a un cuerpo que se declara, opera independientemente del Poder Ejecutivo. No obstante ello, tales tribunales están privados de declarar la inconstitucionalidad de normas, salvo hacer aplicación en tal sentido de la jurisprudencia que la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuviere asentada; de tal manera, aparecen sometidos al orden jurídico impuesto por la legalidad que impera en su propia estructura, y por ello carecen de la imparcialidad y por carácter transitivo de la independencia que caracteriza al Poder Judicial.

VIII. CASO DE LOS CONFLICTOS INTERNOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Un caso especial está configurado por la existencia de reclamos pecuniarios entre organismos administrativos, de modo de generarse un conflicto entre los mismos. La ley 19.983 regula la cuestión estableciendo que superándose cierto monto, el problema será resuelto por el procurador del Tesoro o por el Poder Ejecutivo si superase cierta cantidad; se conforma un procedimiento que permite inclusive la producción de prueba.

Pensamos que no se resuelve un verdadero conflicto de intereses, pues las reparticiones enfrentadas participan del mismo de índole estatal. De todas maneras, parece innegable que el encargado de resolver deberá operar en derecho, sin posibilidad de declarar inconstitucionalidades pero sin la independencia que caracteriza a un tribunal y sin que se imponga la necesidad de realizar un juicio jurisdiccional, pudiendo perfectamente pronunciarse con sentido político o de conveniencia; por ello, por más que las decisiones que se tomen son irrecurribles, limitación que alcanza a la intervención del Poder Judicial por tratarse de una cuestión interna de otro poder, pensamos que no se da estrictamente el funcionamiento de una jurisdicción administrativa.

IX. LEGITIMACIÓN

Con relación a quiénes se encuentran legitimados para impugnar los actos administrativos interponiendo los recursos del caso, la ley habilita a quienes ostenten un derecho subjetivo o un concepto jurídico prácticamente equivalente, como lo es, el de interés legítimo. Así lo determina expresamente el artículo 74, primera parte, del decreto reglamentario 1883/91. No la ostentan los meros titulares de un interés simple.⁴

La segunda parte del artículo mencionado veda a los organismos administrativos subordinados por relación jerárquica, recurrir de las decisiones de sus superiores, sin perjuicio de que puedan hacerlo los agentes de la administración en defensa de sus intereses personales.

Igual impedimento pesa sobre los entes autárquicos con respecto a otros de su misma índole o de la administración central, si bien pueden requerir un pronunciamiento de índole “interna” de la estructura ministerial en cuya esfera actúan o bien del Poder Ejecutivo.

X. ¿PROCESO O PROCEDIMIENTO?

Es sabido que el concepto de procedimiento se utiliza como sinónimo de actividad procesal que se realiza en cada instancia o bien como devenir dinámico de la institución proceso, expresado en la sucesión de actos entrelazados y apuntados a procurar la finalidad de tal institución.

Sin embargo, usaremos de una tercera variante; así, utilizamos el concepto de procedimiento para aquellos casos en que el obrar respectivo no se da en paridad de condiciones para los dos términos enfrentados, máxime si no se produce ante un tercero imparcial. La falta de la nota de imparcialidad que atribuimos al órgano decisor, según lo expuesto en el punto V, descarta desde ya la existencia de un verdadero proceso administrativo y nos permite visualizar un procedimiento por más que se desarrolle ante un órgano distinto del que se enfrenta con el particular; con más razón si éste debe controvertir lo resuelto por el inferior mediante recurso ante su superior. Por otra parte, la paridad o igualdad que caracteriza al proceso se ve resentida —inclusive en la esfera judicial— por el sistema exorbitante que protege a la administración,

4 De igual manera, el artículo 3º del decreto reglamentario determina que el trámite administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo; también podrán hacerlo aquellos a quienes el acto pudiera afectar sus derechos subjetivos o intereses legítimos y se hubiesen presentado en las actuaciones a pedido del interesado originario o por citación del organismo interviniente.

que goza a su favor de la presunción de legalidad de sus actos y de la virtud de ejecutoriedad de los mismos, aparte de los privilegios adicionales significados por el cumplimiento previo de los pasos recursivos, el reclamo administrativo previo, el *solve et repete*, y en lo material la desigualdad de medios con los que cuentan uno y otro de los enfrentados, entre los que se debe computar la posesión —en muchos casos y en diversos tipos de conflicto— por parte de la administración de los medios instrumentales y probatorios necesarios para resolverlos.⁵

De tal manera, la igualdad, cuyo significado concreto veremos al referirnos a los principios procesales y en especial al del debido proceso adjetivo, habrá de ser entendida como el otorgamiento de trato similar a quienes siendo particulares se enfrenten entre sí o reclamen buscando decisiones de la administración en tanto uno de ellos no sea un órgano de la misma naturaleza.

Claro que las desigualdades enunciadas no importan la absoluta indefensión del particular ni la ubicación del Estado en un nivel en el que resulte inabordable. De todas maneras, es bueno recordar que el requisito del uso y agotamiento de los recursos administrativos no tiene vigencia universal y que los adelantos técnico-estructurales con los que cuenta el Estado indican que ha llegado la hora de recortar sus privilegios; en tal sentido, debe observarse que la Ley de Procedimientos Administrativos redujo a una mínima expresión al reclamo administrativo previo luego de un proceso que se inicia hacia fines del siglo pasado y que va desde la indemandabilidad estatal salvo venia legislativa, a la posibilidad de accionar en su contra pero con reclamo previo.⁶

XI. PRINCIPIOS PROCESALES

El régimen legislativo prevé la aplicación, para los procedimientos administrativos, de diversos principios; presentan la particularidad de que algunos de ellos no están explicitados en las leyes de procedimientos civiles, penales o laborales, aun cuando se inspiran en éstas en lo pertinente.

Tenemos, así:

a) *Principio del debido proceso adjetivo*, previsto en el artículo 1, inciso f) de la ley. No es del caso analizar el sentido del concepto “debido proceso”, extensión de la primitiva concepción norteamericana del derecho de la tierra,

5 Ver al respecto en “Nuevos sistemas de control de la administración pública”, “La desigualdad de las partes. El privilegio de la ejecutividad”, González Pérez, Jesús, en *Justicia administrativa*, Tucumán, Argentina, UNSTA, 1981, pp. 80 a 83.

6 Mairal, Héctor A., *Control judicial...*, t. I, p. 306.

nacional o de origen, condensado luego en un paradigmático aseguramiento de garantías y derechos adjetivos establecido en favor del particular para protegerlo de cualquier arbitrariedad cometida por los órganos jurisdiccionales o de toda desigualdad que injustamente pudiera afectar la defensa de sus derechos.

El debido proceso se traduce en la ley argentina en el aseguramiento del derecho a ser oído, a ofrecer y producir pruebas, y a obtener una decisión fundada. En realidad, la ley traduce al campo administrativo el principio constitucional de la inviolabilidad de la defensa en juicio (artículo 18). El ser oído consiste en la exposición de pretensiones y defensas ante la actividad administrativa que pudiere afectar o amenazar derechos subjetivos o intereses legítimos, interponer recursos, hacerse patrocinar y representar profesionalmente. La decisión fundada resulta impuesta por el principio de razonabilidad que informa a toda la actividad estatal, desde que depende de la Constitución y se ejerce en los límites de las competencias que de ésta y de sus leyes fundamentales se desprende, de modo de ser un producto no del mero arbitrio o voluntarismo estatal sino de su inteligencia.

Como nos dicen García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, refiriéndose al procedimiento administrativo español —con palabras de validez universal al respecto— “en cualquier caso, es de esencia de todo procedimiento su carácter contradictorio, es decir, la posibilidad de que se hagan valer los distintos intereses en juego y de que esos intereses sean adecuadamente confrontados en presencia de sus respectivos titulares antes de adoptar una decisión definitiva[...]” ya que:

En términos constitucionales estrictos no hay, pues, procedimiento válido si no existe igualdad de oportunidades entre las partes en cada una de las piezas, trámites o momentos procesales, esto es, si no existe un auténtico debate contradictorio tanto sobre los hechos, como sobre su calificación jurídica (sentencia constitucional de 10 de abril de 1981). El principio de contradicción ilumina así todas las fases del procedimiento administrativo y es a su luz como deben interpretarse todas y cada una de las actuaciones que la integran.⁷

Recordar sin embargo, lo expresado en el punto X.

b) *Principio de celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites.* La ley se ajusta así a principios que conforman el *desideratum* del proceso moderno. Vinculado con la celeridad, está establecido el denominado “amparo por mora de la administración”, previsto en el artículo 28 de la Ley de Procedimientos Administrativos como medio de activar —por parte del particular

⁷ García de Enterría, Eduardo, Fernández, Tomás y Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 4ª ed., Madrid, Civitas, tomo II, p. 454, 1993.

interesado— el trámite de los expedientes en dicha esfera. Como dispositivos que se vinculan con el principio tratado, o con la combinación de principios que el mismo significa, rige la regla del informalismo condensada en el artículo 1 c) de la ley, con aplicaciones tales como la posibilidad de formular peticiones por simple anotación en el expediente (artículo 15, decreto reglamentario), el envío de escritos por correo en determinadas condiciones (artículo 25, decreto reglamentario), la posibilidad de mejorar los fundamentos de los recursos hasta antes de la resolución, así como subsanar cualquier deficiencia formal (artículo 74, decreto reglamentario), la validez de los recursos que hubiesen sido mal calificados, adolezcan de defectos formales insustanciales o deducidos ante órgano incompetente por error excusable, como medio de interrumpir el curso de los plazos (artículo 1 e) punto 7 de la Ley de Procedimientos Administrativos). Corresponde recordar que:

El procedimiento administrativo no ha sido ciertamente concebido por el legislador como una carrera de obstáculos cuya superación sea requisito necesario para la adopción de la resolución final, sino como un cauce ordenado capaz de garantizar la legalidad y el acierto de aquella dente o del más absoluto respeto de los derechos de los particulares.⁸

c) *Principio de oficiosidad*, consagrado parcialmente en materia de iniciación de los procedimientos (ver especialmente nota 4) y que tiene específica aplicación en cuanto a impulso del procedimiento e instrucción de oficio “sin perjuicio de la participación de los interesados en las actuaciones” (artículo 1 a) Ley de Procedimientos Administrativos). En consonancia, el artículo 1, f). 2 establece el deber de la administración de “requerir y producir los informes y dictámenes necesarios para el esclarecimiento de los hechos y de la verdad jurídica objetiva todo con el contralor de los interesados y sus profesionales, quienes podrán presentar alegatos y descargos una vez concluido el periodo probatorio”, todo ello, claro está, sin perjuicio del derecho del administrado a ofrecer y obtener la producción de la prueba.

d) *Principio de conocimiento*. Las actuaciones administrativas pueden no ser públicas, aun cuando el principio general es el de la publicidad de los actos administrativos y de gobierno; el artículo 2 de la ley deja abierta la puerta para que ciertas actuaciones sean calificadas de reservadas o incluso de secretas.

Sin embargo, el artículo 39 del decreto reglamentario impone la notificación a la parte interesada de los actos de alcance individual que tengan carácter definitivo o que obsten a la prosecución de los trámites; los que resuelvan un

⁸ *Ibidem*, p. 457.

incidente o afecten en alguna medida derechos subjetivos o intereses legítimos; los que decidan emplazamientos, citaciones, vistas y traslados; los que hagan a la prueba o dispongan de oficio agregación de actuaciones; los que se dispusiese hacer saber teniendo en cuenta su importancia o naturaleza.

Se establecen diversas formas de notificación, incluso la verbal en caso de actos válidamente no documentados por escrito (artículo 45, decreto reglamentario), pasando por la personal, por cédula, telegrama, oficio, edictos y medios varios, según se den por la autoridad postal.

XII. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Salvo la revisión, cuya naturaleza merece ser determinada, la Ley de Procedimientos Administrativos no contiene disposiciones relativas a los tipos de recursos utilizables.⁹

Lo hace en cambio el decreto reglamentario al establecer a saber: *queja por defectos* de tramitación e incumplimiento de plazos ajenos a los determinados por la resolución de los recursos. Se interpone ante el inmediato superior; *recurso de reconsideración* ante el mismo órgano que dictó un acto administrativo definitivo, o bien interlocutorios o de mero trámite que afecten un derecho subjetivo o interés legítimo; *recurso jerárquico*, destinado a atacar cualquier acto administrativo definitivo o que impida la prosecución del reclamo, sin que sea necesario interponer la reconsideración o fundarlo especialmente si se hubiese articulado; se presenta ante la autoridad que dictó el acto para que sea elevado y considerado por el superior constituido por el ministro o secretario de la Presidencia en cuya jurisdicción actúe el órgano emisor del acto, o bien por el Poder Ejecutivo si el acto emanare de un ministro o secretario de la Presidencia; por último, el *recurso de alzada* contra actos definitivos o que impidan la prosecución del trámite, emitido por la autoridad superior de un ente autárquico, inclusive de universidades nacionales; sin embargo, será optativa su utilización que podrá ser dejada de lado para recurrirse directamente a la justicia.

⁹ La revisión procede contra actos firmes y puede disponerse en sede administrativa, en caso de darse contradicciones en la parte dispositiva se haya o no pedido aclaración; cuando aparecieren documentos decisivos ocultos por tercero, o de ignorada existencia o que no pudieran presentarse por causa de fuerza mayor; cuando el acto fuese el resultado del cohecho, prevaricato, violencia o maquinación fraudulenta, o grave irregularidad comprobada (artículo 22, Ley de Procedimientos Administrativos).

XIII. EL ACCESO AL CONTROL JUDICIAL

La Ley de Procedimientos Administrativos impone el agotamiento de las instancias administrativas para poder recurrir al Poder Judicial, siempre que se trate de actos definitivos de carácter particular, o mediare silencio o ambigüedad frente a pretensiones que impongan un pronunciamiento concreto o cuando por vías de hecho el propio Estado violara el efecto suspensivo que tuviere el recurso interpuesto.¹⁰

En cuanto a los actos de alcance general, la vía judicial se abre cuando un interesado a quien pudiera afectar en sus derechos subjetivos, o directamente los lesione, haya formulado reclamo ante la autoridad que los dictó y el resultado fuese adverso o hubiese mediado silencio o respuesta ambigua de la administración; también si la autoridad de ejecución le haya dado aplicación con actos de carácter definitivo y contra tales actos se hubiesen agotado sin éxito las instancias administrativas.

El artículo 25 de la ley impone un plazo de caducidad, al disponer que los actos administrativos deben ser impugnados judicialmente en el plazo de 90 días hábiles judiciales contados desde la notificación al interesado, si se tratare de alcance particular, y desde que se notifique al interesado de la resolución denegatoria ante el recurso que hubiere interpuesto, si se tratare de actos de alcance general. Si la administración hubiese mantenido silencio o resolución ambigua ante el recurso del interesado, vencidos los plazos respectivos podrá demandarse en cualquier manera.

XIV. LA REVOCACIÓN OFICIOSA

No solamente el particular afectado puede impugnar el acto o la decisión administrativa, sino que éstos pueden ser revocados oficiosamente. Ello ocurrirá con respecto al acto regular aun cuando hubiesen nacido derechos subjetivos si el interesado hubiese conocido el vicio; si la revocación le favorece sin afectar a terceros; si el derecho significado por el acto revocado se hubiese otorgado a título precario; además, razones de oportunidad, mérito o conveniencia autorizan la revocación, si bien indemnizando los perjuicios que ello causare al damnificado.

10 Salvo que una norma expresa disponga lo contrario, la fuerza ejecutoria del acto no se ve alterada por los recursos que interpongan los administrados. Sin embargo, de oficio o a pedido de parte y mediante resolución fundada, puede suspenderse la ejecución del acto por razones de interés público, o para evitar perjuicios graves al interesado o cuando fundadamente se alegare una nulidad absoluta (artículo 12, Ley de Procedimientos Administrativos).

Si el acto estuviese afectado de nulidad absoluta podrá revocarse o, mejor dicho, anularse oficiosamente, salvo que estuviese firme o consentido y hubiese generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo; tendrá que revocarse judicialmente en caso contrario (ley 21686 modificatoria de la Ley de Procedimientos Administrativos).¹¹

XV. EL RECLAMO ADMINISTRATIVO PREVIO

Señalamos en el punto X, el reclamo administrativo previo vino a suplir a la venia legislativa para demandar al Estado. Si bien tiene naturaleza de recurso o remedio administrativo, abarca campos no alcanzados por los recursos administrativos, ya que apunta no a la impugnación del acto sino a sus consecuencias materiales, o bien a las de los hechos producidos por la administración.

La Ley de Procedimientos Administrativos mantiene su vigencia, pero reduciendo drásticamente su utilización; así, el artículo 28 establece que no será necesario cuando un acto dictado de oficio pudiera ser ejecutado antes de resolverse el reclamo; si el Estado dictase de oficio un acto pese a la pretensión en contra expresada por el interesado; en caso de repetición de lo pagado ante una ejecución o un gravamen pagado indebidamente; reclamo de daños y perjuicios o demanda de desalojo contra el Estado, si se demandare a un ente autárquico o una empresa del Estado; o cuando mediara una conducta del Estado que transforme el reclamo en un ritualismo inútil.

XVI. AMPARO POR MORA

El artículo 28 de la ley establece que el particular se encuentra en condiciones de presentar ante la justicia amparo para que se fuerce a la administración proveer, mediante orden de pronto despacho, las actuaciones administrativas cuando vencieren los plazos fijados para ello.

¹¹ Para un análisis completo del tema de la revocación, modificación o anulación de los actos administrativos regulares o afectados por nulidad absoluta, véase Comadira, Julio Rodolfo, *La anulación de oficio del acto administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 1981, pp. 173-205.