

**PEDRO ABERASTURY**

Doctor en Derecho (UBA). Profesor de  
Derecho Administrativo en la Facultad  
de Derecho de la UBA

**MARÍA ROSA CILVERZO**

Jueza Contencioso Administrativo y Tributario  
CABA. Profesora de Derecho Administrativo en  
la Facultad de Derecho de la UBA



# CURSO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

SEGUNDA EDICIÓN ACTUALIZADA

CORTE SUPREMA BIBLIOTECA	
SIG. TOPOGRAFICA A3141	INVENTARIO 155673

**RUBINZAL - CULZONI EDITORES**

Talcahuano 442 - Tel. (011) 4373-0544 - C1013AAJ Buenos Aires  
Salta 3464 - Tel. (0342) 401-9300 - S3000CMV Santa Fe

## ÍNDICE SUMARIO

<i>Prefacio a la segunda edición</i> . . . . .	7
<i>Prefacio a la primera edición</i> . . . . .	11
<i>Prólogo a la primera edición, por JORGE ENRIQUE CERMESONI</i> . . . . .	13
<i>Abreviaturas</i> . . . . .	17

### CAPÍTULO I

#### EVOLUCIÓN HISTÓRICA. CONCEPTO. CONSTITUCIONALIDAD

1. Evolución histórica . . . . .	19
2. Proceso y procedimiento . . . . .	23
3. Los tribunales administrativos. Constitucionalidad del procedimiento administrativo . . . . .	29
4. Derechos humanos y control del procedimiento administrativo. . . . .	40

### CAPÍTULO II

#### LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Concepto, naturaleza y alcances . . . . .	47
2. El principio de la legalidad . . . . .	54
3. El principio de legalidad objetiva . . . . .	56
4. Principio de proporcionalidad . . . . .	59
5. El principio de razonabilidad . . . . .	62
6. La verdad material . . . . .	65

7. El principio del informalismo en favor del administrado .....	68
8. El principio de la oficialidad .....	71
9. El principio del debido proceso adjetivo .....	73
9.1. Derecho a ser oído .....	80
9.2. Derecho a ofrecer y producir pruebas .....	82
9.3. Derecho a una decisión fundada .....	84
10. El principio de gratuidad .....	85
11. El principio de eficacia .....	86
12. El principio de concentración .....	89

**CAPÍTULO III** ✓  
**LA TRAMITACIÓN DEL**  
**EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO** ✓

1. Alcance de la actuación como instrumento público .....	91
2. El expediente administrativo .....	96
2.1. Introducción .....	96
2.2. El expediente electrónico .....	99
2.3. La formación de un expediente .....	101
2.4. Formalidades de los escritos .....	103
2.5. El domicilio .....	105
2.6. Objeto de la presentación .....	107
2.7. Presentación de los escritos .....	108
3. El patrocinio letrado .....	109
3.1. La cuestión de la obligatoriedad del patrocinio letrado .....	109
3.2. Actuación del letrado patrocinante .....	110
3.3. Las costas ante la actuación del letrado patrocinante .....	111
4. La recusación y la excusación dentro del procedimiento administrativo .....	113
4.1. Alcance del instituto .....	113
4.2. Oportunidad y causales .....	114
4.3. Funcionarios y empleados recusados .....	117
4.4. Procedimiento de recusación .....	118
4.5. La excusación .....	118

**CAPÍTULO IV** ✓  
**LAS PARTES EN EL**  
**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO** ✓

1. Iniciación de las actuaciones .....	121
2. La legitimación: Derecho subjetivo e interés legítimo .....	123
3. Capacidad en el procedimiento administrativo .....	134
4. Terceros en el procedimiento administrativo .....	141
5. La representación .....	146
5.1. La representación necesaria .....	147
5.2. La representación facultativa. Su acreditación .....	147
5.3. Efectos de la representación .....	149
5.4. Cesación de la representación .....	149
5.5. Unificación de la personería .....	151
6. La participación de los entes públicos en el procedimiento administrativo .....	153
7. Los conflictos interadministrativos .....	157
8. El Defensor del Pueblo en el procedimiento administrativo .....	161

**CAPÍTULO V** ✓  
**VISTA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN** ✓

1. El derecho fundamental a la información .....	165
2. Las diferentes clases de pretensiones .....	169
3. La vista .....	170
3.1. Introducción .....	170
3.2. Legitimación y vista .....	173
3.3. Formalidad del pedido de vista .....	176
3.3.1. Vista del expediente en soporte papel .....	176
3.3.2. Vista del expediente electrónico .....	177
3.4. Reserva de actuaciones .....	178
3.5. Efectos del pedido, otorgamiento o negativa de la vista .....	180
4. El derecho de acceso a la información pública .....	182
4.1. El marco de aplicación. Sus antecedentes .....	182
4.2. Antecedentes normativos. Jurisprudencia .....	185

4.3. La Ley de Acceso a la Información pública y transparencia . . . .	188
4.3.1. Poder Ejecutivo nacional . . . . .	189
4.3.2. Poder Legislativo . . . . .	191
4.3.3. Corte Suprema de Justicia de la Nación . . . . .	191
4.3.4. Ministerio Público Fiscal . . . . .	191
4.3.5. Ministerio Público de la Defensa . . . . .	192
4.3.6. Consejo de la Magistratura . . . . .	192
4.4. El procedimiento de tramitación . . . . .	192
4.5. Régimen de excepciones . . . . .	193
4.6. Vías de reclamo en caso de denegatoria . . . . .	200
4.6.1. Vía administrativa . . . . .	201
4.6.2. Vía judicial . . . . .	203
5. El acceso a la información en los bancos de datos . . . . .	205

## CAPÍTULO VI

### LA PRUEBA Y LAS FACULTADES DE LA ADMINISTRACIÓN

1. Introducción . . . . .	211
2. Ofrecimiento y preclusión de la prueba . . . . .	214
3. Admisibilidad de la prueba . . . . .	215
4. Denegación de la apertura a prueba . . . . .	217
5. Declaración de puro derecho . . . . .	218
6. Medidas de prueba improcedentes . . . . .	218
7. Decisión omitiendo el tratamiento del ofrecimiento de la prueba . . . . .	219
8. La carga de la tramitación . . . . .	221
9. El tratamiento de las distintas medidas probatorias . . . . .	222
9.1. La prueba documental . . . . .	222
9.2. La prueba informativa . . . . .	222
9.2.1. Los dictámenes técnicos . . . . .	224
9.3. La prueba testimonial . . . . .	225
9.4. La prueba confesional . . . . .	227
9.5. La prueba pericial . . . . .	228

10. Hechos nuevos . . . . .	229
11. Alegato . . . . .	231

## CAPÍTULO VII

### LA NOTIFICACIÓN

1. Eficacia y conocimiento . . . . .	235
2. Naturaleza jurídica de la notificación . . . . .	238
3. Materia de notificación . . . . .	239
4. El diligenciamiento de la notificación . . . . .	241
5. Cómputo del plazo para deducir la actividad impugnatoria . . . . .	241
6. Forma de las notificaciones . . . . .	242
7. Contenido de la notificación . . . . .	246
8. Invalidez de la notificación . . . . .	248

## CAPÍTULO VIII

### LOS PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN

1. Los plazos. Su perentoriedad . . . . .	253
2. Cómputo del plazo . . . . .	255
3. Suspensión e interrupción de los plazos . . . . .	257
4. El deber de pronunciarse de la administración . . . . .	260
5. La inactividad administrativa . . . . .	263
6. Su naturaleza jurídica . . . . .	267
7. Efectos del silencio . . . . .	267
8. El silencio y el agotamiento de la vía administrativa . . . . .	269
9. El silencio como ambigüedad . . . . .	272
10. Pretensiones sobre las que procede . . . . .	274
11. El silencio y el recurso de queja . . . . .	275
12. El amparo por mora . . . . .	276
12.1. Supuestos y procedencia . . . . .	276
12.2. Objeto del amparo por mora . . . . .	278

12.3. Procedimiento del amparo.....	281
12.4. Las costas.....	284
13. El amparo por mora en la CABA y en las provincias.....	285

## CAPÍTULO IX

### MODOS NORMALES Y ANORMALES DE CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Introducción.....	289
2. Modo normal de conclusión del procedimiento.....	290
3. Modos anormales de conclusión del procedimiento.....	290
3.1. El desistimiento.....	290
3.2. La caducidad en el procedimiento administrativo.....	291
3.2.1. Introducción.....	291
3.2.2. La caducidad como plazo perentorio para el acceso judicial.....	293
3.3. La caducidad de los actos administrativos.....	298
3.4. Caducidad del procedimiento. Cuestiones a las que se lo aplica.....	300
3.5. Trámite de la caducidad.....	304
3.6. Efectos de la caducidad.....	304
4. Comparación con el régimen previsto en el artículo 26 de la ley 24.447.....	305

## CAPÍTULO X

### LOS REMEDIOS PARA CORREGIR CONDUCTAS ADMINISTRATIVAS

.....	309
1. Introducción.....	310
2. Distintos remedios para acceder a la vía impugnatoria.....	311
2.1. Los recursos administrativos.....	311
2.2. La vía recursiva utilizada para la impugnación de un acto administrativo de alcance general.....	311

2.3. La vía reclamatoria utilizada como excepción para la impugnación de un acto administrativo de alcance particular.....	312
2.4. Las vías de hecho.....	313
3. Cuestiones comunes a los reclamos y a los recursos.....	316
3.1. Introducción.....	316
3.2. Requisitos comunes a todos los recursos y reclamos administrativos.....	317
3.2.1. Legitimación activa.....	317
3.2.2. Personas que pueden deducir un recurso y/o un reclamo. El caso de las personas jurídicas públicas.....	318
3.2.3. Formalidades requeridas para su admisión.....	320
3.2.4. La <i>reformatio in peius</i> .....	321
4. La teoría de la subsanación.....	325
4.1. Introducción.....	325
4.2. El sistema de las nulidades del acto administrativo.....	326
4.3. La naturaleza de la lesión.....	328
4.4. Casos en los que se ha procedido a la subsanación.....	331
4.5. Razones de su aplicación.....	333
4.6. Conclusiones.....	336
5. Los recursos administrativos.....	336
5.1. Actos contra los cuales proceden.....	336
5.2. Recurso de reconsideración.....	338
5.2.1. Contra qué clase de actos procede.....	338
5.2.2. Interposición, trámite y resolución.....	338
5.2.3. No agota la vía administrativa. El caso del acto dictado de oficio.....	340
5.2.4. La elevación de las actuaciones.....	341
5.2.5. Falta de resolución del recurso.....	342
5.3. Recurso jerárquico.....	343
5.3.1. Contra qué clase de actos procede.....	343
5.3.2. Interposición, trámite y resolución.....	343
5.3.3. Funcionario que agota la vía administrativa. El caso del jefe de gabinete.....	344
5.3.4. La intervención del Procurador del Tesoro.....	347
5.3.5. El denominado recurso jerárquico impropio.....	348

5.4. Recurso de alzada .....	349
5.4.1. Contra qué clase de actos procede .....	349
5.4.2. Interposición, trámite y resolución .....	350
5.4.3. Se trata de un recurso optativo a los efectos del agotamiento de la vía administrativa .....	351
5.5. Recurso de revisión .....	352
5.5.1. Condiciones de aplicación .....	352
5.5.2. Presupuesto de aplicación .....	353
5.5.2.1. Contradicciones en la parte dispositiva .....	353
5.5.2.2. Existencia de prueba no aportada .....	353
5.5.2.3. Documental declarada falsa .....	353
5.5.2.4. Vicio en la voluntad .....	354
5.5.3. Tramitación. Plazo de resolución .....	355
5.6. Denuncia de ilegitimidad .....	355
5.6.1. Su procedencia .....	355
5.6.2. Condiciones de admisibilidad .....	356
5.6.3. Resolución y revisión posterior .....	359
5.7. Recurso de aclaratoria .....	360
5.7.1. Contra qué clase de actos procede .....	360
5.7.2. Interposición, trámite y resolución .....	360
5.7.3. Suspense el plazo para deducir otros remedios administrativos .....	360
5.8. Rectificación de error material .....	361
5.9. Recurso contra actos de naturaleza jurisdiccional .....	362
5.9.1. Alcance de la revisión de la actividad jurisdiccional .....	363
5.10. Conclusiones generales de la vía recursiva .....	364
6. Los reclamos administrativos .....	365
6.1. Introducción .....	365
6.2. Los reclamos. Procedencia .....	366
6.2.1. Derecho a una decisión fundada .....	366
6.2.2. Impugnación de la decisión .....	367
7. Los reclamos nominados .....	367
7.1. El reclamo contra un acto de alcance general .....	367
7.1.1. Contra qué actos procede .....	367
7.1.2. Ante quién se interpone y quién lo resuelve .....	368

7.2. El reclamo administrativo previo a la demanda judicial .....	369
7.2.1. Clases de reclamo .....	369
7.2.2. El reclamo de la ley 3952 .....	369
7.2.3. El reclamo administrativo previo regulado en la LNPA .....	370
7.2.4. El denominado recurso de queja .....	373
8. La suspensión del acto administrativo .....	375
8.1. Presunción de legitimidad y ejecutoriedad .....	375
8.2. El efecto suspensivo del recurso .....	380
8.3. La solicitud de suspensión de los efectos del acto .....	382
8.3.1. Petición en sede administrativa .....	382
8.3.2. Petición en sede judicial .....	384
8.3.2.1. Su procedencia formal .....	384
8.3.2.2. Medida cautelar autónoma. Su caducidad .....	393
BIBLIOGRAFÍA .....	397
CUADRO DE DOBLE ENTRADA DE LOS RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN Y JERÁRQUICO NACIONAL, PROVINCIAL Y DE LA CABA .....	411

## APÉNDICE LEGISLATIVO

Ley Nacional de Procedimiento Administrativo 19.549 .....	419
Decreto reglamentario de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo 1759/72 (t. o. por dec. 894/2017) .....	431
Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Buenos Aires. Decreto-ley 7647/70 .....	459
Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Decreto C - 1510/1997 (t. o. ley 6017 del 28-2-2018) .....	479