

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.	Suspende 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