

CAPÍTULO XI

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA PRÁCTICA

SUMARIO

I. <i>¿Qué recursos conviene emplear?</i>	PRA-XI-1
1. Recursos existentes en las escalas jerárquicas inferiores	PRA-XI-1
2. Recursos existentes contra actos de un Director General	PRA-XI-1
3. Recursos existentes contra actos de funcionarios superiores a Director General.....	PRA-XI-2
4. Recursos existentes contra decretos del Poder Ejecutivo	PRA-XI-2
5. Otros remedios existentes en tales casos	PRA-XI-2
6. Inconveniencia de emplear el recurso de reconsideración.....	PRA-XI-2
7. Inconveniencia de emplear el recurso jerárquico no reglado	PRA-XI-2
8. Conveniencia de emplear los recursos de revocatoria y jerárquico	PRA-XI-3
9. Oportunidad de interponer la reclamación administrativa	PRA-XI-3
10. Oportunidad de interponer la denuncia de ilegitimidad	PRA-XI-3
11. Casos en que se empleará el recurso de revisión	PRA-XI-4
12. Casos en que se empleará la queja	PRA-XI-4
II. <i>Estructura de los recursos</i>	PRA-XI-4
13. Reglas a seguir.....	PRA-XI-4
14. Exhaustividad.....	PRA-XI-4
15. Concisión	PRA-XI-5
16. Sistematización.....	PRA-XI-6
17. Continuación: Cuestiones de hecho y de derecho.....	PRA-XI-7
18. Gradación de los argumentos.....	PRA-XI-7
19. Continuación: Exposición de los vicios en el objeto	PRA-XI-8
20. Continuación: Los vicios en la competencia	PRA-XI-8
21. Continuación: Los vicios objetivos de la voluntad	PRA-XI-8

22. Continuación: Los vicios subjetivos de la voluntad y los vicios de forma	PRA-XI-8
23. Conclusión	PRA-XI-9
24. Precisión y claridad	PRA-XI-9
III. <i>Forma del recurso</i>	PRA-XI-10
25. Formas habituales de los recursos.....	PRA-XI-10
26. Ejemplo de un recurso jerárquico	PRA-XI-11
IV. <i>Estilo administrativo</i>	PRA-XI-12
28. Estilo administrativo y estilo forense	PRA-XI-12
29. “Falta de estilo”	PRA-XI-13
30. Objetividad.....	PRA-XI-13
31. Impersonalidad	PRA-XI-14
32. Dignidad.....	PRA-XI-14
33. Valentía	PRA-XI-15
34. Prudencia	PRA-XI-16
35. Mesura.....	PRA-XI-16
V. <i>Las actuaciones administrativas</i>	PRA-XI-16
36. Actuaciones administrativas y judiciales. Comparación	PRA-XI-16
37. El trámite de agregación de escritos al expediente	PRA-XI-17
38. Continuación: Defectos de foliación	PRA-XI-17
39. Continuación: Expedientes agregados.....	PRA-XI-18
40. Conclusión: La precaución de guardar copia de los escritos.....	PRA-XI-18

Capítulo XI

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA PRÁCTICA

I. ¿Qué recursos conviene emplear?

1. Recursos existentes en las escalas jerárquicas inferiores

Dado que muchas veces existe más de un recurso procedente contra un mismo acto, se hace necesario estudiar las relaciones mutuas existentes entre ellos, y considerar cuáles conviene interponer según las circunstancias.

A) Contra una decisión de un funcionario inferior a Director General existirían los siguientes recursos:

1º) Recurso de reconsideración (ante la misma autoridad);

2º) recurso jerárquico no reglado (ante el superior inmediato);

3º) recurso de revocatoria (ante el Director);

4º) reclamación administrativa (ante el Poder Ejecutivo, invocándose derechos subjetivos);

5º) denuncia de ilegitimidad. (Ante el Poder Ejecutivo, por improcedencia de otros recursos.)

2. Recursos existentes contra actos de un Director General

B) Contra una decisión de un Director General:

1º) Recurso de reconsideración (ante el mismo funcionario);

2º) recurso jerárquico no reglado (ante el inmediato superior);

3º) recurso jerárquico propio (ante el Poder Ejecutivo);

4º) reclamación administrativa (ante el Poder Ejecutivo);

5º) denuncia de ilegitimidad.

3. *Recursos existentes contra actos de funcionarios superiores a Director General*

C) Contra una decisión de un Ministro o Secretario de Estado, u otro funcionario superior a Director General:

- 1º) Recurso de reconsideración;
- 2º) recurso jerárquico no reglado;
- 3º) recurso jerárquico propio;
- 4º) reclamación administrativa;
- 5º) denuncia de ilegitimidad.

4. *Recursos existentes contra decretos del Poder Ejecutivo*

D) Contra una decisión del Poder Ejecutivo, o contra una decisión de un Ministro o Secretario de Estado cuando éstos tengan competencia para dictar decisiones definitivas y en principio irrecurribles:

- 1º) Recurso de revisión (en los casos del art. 241 de la ley 50);
- 2º) recurso de reconsideración (en caso de violación de la garantía de la defensa);
- 3º) denuncia de ilegitimidad.

5. *Otros remedios existentes en tales casos*

En todos los casos, desde luego, es también posible interponer la simple denuncia, y la queja en su caso.

6. *Inconveniencia de emplear el recurso de reconsideración*

1º) *El recurso de reconsideración* en los casos comunes (A. B. C.) sólo debe ser interpuesto cuando existe alguna razonable presunción de que puede ser considerado y decidido favorablemente por la autoridad que dictó el acto impugnado; de lo contrario puede ser una pérdida de tiempo; pero de cualquier manera, se lo interponga o no, es necesario presentar también, en término, el recurso reglado o de tipo jerárquico que exista.

7. *Inconveniencia de emplear el recurso jerárquico no reglado*

2º) *El recurso jerárquico no reglado* tiene la misma naturaleza, desde el punto de vista práctico, que el de reconsideración; por ello debe ser empleado, al igual que el anterior, sólo cuando hay alguna posibilidad especial de que sea resuelto favorablemente; o cuando no hay un recurso reglado, procedente contra el acto

de que se trata. (Como sería el caso si se interpretara que el recurso de revocatoria solo procede contra los actos de un funcionario inmediatamente inferior a Director General; tesis que sin embargo no compartimos.)

También podría emplearse este recurso en caso de haberse perdido el término para utilizar un recurso reglado. (Revocatoria o jerárquico.)

8. *Conveniencia de emplear los recursos de revocatoria y jerárquico*

3º) *Revocatoria y jerárquico.* Si el término no ha vencido, y *aunque se haya interpuesto ya el recurso de reconsideración o jerárquico no reglado, es necesario interponer en el mismo término el recurso reglado*, que será, en el caso A, el de revocatoria, y en los casos B y C, el jerárquico propio. No debe olvidarse al efecto que los recursos antes mencionados, por no ser reglados, no interrumpen ni suspenden el término para interponer otros recursos reglados, y que si bien la administración puede darles el carácter de revocatoria o jerárquico, según el caso, es preferible utilizar *formalmente* tales recurso en lugar de remitirse a una posterior corrección administrativa de la calificación por uno dada al escrito.

9. *Oportunidad de interponer la reclamación administrativa*

4º) *La reclamación administrativa* es conveniente reservarla para oportunidad futura. Dado que no hay término para interponerla, será procedente mientras no haya prescrito la acción.¹

Este remedio tiene la importante virtud de permitir ocurrir directamente al Poder Ejecutivo, saltando las etapas intermedias; pero no parece en principio conveniente omitir el empleo de los recursos de revocatoria y jerárquico —cuando éstos proceden— pues en ellos se ofrece al recurrente una posibilidad más de obtener el reconocimiento de sus derechos. Por lo demás, en la tramitación de los recursos de revocatoria y jerárquico pueden reunirse elementos de juicio (informes, dictámenes) que puedan ser de ayuda para la fundamentación del reclamo, y de los cuales no se dispondría si se los hubiera dejado de lado, interponiendo directamente la reclamación administrativa.

10. *Oportunidad de interponer la denuncia de ilegitimidad*

5º) *Denuncia de ilegitimidad.* Cuando se ha perdido el término para interponer recurso jerárquico o de revocatoria, y no es procedente la reclamación administrativa por tratarse de la protección de un interés legítimo, entonces puede presentarse la denuncia de ilegitimidad, que permite también llegar al Poder Ejecutivo y obtener una decisión de éste sobre el fondo del asunto.

También cabe interponer este remedio cuando la decisión es de un Ministro o Secretario de Estado y por disposición legal o reglamentaria expresa ésta es

¹Y cuando la acción amenace prescribir, será necesario además interponer ya la demanda judicial, al efecto de interrumpir la prescripción.

irrecurrible administrativamente; se ha entendido no obstante ello, en efecto, que es posible suscitar de este modo el contralor de legitimidad del Poder Ejecutivo sobre el acto impugnado.

11. *Casos en que se empleará el recurso de revisión*

6°) *Revisión y reconsideración por falta de defensa.* En el caso D, en que en principio no hay medios de impugnación, es posible no obstante interponer los recursos de revisión y reconsideración.

El segundo permite discutir cualquier aspecto del acto, sea en su legitimidad u oportunidad, y su procedencia deriva de que el recurrente no fue oído con anterioridad.

El primero en cambio procede aunque el particular hubiera sido oído anteriormente, pero su admisibilidad se limita pura y exclusivamente a discutir los casos expresamente mencionados por el artículo 241 de la ley 50.

12. *Casos en que se empleará la queja*

7°) *Queja.* La queja se utilizará en cualquier etapa del procedimiento, ante una instancia superior de la que dictó el acto —o incluso ante la misma autoridad, por excepción— cuando un recurso es tramitado defectuosamente, cualquiera sea el defecto de procedimiento.

II. *Estructura de los recursos*

13. *Reglas a seguir*

En lo que hace a la estructuración interna de los recursos y escritos administrativos, es necesario seguir algunas reglas que son en parte comunes a las forenses; las explicamos aquí simplemente en cuanto pudieran ser útiles a los no letrados en la confección de un recurso administrativo.

14. *Exhaustividad*

Una primera e importante regla a seguirse en la redacción de escritos administrativos es la de la exhaustividad. Esto no quiere decir extensión de páginas, sino consideración razonada de todos los aspectos del problema que se debate. Aquí es donde más habitualmente fallan los escritos presentados ante la administración: El recurrente se limita a hacer su petición dando algún argumento en favor de la misma, pero no hace una exposición orgánica y sistemática de los argumentos que existen en pro y en contra, y sus respectivas refutaciones en el último caso.

Aparentemente, se parte del criterio simplista de que considerar los argumentos contrarios es reforzar la posición de la administración y debilitar la propia: Pero se olvida con ello que la administración tiene más asesores que aquellos a

los que puede comúnmente recurrir un administrado. Es muy ingenuo suponer que si un escrito va a ser dictaminado en más de una asesoría letrada de la administración, y eventualmente llegará a las oficinas de asesoramiento más especializadas (en el recurso jerárquico), no habrá ningún asesor a quien se le ocurra cuáles son los argumentos que pueden señalarse en contra de la petición.

Si ocurre lo que indicamos, es decir, si el recurrente se abstiene de considerar los argumentos contrarios a su petición, resultará entonces que los asesores jurídicos señalarán dichos argumentos sin que exista contradicción por parte del particular hasta más avanzado el procedimiento; con lo cual resultará que su respuesta tendrá el mero carácter de descargo y por ello menos vigor que si él hubiera planteado inicialmente la cuestión y hubiera sentado su criterio en forma expresa y terminante.

Por ello es importante que el escrito sea exhaustivo: Que considere todos los posibles aspectos de la cuestión, fundamentándolos y rebatiéndolos cuando sea necesario, o incluso admitiendo los argumentos contrarios cuando sea inevitable. Un escrito que presente un estudio objetivo de la cuestión, admitiendo lo evidente y en cambio refutando expresa y fundadamente lo que puede ser discutible, puede tener más chance de éxito que un escrito evidente y excesivamente parcial, que niega todo por posición tomada.

En esto hay también una cierta diferencia con la práctica forense, de acuerdo con la cual el accionante o demandado “niega todo lo que no reconozca expresamente” y a veces se “reserva” los argumentos de más peso, o la fundamentación de los mismos, para el memorial o la expresión de agravios, en lugar de exponerlos en la misma demanda o contestación. En el procedimiento administrativo, repetimos, no es conveniente “reservarse” argumentos, ni exponerlos deficientemente en las primeras etapas del trámite. Muchas veces un buen escrito, completo y razonado, detiene en su origen un procedimiento sancionador; mientras que los malos escritos iniciales, por el contrario, renuevan la fuerza del procedimiento y apuran inconscientemente su desenlace negativo. Una vez que un expediente se ha orientado en un sentido determinado es mucho más difícil torcer su curso y convencer a la administración del error de su actuación; es en cambio más fácil orientar correctamente el expediente si desde las primeras instancias se tiene cuidado de hacer claros y completos planteos de la cuestión debatida.

15. *Concisión*

Dijimos, con todo, que exhaustividad no quiere decir extensión en páginas; por ello agregamos ahora que el escrito debe ser en lo posible *conciso*. Si es necesario referirse a muchos problemas, debe hacérselo: Pero sin frases inútiles, ni comentarios innecesarios; el planteo debe ser conciso y concreto, debe ir directamente al nudo de la cuestión y resolverlo.

En este aspecto, los mejores escritos que hemos visto y que eran exhaustivos, tenían alrededor de 8 a 12 páginas. Desde luego, podrán emplearse menos páginas si la cuestión no requiere mayor desarrollo; y en caso de que el problema presente muchas facetas, podrá llegarse hasta un máximo de 25 a 30 páginas. Más de allí, nos parece un exceso que desemboca inevitablemente en un debilitamiento del recurso.

Hemos visto a veces escritos de cuarenta, cincuenta o más páginas: todos ellos tenían mucha menos fuerza que un conciso recurso de diez páginas, porque es más difícil analizar y retener las múltiples cosas que en cincuenta páginas se pueden decir, que considerar y sopesar los cinco o seis argumentos principales y escuetos que se den en un escrito reducido.

Hacer escritos largos, es condenarse de hecho a que la administración (o en su caso la justicia) no los lea, o los lea superficialmente, o lea sólo las conclusiones; es en suma, perder el tiempo. (Salvo que la cuestión debatida tenga una importancia tan extraordinaria, que haya un especial interés o atención administrativa por la misma.) Sólo un escrito conciso, lacónico incluso, que haga los argumentos en forma completa pero sin frases demás, que no se extienda innecesariamente, y que comprima sus razonamientos en lo posible, tiene buena posibilidad de ser pausada y detenidamente considerado por la administración.

16. *Sistematización*

El recurso debe ser completo, pero también ordenado. Cuando un escrito acumula en desorden argumentos de distinto tipo, contribuye a confundir el procedimiento y le hace más difícil en definitiva obtener el éxito.

Desde luego, la primera y fundamental sistematización consiste en dividir las cuestiones de hecho y las cuestiones de derecho. Esto es perogrullo en la práctica judicial, pero es persistentemente ignorado en los escritos administrativos, con grave perjuicio para los mismos.

Lo habitual es que el escrito siga el orden en que se plantean las cuestiones en algún informe técnico, y si el informe hace por ejemplo cinco observaciones respecto a irregularidades presuntamente cometidas por el administrado (v. gr., defectos encontrados en una obra en construcción por un contratista del Estado; defectuosas instalaciones de seguridad o higiene en un comercio, etc.), no será raro que el escrito en que el particular se defiende siga ese orden, mezclando cuestiones de hecho (“no es cierto que...”) con otras de derecho (“la reglamentación no obliga a...”), en el mismo orden que las mezcló el informe técnico.

Esta confusión y falta de sistematización en el escrito del recurso es particularmente perjudicial para los intereses del recurrente. No debe olvidarse al efecto que son distintos órganos los que se pronunciarán sobre las cuestiones de hecho y de derecho, y que se seguirán para ello distintos procedimientos. Si lo que el administrado cuestiona es que su comercio tenía la instalación, a pesar

de que el informe dijera que no la tenía, entonces es una cuestión de hecho respecto de la cual corresponderá abrir a prueba el expediente; si el administrado cuestiona que la instalación que tiene es correcta, a pesar de que el informe dice que es defectuosa, se tratará también de una cuestión de hecho y corresponderá que se hagan nuevos informes técnicos por oficinas técnicas superiores. Si, en cambio, cuestiona que la ordenanza o el reglamento de la materia no le exige que ponga esa instalación, o que esa exigencia es ilegal o inconstitucional, entonces el problema es de derecho, y corresponderá que sobre él se expidan los órganos de asesoramiento jurídico.

17. *Continuación: Cuestiones de hecho y de derecho*

La confusión de las cuestiones de hecho y de derecho tiene en la práctica la siguiente consecuencia: Que son los mismos organismos técnicos, sin conocimientos de derecho, los que se expiden sobre todos los puntos planteados por el recurrente, desechándole tanto los argumentos de hecho como los de derecho. Es cierto que esto puede ser corregido en etapas superiores, pero en verdad se ha perdido una oportunidad importante de que su derecho le sea reconocido: Y en el procedimiento administrativo, cuantas más instancias se pierden, más difícil se hace obtener un pronunciamiento favorable.

Además, los organismos técnicos pueden expedirse con mayor precisión y soltura —y desde luego, acierto— sobre cuestiones exclusivamente de hecho, técnicas, correctamente planteadas por el recurrente, que sobre cuestiones híbridas, confusamente propuestas por él.

De allí que sea de todo punto de vista necesario que el recurrente haga una clara y precisa división y sistematización de las cuestiones de hecho y de derecho.

Por lo demás, las cuestiones de hecho deben ser subdivididas y agrupadas en cuestiones o problemas separados. No puede plantearse en conjunto todo lo que se refiere a los hechos, sin hacer ninguna distinción entre ellos; conviene entonces numerar las distintas cuestiones que se plantean, para facilitar así su consideración separada y la fácil y clara referencia a cada una de ellas en las etapas posteriores del procedimiento.

18. *Gradación de los argumentos*

Cuando existen varias razones por las cuales un acto puede llegar a ser considerado ilegítimo, es necesario analizar la importancia y preponderancia que ellas tengan entre sí, para exponer primero y con mayor detalle las más importantes, y en segundo lugar y más someramente, las que sean secundarias.

En lo que hace a los vicios del acto administrativo, que se agrupan alrededor de sus cuatro elementos —competencia, voluntad, objeto y forma—, hay una clara graduación entre ellos.

19. *Continuación: Exposición de los vicios en el objeto*

1º) En primer lugar deben considerarse y exponerse los vicios del *objeto*:²

a) Apartamiento de las facultades regladas de la administración, cuando el objeto es diverso del requerido por la ley, o se dicta ante una situación de hecho distinta de la prevista por la ley;³

b) prohibición del objeto;

c) imprecisión u oscuridad, esenciales e insuperables;

d) absurdidad;

e) imposibilidad de hecho.⁴

20. *Continuación: Los vicios en la competencia*

2º) En segundo lugar deben exponerse los vicios de la *competencia*:⁵

a) En razón del grado;

b) en razón de la materia (incompetencia legislativa, judicial, administrativa);

c) en razón del territorio;

d) en razón del tiempo.

21. *Continuación: Los vicios objetivos de la voluntad*

3º) En tercer lugar, siempre en atención a la importancia del vicio para determinar la nulidad del acto, cabe señalar *parte* de los vicios de *la voluntad administrativa*, *los vicios de tipo objetivo*:⁶

a) Vicios en el origen de la voluntad (usurpador, funcionario de hecho);

b) vicios en la preparación de la voluntad (omisión de licitación pública, de concurso, de dictamen o trámite sustancial; violación de la garantía de la defensa);

c) vicios en la formación de la voluntad. (Órganos colegiados que actuaron sin quórum o sesión, actos complejos con una de las voluntades viciadas o ausentes; actos sin autorización; actos observados por el Tribunal de Cuentas; etc.)

22. *Continuación: Los vicios subjetivos de la voluntad y los vicios de forma*

4º) Por último, en un mismo plano, son de mencionar los *vicios de tipo subjetivo de la voluntad administrativa* y los *vicios de forma*.

² Ver nuestro trabajo *El acto administrativo*, p. 143 y ss.

³ *Op. cit.*, pp. 143 y 144; nuestra *Introducción, op. cit.*, pp. 71 y 72.

⁴ *El acto administrativo*, pp. 143-146, respecto a todos estos elementos.

⁵ *Op. cit.*, pp. 109-116.

⁶ *Op. cit.*, pp. 117-130.

Entre los primeros están:⁷

- a) Desviación de poder;
- b) arbitrariedad,
- c) error;
- d) dolo;
- e) violencia.

Entre los segundos se cuentan:⁸

- a) Falta de documentación o constatación de la voluntad;
- b) falta de publicidad del acto. (Publicación o notificación según el caso.)

23. Conclusión

Cuando se trate pues, de impugnar un acto administrativo por más de un argumento, es necesario exponer los distintos fundamentos e impugnaciones en el orden de su importancia, y darles una exposición acorde con dicha importancia.

Así por ejemplo si un funcionario enemigo nuestro dicta, por venganza hacia nosotros, un acto respecto del cual carece de competencia y que además no corresponde a la situación de hecho para la cual la ley lo reglamentó, será muy mala técnica procesal dedicarnos en primer lugar y con la máxima atención a demostrar la *desviación de poder*, y dejar para el final la observación de que el acto está viciado de violación de la ley en el objeto y de incompetencia. En tal caso el correcto recurso debe: a) En primer lugar demostrar acabadamente que el acto es en su objeto antijurídico; b) en segundo lugar que el funcionario actuó sin competencia; c) en tercer lugar, por último, que el funcionario actuó con desviación de poder.

24. Precisión y claridad

Es conveniente pulir los escritos, de modo que todo lo que se afirme esté claramente expuesto, y con precisión de lenguaje técnico y jurídico.

a) Debe por ello evitarse toda referencia a otros escritos del mismo recurrente, que por no ser fácilmente ubicables en el expediente dejen una laguna en el escrito; si es necesario referirse a una petición o recurso anterior del recurrente, es preferible acompañar copia del mismo.

b) No deben hacerse remisiones al texto legal que se interpreta, sino que es preferible reproducir la parte pertinente.

c) Al referirse a piezas del expediente, es conveniente identificarlas no sólo por la foja, sino también por el número de expediente, su año, y su repartición;

⁷ *Op. cit.*, pp. 130-142.

⁸ *Op. cit.*, pp. 142-153.

si figuran con más de un número de expediente, debe aclarárselo expresamente, señalando la numeración actual y la anterior; esto puede ser tedioso, pero a la larga es mejor pues permite una rápida y segura ubicación de las distintas piezas del expedientes.

d) Debe hacerse siempre un concreto y explícito petitorio, evitando giros tales como “se presenta a los efectos del art... del pliego,” etc. Es necesario pues decir concretamente que se constituye en mora a la administración a efecto del cómputo de intereses, o lo que fuere; no pocas confusiones han surgido en la práctica con esas vagas referencias a alguna ley o decreto, sin decir concreta e inequívocamente qué es lo que se solicita.

III. Forma del recurso

25. Formas habituales de los recursos

No intentaremos elaborar aquí lo que pueda considerarse un recurso tipo, sino que nos limitaremos a recoger, de la práctica administrativa nacional, aquellas características más correctas dentro de los mejores escritos usuales. (Especialmente de los escritos de recurso jerárquico, que suelen ser los más cuidados.)

a) En primer lugar es habitual hacer constar el lugar y la fecha en que se interpone el recurso, como si se tratara de una misiva.

b) En segundo lugar el escrito debe enunciar qué tipo de petición contiene: Si recurso, reclamación o denuncia; y especificar qué especie de recurso, reclamación o denuncia es.

c) Luego, el escrito debe estar dirigido a la autoridad con competencia para decidirlo, pero conviene aclarar, en el supuesto de que el escrito sea presentado ante una autoridad distinta, ante cuál se lo presenta concretamente.

d) Además, y separadamente, debe indicarse: El nombre y apellido de quien firma el escrito, su domicilio real y legal si lo constituye, su representación y patrocinio si lo tiene; sus datos de identidad.

e) Luego, al comenzar el escrito debe hacerse una formulación escueta de lo solicitado, con especial aclaración de cuál es la resolución que se impugna (en el supuesto de que de ello se trate), qué fecha tiene, de qué autoridad emanó, en qué expediente se dictó (y que número, año y registro tiene el expediente), y a qué foja del mismo se encuentra.

f) Debe luego fundarse explícitamente la procedencia del recurso.

g) Más adelante vendrá la exposición de los hechos, la consideración y argumentación de los mismos, y eventualmente el ofrecimiento de prueba.

h) Después de la exposición de los hechos corresponderá incluir el derecho, es decir, la fundamentación jurídica del recurso interpuesto.

i) Por último, cabrá reiterar en un petitorio todo lo que se solicita, tanto en el aspecto procedimental como de fondo.

k) No es necesario, ni usual, terminar con advocación alguna formal: Suele emplearse el simple saludo.

26. *Ejemplo de un recurso jerárquico*

Basado en lo antedicho, tendríamos que la forma externa de un recurso, por ejemplo un recurso jerárquico, sería la siguiente:

Buenos Aires, 30 de setiembre de 1963

INTERPONE RECURSO JERÁRQUICO

Excmo. Sr. Presidente de la Nación,

Dr. JOSÉ MARÍA GUIDO.

Despacho del Sr. Secretario de Estado de Obras Públicas

I

El que suscribe, N. N., en representación de la firma “XX,” según poder general cuya copia adjunto, con domicilio real en ... y constituyéndolo legal en..., estudio de mi letrado patrocinante, el Dr. ..., a V. E. digo:

II. EL ACTO IMPUGNADO

Que vengo a interponer RECURSO JERÁRQUICO contra la resolución n°. de fecha ... de la Dirección Nacional de Arquitectura, dictada en el expte. n°.../961, del registro de la Secretaría de Estado de Obras Públicas, y obrante a fs... del mismo.

III. PROCEDENCIA FORMAL DEL RECURSO

La resolución n° .../63 nos fue notificada el día ... según consta a fs..., del expte..., y el término para recurrir —quince días, de acuerdo con el D. 7520/44— vence recién el día... por lo que el presente recurso se encuentra presentado en término.

Por lo demás, es innecesaria en el presente caso la previa revocatoria establecida en el decreto 7520/44, pues según el decreto 2126/61, cuando la resolución proviene de un funcionario con jerarquía inmediatamente inferior a Subsecretario de Estado, puede interponerse directamente el recurso jerárquico ante el Poder Ejecutivo; tal es el caso de la Dirección Nacional de Arquitectura.

IV. HECHOS

Dicha resolución rechaza el pedido que mi representada efectuara oportunamente para que se le reconocieran... en base a que...

Sin embargo...

Para probar estos extremos, solicitamos la producción de la siguiente prueba:...

V. DERECHO

Fundamento nuestra solicitud en el art.... de la ley..., de acuerdo al cual...

VI. PETITORIO

Por todo ello de V. E. solicito:

- 1º) Se tenga por interpuesto en tiempo y forma el presente recurso jerárquico.
- 2º) Se abra a prueba el recurso, y se produzca la prueba ofrecida: a)..., b) ..., c) ...
- 3º) Oportunamente se declare procedente el recurso y se deje sin efecto la resolución nº..... de la Dirección Nacional de Arquitectura, disponiendo que se liquiden las sumas reclamadas y se disponga...

Saludo a Ud. muy atentamente

Fdo.: D.....

Fdo.: Dr.....

27. Elasticidad de estas formas

Estas formas son elásticas y admiten muchas variantes, pero es siempre conveniente mantener el planteamiento de todas las cuestiones mencionadas, y seguir en general y de acuerdo con las características de cada caso, las reglas generales de estructura y forma que hemos mencionado respecto de los recursos y escritos ante la administración pública.

IV. Estilo administrativo

28. Estilo administrativo y estilo forense

Toca ahora referirnos al estilo que debe seguirse en la redacción de los recursos administrativos y en general en todos los escritos ante la administración.

Hablar de un “estilo administrativo” como diferenciado del “estilo forense” es en realidad una exageración: Si utilizamos el término es más que nada para destacar que las reglas usuales del estilo no son de aplicación únicamente en la justicia, sino que deben también ser guardadas en el plano administrativo.

Por ello, el exponer aquí cuáles son los principios del “estilo administrativo” tiene la única finalidad de remarcar que ciertos principios del estilo profesional forense *no varían en su aplicación al procedimiento administrativo*, a pesar de

que algunos recurrentes —muchos, en verdad— así parezcan entenderlo implícitamente; este acápite no está pues, tampoco, dirigido a los letrados, por quienes los reputamos ampliamente conocidos.

29. *“Falta de estilo”*

Las consecuencias de la “falta de estilo,” con todo, son disímiles en el proceso judicial y en el procedimiento administrativo: En el primero pueden determinar la improcedencia del escrito; en el segundo, no, por el citado precepto del informalismo, y sólo en casos graves de falta de seriedad o irrespetuosidad grosera y manifiesta, podría llegar a testarse parte de un recurso por tal causa.

Por lo demás, en el procedimiento administrativo no pueden devolverse o rechazarse por Mesa de Entradas los escritos, por falta de estilo o de otros requisitos, sino que la obligación de los funcionarios es recibir los escritos y darles trámite, y sólo el funcionario competente para decidir sobre el fondo puede pronunciarse sobre la impropiedad formal del recurso, mandando testar partes del mismo.

Las reglas que expondremos son el resultado de la observación de las prácticas administrativas argentinas, buenas y malas; inevitablemente reflejan también en gran parte el sentir y la actitud de quien las escribe.

30. *Objetividad*

La primera regla del estilo administrativo es la de la objetividad. Ello, porque la objetividad es la mejor manera de llevar al convencimiento de una persona, que ella debe decidir una cuestión de determinada manera, en virtud de razones lógicas y permanentes, más que emotivas o sentimentales.

Los escritos que no siguen este criterio, y son por el contrario apasionados, inflamados, declamatorios, pueden a veces ser inefectivos tanto en el procedimiento administrativo como judicial; o incluso, contraproducentes. Es muy probable que a quien deba decidir lo impresione mucho más una argumentación medida, segura, objetiva, carente de declamaciones y de advocaciones; es posible incluso que un escrito muy declamatorio llegue a fastidiar ligeramente a quien lo considere, y lo predisponga, consciente o inconscientemente, en contra del recurrente; la impresión que puede inadvertidamente causar un recurso inflamado y declamado, es la de que el administrado emplea tales giros por carecer de argumentos más sólidos que exponer.

Por ello entendemos que el empleo de tal estilo no sólo no beneficia el escrito, sino que puede en algunos casos perjudicarlo. De allí que creamos preferible evitarlo, y atenerse a la objetividad, como regla general.

31. *Impersonalidad*

En estrecha relación con lo anterior es de mencionar la regla de la impersonalidad: No es prudente ni correcto hacer alusiones en un recurso hacia el funcionario cuyo acto se impugna, por el posible error de su decisión o la ilogicidad de sus argumentos. Debe tenerse en cuenta que los funcionarios públicos, como en su caso los jueces o cualquier persona, tienen un cierto “espíritu de grupo” o “espíritu profesional” que, por lo general, tiene alguna lógica sensibilidad a los ataques de que es objeto. Por eso, solazarse con los defectos personales que pueda implicar la decisión del funcionario cuyo acto es impugnado, además de ser poco elevado, puede eventualmente despertar disgusto hacia el recurrente, por parte del funcionario que debe decidir el recurso: Las causticidades, mordacidades, y en general afirmaciones o implicaciones hirientes o agraviantes, tienen siempre el riesgo de hacer sentirse molesto, en el mejor de los casos, al individuo que debe decidir; deben pues ser evitadas.

Por lo mismo, no es conveniente centrar el ataque del recurso contra el funcionario que lo dictó, ni con la repartición o entidad de que el acto proviene (salvo que ello sea estrictamente necesario, por ejemplo, cuando se impugna un acto por desviación de poder, o cuando se reclama que se sancione a un funcionario; a ello nos referimos más adelante), sino que es preferible limitarse a atacar el acto de que se trata, señalando aisladamente sus defectos y vicios, y prescindiendo de su autor o del ente en el cual fue producido.

Tal tipo de argumentación es también, creemos, más efectivo que la anterior.

32. *Dignidad*

Pero si decimos que el recurrente no debe ser declamatorio, ni debe personalizar sus ataques, es importante también destacar que debe mantener un mínimo de dignidad personal al hacer sus presentaciones.

Los escritos en que el recurrente se rebaja a sí mismo: *a)* Elogiando a la administración, al gobierno, o al funcionario decidente, o *b)* Empleando un tono de exagerada súplica en lugar de petición de derechos, son escritos que empañan el procedimiento administrativo.

a) En efecto, algunas veces los recurrentes o peticionantes se dirigen a una repartición llamándola “esa Gran Repartición,” o calificativos por el estilo: Ello debe ser desechado; en este aspecto, sólo deben admitirse los adjetivos honoríficos consagrados por la tradición (Honorable Consejo, Excmo. Sr. Presidente, etc.) o carentes de sentido laudatorio directo (por ejemplo, “esa benemérita institución,” si se refiere a un hogar de ancianos; “esa alta casa de estudios,” refiriéndose a una Facultad, etc.) y debe evitarse todo exceso.

Y es francamente repudiable, en este sentido, hacer elogios a la política del gobierno, o a sus planes, o a su orientación.

b) El segundo tipo de vicio en el estilo administrativo, es el emplear tono plañidero en los escritos. Si bien este defecto no puede ser muy duramente calificado, e incluso puede explicarse en el caso de personas de poca cultura o difícil situación, no puede dejar de señalarse que constituye una práctica viciosa y de dudosos efectos prácticos.

Ello no quita que si una persona se encuentra en situación azarosa, pueda manifestarla a la administración como elemento de juicio que ésta pueda tener en cuenta al decidir: Pero ello, a nuestro juicio, debe hacerse con serenidad y decoro, para que pueda ser respetuosamente considerado.

En cuanto a las fórmulas de petición, creemos más que suficiente con decir “respetuosamente solicito” o “será justicia,” y desaconsejaríamos expresamente fórmulas elaboradas tales como “es gracia que no dudo alcanzar de la reconocida rectitud de V. E., cuya vida Dios guarde muchos años...”

33. *Valentía*

También el escrito debe ser valiente: Debe denunciar los hechos ilegítimos que le afectan al recurrente, debe señalar al funcionario que le solicitó prebendas; debe pedir sanciones para el agente público concreto e individualizado que ha actuado incorrectamente; debe en suma contribuir a la legalidad de la administración, ejerciendo en cuanto miembro del pueblo soberano, su parte de control republicano a las instituciones y los hombres públicos.

Mas tales ataques deben ser empleados sólo en la medida de lo necesario; y cuando se lo haga, debe recurrirse a ello como a un remedio fuerte, que debe administrarse con cuidado, para no causar más daño que cura. Debe hacerse una descripción objetiva de los hechos ilegítimos, evitando calificarlos si no es por su misma ilegitimidad, y evitando erigirle en censor de la vida pública del Estado; tiene mucha más fuerza y utilidad la medida y serena denuncia o imputación de un administrado ecuánime, que la descomedida denuncia de algún irresponsable crítico que pretenda erigirse en fuente exclusiva de moralidad; que en lugar de sufrir interiormente por los males de la patria en verdad se regocija por ellos en cuanto le dan oportunidad de obtener un falso brillo al señalarlos desde su pretendido pedestal.

En definitiva, no debe callar el recurrente de las irregularidades que han cometido en su perjuicio los funcionarios públicos, presentes o pasados, inferiores o superiores jerárquicos; debe levantar su voz para señalarlos, asumiendo la plena responsabilidad de sus actos, y arrostrando las consecuencias que le pueda acarrear; y debe estar presto además a reconocer públicamente su error cuando él le sea demostrado.

Debe elevar su voz de protesta, su formal reclamo, contra los abusos de los funcionarios públicos; sean aquellos de hecho o de palabra, expresos o implícitos, debe él señalarle a la administración pública todo lo que ella se haya desviado o

abusado; debe enseñarle a respetarlo, no por la estridencia de su voz, sino por la firmeza de su carácter y la constancia de sus actos.

34. *Prudencia*

Por último, y sin desmedro de la valentía del escrito, debe él ser prudente: No cabe confundir valentía con arrojo violento; la valentía de un escrito debe residir en un sereno y quieto *decir las cosas* que deben ser dicha, y no en un arrebatado vilipendiar la acción administrativa que se reputa ilegítima.

Esto se relaciona con la primera regla enunciada: La de que el escrito debe ser objetivo, y no debe entregarse a excesos de ninguna índole; se diferencia este principio del de la objetividad, en que tiende a indicar que debe prescindirse, no sólo de los grandes estilos declamatorios, sino también de los adjetivos fuertes e innecesarios.

Decir del acto de un funcionario que es “un atropello” a los legítimos derechos del recurrente; que constituye “un burdo acto de avasallamiento” de sus derechos; que es “una abierta violación de la ley,” etc., son fórmulas y vicios de lenguaje que en nada ayudan al escrito y que por el contrario pueden deslucirlo, haciendo perder fuerza a sus argumentos principales. Es siempre más efectivo demostrar con argumentaciones lógicas y jurídicas que un acto es nulo desde todo punto de vista que se lo analice, y que su vicio es insanable, para poder lograr su revocación, que decir que es “un atropello,” etc.

35. *Mesura*

Todo ello puede resumirse en una sola característica definitoria del estilo administrativo: *Mesura*. El escrito debe ser medido, equilibrado, prudente y digno; debe hacer sus argumentaciones y peticiones con madurez, desechando la debilidad de las alabanzas, la vengatividad de la crítica personal, la impulsividad de los arrebatos literarios, la imprudencia de los adjetivos fuertes y la puerilidad de las declamaciones.

Debe, en suma, ser respetuoso y respetable.

V. *Las actuaciones administrativas*

36. *Actuaciones administrativas y judiciales. Comparación*

Para completar el panorama práctico del procedimiento administrativo, creemos conveniente señalar algunas diferencias fundamentales respecto a la forma de llevar las actuaciones por la administración y por la justicia.

Si acaso, la primera impresión es visual: El expediente administrativo no conoce, como el judicial, el empleo uniforme de hojas de igual tamaño y calidad, ni conoce tampoco el prolijo trabajo del empleado que cose los expedientes; en el

procedimiento administrativo los expedientes no están cosidos sino perforados por un simple broche, y las sucesivas hojas del trámite, de desigual tamaño y formato, calidad y color, van siendo agregadas en cada oficina en que el acto de procedimiento respectivo se produce, por el simple método de abrir el broche y enganchar allí, perforándolas, las nuevas actuaciones.

Como se comprenderá fácilmente, la desprolijidad, desorden, mala conservación de las piezas del expediente (que aparecen semirotas en una buena cantidad de casos) y por supuesto suciedad (ya que el expediente es llevado de oficina en oficina, pasando por innumerables manos), son la regla, sobre todo cuando el expediente lleva algún tiempo largo de tramitación —lo que no es muy excepcional—.

37. *El trámite de agregación de escritos al expediente*

Pero a esta dificultad estética e higiénica cabe agregar otras más serias para la defensa del administrado: Cada escrito que presenta el interesado con referencia a un expediente en trámite no siempre es automáticamente agregado al expediente principal.

En efecto, dado que el expediente no se halla en la mesa de entradas en que el escrito es presentado (y la administración, con muy mal criterio, no suele admitir la agregación de escritos si no es por la mesa de entradas), es necesario darle una carátula y otorgarle el trámite necesario para que llegue a reunirse con el principal; es decir, es necesario hacer un pequeño expediente de agregación del escrito. Este pequeño expediente llevará él también su número propio; y cuando finalmente se una al principal, dos cosas pueden suceder: *a)* Una, que se lo agregue a continuación del principal, abrochándolo conjuntamente con las actuaciones previas (con carátula y todo); *b)* otra, que se lo acompañe por cuerda floja o simplemente —y es lo más común, suelto. (Se los denomina “anexos,” “carpetas,” etc.)

38. *Continuación: Defectos de foliación*

En el primer caso, o sea, cuando el expediente de agregación del escrito es añadido al principal, se presenta la incongruencia de que ese pequeño expediente, que puede ahora tener varias páginas, es agregado todo *computándolo como si fuera una sola foja*. Por ello, si en adelante se desea referirse a la segunda hoja del expediente de agregación, deberá decirse: Fs. 2 del expte. n.º... (el pequeño), agregado como fs... del expte. n.º... (El principal.) Por ejemplo, si el expediente principal está en la fs. 126, y se agrega un expediente de 15 hojas, el expediente agregado lleva número de fs. 127, y si se agregaran luego nuevas hojas al expediente principal, ellas se numerarían fs. 128, 129, etc., engulliendo así el expediente principal, sin cambiar la foliación, las quince hojas del expediente agregado.

Supóngase que el administrado se vea precisado a presentar varios escritos en el transcurso de un mismo procedimiento (por ejemplo, el de la construcción

de una obra pública, en que se acumulan las actuaciones hasta su terminación) y se podrá formar una idea de cómo puede quedar de desordenado y complicado el expediente.

39. *Continuación: Expedientes agregados*

En el segundo caso (cuando el expediente de agregación se frustra, y queda como un agregado suelto) la situación es relativamente más fácil, pues uno citará directamente el número de expediente de agregación. Pero no se puede tener ninguna seguridad de que ello será siempre así: Si alguna oficina dispone una refoiación o reordenación de las actuaciones (lo que se suele hacer con alguna frecuencia, y en ocasiones más de una vez en un mismo expediente), entonces el expediente de agregación perderá su número y será necesario ubicar el escrito dentro de la nueva refoiación, para poder citarlo por ésta en adelante. Y no digamos nada de las refoiaciones en que —lo hemos visto— el empleado afirma “no haber seguido el orden cronológico para ordenar mejor las actuaciones.”

Nada agradable, como bien se ve; y nada de que la administración pública argentina pueda estar orgullosa.

40. *Conclusión: La precaución de guardar copia de los escritos*

De lo que antecede se desprende un cuidado y precaución fundamental que debe tener todo aquel que presenta escritos ante la administración: Guardar copias, y cuando deba referirse a sus escritos anteriores, acompañar copia; es mucho más fácil que seguir los pasos siempre cambiantes de un escrito en el procedimiento administrativo.

Por ello, y porque no siempre es legible la fecha del sello fechador de la mesa de entradas, es conveniente poner fecha a los escritos, e incluso, numerarlos, para control propio y en ciertos casos para orientación de algún atribulado asesor que deba dictaminar en el expediente.