



## TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

Aguirre M. Fernanda.

Interpretación de la interposición del Recurso Administrativo de Alzada en el marco de la Ley Provincial N°141 de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur.

ABOGACIA.

Año 2018.-

Tutor de TFG: Astiz Campos Emilio.

*Dedicada a mi abuelo Yoly,  
Que siempre estará en mí, con amor  
Y esfuerzo... tu diamante de la corona.*

## **Resumen Ejecutivo**

El presente Trabajo Final de Graduación consiste en la interpretación y análisis de los Recursos administrativos en el marco del procedimiento administrativo regulado por la Ley Provincial N°141 de la Provincia de Tierra del Fuego. En el mismo se abordará específicamente el Recurso Administrativo de Alzada y la manera por la cual está regulado, interpretando de manera armónica la interposición del mismo.

Se considera relevante introducir el agotamiento de la vía administrativa, dado que dicho agotamiento es uno de los fines primordiales de los recursos administrativos, y para ello es pertinente establecer comparaciones del sistema nacional con el provincial, considerar críticas y virtudes de ambas normativas, logrando conclusiones finales que permitan entender la vía recursiva, y finalmente armonizar aquellas normas que carecen de claridad al momento de tener que interponer un recurso de esta índole.

La problemática a tratar radica dentro de la Administración Pública de la provincia de Tierra del Fuego y también respecto de los particulares o interesados, dado que la regulación normativa no termina clarificando cómo se debe interponer un Recurso Administrativo de Alzada. Este trabajo además indagará acerca de si es realmente conveniente y beneficioso para el particular el agotamiento previo y obligatorio de la instancia administrativa, a los fines de acceder a la justicia contencioso administrativa.

**INDICE**

**INTRODUCCIÓN**..... 6

**Capítulo I** ..... 10

Aspectos generales Ley Provincial N° 141 ..... 10

Diferentes Posturas.....9

Conclusiones parciales ..... .10

**Capítulo II**..... 15

Procedimiento y Proceso Administrativo..... 15

Concepto. Diferencias ..... 15

Similitudes..... 18

Conclusiones Parciales ..... 19

**Capítulo III** ..... 20

De los Recursos en general en el procedimiento Administrativo..... 20

Concepto de Recurso. Clasificación..... 20

Naturaleza Jurídica..... 25

Fundamentos ..... 27

Distinción entre la vía Recursiva y Reclamativa..... 28

**Capítulo IV** ..... 32

Agotamiento de la vía Administrativa ..... 32

Concepto. Fines..... 32

El agotamiento de la vía administrativa y la tutela judicial efectiva ..... 33

Habilitación de instancia ..... 35

Excepciones al agotamiento de la vía administrativa..... 38

Críticas ..... 40

Jurisprudencia ..... 41

Conclusiones Parciales..... 43

**Capítulo V: El Recurso Administrativo de Alzada** ..... 45

Concepto. Caracterización ..... 45

Marco Normativo ..... 49

Procedencia ..... 52

**Consideraciones Finales. Propuesta conciliadora** ..... 61

**Bibliografía** ..... 65

1.1. Doctrina..... 65

1.2. Legislación ..... 66

1.3. Jurisprudencia ..... 67

## INTRODUCCIÓN

El presente Trabajo Final de Graduación versa sobre el Recurso Administrativo de Alzada dentro del Procedimiento Administrativo, regulado por la Ley Provincial de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Tierra del Fuego N° 141.

Los Recursos Administrativos son aquellos remedios o protecciones procesales que tiene el particular a su disposición, ante cualquier acto administrativo que lesione derechos o intereses del administrado. El fin de los mismos es la revocación, modificación o saneamiento del acto administrativo, que según el recurrente le ha causado un agravio o lesión en forma ilegítima.

Dichos remedios procesales se desenvuelven en el marco del procedimiento administrativo, el cual consiste en la serie de actuaciones que ha de llevar a cabo, en el conjunto de formalidades y trámites que tiene que observar la Administración Pública para emitir sus decretos, disposiciones o resoluciones; es decir, procedimiento es la vía, el camino que ha de seguir la Administración para llegar a un fin, o sea, a la emisión del acto administrativo.

Los Recursos Administrativos previstos en la Ley Provincial N° 141 son: Reconsideración, Jerárquico y Alzada, y en la vía recursiva extraordinaria se encuentra el Recurso de Revisión.

Los recursos pueden fundarse en razones de legitimidad del acto impugnado, oportunidad, mérito o conveniencia o respecto de un interés público.

El Recurso de Alzada se debe interponer conforme lo establece la Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Tierra del Fuego. Dicha normativa adolece de ciertas críticas debido a que los legisladores no han advertido algunas lagunas legislativas

que ostenta la misma; en última instancia, esto es perjudicial tanto para el administrado como para la Administración.

En ese orden de ideas, el presente trabajo cuenta con un objetivo general, el cual radica en armonizar los textos legales de los artículos 130 y 138 de la Ley de Procedimiento Administrativo Provincial 141, los cuales se refieren al Recurso de Alzada y la forma de interponerlo.

De esta manera, no se deben perder de vista los objetivos específicos, mediante los cuales se pretende aclarar en qué marco se conjugan los recursos administrativos, esto se desarrolla diferenciando el proceso del procedimiento, a su vez cabe analizar la vía recursiva local, la importancia del agotamiento de la vía administrativa dentro del procedimiento, la regulación de la legislación fueguina, sus críticas, el carácter optativo del Recurso de Alzada, y las omisiones legislativas que faltan aclarar en la normativa, logrando que la misma quede más clara y el particular sepa cómo proceder y la Administración como encauzar los recursos.

De esta manera, el Trabajo Final de Graduación responde a la siguiente organización: está compuesto por cinco (5) en capítulos, en el primer capítulo se hace una aproximación general de la Ley de Procedimiento Administrativo Provincial 141, dado que el eje del trabajo se encuentra legislado en dicha ley, por lo tanto el presente trata sobre la discrepancia normativa en dos artículos 130 y 138 que refieren al Recurso de Alzada.

En el segundo capítulo se desarrolla la conceptualización del procedimiento y del proceso, los cuales no son sinónimos. La idea es diferenciarlos a los fines de entender en cuál de ellos actúan los Recursos Administrativos y su importancia en el Derecho Administrativo.

En el capítulo tercero, se realiza una introducción a los Recursos Administrativos en general, se define qué es un recurso, su naturaleza jurídica y como está compuesta la vía impugnativa dentro del procedimiento.

En el cuarto capítulo, se destaca la gran importancia del agotamiento de la vía administrativa a los fines de acceder a la justicia contencioso administrativa, que se vincula de manera directa con la problemática elegida, por ello en este apartado se profundiza este principio de manera pormenorizada.

En ese orden, el capítulo quinto, se trata específicamente del Recurso de Alzada, donde se explican las dudas jurídicas, su regulación, críticas, etc.

Asimismo, cada capítulo del presente trabajo tendrá un apartado denominado “conclusiones parciales” donde se intenta cerrar con la opinión particular de la que realiza el TFG.

El final del TFG relata la propuesta conciliadora que consiste en palear la discrepancia normativa entre los art. mencionados precedentemente, optando por una armonización y una aplicación de los artículos 130 y 138 de la Ley Provincial 141, lo que se pretende conseguir a lo largo del desarrollo del presente trabajo, es que ambos artículos coexistan entre sí.

A modo introductorio, el objetivo prioritario del trabajo es que aquellos que lo lean, pueda sacar de él la solución para la aplicación e interpretación de dichos artículos controvertidos (130 y 138 de la Ley 141), y para ello se debe lograr una cooperación por parte de la Administración y una respuesta del administrado, esto es notificar al particular los derechos de opción que posee, y que este comunique fehacientemente porque vía pretende seguir, tarea nada fácil para llevarla a la práctica. Lo analizaremos más detalladamente a lo largo del TFG.

Atento a lo manifestado, se planteará una solución final brevemente comentada en el párrafo anterior, respecto de la interposición del Recurso de Alzada, atendiendo las necesidades de la Administración, y de los particulares.

El marco metodológico que se utiliza en el presente trabajo, está compuesto por el método descriptivo, el cual permite analizar y especificar la temática elegida. A su vez, la estrategia metodológica que se utiliza es la cualitativa en razón de que existe una realidad a descubrir; se busca comprender un fenómeno de estudio ya que la misma permite un conocimiento profundo y crítico del sentido de las instituciones jurídicas a analizar mediante la comprensión analítica.

Las fuentes de información resultan de gran importancia a los fines de tener conocimiento de dónde se encontró la información utilizada y evaluar su calidad y pertinencia. Así, en el presente trabajo, se acudirá a fuentes de información primarias, como la Ley de Procedimiento Administrativo 141, el Código Contencioso Administrativo Ley N° 133, ambas pertenecientes a la Provincia de Tierra del Fuego. Asimismo, se utilizarán fuentes secundarias de información, como elaboraciones doctrinarias, y Jurisprudencia.

La recolección de datos y análisis elegida es la de observación de datos y documentos, mediante las cuales se estudiarán y escrudinarán las fuentes primarias y secundarias anteriormente mencionadas.

Por último, para completar el marco metodológico se hace referencia a la delimitación temporal y nivel de análisis; de esta manera, la temática aquí elegida se encuentra comprendida en una brecha temporal que comienza a partir de la vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Tierra del Fuego N° 141, la cual fue sancionada el 29 de abril de 1994 y promulgada el 10 de mayo de 1994, y en consecuencia publicada en el Boletín Oficial de la Provincia con fecha 16 de mayo de 1994, hasta la actualidad.

## **Capítulo I**

### **Aproximación a la Ley de Procedimiento Administrativo N° 141.**

A modo de Introducción el presente capítulo del presente TFG trata de interpretar, y buscar una mejor comprensión para la aplicación de artículos que se encuentran regulados en la Ley Provincial 141, resulta merecedor comenzar a desarrollar la normativa en este capítulo.

El artículo 130 de la Ley Provincial N° 141 prevé que el Recurso de Reconsideración lleva implícito el Recurso de Alzada en subsidio, esto quiere decir que cualquier administrado que interponga Recurso de Reconsideración, y la administración se lo desestime, la misma podrá remitir dichas actuaciones al Poder Ejecutivo en instancia de Alzada, lo que no quedaría claro respecto de dicho procedimiento es si el interesado querría interponer el Recurso de Alzada (no olvidemos que es tan optativo como el de Reconsideración), o caso contrario acudir directamente a la justicia, mediante acción contenciosa judicial (conf. Código Contencioso Administrativo Provincial, Ley N° 133).

Conforme lo expuesto, en el Procedimiento Administrativo, tanto local como nacional, el único recurso obligatorio para agotar vía administrativa a los fines de acceder a la instancia judicial es: el Recurso Jerárquico. Por tanto, el interesado no estaría obligado a interponer Recurso de Alzada siendo posible agotar vía administrativa solo con el Recurso de Reconsideración, siempre y cuando se trate de actos administrativos emanados de las máximas autoridades de Entes Autárquicos, donde no cabría posibilidad de hablar de Recurso Jerárquico.

En este punto deben considerarse dos factores. Primero, el artículo 130 de la Ley Provincial N° 141 de la Provincia de Tierra del Fuego, el cual establece que el Recurso de Alzada se deducirá implícito al Recurso de Reconsideración ya interpuesto, ello infiere que la Administración agota la vía administrativa al particular y le quita al mismo la posibilidad de interponer acción judicial, ya que la máxima autoridad del ente autárquico, remite el acto impugnado directamente al Poder Ejecutivo, a los fines que éste tome conocimiento y se resuelva la cuestión ante la máxima autoridad de dicho poder, la Sra. Gobernadora.

Por otro lado, considerando el artículo 138 de la Ley Provincial N° 141, el cual trata específicamente el Recurso de Alzada, dispone en su parte pertinente que: contra actos administrativos de Entes Autárquicos procede a opción del interesado interponer el Recurso de Alzada o Acción judicial pertinente. De esta manera, según las previsiones del artículo 138, quedaría a opción del interesado interponer dicho recurso, y en el caso que no elija la vía recursiva administrativa podrá acudir a la vía judicial conforme a la Ley Provincial 133; aquí es necesario considerar el carácter optativo del recurso de alzada, el cual no es obligatorio para agotar vía administrativa y en consecuencia de ello acceder a la justicia, y por ende la autoridad del ente autárquico que haya emitido el acto en crisis, no tiene por qué remitir el mismo al Poder Ejecutivo, sin antes haber consultado al primer interesado (el particular), dado que muchas veces sucede que el interesado pudo haber quedado conforme con la respuesta del ente autárquico finalizando allí la contingencia que lo motivó al particular a recurrir.

En consecuencia y en virtud de la aparente discrepancia en cómo se conjuga y funcionan estos artículos, se advierte de dicha problemática grandes discusiones e inconvenientes a la hora de resolver las presentaciones de los agentes de la Administración

Pública Provincial, o particulares exteriores a ella. Por ello, este hecho lleva un necesario esclarecimiento de la situación.

### **Diferentes posturas de interpretación.**

Antes de dar inicio a las posturas que circundan respecto la temática elegida, es dable destacar que las mismas no han sido esbozadas por ningún autor propiamente dicho, la Provincia de Tierra del Fuego tiene escasez de obras de autores locales, siendo la más importante la Ley comentada 141 del Dr. HUTCHINSON, y la más amplia respecto al procedimiento administrativo. Las posturas que se describirán a continuación son meras críticas dentro de funcionamiento de la Administración, provenientes de las personas que se desenvuelven en la misma.

Ahora bien, hay quienes entienden que el artículo 130 de la Ley N° 141 prevé la alzada en subsidio como aseguramiento de la doble instancia respecto del acto emanado de la máxima autoridad del ente autárquico (Recurso de Reconsideración resuelto con su respectiva elevación al Poder ejecutiva en instancia de Alzada) y que de ello se infiere una “obligación” de elevar las actuaciones para su revisión por la instancia superior. Es decir este artículo se aplica para los casos en que el acto objeto de agravio hubiere emanado de la máxima autoridad del Ente; simultáneamente, el artículo 138 se aplica en el caso en que habiéndose pronunciado el Ente mediante la emisión del acto y el recurso de Reconsideración deducido y resuelto, sea a opción del interesado la interposición del Recurso de Alzada, dado que el Ente autárquico ya se pronunció mediante el Recurso de Reconsideración.

Para otros intérpretes, debe aplicarse sólo el artículo 138 ya que es el artículo específico que trata el recurso de alzada, y en definitiva es el que consagra que es una opción del interesado la interposición de este recurso. También, que ante el dictado del acto que lo

agravia, este puede interponer el Recurso de Reconsideración (que no es obligatorio cfr. artículo 133) o considerar expedita la vía judicial o en su caso y a su opción puede interponer el recurso de alzada (cfr. artículo 138), entendiendo que es facultativo u opcional dado que el único recurso obligatorio es el Jerárquico.

En el caso de aplicar el artículo 130 la normativa no es clara en cómo debe interponerse el Recurso de Alzada, si la administración ya lo debe dar como implícito al Recurso de Reconsideración denegado, o si el interesado debe manifestar de manera expresa que opta por la alzada en subsidio luego de ser notificado de la desestimación del Recurso de Reconsideración (o caso contrario toma como agotada la vía administrativa, accediendo a la acción contenciosa judicial.)

Entonces, en caso que el particular no manifieste expresamente la voluntad de deducir Recurso de Alzada, y no obstante a ello se le remitan las actuaciones al Poder Ejecutivo, a los fines que entienda sobre el Recurso de Alzada, ¿no se le estaría quitando la opción de acudir a la Justicia por considerarse agotada la instancia administrativa con el Recurso de Reconsideración ya planteado?, como a su vez también se vulneraría la voluntad del interesado, dado que el acto administrativo en crisis fue emitido por la máxima autoridad del ente autárquico, quedando habilitada así la acción judicial. Ello conforme a que el Recurso de Reconsideración como el de Alzada es opcional del interesado, tal cual lo prevé el artículo 130 de la Ley Provincial N° 141.

### **Conclusiones parciales**

Como corolario de lo hasta aquí expuesto, se concluye que la fórmula pertinente para sanear estas lagunas legislativas y dudas interpretativas, sería elaborar una tarea de

armonización de ambas normas a los fines que las máximas autoridades de los Entes Autárquicos resuelvan las pretensiones de agentes o administrados, notificándole al interesado la posibilidad de interponer Recurso de Alzada o acción judicial conforme artículo 138 de la Ley Provincial. N° 141. Y en el caso de que el Ente decida optar por remitir las actuaciones al Poder Ejecutivo conforme artículo 130, deberá el interesado manifestar de manera expresa que opto por esta vía, dejando así en claro que la vía administrativa ha quedado clausurada con la desestimación del Recurso de Reconsideración emitido por dicho Ente, respetando de esta manera la facultad con la que cuenta el administrado, de esta manera no se estaría vulnerando la voluntad ni la libertad de elección del interesado.

## Capítulo II

### Procedimiento y Proceso Administrativo, como interactúan en la vía impugnativa.

#### Concepto. Diferencias

El presente capítulo tiene la perspectiva de citar al lector en el marco donde se desenvuelve y se desarrollan los recursos administrativos, y a tales fines se considera oportuno diferenciar el proceso del procedimiento administrativo, dado que los recursos administrativos, eje del TFG, se encuadra dentro del procedimiento administrativo, por lo tanto es prescindible comenzar a desarrollar.

El proceso es una pluralidad de actos característicamente coordinados, a través de su reciproca interdependencia. Esta interdependencia es la esencia del proceso, en que un órgano absolutamente neutral y carente de todo interés en el pleito, preside una contienda entre dos partes que ha de desenvolverse a través de un iter formal.<sup>1</sup>

Gordillo (1964) señala que la idea jurídica de proceso es entendida como una secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente con el objeto de llegar a un acto estatal determinado, para ello el autor propone reservar el término “proceso” para los supuestos en que exista autoridad imparcial e independiente, es decir, un juez. Este autor propone mantener la designación de proceso solamente para el proceso judicial y afirma que la serie o secuencia de actos a través de los cuales se desenvuelve la actividad de los organismos administrativos (no de los judiciales) no se denominara proceso administrativo, sino procedimiento administrativo.

Según Comadira (2003) el procedimiento administrativo puede definirse como:

---

<sup>1</sup> HUTCHINSON T. (2003) “*Régimen de Procedimiento Administrativos, revisados, ordenados y comentados*” 7ma. Ed. Astrea. Buenos Aires. Pag.32.

Un conjunto de formas jurídicamente regladas, cumplidas por y ante los órganos estatales o entes públicos no estatales que tienen atribuido el ejercicio de la función administrativa, con el objeto de preparar la emisión de actos para satisfacer en forma concreta, directa e inmediata el bien común, protegiendo equilibradamente las garantías del particular y las prerrogativas estatales. (p.4)

Además, este mismo autor entiende que el procedimiento se dirige a garantizar la satisfacción directa e inmediata del interés público, aun cuando los intereses particulares pueden resultar beneficiados de manera mediata o indirecta. El proceso tiene como finalidad lograr la resolución de conflictos entre partes con intereses contrapuestos, aun cuando el interés público pueda resultar favorecido en forma mediata al excluirse la autodefensa de los particulares. (p. 126)

En efecto, el aspecto de la extraneidad del órgano decisor respecto de las partes es una nota esencial que se presenta, con carácter invariable, en los procesos. En el procedimiento se patentiza la relación de subordinación jerárquica que informa la vinculación entre los órganos afectados al cumplimiento de la función administrativa. En cambio, en la estructura del proceso judicial existen órganos independientes, todas las instancias del proceso judicial (CASSAGNE 2000)

Se advierte una característica diferenciadora, como lo es el principio del formalismo atenuado a favor del administrado, moderación que no cabe en el proceso judicial. El informalismo del procedimiento traduce una idea opuesta a la que rige en el proceso judicial,

donde el cumplimiento de las formas se encuentra impuesto en garantía de la igualdad de las partes y del buen orden de los procesos.<sup>2</sup>

El procedimiento administrativo es, por definición, gratuito, mientras que en el proceso la regla es la inversa, ya que para la exención del pago de los gastos causídicos se requiere una sentencia judicial, aunque esta no cause estado.<sup>3</sup>

La verdad material o verdad jurídica objetiva, es la buscada por el procedimiento administrativo, como así también, la instrucción e impulsión de oficio, esta última característica se ve notoriamente atenuada en el proceso judicial.<sup>4</sup>

El acto estatal de finalización normal del procedimiento es el acto administrativo; el del proceso, la sentencia judicial. Otra de las diferencias entre procedimiento y proceso se refleja en la forma de ejecutar la decisión que se adopta en cada uno de esos causas formales. La Administración carece en principio de la potestad para disponer la ejecución forzada de los actos administrativos y debe requerir auxilio judicial, mientras que los jueces tienen la potestad para disponer de la ejecución coactiva de la sentencia. En el proceso, la institución de la cosa juzgada material le atribuye a la sentencia judicial una inmutabilidad prácticamente absoluta; en cambio en el procedimiento administrativo la cosa juzgada del acto administrativo se diluye al existir la posibilidad de modificar la decisión final a favor o en contra del administrado. La cosa juzgada administrativa no tiene el mismo alcance que la cosa juzgada judicial, porque se trata de actuaciones de distinta naturaleza. Además en el procedimiento administrativo la extinción de los actos puede darse por razón de ilegitimidad

---

<sup>2</sup> CASSAGNE JUAN C. (1990) “*Acerca de la conexión y diferencias entre procedimiento administrativo y proceso civil.*”

<sup>3</sup> Ley de Procedimiento Administrativo de Tierra del Fuego, 141, art. 21.

<sup>4</sup> Reglamento de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo art. 48.

o por oportunidad. En cambio, en el proceso el análisis del juez se limita, como regla al primero de esos aspectos. (CASSAGNE 1990)

CUADRO COMPARATIVO.

	<b>PROCESO ADMINISTRATIVO</b>	<b>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO</b>
<b>CONCEPTO</b>	Aquel en el cual un órgano absolutamente neutral y carente de todo interés en el pleito, preside una contienda entre dos partes basada en el derecho administrativo.	Es la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen para la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad de la Administración. <sup>5</sup>
<b>FINALIDAD</b>	Resolución de controversia entre dos partes.	Satisfacción directa e inmediata del interés público.
<b>ORGANO DECISOR</b>	Juez, tercero imparcial y neutral.	Órgano administrativo.
<b>GRATUIDAD Y FORMALIDAD.</b>	Oneroso y Formalismo atenuado a favor del administrado.	Gratuito e Informal.
<b>VERDAD</b>	Formal.	Material.
<b>FIN</b>	Interés particular.	Interés público prevalece sobre el particular.

Fuente propia.

### Similitudes

Existe una interrelación entre proceso y procedimiento, dado que el procedimiento funciona como un cauce anterior y a veces, ineludible, para acceder al proceso, (esto es, el

<sup>5</sup> [https://gordillo.com/pdf\\_tomo2/capitulo9.pdf](https://gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo9.pdf)(pag. 390)

procedimiento como habilitación de instancia, que se tratará más adelante). El procedimiento surge como un requisito previo para la revisión judicial, y constituye muchas veces necesario para que la Administración fije su posición y se configure eventualmente el conflicto. El procedimiento no solo aparece como una prerrogativa estatal que el particular debe recorrer como regla para agotar la instancia administrativa y para facilitar la tarea de los jueces al llevarles a sus estrados una situación contenciosa ya planteada, sino que juega además como garantía de los particulares, ya que para que pueda calificarse de legítima, la actividad de la Administración tiene que canalizarse obligadamente a través de unos cauces determinados<sup>6</sup>(Hutchinson, 1991).

En síntesis, el procedimiento será objeto de estudio del derecho administrativo y constituye un medio para que en conclusión el Estado pueda satisfacer de manera directa e inmediata el bien común y el proceso será analizado desde la óptica conjunta del derecho procesal administrativo.

### **Conclusiones Parciales.**

Con este capítulo se pretende recalcar la importancia de diferenciar los conceptos del procedimiento y del proceso administrativo, logrando el objetivo buscado, entender la finalidad de cada uno. A su vez se pretendió destacar que cuando se habla de los recursos administrativos o vía impugnativa ordinaria administrativa, se confunde erróneamente que la misma se desenvuelve en el ámbito judicial o dentro del proceso. En razón de ello es importante situarse en el marco donde se desarrollan dichas impugnaciones, más concretamente el Recurso de Alzada. Así, a fin de entender el trabajo expuesto se debe aplicar

---

<sup>6</sup> HUTCHINSON, TOMAS, Ley Nacional de Procedimiento Administrativo, 19.549, ed. Astrea, Buenos Aires, Tomo II, cap. IX.

una lógica deductiva, iniciando desde los conceptos más amplios para analizar luego la temática que aquí se convoca, sin poder obtener de este capítulo alguna crítica u opinión diferenciadora a la de los autores, dado que el mismo es netamente conceptual.

Principalmente se detona una errónea confusión de tomar ambos institutos como sinónimos, pero tampoco pueden separarse, dado que la existencia de uno necesariamente depende de la existencia del otro, es decir, para poder comenzar a analizar el proceso contencioso administrativo, la existencia del acto administrativo impugnado tuvo origen en el denominado procedimiento administrativo, en el que se dictó el acto y a su vez también tuvo que haber sido atacado para poder llegar a una contingencia judicial.

### **Capítulo III**

#### **De los Recursos en general en el procedimiento Administrativo**

##### **Concepto de Recurso. Clasificación**

A título introductorio el presente capítulo aborda variedad de conceptos y clasificaciones tendientes a explicar y desarrollar en qué consisten los recursos administrativos, su naturaleza jurídica, y el fundamento que tienen en la práctica y el funcionamiento de la Administración Pública, todo ello a los fines de comprender el rol y el funcionamiento del Recurso de Alzada, el cual es el protagonista de este trabajo.

En primer lugar, los medios impugnativos son herramientas que pueden optar los interesados respecto de aquellos actos que le son lesivos o contrarios a sus derechos. Se recuerda que los recursos administrativos a nivel local se encuentran regulados en la Ley Provincial de Procedimiento Administrativo N° 141, la cual fue sancionada el 29 de abril de

1994, promulgada el 10 de mayo de 1994 y publicada finalmente en el Boletín Oficial de la Provincia el 16 de mayo de 1994. El Título VI, es el que prevé “LOS RECURSOS.”

Ahora bien el autor Hutchinson (1991), considera que la vía recursiva, se trata en principio de meros medios para impugnar un acto en el cual el particular solicita a la Administración la reforma o revocación de un acto, lo cual se convierte en una importante garantía para los administrados, en la medida en que son medios que permiten reaccionar impugnando una decisión administrativa ilegítima o que les provoca un perjuicio. (p.91)<sup>7</sup>

El recurso Administrativo se define como toda impugnación temporánea de un acto o reglamento administrativo efectuada en sede administrativa, dirigida a obtener del órgano emisor del acto el superior jerárquico o el órgano que ejerce el control de tutela, la revocación, modificación o saneamiento del acto impugnado. El recurso resulta un medio de protección que constituye un derecho del particular y que este ejerce mediante un acto en el cual pide a la Administración la reforma o revocación de un acto; en definitiva son los medios para impugnar los actos administrativos dentro del procedimiento administrativo. Cassagne, 2000. (p. 513) <sup>8</sup>

Solo pueden impugnarse mediante recursos administrativos los actos administrativos; es decir, aquellos emitidos por un órgano del Estado en ejercicio de función administrativa que tiene efectos jurídicos directos fuera del ámbito interno de la Administración, lo cual afecta los derechos o intereses legítimos de los particulares. (Aberastury 1998 p. 141)<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> HUTCHINSON TOMAS, *Procedimiento Administrativo*. Comentario exegético del decreto 1510/1997. ASTREA. Buenos Aires, pág. 91

<sup>8</sup> CASSAGNE JUAN C. *Derecho Administrativo* t. II, 6ta Ed. Abeledo Perrot, Buenos aires 2000, pág. 513.

<sup>9</sup> ABERASTURY PEDRO- CILURZO MARIA ROSA, *Curso de procedimiento administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires 1998, pag. 141.

Dichos medios impugnativos, según Gordillo se encuentran fundados en razón a la legitimidad, oportunidad, merito o conveniencia del acto impugnado o del interés público.

La interposición de un recurso administrativo debe ser interpuesto por quien posea una aptitud específica que le permita ser parte en el procedimiento administrativo de impugnación. Cassagne 2000. (p. 387)<sup>10</sup>

En la Ley de Procedimiento Administrativo comentada por el autor Hutchinson (1991) de la Provincia de Tierra de Fuego, Título VI, el comentario del artículo 118, establece la importancia y desventaja de los recursos administrativos, siendo una de las características más importantes la necesidad de agotar la vía como presupuesto previo al acceso de jurisdicción. Este presupuesto es considerado, como ya se mencionó anteriormente, como una garantía del particular, ya que a través de una vía instrumental gratuita y sencilla, puede evitar el pleito contra la Administración. También hace a la eficacia del accionar administrativo, ya que permite a los órganos superiores controlar a los inferiores y enmendar los desvíos y errores que los inferiores puedan cometer (Hutchinson, 1991).<sup>11</sup>

Los efectos jurídicos de la interposición de los recursos administrativos respecto de los plazos procesales están regulados por el art. 65 de la Ley de Procedimiento Administrativo, el cual dispone: *“La interposición de recursos administrativos interrumpirá el curso de los plazos, aunque aquellos hubieren sido mal calificados, adolezcan de defectos formales insustanciales o fueron deducidos ante órganos incompetentes por error excusable.”*

---

<sup>10</sup> CASSAGNE JUAN C. *Derecho administrativo*, Bs. As. 2000, pag. 387

<sup>11</sup> HUTCHINSON (1991) *“Procedimiento Administrativo de la Provincia de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur”* Ushuaia, Argentina, ED. Emprendimientos fueguinos.

Continuando con el relato, el órgano decisor revocará, modificará o saneará el acto administrativo impugnado ejerciendo función administrativa. Así, el artículo 126 de la Ley de Procedimiento Administrativo 141 dice que:

*“Al resolver un recurso, el órgano competente podrá limitarse a desestimarlo o ratificar o confirmar el acto de alcance particular impugnado, si ello correspondiere, o bien a aceptarlo revocando, modificando o sustituyendo el acto, sin perjuicio de los derechos de terceros.”<sup>12</sup>*

La Ley Provincial 141, en su artículo 122, reza:

*“La presentación de los recursos administrativos deberá ajustarse a las formalidades y recaudos previstos en los artículos 30 y 31, indicándose además, de manera concreta, el acto que el recurrente estimare como ilegítimo, inoportuno, inconveniente o falta de mérito. Advertida alguna deficiencia formal esencial, el recurrente será intimado a subsanarla dentro del plazo perentorio de tres días, bajo apercibimiento de desestimarse el recurso.”<sup>13</sup>*

Más allá de cierto formalismo que se advierte en el citado artículo, en el art. 125 de la Ley de Procedimiento Administrativo, se atenúa dicho formalismo estableciendo que:

*“Los recursos deberán proveerse y resolverse cualquier sea la denominación que el interesado les dé, siempre que resulte indudable la impugnación del acto administrativo.”<sup>14</sup>*

## **Clasificación**

---

<sup>12</sup> Ley de Procedimiento Adm. 141, Art. 126. Promulgación P.E. 10/05/94 Decreto Prov. 1104.

<sup>13</sup> Ley de Procedimiento Administrativo 141, art. 122.

<sup>14</sup> Ley de Procedimiento Administrativo 141, art. 125.

Atento a lo adelantado en la introducción del capítulo, corresponde hablar de cómo se clasifican los recursos administrativos previstos en el Título VI de la Ley de Procedimiento Administrativo de la provincia de Tierra del Fuego.

Siguiendo el orden de la normativa, se encuentra regulado primero el Recurso de Reconsideración, situado en el Capítulo 1, artículo 127 al 132, el cual debe interponerse dentro de los diez días de notificado el acto, ante el mismo órgano que lo dicto. *“Procede contra todo acto administrativo definitivo o que impida totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del administrado y contra los interlocutorios o de mero trámite que lesionen un interés.”*

A su vez, en el Capítulo 2, a partir del artículo 133 al 137, se encuentra el Recurso Jerárquico, el cual procederá contra todo acto administrativo definitivo o que impida totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del interesado. No será necesario haber deducido previamente el recurso de reconsideración. Si se lo hubiera hecho, no será indispensable fundar nuevamente el jerárquico.

Por último el Capítulo III, desde el artículo 138 al 140, se regula el Recurso de Alzada.

A continuación se advierte el cuadro conceptual de los Recursos Administrativos:

Fuente: Elaboración propia.

<b>RECURSO</b>	<b>¿Quién dicta el acto que recurre?</b>	<b>¿Ante quién se interpone?</b>	<b>¿Quién resuelve?</b>	<b>Actos recurribles</b>	<b>¿Quién puede interponerlos?</b>	<b>Causas</b>	<b>Plazos para interponer</b>	<b>Plazo para resolver</b>
Reconsideración (art. 127-132)	Cualquier órgano administrativo.	Ante el mismo órgano que dicto el acto. (art. 127)	El órgano que dicto el acto. (art. 127)	Acto adm. Definitivo, actos interlocutorios o de mero trámite que lesionen un interés. (art. 127)	Aquellos que ven lesionado su interés legítimo o derecho subjetivo.	Razones de legitimidad, oportunidad, merito conveniencia o interés público.	Dentro de los 10 (diez) días de notificado el acto. (art. 127)	Dentro de los treinta (30) días de su interposición. (art. 129)
Jerárquico (art. 133-137)	Cualquier órgano.	Ante la autoridad que dicto el acto impugnado. (art. 134)	El órgano superior inmediato. (art. 134)	Acto adm. Definitivo que impida totalmente la tramitación del reclamo o pretensión (art. 133)	Aquellos que ven lesionado su interés legítimo o derecho subjetivo.	Razones de legitimidad, oportunidad, merito conveniencia o interés público.	Dentro de los 15 (quince) días de notificado el acto. (art. 134)	Dentro de los 30 (treinta) de su interposición. (art. 135)
Alzada (art. 138-140)	Órgano superior del ente descentralizado	Ante la autoridad que dicto el acto impugnado. (art. 138)	El Gobernador/a, pudiendo delegar tal facultad en el Ministerio o Secretario en cuya esfera actué el ente autárquico o descentralizado. (art. 138)	Acto adm. Definitivo que impida totalmente la tramitación del reclamo o pretensión. (art. 138)	Aquellos que ven lesionado su interés legítimo o derecho subjetivo	Razones de legitimidad del acto. (art. 140)	Dentro de los 15 (quince) días de notificado el acto. (art. 140)	Dentro de los 30 (treinta) de su interposición. (art. 140)

### **Naturaleza Jurídica de los Recursos Administrativos**

Conforme lo considera Gordillo (1964) y Canosa (2017), desde un punto de vista más práctico comparten que el recurso administrativo es un acto jurídico (artículo 259 del Código

Civil y Comercial), de derecho público; se excluye así, por ende, la posibilidad de que se trate de un mero hecho. En definitiva, es un acto de impugnación de un acto administrativo.

Cabe desechar la posibilidad que los recursos administrativos encuadren dentro de la actividad jurisdiccional, dado que por más que el procedimiento sea el primer presupuesto para iniciar el proceso, queda claro que son dos cuestiones diferentes y que los recursos administrativos se encuentran dentro del campo de la administración de contralor.

El recurso administrativo como derecho: en esencia, debe interpretarse como la manifestación de un verdadero derecho a favor del particular, lo cual a poco que se medite se advertirá que ello está consagrado en el propio artículo 1° inc. f) apdo. 1 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, destacando el derecho a ser oído, exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de los actos que se refieren a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente (Gordillo, 1964).<sup>15</sup>

A modo de conclusión, Hutchinson (1991), comprime la idea de naturaleza jurídica del Recurso refiriéndose que los mismos son actos del particular mediante los que este pide a la Administración la revocación o modificación del acto administrativo. A su vez, son medios de impugnación autónomos de los actos administrativos. El recurso es un derecho que presupone otro; el derecho subjetivo de petición (artículo 14 C.N. artículo 14 inc. 9° de la Constitución Provincial de Tierra del Fuego).

---

<sup>15</sup> GORDILLO (1964), *Tratado de derecho Administrativo t. 4.*

## Fundamentos

Resulta apropiado resaltar los fundamentos de la existencia de los recursos administrativos. El control de los actos administrativos sería el género y la especie serían los diferentes tipos de control que se llevan a cabo en esta instancia impugnativa.

Así puede nombrarse el control de legalidad y el control de oportunidad, mérito o conveniencia; se enfoca así, a los recursos no solo como un derecho para los particulares, sino como un mecanismo que utiliza la Administración para corroborar y controlar su propia actividad.

“El control de legalidad es el que tiene relación con la legalidad formal del acto y con su justicia o razonabilidad, para el restablecimiento del ordenamiento jurídico violado (Gordillo, 1964, p. III-19)”<sup>16</sup>. Es importante recordar que uno de los principios rectores del procedimiento administrativo es el principio de legalidad, que obliga a la Administración a restablecer el orden jurídico en el caso de que hubiere dictado un acto que contraviniera el orden jurídico. A dicho respecto la Procuración del Tesoro de la Nación tiene dicho que:

*“El Estado es una persona ética por excelencia y por ello debe actuar no solo dentro del orden jurídico sino también en consideración de la equidad y de los principios que la informan, conformando así el respeto al principio de legalidad mencionado.”*<sup>17</sup>

Queda pendiente entonces desarrollar qué se entiende por el control de oportunidad, mérito o conveniencia, el cual se centra en el acierto que tenga el acto con relación al interés público que la Administración persigue, y no puede considerárselo como totalmente disociado del control de legalidad. Este fundamento, este tipo de control, se relaciona

---

<sup>16</sup> CASSAGNE (2000), *Curso de Derecho Administrativo*, pag. 459. Ed. Linares, Buenos Aires.

<sup>17</sup> PTN. (Dictámenes 106:264;247:311;253:513)

directamente con las exigencias del interés público, es decir, la Administración tiene la posibilidad de revocar el acto administrativo siempre y cuando haya sido emitido sin observar el interés público.

Por ello este tipo de control tiene estrecha vinculación con el principio de legalidad, así lo trata el autor Escola (1989), en su libro *‘El Interés Público como fundamento del derecho administrativo’* porque en definitiva la apreciación del interés público que tiene en cuenta la Administración para el dictado de sus actos, debe estar determinado mediante los elementos objeto y finalidad, dado que si los mismos se dictan en inobservancia de dichos elementos, el acto se vería afectado en su validez.

Ambos tipos de controles que explican el fundamento de los recursos administrativos se encuentran regulados en el artículo 118 de la Ley Provincial N° 141: *“Los recursos podrán fundarse tanto en razones vinculadas a la legitimidad, como a la oportunidad, mérito o conveniencia del acto impugnado.”*

### **Distinción entre la vía Recursiva y Reclamativa.**

En razón de lo expuesto oportunamente, se debe tener en cuenta que en el derecho administrativo tenemos dos vías por las cuales se puede cuestionar un acto administrativo contrario al interés del particular, esto es la vía recursiva, la cual se viene desarrollando y la vía reclamativa, totalmente distintas entre ellas.

El recurso administrativo no es sinónimo de reclamo administrativo, son dos vías distintas.

Tal como lo ha señalado el Dr. Hutchinson (1991)<sup>18</sup> “[...] Las vías recursivas y reclamativas son distintas. No son ni sucesivas ni alternativas, rigen la impugnación de conductas distintas [...]” (p. 341).

Así lo ha señalado el mencionado autor “Sobre tal aspecto, principio por mencionar que la “Ley de Procedimientos Administrativo Provincial distingue claramente dos vías de impugnación administrativa: 1) las recursivas determinadas en el Título VI; y 2) las reclamativas prevista en el Título VII y que debe utilizarse para impugnar: a) Hechos; b) Omisiones; c) Actos Generales; y d) Reglamentos.”

Más adelante, HUTCHINSON continua diciendo que: “En efecto dentro de la vía prevista en el Título VI de la Ley de Procedimientos Administrativo Provincial (es decir, la recursiva) se pueden individualizar los siguientes recursos: a) Recurso de Reconsideración (Capítulo 1 arts. 127 a 132); b) Recurso Jerárquico (Capítulo II. Arts. 133<sup>a</sup> 137); c) Recurso de Alzada (Capítulo III. Arts. 138 a 140); y d) Recurso Extraordinario de Revisión (Capítulo IV arts. 141 a 142). Partiendo del mencionado Título VI de la Ley de Procedimiento Administrativo se obtiene claramente “la regla” para entender en contra de qué actos procede la vía recursiva cuando en el artículo 118 se expresa: “*Los actos administrativos de alcance individual podrán ser impugnados por medio de recursos administrativos en los casos y con los alcances que se determinan en el presente Título*”. Al contrario la directriz que marca el rumbo de cuándo procede la segunda vía (es decir, la reclamatoria) se obtiene del Título VII de la Ley de Procedimientos Administrativo Provincial cuando en su artículo 148 determina: “*Son impugnables por vía de reclamo administrativo: a) Los hechos u omisiones; b) los actos de alcance general y los reglamentos, de conformidad con lo previsto en el*

---

<sup>18</sup> Hutchinson (1991) “ Procedimiento Administrativo “, comentario al artículo 148 Pág. 341 Ed. Emprendimientos Fueguinos”

*artículo 156*”. (Cuando el acto de alcance general y los reglamentos afecte o pueda afectar en forma cierta o inminente su decisión, conf. art. 156 LPA 141).

“Por lo tanto, se trata de dos vías distintas, cuya utilización no depende de una libre elección del administrado, sino de la situación ante la cual este se enfrente. Remarcando nuevamente que en el orden provincial, la vía reclamatoria no sólo es la apta, como en el orden nacional, para reclamarle al Estado una conducta positiva o negativa pero sin pretender eliminar del mundo jurídico un acto administrativo, sino que también deben canalizarse por ella las impugnaciones contra los actos administrativos de alcance general y reglamentos, pues así lo dispone el artículo 148, inc. b), de la Ley Provincial 141.”

A su vez, cabe mencionar que las causas por las cuales se elige la vía impugnativa, o reclamatoria es que ambas tienen causas diferentes de procedencia. Así el art. 150 de la Ley Provincial 141 establece que por vía de reclamo podrá petitionarse: a) la cesación de un hecho, omisión, comportamiento, conducta o actividad; b) la derogación, modificación, sustitución total o parcial de los actos de alcance general o reglamentos o su inaplicabilidad al caso concreto, diferenciándose así de los recursos administrativos, tal como se viene definiendo.

### **Conclusiones Parciales**

Con la ayuda de los aportes de reconocidos autores, a través de este capítulo se logra sintetizar la vía recursiva, es decir la importancia de la misma, para ambas caras de la moneda, esto es, los administrados o también llamados particulares, como así también para la propia Administración que ejerce la actividad administrativa en aras del interés de todos los ciudadanos.

A su vez, es completamente relevante entender el fin de los recursos, sin tratar específicamente de alguno en particular, sino hablando de una manera más abarcativa e introductoria; es un derecho tanto para los particulares, como una indispensable herramienta para que los órganos del Estado enmiende su error o simplemente ejerza la función de control.

A nivel local, el fundamento de los medios impugnativos radica en el control de legitimidad, como en el de mérito, conveniencia u oportunidad, así lo regula la Ley de Procedimiento Administrativo N° 141 en su artículo 118.

Por ello a los fines de continuar con el desarrollo del trabajo final, resulta primordial saber qué es la vía recursiva y entender a qué se refiere cuando se habla de recurso administrativo.

Ahora bien, desde un aporte personal, y teniendo en cuenta como se da en la práctica el desenvolvimiento de los recursos administrativos, es de destacar que los mismos suelen dilatar las pretensiones de los interesados, siendo esto un constante obstáculo para lograr el objetivo, sumando a ello la injerencia política que contamina el ejercicio de la administración pública, logrando así la antítesis de la garantía que tendría que ser para los administrados.

Asimismo, tampoco resulta rápido ni sencillo agotar todos los recursos que prevé la normativa del procedimiento administrativo provincial, ya sea desde los plazos, hasta el tiempo que se toman las autoridades para resolver las cuestiones planteadas. Otra complicación que tienen los recursos administrativos resulta ser la pérdida del interés o el perjuicio irreparable, que ocasionan los actos atacados, por no ser resueltos en tiempo oportuno, dilatando de esta manera todo el procedimiento administrativo, dejando así en último lugar los intereses particulares.

## Capítulo IV

### **Presupuesto ineludible para la impugnación por vía judicial: Agotamiento de la vía Administrativa. Importancia y Alcances.**

#### **Concepto. Fines**

En este capítulo se pretende explicar el presupuesto más importante para la temática elegida, este es, el agotamiento de la vía administrativa, considerando sus alcances, su concepto y el funcionamiento de dicho instituto en la instancia recursiva administrativa, la cual le da la razón de ser al mencionado presupuesto, ya que para que se agote la vía administrativa se debe tener que interponer una serie de recursos para tal fin.

En dicho contexto, el artículo 24 del Código Contencioso Administrativo (B.O.P. 18 de abril de 1994) de la provincia de Tierra del Fuego, establece en su parte pertinente que la demanda contencioso-administrativa podrá iniciarse en cualquier momento cuando el agotamiento de la instancia administrativa se configure a través de la denegatoria tácita, sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción.

Sentado ello, los presupuestos procesales que regula el Código Contencioso Administrativo de Tierra del Fuego para admitir la demanda (o llámese acción contenciosa administrativa), son los siguientes: **a)** que la acción que se inicie conste de un acto definitivo o equiparable a tal, **b)** que contra el mismo se haya agotado la vía administrativa y **c)** que la acción se interponga en un plazo de caducidad de (90) noventa días.

Este recaudo del agotamiento de la vía adquiere características diversas según la especie de pretensión que se esgrima o la naturaleza de los actos, omisiones o conductas de la Administración que hayan de someterse al control judicial. Uno de los recaudos que examinan los magistrados judiciales, frente a la promoción de una demanda, es que se encuentre cumplido el presupuesto de habilitación de instancia.

En tal sentido, el autor Garcia Pulles (2004), nombra los objetivos de este instituto:

- A) Otorgar un privilegio a favor de la Administración Pública, con el fin de sustraer a la Nación, en una medida compatible con la integridad de los derechos si ello fuera posible, del control judicial.
- B) Promover el control de legitimidad y conveniencia de los actos, por parte de los órganos superiores de la Administración, dando a esta última la oportunidad de revisar los criterios y revocar los errores en que se hubiera incurrido.
- C) Producir una etapa conciliatoria anterior al pleito, que advierta a la Administración sobre la naturaleza y alcances de los derechos o intereses en juego.
- D) Mejorar la defensa del interés público, a través del mejoramiento de los argumentos de los actos administrativos.
- E) Facilitar la tarea tribunalicia, al llevar ante los jueces controversias ya planteadas. (p.421)<sup>19</sup>

Muchos autores, como Canosa (2017), han descreído de esta multiplicidad de fines del instituto del agotamiento de la vía administrativa, señalando que ellos se resumen en dos: la necesidad de promover una etapa de conciliación en sede administrativa a fin de evitar litigios, y la preservación del control jerárquico en el seno de la administración.<sup>20</sup>

### **El agotamiento de la vía administrativa y la tutela judicial efectiva.**

El derecho a la tutela judicial efectiva permite, en esencia, garantizar que los ciudadanos puedan llevar la cuestión a un tribunal imparcial e independiente dentro del Poder Judicial; a que la sustanciación de esta causa respete las reglas, la prueba, que tenga un tratamiento regular que dure un plazo razonable y que, posteriormente esta se cumpla.

---

<sup>19</sup> GARCIA PULLES ‘Tratado de lo contencioso administrativo tomo i, Ed. Hammurabi, Bs. As. 2004’ pag. 399/400.

<sup>20</sup> CANOSA, Influencia del derecho a la tutela judicial efectiva en materia de agotamiento de la instancia administrativa, participación en la Revista de Derecho Público, Ed. Rubinzal Calzoni, Buenos Aires, 2004.

Cassagne (1999), cuando habla de tutela judicial efectiva, hace referencia a una garantía que armoniza de modo cabal el reparto de funciones, propio de la separación de poderes que ha instituido la Constitución Nacional argentina al prescribir positivamente el sistema judicialista (artículos 109, 116 y 117 CN), en el que los jueces son los órganos encargados de resolver los conflictos entre los particulares y el Estado.

El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra ratificado en el plano internacional, esto es, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, capítulo I, artículo 18; Declaración Universal de Derechos Humanos, la que establece derechos y garantías judiciales en los arts. 8 al 11; Convención Americana sobre Derechos Humanos, parte I, capítulo II, arts. 8 y 25; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, parte II, artículo 2, inc. 3. No cabe duda que con la incorporación en el marco del artículo 75, inc. 22, de la Carta Magna, estos pasan a ser fuente directa de aplicación.

Como bien se viene anticipando, el mencionado derecho tiene una radical importancia y su respeto depende del sistema republicano y del Estado de derecho. Así, cabe recordar que el Estado de derecho es la consagración jurídica de un proyecto político, en el que se estratifica el objetivo de garantizar al ciudadano contra arbitrariedades del poder público, mediante la previa subordinación del poder y de sus agentes a un marco normativo general y abstracto cuya función principal es conformar efectivamente la conducta estatal a ciertos parámetros previamente establecidos como forma de defensa de los individuos. (BANDEIRA DE MELLO- 1986)<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso A. “Control Jurisdiccional de los actos administrativos” Revista de Administración Pública nro. 110, 1986, pág. 363-366.

## **Habilitación de instancia**

El reconocido autor Gordillo (1964) define la habilitación de la siguiente manera: “es la aptitud o autorización que el administrado posee para demandar o peticionar en sede judicial en virtud de no haber sido satisfecho por la Administración” (pág. 164).

En la provincia de Tierra del Fuego el sistema de habilitación de instancia gira a partir de tres institutos esenciales, a saber: el agotamiento de la vía administrativa, el plazo de caducidad para accionar y el cumplimiento de la obligación fiscal (solve et repete.).

El artículo 7 del Cód. Contencioso Administrativo aprobado por Ley 133, reproduce el criterio de la Ley Federal respecto de los actos administrativos definitivos. Sin embargo, precisa adecuadamente el tratamiento que debe darse a los actos asimilables a definitivos, optando por la solución adecuada de exigir el agotamiento de la vía a su respecto, mientras que disciplina razonablemente el silencio como un hecho o presunción y no como un acto ficto, así, el art. 7 del Cód. Contencioso Administrativo reza:

*“Podrá ser impugnado por vía judicial un acto de alcance particular: a) cuando revista calidad de definitivo y se hubiesen agotado a su respecto las instancias administrativas; b) cuando pese a no decidir sobre el fondo de la cuestión, impida totalmente la decisión del reclamo o recurso interpuesto, previo agotamiento de instancias administrativas; c) cuando la denegatoria se produjese por silencio de la Administración de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Procedimientos Administrativos.”<sup>22</sup>*

El artículo 8 del citado Cód. Contencioso Administrativo establece que: *“El acto de alcance general será impugnable por vía judicial: a) Cuando un interesado a quien el acto afecte o pueda afectar en forma actual o inminente en sus intereses, lo haya impugnado ante*

---

<sup>22</sup> Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Tierra del Fuego, Ley Provincial N°133, artículo 7.

*la autoridad que lo dictó y el resultado fuere adverso o transcurriese desde su interposición el plazo establecido en la Ley de Procedimientos Administrativos para tenerlo por denegado tácitamente; b) cuando la autoridad de ejecución del acto de alcance general le haya dado aplicación mediante actos definitivos y contra tales actos se hubiese recurrido sin éxito ante la autoridad emisora de aquél; c) cuando se tratase de disposiciones de carácter general que hubiesen de ser cumplidas por los administrados directamente, sin necesidad de un previo acto de requerimiento o sujeción individual, y el interesado lo hubiese impugnado en los términos del inciso a).”*

El código responde con acierto a la cuestión relacionada con la interacción de impugnaciones: establece que la falta de impugnación de un reglamento impide la de sus actos de aplicación y que el consentimiento de estos no obsta a la posterior impugnación de aquel. La salvedad se da en los efectos particulares consentidos, donde el código exige la transformación de los hechos en una conducta administrativa reflexiva, a través del rechazo del reclamo, y excluye el agotamiento ante las vías de hecho (artículos 10 y 11 del Cód. Cont. Adm.)<sup>23</sup>

Para repasar lo dicho: respecto al citado artículo 7 del Código Contencioso Administrativo de la Provincia, una autora local, Sánchez Caparros (2013), en la Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública Suplemento 419, se refiere al acto que revista calidad de definitivo y respecto del cual hubieran agotado las instancias administrativas correspondientes, es decir, el que pone fin al procedimiento decidiendo el fondo de la cuestión planteada, la calidad de definitivo alude a su aptitud para decidir la cuestión de fondo en debate. La citada autora ha dicho que “los actos administrativos que,

---

<sup>23</sup> Fernando GARCIA PULLES “Tratado de lo contencioso administrativo” Ed. Hammurabi, Buenos Aires. Pág. 245,246.

con prescindencia del órgano del que emanan, crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas”, y con similar enfoque el Tribunal Supremo español los ha conceptualizado como “cualquier decisión, mandato, prohibición, que implique una mutación en la esfera jurídica del particular, aunque sea con efectos provisorios o por tiempo determinado”.

En idéntico sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación ha expresado que la nota fundamental del acto definitivo está constituida por su autonomía funcional que le permite producir derechos y obligaciones, y lesionar o favorecer por sí mismo al particular. Es decir, ha definido a esta clase de acto como aquel que resuelve directa o indirectamente la cuestión de fondo planteada, importando una decisión que cierre el procedimiento.<sup>24</sup>

Por otra parte, respecto de la necesidad de haber agotado la vía administrativa, es decir, cuando se puede considerar que se tiene un acto administrativo que causa estado, cabe indicar que ello acontece cuando ese acto cierra la instancia administrativa por haber sido otorgado por la más alta autoridad una vez agotados todos los recursos administrativos.

En tal orden de ideas, con una destacable claridad Fiorini (1968), explica que no se debe confundir el acto que causa estado, cuya esencia radica en habilitar la interposición de la demanda judicial, con el acto firme, que es un acto que justamente tiene ese carácter por no poder ser atacado por medio de recursos; ni tampoco con el acto que está consentido porque los interesados omitieron o decidieron no interponer los mismos; ni con el acto aceptado que es aquel que tiene la conformidad del administrado.<sup>25</sup>

En el sistema jurídico local, el recurso administrativo se ha conformado en un deber a cargo del administrado a fin de poder tener acceso a la vía judicial. En palabras de Gordillo

---

<sup>24</sup> [www.Saij.gob.ar](http://www.Saij.gob.ar). Dictámenes 214:183 y Dictámenes 192:24; 114:376; 125:205.

<sup>25</sup> FIORINI, Bartolome, Derecho Administrativo, Tomo II, 2da Ed. Bs. As. Abeledo Perrot. Pág. 691.

(1964) “es el precio que el ciudadano debe pagar para tener acceso a la vía judicial” (pág. 105).

Siguiendo la misma idea, conforme lo previsto en el Título VI de la Ley Provincial Nº 14, a los fines de agotar la vía administrativa para acceder a la judicial, los actos administrativos de alcance individual deben ser impugnados por medio de los recursos administrativos contemplados en dicha norma, dado que como ha expresado la jurisprudencia local,<sup>26</sup> se condice con los principios de seguridad jurídica y de división de Poderes, la exigencia de agotar el procedimiento recursivo en sede administrativa como condición excluyente para acceder a la judicial.

### **Excepciones al agotamiento de la vía administrativa**

Una vez aclarado el instituto del agotamiento de la vía administrativa, queda recordar que existen algunas excepciones a dicho deber, se trataría de los supuestos en que la impugnación judicial se dirija contra vías de hecho de la Administración, cuestión regulada en el artículo 11 del Código de Procedimiento en lo Contencioso Administrativo y en el artículo 152 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

En este sentido, se puede analizar el artículo 152 de la Ley de Procedimiento Administrativo que dispone:

“No será necesario interponer reclamo previsto en este título cuando a) tratarse de repetir lo pagado al Estado en virtud de una ejecución o de repetir un gravamen pagado indebidamente; b) se reclamaren danos y perjuicios contra el Estado o se intentare una acción de desalojo contra él o una acción que no trámite por vía ordinaria; c) mediare una clara

---

<sup>26</sup> Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tierra del Fuego ‘Cantos Marcela Noelia c/ Poder Ejecutivo de la Provincial de Tierra del Fuego s/ sumarísimo’ dictada en fecha:16-5-2006.

conducta del Estado que haga presumir la ineficacia cierta del procedimiento, transformando la presentación en un ritualismo inútil.”

En ese orden, se destacó que la excepción comúnmente denominada ritualismo inútil posibilita evitar el agotamiento de la instancia administrativa cuando del comportamiento de la Administración se desprenda con claridad que esta no modificara los criterios que la han guiado a actuar en sentido contrario al solicitado por el particular, resultando evidente que constituiría un rigor formal excesivo, estéril y meramente dilatorio, exigirle a este último que interponga el respectivo recurso o reclamo administrativo.

Con relación a la interpretación de los presupuestos que habilitan esta excepción, se ha sentado en el fallo: CSJN 4-8-2008 “E.D.E.M.S.A. c/ E.N.A. y M.E.O.S.P.N. s/ cobro de pesos” cierto criterio a exponer:

La sentencia emitida en el marco de la caratula arriba referenciada rechazó la demanda iniciada por una empresa distribuidora de electricidad contra el Estado Nacional por considerar que no se había agotado debidamente la vía administrativa si resulta evidente que no puede considerarse cumplido el procedimiento que exigía el artículo 31 de la Ley N° 19.549 como requisito previo al inicio de la demanda contra el Estado Nacional y la posición asumida por este en el juicio no evidencia la inutilidad de retrotraer la cuestión a la etapa administrativa, por lo que no permite concluir que el agotamiento de la vía administrativa constituyera un ritualismo inútil (artículo 32 inciso e) de la Ley Nro. 19.549 vigente en ese momento.<sup>27</sup>

En el caso el Sr. Intendente del Municipio demandado, es la autoridad de última instancia y, por lo tanto, su silencio tiene el valor de una denegatoria definitiva, circunstancia

---

<sup>27</sup> CSJN 4-8-2008 ‘ E.D.E.M.S.A. c/ E.N.A. y M.E.O.S.P.N. s/ cobro de pesos.’

que habilita a la parte actora para accionar ante la Justicia, adquiriendo particular relevancia lo dispuesto por el artículo 165 de la C.P. Así, lo ha resuelto esta Corte de Justicia en autos expediente. N 127/05 Nieva, Héctor Oscar c/Ministro de Educación y Cultura y Estado Provincial- acción de plena jurisdicción y anulación, donde sostuvo: *“No es preciso interponer recurso de reconsideración para tener por agotada la vía administrativa, cuando han existido reclamaciones previas al dictado del acto administrativo de autoridad de última instancia, ya que la Administración ha tenido oportunidad de merituar los fundamentos del reclamo, de allí que exigirle al accionante la presentación de un recurso cuando existe pronunciamiento de autoridad de última instancia, importa un ritualismo inútil.”*<sup>28</sup>

### **Críticas**

Las grandes y reiteradas críticas al instituto del agotamiento de la vía, radican en la relación que tiene el mismo con la tutela judicial efectiva, desarrollado anteriormente. En lo particular, considero que las faltas identificadas no son atribuibles a la categoría del agotamiento per se sino a la forma en que esta se encuentra reglada en el ordenamiento jurídico argentino, así como también a las fallas a las que incurren aquellos que se encargan de concretarla, ya sea la Administración Pública y hasta el propio administrado.

En este aspecto, tales puntos han sido objeto de numerosos debates y críticas por parte de la doctrina, desde quienes defienden a ultranza este instituto hasta quienes abogan su eliminación.

Entre aquellas posturas que mencionan la supresión, se encuentra a quienes entienden que el agotamiento de la vía, “como en principio y en razón de su carácter obligatorio y de

---

<sup>28</sup> Corte de Justicia de Catamarca, interlocutorio del 23-12-2008 ‘ Moya Javier Gustavo c/ Municipalidad de las Juntas-Dpto Ambato s/ acción de plena jurisdicción.’

sus plazos breves irreversibles, constituye una restricción en el acceso a la justicia que debe ser tachado por inconstitucional.” (Balbin, 2010, p. 578)<sup>29</sup>

Entre otros argumentos se afirma que la contienda contencioso administrativa es un proceso judicial más, diferenciado solo por la materia. Se concluye, en tales términos, que debe imperar el carácter meramente voluntario de los recursos administrativos.<sup>30</sup>

Finalmente una de las interpretaciones doctrinales manifiesta el carácter optativo de los recursos administrativos como regla. Se plantea que los recursos son una garantía para la persona y no un privilegio del Estado para demorar la habilitación de instancia judicial.

## **Jurisprudencia**

Retomando la importancia del tema que aquí analizo, el agotamiento de la vía administrativa, resulta interesante citar cierta jurisprudencia relevante con motivo de visualizar cómo se da en la práctica local el nombrado instituto.

En primer lugar, la causa “Municipalidad de Ushuaia c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ contencioso administrativo” Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tierra del Fuego, fechado el 8 de octubre de 1997, la cual en su parte pertinencia manifestó:

“En nuestro código ritual acto definitivo refiere al acto final que resuelve el fondo del reclamo o petición (equiparándolo también con aquel que sin resolver el fondo impide la continuación del procedimiento administrativo), por oposición al interlocutorio y al de mero trámite, distinción que tiene recepción expresa en la Ley de Procedimiento Administrativo.”

---

<sup>29</sup> BALBIN, CARLOS ‘Tratado de Derecho Administrativo’, 1era Edición, Buenos Aires, La Ley 2010, p. 578.

<sup>30</sup> DR. GUSTAVO CORVALAN “*Agotamiento de la vía administrativa vs. Tutela Judicial efectiva*” Revista de Derecho Administrativo, Abeledo Perrot 2008..

En segundo lugar, el aporte lo hace la causa “Maiztegui Marco, Felicitas c/Provincia de Tierra del Fuego s/ contencioso administrativo- medida cautelar” Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tierra del Fuego, fechado el 9 de agosto de 2002, donde se analizó que el cuestionamiento previo en sede administrativa es un presupuesto procesal esencial para incoar la vía judicial. Ello es así, por cuanto en principio y como regla solo puede ser llevado a juicio, por vía de la acción contencioso administrativa, un acto administrativo de alcance particular, incluso cuando se impugnan actos administrativos de alcance general, sea antes o después de su aplicación por la autoridad competente, según sea el caso. Asimismo el acto individual debe ser denegatorio en un todo o en parte respecto de la petición de fondo, sea expreso o por el silencio de la Administración; debe ser definitivo, sea porque resuelva la cuestión de fondo o bien porque decida cuestiones incidentales o conexas que hagan imposible resolver el fondo del asunto; afectar en forma actual o inminente los intereses del accionante; causar estado, es decir, que medie resolución de la autoridad con más alta jerarquía con competencia en la materia y que la misma sea contraria o esté en conflicto con la petición del recurrente, lo que significa que exista controversia y finalmente, accionarse antes del plazo de caducidad de 90 días, conforme artículo 24 del Código de Procedimiento en lo Contencioso Administrativo.

En tercer lugar, puede nombrarse la causa “Arguello Gladys Susana y Otros c/ Municipalidad de Río Grande s/ contencioso administrativo” Cámara de Apelaciones de la Provincia de Tierra del Fuego, Sala Civil, Comercial y del Trabajo, fechado el 2 de febrero de 2010. Mediante este, dijo: “[...] en nuestra jurisdicción, la ley provincial 133 fija condiciones de admisibilidad para las acciones de naturaleza judicial tendiente a impugnar los actos administrativos de alcance particular y general, requiriendo en todos los casos el cuestionamiento previo en la instancia administrativa” la omisión en que incurrieron los

accionantes traería aparejada necesariamente la inadmisibilidad de la acción intentada, en tanto el reclamo previo y el agotamiento de la vía administrativa constituyen un presupuesto procesal esencial para habilitar la vía judicial, según la ley ritual.

### **Conclusiones Parciales**

A raíz de lo manifestado precedentemente, el instituto del agotamiento de la vía administrativa, el cual resulta de gran ventaja para la Administración en su plano de superioridad respecto del particular, ya que el cumplimiento de dicho presupuesto termina convirtiéndose en un camino largo y con obstáculos para poder acceder a la Justicia; y como bien fue mencionado en un apartado, atenta seriamente contra el derecho de la tutela judicial efectiva. No obstante a ello, no puede eludirse el carácter obligatorio que dicho instituto tiene a nivel local como nacional.

En el mismo sentido, la falta de comunicación existente entre la administración y el administrado es lo que produce el comienzo de los problemas, permitiendo así el incremento del desconocimiento del derecho por los particulares, atento a ello, la Administración, deben tener un rol principal de interlocutor debiendo comunicar a los particulares de los derechos que son titulares, o más bien aclararles cuáles son sus facultades ante distintas situaciones jurídicas, respecto a lo expuesto Gordillo tiene dicho lo siguiente:

“El acto debe informar clara y legalmente al interesado los recursos de que puede ser objeto y el plazo dentro del cual ellos pueden ser articulados y, en su caso, si agotan la vía administrativa. El deber de buena fe obliga también a informar acerca de la vía judicial y la posibilidad de su pérdida si no interpone el recurso administrativo en término (...)”<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> DR. AGUSTIN GORDILLO; p. V-21; consulta efectuada el 23.10.17 en [www.gordillo.com/pdf\\_tomo4/capitulo5.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo4/capitulo5.pdf)

Esto quiere decir que la comunicación con el interesado es sumamente relevante, dado que ante el desconocimiento o ignorancia en cómo proceder ante estos casos, la parte menos vulnerable (el Estado) debe sanear esta laguna, advirtiendo al administrado los diferentes caminos que existen para llegar a concretar el mismo fin, esto es, la impugnación del acto administrativo.

## **Capítulo V: El Recurso Administrativo de Alzada**

Cabe advertir, que el último capítulo del presente TFG, tiene como prioridad centrarse en el tema que se viene haciendo hincapié desde el comienzo: el Recurso Administrativo de Alzada regulado por la Ley de Procedimiento Administrativo N° 141.

No sería concebible, no especificar y profundizar la regulación del recurso de alzada, objeto del presente.

### **Concepto. Caracterización**

Antes de desarrollar la conceptualización del Recurso de Alzada, la Guía de Derecho Administrativo de TAWIL (2017), aporta una reseña preliminar: el Recurso de Alzada va destinado a una clase de personas jurídicas estatales: entidades autárquicas. Por ello se hará foco en la forma en que el Estado moderno se encuentra organizado, haciendo referencia a entidades que dependen de la Administración centralizada, aunque aun así gocen de cierta autonomía, como se verá más adelante.

Las entidades autárquicas tienen naturaleza estatal, su funcionamiento insume importantes cantidades de recursos públicos y los actos que dictan suelen afectar o incidir en enormes sectores de la población, en muchos casos, de modo más relevante que los que inciden los actos dictados por muchos funcionarios u órganos de la Administración Central.

Con motivo de ello, resulta necesario que el sistema jurídico argentino garantice un régimen de contralor administrativo del funcionamiento de dichas entidades, para garantizar así, la unidad de acción del Estado.<sup>32</sup>

Sentado esto, a los fines de encuadrar como se desenvolverá el Recurso de Alzada, debe hacerse referencia a la descentralización administrativa, la cual está asociada a la forma

---

<sup>32</sup> *Canosa Armando N.* 'Procedimiento administrativo: Recursos y Reclamos' Tomo II, Ed. Astrea, Año 2017

de distribuir competencias públicas. Estas pueden ser realizadas de dos maneras, primero distribuyendo los poderes y deberes entre distintos órganos de la Administración Pública, o bien atribuyendo a órganos de personas públicas que son creadas específicamente para que ejerzan determinadas competencias. (CANOSA 2017)

La idea rectora radica en las facultades decisorias sobre determinadas materias; en la centralización, pertenecen exclusivamente a órganos de la Administración Pública, mientras que en la descentralización también la tienen órganos de la administración descentralizada, es decir, entes dotados de personalidad jurídica pública. En este sentido, comparto con el reconocido autor Escola (1989): la noción de descentralización se caracteriza porque la entidad tiene órganos propios que participan en modo activo en la adopción de la decisión, o por lo menos de la primera decisión, que se adopta sobre una materia en particular.<sup>33</sup>

La descentralización radica en asumir que la gestión de determinados intereses generales serán mejor atendidos si su impulso, por decirlo de alguna forma, a través de su primera decisión, lo tiene un ente dotado de personalidad jurídica propia y no un mero órgano de la Administración Central. Para que el fin de estas entidades funcione se tiene que dar la autonomía funcional que las caracteriza, que las guía en su actuar, lo que excluye que esta esté sujeta a ordenes o instrucciones de la Administración Central. Desde el punto de vista de la organización administrativa, la descentralización es un género que comprende a las entidades autárquicas; en el sistema provincial se ha señalado que son sociedades creadas bajo una forma comercial, donde el Estado tiene la mayoría de acciones o de los votos necesarios para formar la voluntad social. (CANOSA 2017)

---

<sup>33</sup> ESCOLA (1975) 'Tratado General del procedimiento Administrativo. Ed. Depalma, Buenos Aires'

Resulta de relevancia advertir que es el Estado el que tiene competencia para crear entidades descentralizadas.

En razón de lo hasta aquí expuesto, quedó claro que solo procede el Recurso de Alzada cuando los actos administrativos impugnados emanen de entidades autárquicas. Sin embargo, el fundamento o justificación de dicho recurso radica en el “control” impuesto en una moneda: una cara es el control jerárquico y la otra cara es el control tutela.

El control jerárquico es aquel que se manifiesta por el control que ejerce un órgano superior sobre el actuar de los órganos inferiores y que se traduce en un control fundado tanto en razones de legitimidad como de oportunidad, mérito y conveniencia. Dicho control puede ser ejercido de manera preventiva, o sea con anterioridad a la emisión del acto por parte del inferior, o bien de modo represivo, ya dictado el acto, por parte del órgano inferior, en cuyo mérito el superior está facultado para revocarlo, modificarlo o bien lisa y llanamente sustituirlo. (CASSAGNE 2000)

El control de tutela, que es entendido como el poder de revisión que ejerce la Administración Central sobre los actos de los órganos superiores de las entidades descentralizadas y de las personas privadas estatales.

Retomando el eje del subtítulo, resta definir el Recurso de Alzada, el Dr. Cassagne (2000), dice que el mismo:

Es el recurso administrativo que procede a opción del particular, contra decisiones definitivas emanadas del órgano superior de un ente descentralizado para que el Poder Ejecutivo o un órgano inferior con competencia delegada procedan a revocar, modificar o sustituir, según corresponda, el acto administrativo impugnado. (p.760)<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Cassagne (2000) Derecho Administrativo, cit. p. 760.

El autor continúa manifestando la importancia del rol que cumple el Recurso de Alzada, postura que en este trabajo de grado se comparte. Se trata del control administrativo, en tanto que su finalidad primordial consiste en servir como instrumento para que el particular afectado por una decisión definitiva dictada por la máxima autoridad de una entidad descentralizada pueda instar el control de tutela respecto de esta por parte de la Administración Central. Desde esta perspectiva, en la medida en que se trata de un recurso administrativo contemplado normativamente, su interposición por el particular afectado constituye un derecho que emana tanto del derecho constitucional a peticionar a las autoridades como de la garantía de debido proceso adjetivo; por tanto, se integra de esta manera la tutela administrativa efectiva.<sup>35</sup>

Al respecto, el recurso en cuestión no solo cumple una función garantista del interés del particular, sino también del interés público comprometido en el debido ejercicio del control de tutela por parte de la Administración Central, el cual, tiene raigambre constitucional. En la práctica se advierte que de no haber existido la posibilidad de interponer un Recurso de Alzada, jamás la Administración Central habría tenido oportunidad alguna de poder controlar el acto, por lo tanto no solo se sirve al interés del particular, sino también al interés general.

A diferencia de lo que ocurre con el Recurso Jerárquico, el Recurso de Alzada es un recurso de carácter optativo, y por lo tanto la interposición no obligatoria para el particular, en estricto rigor no tiene como finalidad servir como medio para provocar el agotamiento de la vía administrativa. Esto ya se mencionó en el capítulo anterior, es el presupuesto de

---

<sup>35</sup> Garantía constitucional reconocida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en ‘Astorga Bracht’ Fallos 327:4185.

admisibilidad de una pretensión procesal administrativa de naturaleza anulatoria, haber interpuesto los recursos administrativos que resulten obligatoriamente exigibles según el ordenamiento aplicable.<sup>36</sup>

Respecto al carácter optativo que caracteriza al Recurso de Alzada, tanto a nivel local como nacional, el reconocido autor Canosa (2017) se refiere al tema en su libro en el cual expone que el Recurso de Alzada es optativo, tal cual lo establecen los artículos 94 y 95 del Reglamento Nacional de Procedimiento Administrativo (RNPA). En sus palabras:

[...] el interesado puede optar por el recurso o por la impugnación judicial. Si opta por la vía recursiva, siempre tendrá la posibilidad de intentar la vía judicial, incluso desistiendo del recurso administrativo antes de su resolución. En cambio si elige la vía judicial, no puede retornar a la vía recursiva administrativa, o bien continuar el trámite del recurso aun iniciada la correspondiente acción judicial de impugnación de actos administrativos.<sup>37</sup>

Como se verá a continuación la situación normativa de la provincia (Tierra del Fuego) es idéntica.

### **Marco Normativo**

El Recurso de Alzada se encuentra regulado en la Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Tierra del Fuego, N° 141, en el Título VI. Tal como se viene señalando anteriormente, el Recurso de Alzada se encuentra en el Capítulo III, a partir del artículo 138, al 140; dicho recurso también se regula en el artículo 130 del Capítulo I (el cual trata el Recurso de Reconsideración), también del mismo título.

---

<sup>36</sup> AGUILAR VALDEZ OSCAR R. 'El agotamiento de la vía administrativa, Derecho Procesal administrativo TAWIL, Ed. Abeledo Perrot, 2011.

<sup>37</sup> *Canosa Armando N.* 'Procedimiento administrativo: Recursos y Reclamos' Tomo II, Ed. Astrea, Año 2017, p. 175.

A los fines de analizar su regulación, es necesario citar textualmente como se encuentra regulado el Recurso de Alzada.

Capítulo III “Del Recurso de Alzada”, artículo 138:

*“Contra los actos administrativos definitivos o que impidan totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del recurrente emanados del órgano superior de un ente autárquico o jurídicamente descentralizado, procederá a opción del interesado, el recurso administrativo de alzada o la acción judicial pertinente, salvo que la ley especial determine como única vía esta última.*

*La elección de la vía judicial hará perder la administrativa, pero la interposición del recurso de alzada no impedirá desistirlo en cualquier estado o fin de promover la acción judicial, ni obstara a que se articule ésta una vez resuelto el recurso administrativo.<sup>38</sup>”*

A su vez, el artículo 139, dispone:

*El Gobernador será competente para resolver el recurso de alzada, pudiendo delegar tal facultad en el Ministro o Secretario en cuya esfera actué el ente autárquico o jurídicamente descentralizado. Cuando quien deba resolver el recurso de alzada ya hubiese intervenido en la resolución del recurso de reconsideración o jerárquico, deberá excusarse y será reemplazado para la emisión del acto por quien lo subrogue legalmente.<sup>39</sup>*

Por último, el artículo 140, el último del Capítulo dedicado al Recurso de Alzada, tiene dicho que:

*“El recurso de alzada solo será procedente por razones vinculadas a la legitimidad del acto. En caso de aceptarse el recurso, la resolución se limitara a revocar el acto impugnado, no pudiendo modificarlo, reformarlo o sustituirlo.*

---

<sup>38</sup> Capítulo III ‘Del Recurso de Alzada’, artículo 138.

<sup>39</sup> Capítulo III ‘Del Recurso de Alzada’, artículo 139.

*Revocado el acto procederá la devolución de las actuaciones para que el ente dicte uno nuevo ajustado a derecho.*

*Serán de aplicación supletoria las normas contenidas en los artículos 134 primera parte y 135.”*

Los artículos citados precedentemente, estos son el 134 y 135 de la Ley de Procedimiento Administrativo, se refieren al plazo de interposición y de resolución del Recurso de Alzada, el cual es idéntico al establecido por el Recurso Jerárquico, por ella la norma remite a los mismos.

El artículo 134, primera parte, establece que:

*El Recurso Jerárquico, (en este caso hablaríamos del recurso de alzada), deberá interponerse ante la autoridad que dictó el acto impugnado dentro de los quince (15) días de notificado, y será elevado de inmediato y de oficio, para su tramitación, al Ministerio o Secretaría cuya jurisdicción actué el órgano emisor del mismo [...].*

Queda destacar que respecto al plazo que tiene la Administración para resolver el Recurso, este se encuentra previsto en el artículo 135, el cual dispone que será de treinta (30) días a contar desde el vencimiento del plazo establecido por el artículo 132, (el cual prevé un plazo de cinco días de ampliación de los argumentos de su recurso), o en su caso de la presentación del alegato o del vencimiento del plazo para hacerlo, si se hubiere recibido a prueba.

## **Procedencia**

Es preciso reiterar contra qué actos procede el Recurso de Alzada, ellos son los definitivos, asimilables a definitivos, los cuales deben emanar del órgano superior del ente descentralizado.

A su vez los motivos que permiten su procedencia son: el denominado control de tutela que se lleva a cabo al interponer un Recurso de Alzada, y asimismo la conformación de la denominada Administración descentralizada. En principio el control, es amplio, es decir, abarcativo de la legalidad y de la oportunidad, mérito o conveniencia.

## **Interpretación y armonización de la regulación del Recurso de Alzada en la Provincia de Tierra del Fuego.**

Es importante recordar los artículos 130 y 138 de la Ley Provincial 141, son los que se encuentran aquí en discusión, de los cuales se advierte que sería pertinente elaborar una armonización de ambos textos. El artículo 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo 141, establece: *“El recurso de reconsideración contra actos definitivos o asimilables a ellos lleva implícito el recurso jerárquico, en su caso, el de alzada en subsidio”*; esto quiere decir que cualquier administrado que interponga Recurso de Reconsideración, y la Administración se lo desestime, esta podrá remitir dichas actuaciones al Poder Ejecutivo en instancia de Alzada (dado que se encuentra implícito). Lo que no quedaría claro respecto de dicha encauzación es si el interesado querría interponer el Recurso de Alzada (que es tan optativo como el de Reconsideración), o caso contrario acudir directamente a la Justicia, como lo prevé el artículo 138; es decir, acudir a la acción contenciosa judicial en el marco de la Ley Provincial N° 133.

El carácter opcional del Recurso de Alzada es relevante a los fines de agotar la vía administrativa, presupuesto exigido por la Ley de Procedimiento Administrativo N° 141, como así también por el Código de Procedimiento en lo Contencioso Administrativo, Ley N° 133.

A dicho respecto, el autor García Pulles (2004), se refiere al agotamiento de la vía administrativa en los actos de las entidades autárquicas, que sería interesante compartir en el presente trabajo:

[...] la decisión de la máxima autoridad del ente será suficiente para que se considere agotada la vía administrativa, sin que resulte necesaria la interposición del recurso de Alzada.

Por lo tanto la elección de la vía judicial en estos casos, implica la pérdida del derecho a interponer recurso de alzada, pero la deducción de este último no supone la renuncia a la situación de agotamiento de vía ya adquirida, por cuanto el administrado puede desistirse en cualquier estado del trámite para acudir a la vía judicial. (p.423)<sup>40</sup>

Conforme a lo expuesto, en el Procedimiento Administrativo el único recurso obligatorio para agotar vía es el Recurso Jerárquico, por ello, el interesado no estaría obligado a interponer Recurso de Alzada; de esta manera, es posible agotar la vía administrativa solo con la emisión del acto emanado por la máxima autoridad del ente.

Ahora bien, el artículo 130 nada dice en cómo debe interponerse el Recurso de Alzada en subsidio, es decir, que pasaría si la máxima autoridad del ente autárquico que resolvió denegando el Recurso de Reconsideración, no opto por remitirlo al Poder Ejecutivo, agotando allí la vía, sin darle la posibilidad de que pueda interponer acción judicial. Esto se debe a que el artículo nada dice al respecto. Tampoco dice que en el caso que el particular

---

<sup>40</sup> GARCIA PULLES 'Tratado de lo contencioso administrativo Tomo I,' Buenos Aires, Ed. Hammurabi, 2004. Pag.423.

decida persistir por la vía ordinaria administrativa, interponiendo Recurso de Alzada, si lo debe manifestar de forma expresa.

Por otro lado, se encuentra el artículo 138 de la Ley Provincial N° 141, que a su vez expone:

*Contra los actos administrativos definitivos que impidan totalmente la tramitación del reclamo pretensión del recurrente emanados del órgano superior de un ente autárquico o jurídicamente descentralizado, procederá a opción del interesado, el recurso administrativo de alzada o la acción judicial pertinente, salvo que la ley especial determine como única vía esta última. La elección de la vía judicial hará perder la administrativa, pero la interposición del recurso de alzada no impedirá desistirlo en cualquier estado a fin de promover la acción judicial, ni obstara a que se articule esta vez una vez resuelto el recurso administrativo.<sup>41</sup>*

Según estas previsiones, la interposición de este recurso es a opción del interesado o en su caso también este podría acudir a la vía judicial, recalando aquí el carácter optativo del Recurso de Alzada.

Por su parte, el autor Hutchinson (1991) ha elaborado la ley N° 141 comentada, la cual ha venido a sanear grandes dudas interpretativas; así, el comentario del artículo 138 establece que el Recurso de Alzada es el que procede contra decisiones del órgano superior de los entes autárquicos o descentralizados. “Es un recurso ordinario facultativo, pues se puede optar entre este recurso o la vía judicial pertinente; excepto que una norma especial determine que la única vía sea la judicial, esto responde a cuál sería la naturaleza jurídica de dicho recurso” (Hutchinson, 1991).

---

Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Tierra del Fuego N 141, artículo 130 y 138.

Son recurribles los actos definitivos o asimilables del órgano superior de los entes autárquicos o descentralizados. Actos definitivos son aquellos que resuelven el fondo de la cuestión y que ponen fin al procedimiento, en cambio los actos asimilables a definitivos no resuelven el fondo pero impiden seguir el procedimiento o la pretensión del particular.

El citado artículo plantea la posibilidad de acudir a la acción judicial: si el interesado opta por ello, tiene como consecuencia la pérdida de plantear el recurso de alzada. La elección de este recurso no hace perder la vía judicial, la que puede iniciarse en cualquier momento, aun desistiendo del recurso.

En este orden de ideas, el artículo 24 del Código Contencioso Administrativo (B.O.P. 18 de abril de 1994) de la provincia de Tierra del Fuego, establece en su parte pertinente que la demanda contencioso-administrativa podrá iniciarse en cualquier momento cuando el agotamiento de la instancia administrativa se configure a través de la denegatoria tácita, sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción.

Los presupuestos procesales que regula el Código Contencioso Administrativo para admitir la demanda son los siguientes: a) que la acción se inicie consta un acto definitivo o equiparable a tal, b) que contra el mismo se haya agotado la vía administrativa y c) que la acción se interponga en un plazo de caducidad de (90) noventa días.

Respecto del agotamiento de la vía administrativa, existe una publicación del autor Francavilla (1991) en la cual expuso que en la provincia de Tierra del Fuego el agotamiento de la vía administrativa no presenta una configuración compleja, sino sencilla, ya que en el sistema que estructura la ley de procedimiento administrativo, si se cuestiona un acto de alcance individual el único recurso obligatorio es el jerárquico, resuelto el cual ya queda habilitada la vía judicial, pues tanto el recurso de reconsideración como el de alzada, son

simplemente optativos; y si se impugna un acto de alcance general, un hecho u omisión, basta con un reclamo, resuelto el cual se puede promover la acción judicial.

Por lo tanto, cuando se pretende impugnar en sede judicial un acto administrativo de alcance individual, la vía administrativa se agota mediante los recursos administrativos que regula la ley de procedimiento administrativo. El único recurso que obligatoriamente hay que interponer para agotarla es el jerárquico, pues el de reconsideración y el de alzada son optativos. Queda claro que este autor quiere dar a entender que el Recurso de Reconsideración resuelto por la autoridad máxima de un ente autárquico agotaría vía, dejando al interesado la posibilidad de acudir a la Justicia sin la necesidad que le impongan el Recurso de Alzada de manera implícita.

La Corte Suprema ha defendido el presupuesto del agotamiento de la vía, en fallos trascendentales, tales como el fallo “Serra, Fernando H. y otro c. Municipalidad de Buenos Aires” (26 de octubre de 1993, fallos 316:2454), esbozo que junto con el plazo de caducidad, constituye una prerrogativa procesal de la Administración Pública que integra el régimen exorbitante que caracteriza al derecho público.

En la misma línea, el fallo “Gorordo Allaria de Kralj, Haydée María c. Estado Nacional (4 de febrero de 1999, fallos 323:73)” expresó que el juez debe analizar de oficio si el actor cumplió o no con los presupuestos procesales de las acciones contencioso administrativas, como asimismo dijo que “al haber dejado vencer el interesado el término para deducir los recursos administrativos, ha quedado clausurada la vía recursiva, y por ende, la posibilidad de agotar la vía administrativa, requisito insoslayable para la habilitación de instancia judicial (artículo 23 inciso a) Ley N 19.549)”.

A nivel local, también se ha plasmado la importancia de dicho presupuesto procesal. Así, en el fallo Witthaus c/ Provincia de Tierra del Fuego, sentencia del 30 de junio de 1998, el Superior Tribunal de Justicia manifestó:

Que las leyes prevean determinadas circunstancias como requisitos o presupuestos para que el tribunal ante el que se formula una pretensión pueda pronunciarse sobre el fondo no supone un atentado contra el derecho a la tutela jurisdiccional. Esto es así pues este no comporta el obtener una decisión acorde con las pretensiones que se formulan, sino el derecho a que se dicte una resolución en derecho, siempre que se cumplan los requisitos procesales para ello. No son válidos los obstáculos procesales que sean producto de un innecesario formalismo, y que no se compaginen con el derecho a la justicia.

En un caso posterior el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de TDF expresó: [...] la garantía constitucional de la tutela judicial efectiva se configura con el derecho a recurrir ante un órgano judicial en búsqueda de justicia, lo que apareja como contracara, la obligación del Estado de brindarla por medio de los órganos creados a tal fin ... Más ello no implica el derecho a la obtención de una resolución ajustada a la pretensión del recurrente, sino el de obtener una decisión debidamente fundada en derecho siempre y cuando, claro está, se cumplan los requisitos procesales para ello. (Las Barracas c/ Municipalidad Rio Grande, sentencia del 29 de agosto de 2001)

El agotamiento de la vía fue arduamente tratado a los fines de entender la importancia de darle a elegir al interesado si optara por el Recurso de Alzada o por la acción judicial, debido a que es necesario antes de iniciar acción judicial clausurar la instancia administrativa.

A los fines comparativos, se advierte que la Ley de Procedimiento Administrativo de la provincia de Córdoba N° 6658, al receptor el Recurso de Alzada, es bastante clara en cuanto

al modo de procedencia del mismo; para ello, se hace referencia al artículo 84, el cual establece:

Contra las decisiones definitivas de los entes autárquicos, deberá interponerse recurso de reconsideración en los términos de la presente ley. Desestimado este procederá a opción del interesado, el recurso de alzada o la vía contencioso administrativa. El recurso de alzada será resuelto por el Poder Ejecutivo, previa vista al Fiscal de Estado. Se interpondrá por escrito y fundadamente por ante la autoridad administrativa de la que emana el acto impugnado, en forma subsidiaria con el de reconsideración o dentro de los diez días siguientes al de la notificación o fecha de producción presunta por silencio de la denegatoria de aquel.

Por su parte, el Decreto Nacional N° 1759/72, en su artículo 94 regula el Recurso de Alzada. Establece que el mismo va contra actos administrativos definitivos o que impiden totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del recurrente, emanadas del órgano superior de un ente autárquico, incluidas las universidades nacionales, y que procederá a opción del interesado, el recurso administrativo de alzada o la acción judicial pertinente. Tal como se advierte en dicho artículo, no contempla el modo de interposición subsidiario al recurso de reconsideración, diferentes a los cuerpos normativos provinciales, entre ellos, Córdoba y Tierra del Fuego, siendo más claro el procedimiento de Córdoba que el de Tierra del Fuego.

Entonces, volviendo a la armonización e interpretación que se pretende lograr, el artículo 138 de la Ley Provincial N°141, resulta en principio contradictorio con lo que reza el art. 130. Precisamente, existen discrepancias en cómo funciona o se conjuga el art. 130 artículo que alude a que el recurso de reconsideración lleva implícito “[...] la alzada en

subsidio", con el artículo 138 de esta Ley, que establece que el recurso de alzada es a opción del interesado, es decir, debe ser interpuesto solo por el particular.

Hay quienes entienden que este artículo 130 prevé la alzada en subsidio, tal como lo mencionamos anteriormente, como el aseguramiento de la doble instancia respecto del acto emanado de la máxima autoridad del ente autárquico y que hay una obligación de elevar las actuaciones para su revisión por la instancia superior (titular de Poder Ejecutivo Provincial). Es decir, este artículo se aplica para los casos en que el acto objeto de agravio hubiere emanado de la máxima autoridad del Ente, y el artículo 138 se aplica en el caso en que habiéndose dado las dos instancias dentro del Ente, sea a opción del interesado la interposición del Recurso de Alzada, para que ello se dé se requiere la resolución del Recurso de Reconsideración resuelto anteriormente por la máxima autoridad del ente autárquico.

Para otros debe aplicarse sólo el artículo 138 ya que es el artículo específico que trata el Recurso de Alzada, y en definitiva es el que consagra que es a opción del interesado la interposición de este recurso y que ante el dictado del acto que lo agravia, este puede interponer el recurso de reconsideración (que no es obligatorio cfr. artículo 133) o considerar expedita la vía judicial o en su caso y a su opción puede este interponer el Recurso de Alzada (cfr. artículo 138), entendiendo que es facultativo u opcional dado que el único recurso obligatorio es el jerárquico.

En el caso de aplicar el artículo 130 la normativa no es clara en cuanto a cómo debe interponerse el Recurso de Alzada: si la Administración ya lo debe dar como implícito al Recurso de Reconsideración denegado, o si el interesado debe manifestar de manera expresa que opta por el Recurso de Alzada en subsidio luego de ser notificado de la desestimación del Recurso de Reconsideración.

Así, en caso de no manifestar expresamente que opta por la instancia de alzada, y de todas formas se remiten las actuaciones al Poder Ejecutivo, a los fines que entienda sobre el Recurso de Alzada, ¿no se le estaría quitando la opción de acudir a la Justicia por considerarse agotada la instancia administrativa?, dado que el acto administrativo fue emitido por la máxima autoridad del ente autárquico, no es plausible hablar de Recurso Jerárquico; queda habilitada así la acción judicial. Ello conforme a que el Recurso de Reconsideración como el de Alzada es a opción del interesado, tal cual lo prevé el artículo 130 de la normativa aquí planteada.

Como corolario de lo hasta aquí expuesto, se concluye que la formula pertinente para sanear estas lagunas legislativas y dudas interpretativas, sería elaborar una tarea de armonización de ambas normas. Esto a los fines de que las máximas autoridades de los Entes Autárquicos resuelvan las pretensiones de agentes o administrados, notificándole al interesado la posibilidad de interponer Recurso de Alzada o acción judicial conforme artículo 138 de la Ley Provincial N° 141. Igualmente, en el caso de que el Ente decida optar por remitir las actuaciones al Poder Ejecutivo conforme artículo 130, deberá el interesado manifestar de manera expresa que optó por esta vía, para así dejar en claro que la vía administrativa ha quedado clausurada con la desestimación del Recurso de Reconsideración emitido por dicho Ente.

En tal orden de ideas, debe indicarse que el procedimiento administrativo tiene, entre sus funciones primordiales, la de resguardar, en forma real y concreta, los derechos de los administrados. Y, específicamente la doctrina ha plasmado que:

El acto debe informar clara y legalmente al interesado los recursos de que puede ser objeto y el plazo dentro del cual ellos pueden ser articulados y, en su caso, si agotan la vía

administrativa. El deber de buena fe obliga también a informar acerca de la vía judicial y la posibilidad de su pérdida si no interpone el recurso administrativo en término [...] <sup>42</sup>.

### **Consideraciones Finales. Propuesta conciliadora**

En razón a lo precedentemente expuesto, se destacan ciertas cuestiones relevantes para concluir el presente Trabajo Final de Grado; principalmente, la importancia y el funcionamiento del agotamiento de la vía administrativa a los fines de entender unos de los objetivos de la vía recursiva ordinaria.

Por otro lado, el Recurso de Alzada no goza de obligatoriedad a los fines de agotar la vía administrativa, es decir, la interposición del mismo no debe ser impuesta por la Administración al particular, más allá de que sea discutible si es conveniente o no para el administrado.

Por lo tanto no debe perderse de vista el rol que cumple para el particular, acudir por la vía administrativa y evitar el acceso a la Justicia. Por ello, trascendiendo el hecho de entrar en debate si le conviene más la vía administrativa o la judicial, lo que debe quedar claro que es una opción y un derecho del particular, y que no puede ser impuesto por el ente autárquico a través un acto administrativo, esto es, remitirlo al Poder Ejecutivo, para que intervenga en instancia de alzada, dado que la máxima autoridad de la entidad autárquica en estos casos ya se ha pronunciado, y este considera que queda por pronunciarse la autoridad máxima del Poder Ejecutivo, a nivel provincial, sería la Sra. Gobernadora de Tierra del Fuego.

En resumen, y dado el análisis de la vía recursiva ordinaria en el marco del procedimiento provincial, quedaría aclarar si esta facultad que toma la máxima autoridad de

---

<sup>42</sup> Dr. Agustin Gordillo (1964); p. V-21; consulta efectuada el 23.10.17 en [www.gordillo.com/pdf\\_tomo4/capitulo5.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo4/capitulo5.pdf)

las entidades autárquicas, como así también la intervención que se le da a la Sra. Gobernadora, puede escapar a la propia voluntad del particular, que no olvidemos que es el único que ha resultado perjudicado con la emisión del acto administrativo impugnado, voluntad que debe basarse si este pretende proseguir con la interposición del Recurso de Alzada, de manera implícita (conf. Art. 130 de la Ley Provincial 141), o caso contrario, abandonar el procedimiento administrativo, en fin no persistir con la vía recursiva ordinaria, para acudir mediante acción contenciosa administrativa, (conf. Cod. Contencioso Adm.) o como última opción también, interponer de manera expresa ante la máxima autoridad del Poder Ejecutivo Provincial (conf. Art. 138 de la Ley Prov. 141).

Atento a ello, el particular que se encuentre vulnerado mediante el acto administrativo impugnado, deberá tomar una decisión, la cual debería ser expresa, poniendo en conocimiento a la máxima autoridad del ente autárquico, si optara por el recurso de alzada o no, esta medida, o forma de proceder, no se encuentra plasmada en el cuerpo normativo aquí criticado (ley de procedimiento administrativo 141), siendo necesario aclarar esa parte a los fines que se emprolije cómo debe encauzarse el recurso de alzada.

Principalmente debe tenerse en cuenta que el Recurso de Alzada es una opción más con la que cuenta el particular por la decisión que emitió la máxima autoridad del ente, con la cual el particular se ve perjudicado, y que muchas veces por índole política o llámese por discrecionalidad, se suele saber que no habrá un cambio en dicha decisión, siendo así, más oportuno, evitando pérdidas de tiempo, acudir a la justicia.

Más allá de lo expresado, no debe perderse de vista que la Ley de Procedimiento Administrativo regula un Recurso de gran envergadura en tres artículos, lo cual es escaso y poco preciso a la hora que el administrado quiera interponerlo. A su vez sigue siendo escueto para los servicios jurídicos de las entidades autárquicas que no saben cómo proceder, si deben

remitir las actuaciones directamente al Poder Ejecutivo, o deberían notificar a los interesados con motivo a que decidan por qué vía optarán, esta es la judicial o administrativa.

Teniendo en consideración lo manifestado, los entes autárquicos deben manejarse con mayor claridad y prolijidad –el mayor grado posible-, siendo necesario que el interesado sepa con las opciones que cuenta, y así poder manifestar expresamente cuál será su elección. Además de ello, y aunque parezca muy lejano, habría que reevaluar la posibilidad de una reforma parcial de la Ley de Procedimiento Administrativo local a los fines de aclarar ciertos aspectos que hacen a la función administrativa básicamente, ello en razón a la escasa claridad que tienen sus artículos.

Pero más allá de buscar una solución en una reforma legislativa, la cual es difícil de concretar y de llegar a los acuerdos necesarios para lograrla, se considera aún más fácil y práctico gestionar desde la administración una participación, notificando al administrado con los derechos que cuenta, y no elevar casos, que de antemano se sepan que no tendrán ningún cambio en el Poder Ejecutivo, y así generar un cúmulo de trabajo con envergadura tal que no permitan ser resueltos por la titular del Poder Ejecutivo en términos razonables, sin ir más lejos, reitero, el agotamiento de la vía administrativa es un requisito obligatorio para acceder a la justicia, y muchas veces este requisito termina siendo un obstáculo para el administrado, y no una garantía, pero por más que así sea, el Recurso de Alzada, no es obligatorio para agotar instancia administrativa, pudiendo el particular optar por ir a la justicia directamente, y lograr lo que no puedo conseguir en sede administrativa, que penosamente puede estar viciada por cuestiones políticas o discrecionales de la administración, y los que ejercen función administrativa son los que más claro tienen este aspecto.

El derecho de opción, de elegir la vía a seguir (administrativa o judicial), se debe ejercer con todas las formalidades posibles, logrando así la mayor precisión a la hora de

entender lo que quiere el particular, es decir, la notificación debe ser por escrito ante la autoridad que emana el acto, tratándose de un ente autárquico, sería la mayor autoridad de este. Asimismo lo que se busca es evitar la aplicación literal del art. 130 de la Ley Provincial N° 141, esto es que el ente autárquico eleve directamente las actuaciones al Poder Ejecutivo, pero sin perjuicio a ello si conjugarlo con el 138, de manera tal de aplicar ambos artículos, que si se interpone el Recurso de Alzada implícito con el Recurso de Reconsideración, sea manifestado expresamente por el actor en el escrito correspondiente, o en uno posterior, o simplemente aplicar el 138 que no trae mayores dificultades.

Por último lo que se propuso de un comienzo con el presente trabajo, es lograr frenar con las fallas administrativas que se dan a diario con la problemática que generan los artículos 130 y 138 de la Ley de Procedimiento Administrativo, tanto en el ejercicio de la función pública, como para los particulares, y de esta manera se esclarezca cómo debe interponerse el Recurso de Alzada, y su encauzación.

## Bibliografía

### 1.1. Doctrina

GORDILLO Agustín ([www.gordillo.com](http://www.gordillo.com))

GORDILLO AGUSTÍN, ED. ALVAREZ (1964), *“Tratado de Derecho Administrativo”* Ed. Linares, Buenos Aires.

MUÑOZ GUILLERMO (1998) *“Hacia la construcción de la teoría del procedimiento administrativo”* Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires.

HUTCHINSSON TOMAS, (1991) *“Ley Nacional de Procedimientos Administrativo Ley 19.549”* Ed. Astrea, Buenos Aires.

CASSAGNE JUAN C. (2000) *“Derecho Administrativo”* Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires.

CASSAGNE JUAN C. (1993) *“En torno de la naturaleza del procedimiento administrativo y sus clasificaciones fundamentales.”* Ed. Abeledo- Perrot.’ Buenos Aires.

COMADIRA JULIO (2003) *“Derecho administrativo. Acto administrativo, procedimiento administrativo, otros estudios.”* Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires

HUTCHINSON T. (1991) *“Ley Provincial N 141 comentada.”* Ed. Emprendimientos Fueguinos.

MARIENHOFF, MIGUEL S. (1983) *“Tratado de derecho administrativo”* Tomo I, Abeledo-Perrot.

ESCOLA, HECTOR, (1989). *“El interés Público como fundamento del derecho administrativo”*, Ed. Depalma Buenos Aires,

BANDEIRA DE MELLO, CELSO A. (1986) *“Control Jurisdiccional de los actos administrativos”* Revista de Administración Pública nro. 110. Buenos Aires.

Procuración del Tesoro de la Nación. ([www.saij.gob.ar](http://www.saij.gob.ar).)

Revista de derecho Público, Rubinzal – Calzoni, Buenos Aires, 2004.

VIRUEL SEBASTIÁN OSADO Y SANCHEZ CAPARROS MARIANA (2013) “*Código Contencioso Administrativo de Tierra del Fuego Ley Provincial N 133*”  
Revista Argentina del Régimen de la Administración Publica, Suplemento 419.

FIORINI, BARTOLOMÉ (1968) “*Derecho Administrativo*” Tomo II, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires.

BALBIN CARLOS, 2010 “*Tratado de Derecho Administrativo*” Ed. La Ley, Buenos Aires.

FRANCAVILLA, RICARDO HUGO (1994) “*Los presupuestos procesales de las acciones contencioso administrativas y la habilitación de la instancia en el Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.*” (1994)

TAWIL GUIDO, (2011) “*Derecho Procesal Administrativo*” Ed. Abeledo Perrot,

CANOSA ARMANDO N. (2017) “*Procedimiento Administrativo: Recursos y Reclamos*” Ed. Astrea.

## **1.2. Legislación**

Ley de Procedimiento Administrativo N° 141 de la Provincia de Tierra del Fuego.

Ley de Procedimiento Administrativo N° 19.549, Decreto Reglamentario N° 1759/72.

Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Córdoba N° 6658.

Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Tierra del Fuego, Ley Pcial. N° 133.

### 1.3. Jurisprudencia

“Las Barracas c/ Municipalidad Rio Grande, sentencia TSJ del 29 de agosto de 2001.”

“Gorordo Allaria de Kralj, Haydée María c. Estado Nacional (4/02/1999, fallos 323:73)”

“Serra, Fernando H. y otro c. Municipalidad de Buenos Aires” (26/10/1993, fallos 316:2454)

‘Witthaus c/ Provincia de Tierra del Fuego sentencia TSJ del 30 de junio de 1998’

‘Nieva, Hector Oscar c/Ministro de Educación y Cultura y Estado Provincial- acción de plena jurisdicción y anulación.’

CSJN 4-8-2008 ‘ E.D.E.M.S.A. c/ E.N.A. y M.E.O.S.P.N. s/ cobro de pesos.’

Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tierra del Fuego ‘Cantos Marcela Noelia c/ Poder Ejecutivo de la Provincial de Tierra del Fuego s/ sumarísimo’ 16-5-2006.

Corte de Justicia de Catamarca, interlocutorio del 23-12-2008 ‘Moya Javier Gustavo c/ Municipalidad de las Juntas-Dpto Ambato s/ acción de plena jurisdicción.’

‘Municipalidad de Ushuaia c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ contencioso administrativo’ Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tierra del Fuego, 8-10-1997.

‘Maiztegui Marco, Felicitas c/Provincia de Tierra del Fuego s/ contencioso administrativo- medida cautelar’ Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tierra del Fuego, 9-8-2002.

‘Arguello Gladys Susana y Otros c/ Municipalidad de Río Grande s/ contencioso administrativo’ Cámara de Apelaciones de la Provincia de Tierra del Fuego, Sala Civil, Comercial y del Trabajo, 2-2-2010.

CSJN en ‘Astorga Bracht’ Fallos 327:4185.

**ANEXO E – FORMULARIO DESCRIPTIVO DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN****AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR TESIS DE POSGRADO O GRADO A LA UNIVERIDAD SIGLO 21**

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

<b>Autor-tesista</b> <i>(apellido/s y nombre/s completos)</i>	AGUIRRE MARIA FERNANDA
<b>DNI</b> <i>(del autor-tesista)</i>	35.356.088
<b>Título y subtítulo</b> <i>(completos de la Tesis)</i>	Interpretación de la interposición del Recurso Administrativo de Alzada en el marco de la Ley Provincial N°141 de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur.
<b>Correo electrónico</b> <i>(del autor-tesista)</i>	fernanda.aguirre343@gmail.com
<b>Unidad Académica</b> <i>(donde se presentó la obra)</i>	Universidad Empresarial Siglo 21

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

<b>Texto completo de la Tesis</b> <i>(Marcar SI/NO)<sup>[1]</sup></i>	SI
<b>Publicación parcial</b> <i>(Informar que capítulos se publicarán)</i>	

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

**Lugar y fecha:** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
**Firma autor-tesista**

\_\_\_\_\_  
**Aclaración autor-tesista**

Esta Secretaría/Departamento de Grado/Posgrado de la Unidad Académica:

\_\_\_\_\_  
Certifica que la tesis adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

\_\_\_\_\_  
Firma Autoridad

\_\_\_\_\_  
Aclaración Autoridad

Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado

[1] Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscriptas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63. Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación.

