

# Los recursos administrativos

por

HECTOR JORGE ESCOLÁ

Abogado. (Buenos Aires, R. Argentina.)

SUMARIO: I. *Concepto general de los recursos.*—II. *Los recursos en el procedimiento administrativo.*—III. *Definición de los recursos administrativos.* IV. *Elementos que caracterizan los recursos administrativos.*—V. *Definición de los recursos administrativos.*—VI. *Procedencia de los recursos administrativos.*—VII. *Naturaleza jurídica de la actuación del sujeto administrativo.*

## I. CONCEPTO GENERAL DE LOS RECURSOS

Recurrir es, en sentido general, acudir ante un Juez u otra autoridad con alguna demanda o petición, para que sea resuelta; es también acogerse al favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de una finalidad.

En el lenguaje forense, recurrir es entablar recurso contra alguna resolución, significando la expresión «recurso»—derivada del latín *recursus*—la acción y efecto de recurrir, o más precisamente la acción por medio de la cual se reclama de las resoluciones dictadas por la autoridad.

En el Derecho romano, y hasta el fin de la República, no se conocieron los recursos, ya que siendo la sentencia dictada por el Juez que las partes habían elegido libremente, su acatamiento era obligatorio, admitiéndose únicamente, en casos excepcionales, articulaciones tales como la *revocatio in duplum* o la *in integro restitutio*.

Hacia los comienzos del Imperio, e introducida presumible-

mente por una ley «Julio Judicial», aparece la apelación—el recurso por antonomasia—, originada en la facultad que tenía todo Magistrado de oponer su veto a la decisión de otro Magistrado igual o inferior, derecho que se denominaba *intercessio*.

Desde entonces, la idea de la necesidad de los recursos ha dominado en el ámbito del Derecho procesal, donde se los ha establecido, analizado y regulado, buscando asegurar el derecho de defensa de las partes, al mismo tiempo que la legalidad de la sentencia o resolución dictada por el Juez o autoridad correspondiente.

En el orden procesal, en efecto, incumbe a las partes la atribución de controlar la actuación del Juez, impugnando las resoluciones que éste dicte, cuando no se ajustan a las normas legales prescritas para cada caso (1).

Así, el recurso es el medio que la ley concede a las partes para obtener que una resolución o sentencia judicial sea modificada o dejada sin efecto. El fundamento del recurso reposaría en una idea o aspiración de justicia, que hace que el principio de inmutabilidad de la cosa juzgada ceda ante la posibilidad de la existencia de una sentencia injusta, contraria al derecho (2).

No hemos de referirnos aquí a la relación que existe entre el régimen de los recursos y la democracia y entre los recursos y la justicia, temas esbozados por RODRÍGUEZ ROSSI en una reciente obra (3).

Baste consignar que, actualmente, repugna a nuestra mentalidad jurídica la existencia de resoluciones o disposiciones que sean irrecurribles, lo que sólo se admite en casos de menor cuantía, generalmente en mira a la celeridad que requieren ciertos procedimientos especiales.

En conclusión, pues, puede afirmarse que el recurso es el medio por el cual las partes pueden promover el contralor de la lega-

---

(1) ALSINA: *Tratado teórico-práctico de Derecho procesal civil y comercial*, t. II, págs. 601-602. Buenos Aires, 1942.

(2) ALSINA: *Tratado teórico-práctico de Derecho procesal civil y comercial*, t. II, pág. 602. Buenos Aires, 1942. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO: *Estudios de Derecho procesal*, t. II, págs. 23 y sigs. Madrid, 1934.

(3) RODRÍGUEZ ROSSI: *Los recursos en la Provincia de Buenos Aires*, páginas 26 y sigs. Buenos Aires, 1963.

lidad de la sentencia de un Juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente les corresponde (4).

## II. LOS RECURSOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Si la sentencia dictada por un Juez puede ser recurrida, articulándose para ello los distintos medios previstos por el Derecho procesal, los actos y decisiones de la Administración pública pueden ser también impugnados por medio de los recursos admitidos por las leyes de procedimiento administrativo.

En los países en que, como en España, este procedimiento se encuentra debidamente regulado y acorde con las exigencias de la doctrina, se ha afirmado una tendencia unitaria, de modo que los recursos que pueden deducirse contra los actos de la Administración se encuentren previstos en la misma Ley de Procedimiento administrativo, aunque sea en forma general (5).

En la Argentina, por el contrario, se siente la carencia de una legislación de tal tipo, ya que sólo existe una regulación esquemática e insuficiente de los procedimientos y recursos administrativos, no siempre bien conocida por los administrados y muchas veces mal aplicada por los funcionarios administrativos.

---

(4) Corte Suprema de Justicia Nacional, *Revista Jurídica Argentina La Ley*, t. 76, pág. 650. En este fallo se expresa que «el derecho de apelar es el derecho a tratar de obtener en una instancia superior, para resguardo de la mejor defensa, la revisión de lo decidido en cuanto el apelante entiende que le causa agravio». Si este criterio puede resultar admisible en el ámbito del procedimiento judicial, nos parece demasiado restringido si se le aplica al procedimiento administrativo y en especial a los recursos administrativos, donde el propósito esencial es la legalidad de la actividad de la Administración pública.

(5) GONZÁLEZ PÉREZ: *Los recursos administrativos*, págs. 26-27. Madrid, 1960. Este autor cita la siguiente bibliografía: AMORÓS RICA: «El procedimiento administrativo español», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, junio 1949, págs. 698-733. GASCÓN Y MARÍN: «Necesidad de un código de procedimiento administrativo», en *Revista de Estudios Políticos*, número 48, págs. 39-40. LÓPEZ RODÓ: «El procedimiento administrativo en España», *O Direito*, 1949, fasc. 4.º, págs. 275-292. ROYO-VILLANOVA: «El procedimiento administrativo como garantía jurídica», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, págs. 109-110. GUAITA: «Los recursos de queja y nulidad», en *Estudios en honor de Gascón y Marín*, pág. 509. Madrid, 1952. VILLAR Y ROMERO: *Derecho procesal administrativo*, 2.ª ed., pág. 17.

Son muchas las peticiones y alegaciones que se pueden efectuar ante la Administración, siendo muy diverso, también, su carácter y objeto. Pero los recursos se tipifican, específicamente, por el hecho de constituir una impugnación formulada contra decisiones de la Administración, es decir, una objeción del acto dictado, que queda así cuestionado por la sustancia del recurso (6).

Los recursos administrativos se nos aparecen así como una parte importantísima del procedimiento administrativo, en el que deben estar integrados, connotados por ese carácter de impugnación que les da su propia y especial fisonomía.

### III. DEFINICION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Varias son las definiciones que se han dado de los recursos administrativos.

SAYAGUES LASO sostiene que son «los distintos medios que el derecho establece para obtener que la Administración, en vía administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque» (7).

Este autor aclara que esa definición comprende tan sólo los recursos que son dirigidos contra los actos administrativos y que tienen lugar en vía administrativa, quedando excluidos aquellos otros que tienen una finalidad distinta, como ser los que persiguen la remoción de un funcionario.

Asimismo, en base al concepto expresado, se diferencian los recursos administrativos de las acciones contenciosas, ya que mientras que los primeros se cumplen ante la Administración, que actúa como tal, aunque en una función especial, en las segundas, en cambio, el órgano competente actúa plenamente, cumpliendo una función típicamente jurisdiccional, siendo la resolución de las acciones contenciosas una sentencia.

Para GONZÁLEZ PÉREZ, el recurso administrativo puede definirse

---

(6) GONZÁLEZ PÉREZ: *Los recursos administrativos*, pág. 23. Madrid, 1960. BIELSA: *Cuestiones de jurisdicción. Acciones y recursos*, pág. 240. Buenos Aires, 1956.

(7) SAYAGUES LASO: *Tratado de Derecho administrativo*, t. I, pág. 471. Montevideo, 1959.

«como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de ese carácter» (8).

No por sintética deja esta definición de presentar al intérprete todas las características diferenciales del recurso administrativo, que pueden resumirse así:

a) impugnación, o sea, observación de un acto anterior, con el propósito de que, mediante un nuevo procedimiento, la Administración se pronuncie sobre su nulidad, anulación o reforma;

b) dirigida contra un acto administrativo, excluyéndose así aquellos procedimientos que tienen por finalidad otros efectos distintos, como ser la observación de la conducta de un funcionario, etc.;

c) deducida ante un órgano de la Administración, o sea, planteada en vía administrativa, incluso ante el mismo órgano que dictó el acto impugnado. Cuando el recurso se plantea ante un órgano independiente, distinto de los que componen la Administración activa, aun cuando forme parte de la Administración, tiene el carácter de un recurso o acción contenciosa.

GARRIDO FALLA expresa que «en un sentido amplio, el recurso puede definirse como una pretensión deducida por quien esté legitimado para ello ante un organismo competente y destinada a obtener la revisión, por motivos de legalidad, de un acto administrativo determinado», para concretar más adelante que «los recursos administrativos en sentido estricto son los que se presentan y sustancian ante los órganos activos de la Administración», de modo que «la autoridad que resuelve el recurso es al mismo tiempo la competente para resolver, por vía de gestión, las propias cuestiones a que el recurso se refiere» (9).

Entre nosotros, BIELSA sostiene que «es recurso administrativo todo medio de sustancia jurisdiccional con el cual se defiende un derecho subjetivo o un interés legítimo» (10).

Esta definición, formulada en sentido lato, presupone que no

---

(8) GONZÁLEZ PÉREZ: *Los recursos administrativos*, pág. 21. Madrid, 1960.

(9) GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. III, páginas 20-21. Madrid, 1963.

(10) BIELSA: *Derecho administrativo*, t. IV, pág. 303. Buenos Aires, 1947. Véase también sus *Principios de Derecho administrativo*, págs. 300 y siguientes, Buenos Aires, 1963, donde recalca especialmente que estos recursos son de sustancia, pero no de régimen jurisdiccional.

todo medio destinado a contribuir a la revisión de un acto administrativo es, por ello solo, un recurso administrativo, ya que como el mismo BIELSA destaca, la denuncia, la mera reclamación y el recurso graciable no son, a pesar de llegar a la observación de los actos irregulares, un recurso del tipo de los que ahora tratamos.

Dentro de este concepto se admite que los recursos administrativos pueden ser deducidos tanto para defender un derecho en sentido estricto (recurso subjetivo) como para defender un interés legítimo (recurso objetivo) (11).

En general, todas las definiciones coinciden con las que hemos examinado, destacando como elementos diferenciales del recurso administrativo los siguientes: 1.º, impugnación; 2.º, de un acto administrativo; 3.º, cumplida en vía administrativa; 4.º, con el objeto de que se confirme, modifique o revoque el acto impugnado.

Esas parecerían ser, pues, las notas definitorias de los recursos administrativos, que permitirían distinguirlos de otros procedimientos de contralor cumplidos ante la Administración.

No obstante, un análisis más detenido de las características de este tipo de recursos permite obtener otros elementos específicos que posibilitan alcanzar una definición, a nuestro juicio, más completa y clara, permitiendo una individualización más segura de los recursos administrativos.

#### IV. ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Estudiando los distintos tipos de recursos administrativos, tal como han sido reconocidos por la doctrina, y teniendo en cuenta su distinto valor y significado jurídico, es posible llegar a precisar la existencia de los siguientes elementos que los caracterizan:

A) Los recursos administrativos constituyen siempre una actividad de contralor. En efecto, cualquiera que sea la forma que los mismos adopten, estos recursos no son sino un juicio lógico-jurídico sobre la actividad administrativa impugnada, es de-

---

(11) BIELSA: *Derecho administrativo*, t. IV, pág. 303. Buenos Aires, 1947.

cir, una apreciación sobre si esa actividad se encuentra o no conforme al derecho, sobre si es legítima, juicio que se expresa en la resolución que pone fin al recurso, dictada por el órgano competente.

De lo expuesto se deduce, en primer lugar, que si al plantear un recurso administrativo, el que lo hace formula una impugnación del acto o decisión observado, el recurso en sí no constituye una impugnación, sino más bien el modo por el que se llega a determinar si la misma, en los términos en que ha sido fundada, es o no admisible, lo que se comprueba luego de verificar si el acto o decisión en cuestión se ajusta o no a las normas jurídicas que le son aplicables.

Por lo demás, el recurso se constriñe solamente al examen de la procedencia o improcedencia de la impugnación efectuada por la parte interesada o de las circunstancias que surjan en el mismo recurso, sin considerar el resto de los elementos integrativos del acto o decisión, que se hallan cubiertos por la presunción de legitimidad inherente a la actividad administrativa, aun cuando pueden presentarse excepciones a este principio general.

B) Los recursos administrativos constituyen una actividad de contralor administrativo, o sea, que se lleva a cabo por los órganos de la misma Administración, ya se trate de órganos especializados o comunes, pero siempre integrantes de la llamada Administración activa.

Son, pues, los órganos administrativos, y muchas veces el mismo órgano que dictó el acto objetado, los que consideran y resuelven el recurso, lo que ha dado lugar a que se diferencien, sobre tal base, los recursos administrativos de los llamados recursos contenciosos, que están a cargo de órganos independientes, que aunque sean administrativos no integran, sin embargo, la Administración activa, cumpliendo una función exclusivamente jurisdiccional (12).

C) Los recursos administrativos constituyen una actividad de contralor de tipo represivo, o como nosotros la hemos denominado, correctivo.

Es sabido que cualquier actividad de contralor puede ejercerse

---

(12) VEDEL: *Droit administratif*, t. II, págs. 227 y sigs. París, 1959.

en dos oportunidades distintas: *a*), antes de que se dicte el acto en cuestión; y *b*), después de que éste se haya dictado.

En el primer caso, el contralor adquiere un carácter preventivo, es decir, que se cumple mientras se desarrollan los procesos de formación del acto administrativo, a fin de lograr, por un examen previo de los distintos elementos componentes del acto a dictarse, que éste sea regular y legítimo en todos sus aspectos.

Las consultas y asesoramientos y la intervención preventiva son, entre otros, los procedimientos más comunes del contralor preventivo, que la Administración cumple directamente y por su propia iniciativa, impulsada por esa exigencia y esa necesidad, a que ya hemos hecho referencia, de que sus actos sean legítimos.

En otros casos, en cambio, la acción de contralor se dirige sobre un acto administrativo ya dictado, para examinarlo y expresarse sobre su legitimidad.

Dentro de esta categoría figuran, especialmente, los recursos administrativos, que siempre se articulan respecto de actos ya pronunciados por la Administración.

Este contralor *a posteriori*, de innegable trascendencia, viene en realidad a completar o complementar al contralor preventivo. En efecto, todo lo que éste no haya podido eliminar, todos los defectos que hayan podido superar ese examen previo, pueden ser obviados por esta acción ulterior de contralor.

Partiendo del supuesto de que el contralor *a posteriori* casi siempre tiende a lograr una modificación o corrección del acto administrativo impugnado, algunos autores lo denominan «represivo» (13), siendo preferible, a nuestro juicio, designarlo como «correctivo», es decir, indicando que busca la corrección del acto irregular, subsanando las deficiencias que pueda presentar, o si son muy graves, reemplazándolo por otro acto regular.

D) Los recursos administrativos sólo se originan por la instancia de una parte interesada, que es quien los articula y promueve, determinando, asimismo, el objeto y dirección inicial de la impugnación que a tal fin efectúa.

La Administración no puede, de oficio, tramitar un recurso

---

(13) HEREDIA: *Contralor administrativo sobre los entes autárquicos*, página 53. Buenos Aires, 1942.



administrativo, y los actos no impugnados por esta vía quedan, pues, válidos y eficaces, sin que su ejecución pueda ser cuestionada, salvo cuando existan otras formas de contralor posibles.

E) Los recursos administrativos constituyen formas de contralor de tipo jurisdiccional (14).

Normalmente, y según las regulaciones existentes, estos recursos se desenvuelven mediante una verdadera discusión desarrollada entre dos partes, aunque una de ellas—la Administración—lo sea sólo en forma aparente.

Son comunes así, dentro de los recursos administrativos, el ofrecimiento y producción de pruebas, las mutuas alegaciones, los informes recíprocos, así como un cierto procedimiento semejante, en alguna forma, al que se aplica ante los órganos judiciales. Así ocurre, por ejemplo, en nuestro recurso jerárquico, tal como ha sido establecido por el Decreto número 7.520/44 y sus complementarios.

Pero, además, tiene especial importancia, como hemos de verlo más adelante, la especial actuación que, en estos recursos, corresponde al sujeto administrativo, entendido por tal el órgano administrativo que ha de resolver la impugnación efectuada. La forma y contenido de esa actuación es la que, a nuestro juicio, otorga verdadero carácter jurisdiccional a los recursos administrativos.

Cuando estos requisitos no se dan, cuando no puede deslindarse esa sustancia jurisdiccional, no existirá con propiedad un recurso administrativo, sino otras formas de contralor de tipo puramente administrativo.

F) Los recursos administrativos se deducen contra actos administrativos y en procura de otro acto administrativo que sustituya, modifique o revoque el que ha sido objetado, totalmente, o al menos en la parte motivo de la impugnación (15).

En consecuencia, y si entendemos que son actos administrativos aquellas declaraciones unilaterales de voluntad de la Admi-

---

(14) GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. III, página 117, Madrid, 1963, quien señala que «en el ejercicio de sus competencias la Administración está dotada de auténticas facultades jurisdiccionales, bien que éstas no se ejerciten a través del esquema formal del proceso».

(15) ROYO-VILLANOVA: *Elementos de Derecho administrativo*, t. II, página 887. Valladolid, 1955.

nistración que producen efectos jurídicos subjetivos (16), tales recursos no procederán respecto de los contratos administrativos, por ser plurilaterales, ni contra los reglamentos y otros actos que no afecten en forma subjetiva y directa a los administrados (17).

G) Los recursos administrativos tienen por finalidad el mantenimiento de la juridicidad de la actividad administrativa, garantizando, concomitantemente, los derechos e intereses de los administrados.

Es innegable que, en su origen, estos recursos respondieron, fundamentalmente, al objetivo de lograr proteger esos derechos e intereses. Pero esta idea, puramente individualista, fue siendo reemplazada por una concepción de mayor valor social, según la cual, si bien siempre subsiste como finalidad esa defensa subjetiva, el objeto primordial es ahora el de asegurar la juridicidad administrativa, en el complejo alcance que ya se conoce, y con ella el interés de la Administración, que surge de las mismas normas jurídicas que regulan su actuación (18).

De tal modo, al instar los recursos administrativos, los particulares, defendiendo sus derechos e intereses, concurren a mantener la regularidad administrativa y el predominio del principio de legalidad, sobre cuya trascendencia es innecesario insistir.

Resumiendo lo expuesto, podemos concluir que los recursos administrativos presentan las siguientes características diferenciales:

- a) Constituyen una actividad de contralor.
- b) Constituyen una forma del contralor administrativo.
- c) Dicho contralor se actúa en forma represiva o correctiva.
- d) Se promueven a instancia de parte interesada.
- e) La actividad de contralor es de tipo jurisdiccional.
- f) Se deducen contra actos administrativos; y

---

(16) SAYAGUES LASO: *Tratado de Derecho administrativo*, t. I, págs. 142, 143, 381 y 388. Montevideo, 1959.

(17) Así, un reglamento podrá ser impugnado en un recurso administrativo, pero sólo en cuanto sirve de fundamento a un acto directo llevado a cabo por la Administración contra el administrado. Una impugnación genérica de un reglamento, sin que exista este nexo precedente, no nos parece viable por la forma de un recurso en sede administrativa.

(18) GARCÍA OVIEDO: *Derecho administrativo*, t. I, págs. 657 y sigs. Madrid, 1959.

g) Tienen por finalidad el mantenimiento de la jurisdicción administrativa y, además, la protección y garantía de derechos e intereses de los administrados.

## V. DEFINICION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En base a las consideraciones indicadas, podemos definir los recursos administrativos diciendo que son *una actividad de contralor administrativo correctivo, de tipo jurisdiccional, que se promueve a instancia de parte interesada contra un acto administrativo, con el objeto de mantener la jurisdicción de la actividad de la Administración, concurriendo, al mismo tiempo, a garantizar los derechos e intereses de los administrados.*

Algunos autores señalan que los recursos administrativos constituyen el presupuesto necesario de la impugnación de los actos administrativos en la vía jurisdiccional. Conforme a ello, para que pueda ser admitido el recurso contencioso-administrativo es menester que previamente se haya agotado la instancia administrativa, es decir, que se hayan tramitado estos recursos hasta agotar sus posibilidades (19).

No obstante, estimamos que esta circunstancia no constituye una nota diferencial de los recursos administrativos, como alguna vez se ha sostenido, ya que es externa a los mismos, siendo simplemente un recaudo que habilita la vía contencioso-administrativa, una condición de esta acción, que debe ser valorada al estudiar este último tipo de recurso.

GARRIDO FALLA ha sostenido que entender que los recursos en vía administrativa no son sino un presupuesto de la impugnación procesal, constituye no sólo un erróneo punto de vista, sino que, además, implica un peligroso estímulo para la Administración, para que ésta olvide el verdadero sentido que la vía de recurso tiene y el delicado papel que en ella le está reservado (20).

---

(19) GONZÁLEZ PÉREZ: *Los recursos administrativos*, pág. 23. Madrid, 1960.  
BIELSA: *Derecho administrativo*, t. IV, págs. 347 y sigs. Buenos Aires, 1947.

(20) GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. III, páginas 117-118. Madrid, 1963.

## VI. PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En el Derecho procesal común es un principio aceptado el de que sólo son admisibles los recursos previstos por la ley, que pueden ser articulados únicamente en aquellos casos especialmente determinados.

Cuando no existe una norma que establezca el recurso, éste no puede plantearse; la sentencia o resolución del Juez queda, por ende, firme e irrevocable. Así ocurre, por ejemplo, con la mayoría de los autos interlocutorios de un proceso, que son inapelables.

En el procedimiento administrativo, en cambio, la situación es muy distinta y se admite que los recursos administrativos proceden por principio, sin que se requiera la existencia de textos legales que expresamente los establezcan para el caso de que se trate.

Es por ello que, como lo señala SAYAGUES LASO, «como norma general, procede el recurso de reposición ante la misma autoridad que dictó el acto y el recurso jerárquico cuando el órgano está sometido a jerarquía» (21).

En consecuencia, debe entenderse que, dentro del procedimiento administrativo, siempre habrá lugar a la articulación de recursos, como medio de posibilitar el examen de las impugnaciones que de los actos administrativos hayan efectuado los particulares.

Es de señalar, no obstante, que en algunos casos, y por razones que se derivan, más que nada, de los ordenamientos legales vigentes, suele hacerse un distingo entre los recursos que se consideran ordinarios y aquellos que no revisten ese carácter.

Dentro de este sistema, los recursos ordinarios—verbigracia, el de alzada—procederán siempre, mientras que aquellos que no sean ordinarios—el de revisión, por ejemplo—sólo serán admisibles en los casos establecidos por la ley (22).

---

(21) SAYAGUES LASO: *Tratado de Derecho administrativo*, t. I, páginas 471-472. Montevideo, 1959.

(22) ROYO-VILLANOVA: *Elementos de Derecho administrativo*, t. II, página 889. Valladolid, 1955.

Este distingo no es, sin embargo, enteramente aceptado, pareciendo más lógico exigir, únicamente, que el recurso deducido sea de los previstos genéricamente por la legislación, lo que bastaría para dar lugar a su viabilidad.

Por ello, consideramos que debe aceptarse el principio de que, aun no existiendo una disposición que lo autorice expresamente, siempre procederá la articulación de los recursos administrativos, principio general que reconoce los siguientes fundamentos:

a) Si la actividad administrativa debe ser, necesariamente, ajustada al derecho, y si la misma Administración está interesada en que así sea, debe considerarse como una exigencia inherente a ese interés jurídico la admisibilidad, sin restricciones, de los recursos que concurren precisamente a lograr la juridicidad de los actos administrativos.

b) Si el contralor administrativo encuentra su fundamento en el mismo orden jurídico que tiende a proteger y si no es posible concebir una actividad administrativa libre de todo contralor, va de suyo que los recursos administrativos—que son una forma de ese contralor—tendrán siempre cabida, sin que exista un interés contrario que pueda alegarse válidamente para objetar su interposición.

c) Si se reconoce que la Administración pública es, en sí, una estructura jerárquica, cuyo órgano máximo es, entre nosotros, el Poder ejecutivo, puede admitirse que, en verdad, no habrá decisión administrativa sino cuando ésta sea la expresión de ese órgano superior; por ello, y a fin de alcanzar ese pronunciamiento final, que se torna esencial, siempre existirá la posibilidad de plantear los recursos que sean conducentes a obtener esa última decisión del Poder administrador.

Ahora bien, la procedencia genérica de los recursos administrativos, ¿puede ser dejada sin efecto por una norma legal expresa que declare irrecurrible un acto administrativo cualquiera?

La solución de este problema surge del principio que es clave y dominante en toda esta materia y al que siempre volvemos a referirnos: la juridicidad de la actividad administrativa.

Dice al respecto ALVAREZ-GENDÍN: «La Administración debe respetar esta normatividad jurídico-administrativa y sus propios

actos creadores de situaciones jurídicas subjetivas, siempre que estos actos estén dentro de la ley en un sentido material... Deben respetarse, pues, el Derecho subjetivo y todos los actos administrativos susceptibles de crear derechos subjetivos; y al efecto se instituye un procedimiento contencioso que garantiza la sustantividad del Derecho administrativo y muy esencialmente los derechos subjetivos de los administrados que, al amparo del aludido Derecho normativo, objetivo, posean, gocen o disfruten los particulares; en suma, se instituyen las garantías jurídico-administrativas» (23).

De lo expuesto se deduce que si los recursos administrativos, como forma del contralor administrativo, concurren a garantizar la juridicidad de la actividad de la Administración pública y, además, la integridad de los derechos subjetivos, no es posible concebir la existencia de actos administrativos irrecurribles, ya que de este modo se llegaría a admitir la posibilidad de consolidar actos ilegítimos o que vulneren esos derechos subjetivos, sin que exista medio que permita poner fin o enmendar esa situación anómala, lo que repugna a los principios básicos del Derecho administrativo y afecta, asimismo, el derecho de defensa de los administrados, al cerrarles una vía fácil y simple en la que podrían hacer valer sus objeciones y observaciones.

No altera lo expuesto el reconocimiento de que, en esos casos, siempre quedaría abierta la revisión de los actos administrativos en la vía jurisdiccional, posible de inmediato desde que no sería factible recurrir en la instancia administrativa. Tal situación implicaría, en realidad, privar a los administrados de una garantía inmediata, obligándolos a recurrir a un proceso, siempre complicado y que exigiría mayores esfuerzos (24).

Por lo demás, es una necesidad innegable de la Administración pública el controlarse por sus propios órganos, ya sea por aquellos que dictaron el acto objetado o por los superiores del

---

(23) ALVAREZ-GENDÍN: *Teoría y práctica de lo contencioso-administrativo*, pág. 16. Barcelona, 1960.

(24) GONZÁLEZ PÉREZ: *Los recursos administrativos*, pág. 26. Madrid, 1960. ROYO-VILLANOVA: «El procedimiento administrativo como garantía jurídica», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, pág. 109.

mismo, hasta lograr la decisión definitiva del máximo órgano administrativo (25).

Debe admitirse, pues, que no cabe declarar la irrecurribilidad de los actos administrativos, en especial cuando éstos pueden afectar los derechos subjetivos de los administrados.

Si tal irrecurribilidad hubiera sido dispuesta por la ley, la misma debe tenerse por inválida y no escrita, y atacarse la norma que tal cosa disponga como inconstitucional, al afectar, por disminución, las garantías de libre defensa.

## VII. NATURALEZA JURIDICA DE LA ACTUACION DEL SUJETO ADMINISTRATIVO

Hemos dicho ya que los recursos administrativos constituyen formas de contralor de tipo jurisdiccional (26).

Conviene ahora ahondar en ese concepto, examinando la naturaleza jurídica de la función que, dentro de estos recursos, cumple el sujeto administrativo.

ROYO-VILLANOVA ha señalado que la Administración pública «es una actividad dirigida al cumplimiento de los fines del Estado» (27).

Para el logro de esos fines, la Administración desarrolla una actividad diversificada, en la que se destaca, según una conocida distinción, la actividad jurídica y la actividad social (28).

Pero, fundamentalmente, la Administración pública se caracteriza por decidir y ejecutar los actos que son necesarios para alcanzar las finalidades propuestas, y esa función es, sin duda, su atribución esencial. Esa es, en efecto, la Administración «activa», la que realiza los servicios públicos, atiende a las distintas necesidades sociales, cumple las funciones de policía, etc.

---

(25) ALVAREZ-GENDÍN: *Teoría y práctica de lo contencioso-administrativo*, pág. 16. Barcelona, 1960.

(26) Esa es también la opinión sostenida por MARIENHOFF en su *Tratado de Derecho administrativo*, publicado recientemente en Buenos Aires.

(27) ROYO-VILLANOVA: *Elementos de Derecho administrativo*, t. I, páginas 349 y sigs. Valladolid, 1955.

(28) BIELSA: *Derecho administrativo*, t. I, páginas 143 y sigs. Buenos Aires, 1947. ROYO-VILLANOVA: *Elementos de Derecho administrativo*, t. I, página 351. Valladolid, 1955.

La Administración activa, como es sabido, actúa dentro de los límites del derecho; sus atribuciones están determinadas de modo más o menos determinado, según los casos; sus objetivos están prefijados; sus posibilidades, señaladas. El derecho, en efecto, regula el desenvolvimiento de la Administración activa; pero el derecho no es, en sí mismo, la finalidad de esa actividad administrativa.

Pero existen otros casos en los que la actividad administrativa se concreta en una decisión por la cual se resuelve una cuestión de derecho, que ha sido planteada invocando la violación de un derecho subjetivo o un interés legítimo (29).

Aquí, la Administración pública no atiende directamente a la prestación de un servicio, no llena una necesidad o un requerimiento social inmediato. Por el contrario, la actividad administrativa se centra en la formulación de un juicio lógico-jurídico que declara si ha existido o no la violación de un derecho, de una norma legal. En estos casos, el derecho es, en sí mismo, el objeto inmediato de la actividad administrativa, si bien puede sostenerse que, en forma mediata, también lo es el interés general, el interés público.

Nace así el acto administrativo jurisdiccional, que en sentido material no es sino una decisión «por la cual se resuelve una cuestión de derecho que se pretende lesionado o violado, lo cual supone una controversia, recurso o conflicto» (30).

De tal suerte, la Administración pública obra en una doble función: por un lado, decide y ejecuta todo lo que es preciso para cumplir las finalidades que le son asignadas; por el otro, resuelve cuestiones de derecho, declarando lo que sea procedente y haciendo del orden jurídico una finalidad, un objeto directo de su actuación.

Esta dualidad de funciones explica suficientemente esa aparen-

---

(29) BIELSA: *Derecho administrativo*, t. I, págs. 168 y sigs. Buenos Aires, 1947.

(30) BIELSA: *Derecho administrativo*, t. I, pág. 171. Buenos Aires, 1947. Este autor cita la opinión de FRAGA, para quien «el primer elemento del acto jurisdiccional consiste en la declaración que se haga de la existencia de tal conflicto». Véase KELSEN: *La teoría pura del derecho*, pág. 115. Buenos Aires, 1946.



te contradicción, esa presunta anomalía que algunos autores señalan al indicar que, en la vía administrativa, es muchas veces el mismo órgano que dictó el acto impugnado el que resuelve la impugnación formulada por los administrados.

Al dictar el acto, dicho órgano ha actuado en función de Administración activa; al resolver la impugnación lo hace cumpliendo una función distinta: una función jurisdiccional. De tal modo, si materialmente se trata del mismo órgano administrativo, funcionalmente su carácter ha variado, su objeto es otro y, por ende, adquiere la objetividad necesaria para cumplir esa nueva finalidad.

La actividad jurisdiccional de la Administración pública no guarda perfecta identidad con la que desarrollan los órganos del Poder judicial; y esa diferencia se evidencia, entre otras circunstancias, en cuanto se piensa que la Administración queda ligada por el propio acto jurisdiccional que ha dictado, mientras que los órganos judiciales dictan sus actos jurisdiccionales—la sentencia—y permanecen totalmente ajenos a los efectos de los mismos, que sólo obligan a las partes que concurrieron al litigio (31).

No obstante, esa conclusión aparece desvirtuada si se admite que el acto administrativo jurisdiccional, dictado por el órgano administrativo que ha actuado en función jurisdiccional, no obliga a éste como tal, sino que obliga a dicho órgano—o a otros órganos inferiores—, en cuanto cumple funciones de administración activa.

De este modo se daría también, en el caso de la actuación jurisdiccional administrativa, el mismo recaudo que hemos señalado como propio de los órganos judiciales.

El sujeto administrativo cumple, pues, en los recursos administrativos una función jurisdiccional que concluye y se concreta al dictar un acto de ese tipo, que pone fin a la controversia o contienda sobre una cuestión de derecho articulada por los administrados en el recurso deducido.

---

(31) Véase FÁBREGAS DEL PILAR Y DÍAZ DE CEVALLOS: *Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas*, pág. 79, núm. 7. Madrid, 1943. GARCÍA OVIEDO: *Derecho administrativo*, t. I, pág. 210, nota 77, Madrid, 1959, donde cita opiniones de PUGET, MALEVILLE, CLAVERO AREVALO y FRAGA.