

## MODIFICACIONES DE LA LEY 19.549. IMPACTO EN EL MARCO DE LOS PROCESOS

MARÍA DE LOS MILAGROS MARRA  
Docente de la Facultad de Derecho de la  
Universidad Nacional de José Clemente Paz.

MACARENA MARRA GIMÉNEZ  
Profesora de la Facultad de Derecho de la  
Universidad Nacional de José Clemente Paz; Jueza  
en lo Contencioso Administrativo Federal.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Ámbito de aplicación. 3. Denuncia de ilegitimidad. 4. Interrupción de plazos por articulación de recursos administrativos o acciones judiciales. 5. Vías de hecho y fuerza ejecutoria de los actos. 6. Efectos de la declaración judicial de nulidad de un acto administrativo. 7. Impugnación judicial de actos administrativos. 8. Plazos dentro de los cuales debe deducirse la impugnación (por vía de acción o recurso). 9. Amparo por mora de la Administración. 10. Reclamo administrativo previo a la demanda judicial. 11. Conclusión.

### **I. INTRODUCCIÓN**

En el presente trabajo intentaremos detallar las principales modificaciones que la Ley 27.742 (B.O. 8/07/2024) realizó en la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA) que impactan en la tramitación de los procesos judiciales. Ello, desde la perspectiva que suscita el hecho de no haberse sancionado un código procesal contencioso administrativo nacional, a diferencia de lo que sucede con otras jurisdicciones locales, que regule la tramitación de las causas que involucran los conflictos entre la ciudadanía y el Estado Nacional, regidas por el derecho administrativo.

### **2. ÁMBITO DE APLICACIÓN**

En lo que respecta a este tópico, las modificaciones introducidas por la Ley 27.742 al texto original de la Ley 19.549, conducen a afirmar que frente al ejercicio de la función administrativa en sentido material será aplicable la LPA, ya sea de manera directa o supletoria.

Para disipar dudas en cuanto a su aplicación, la norma modificatoria ha establecido expresamente que ésta será de aplicación directa los todos los poderes del Estado; esto es, Poder Legislativo, Poder Judicial y Ministerio Público de la Nación.

De lo expuesto, se advierte que, si bien no menciona expresamente al Consejo de la Magistratura, este debe considerarse incluido en tanto es un órgano permanente del Poder Judicial de la Nación que ejerce la competencia prevista del art. 114 de la Constitución Nacional, conforme lo dispone el art. 1º de la Ley 24.937. Igual situación se vislumbra con relación al Ministerio Público de la Defensa, de conformidad con lo dispuesto en la ley 27.149.

Ahora bien, en cuanto a su aplicación al Poder Judicial de la Nación, cabe indicar que mediante la Acordada 34/2024 de fecha 04/11/2024, se expidió la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el sentido que si bien compartía el criterio de actualización y modernización de las normas que regían los procedimientos administrativos, ratificó y mantuvo la vigencia del Reglamento para la Justicia Nacional y de todos los procedimientos especiales existentes en el Poder Judicial de la Nación. En la misma línea, precisó que Ley 19.549, con sus modificaciones, sólo sería aplicable al ejercicio de la superintendencia de la Corte y de los restantes tribunales del Poder Judicial de la Nación, cuando los procedimientos lo establezcan de manera expresa y en la medida y carácter que dicha remisión disponga. Seguidamente, estableció que llevaría adelante una paulatina adaptación de los regímenes especiales –mediante la Secretaría de Desarrollo Institucional, con la intervención que pueda requerir de la Secretaría Jurídica General y de la Secretaría General de Administración, revise el Reglamento para la Justicia Nacional y los regímenes especiales–. A fin de realizar la mentada adaptación, el Máximo Tribunal dictará las medidas adecuadas al Poder del Estado que permitan una ordenada aplicación de las disposiciones y principios de la Ley 19.549 (texto actualizado conforme la Ley 27.742). Así, si bien la LPA será aplicable al Poder Judicial de la Nación siempre y cuando estemos en presencia de función materialmente administrativa, con el dictado de la citada acordada, el Máximo Tribunal ha expuesto su posición como órgano máximo del Poder Judicial frente a las competencias atribuidas por la Constitución Nacional.

Por su parte, la norma en su redacción actual aclara que la ley no se aplicará a las Empresas del Estado, Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras sociedades y demás organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga, directa o indirectamente, participación total o mayoritaria, en el capital o en la formación de las decisiones societarias, que se registrarán en sus relaciones con terceros por el Derecho Privado, así como el Banco de la Nación Argentina y cualquier otra entidad financiera o bancaria de titularidad del Estado nacional.

Sin perjuicio de la aclaración introducida con la reforma, cierto es que la exclusión de su aplicación a las figuras societarias que utiliza el Estado para llevar adelante actividades comerciales o industriales, se encuentra expresamente prevista en las diferentes normas que las rigen<sup>1</sup>, frente a la necesidad de agilidad y dinamismo propia de las actividades que despliegan. Sin embargo, no puede soslayarse que las mentadas disposiciones aportan mayor claridad, sobre todo para determinar la competencia muchas veces cuestionada entre el fuero Contencioso Administrativo y el Civil y Comercial Federal, a raíz de la proliferación que tuvieron estas figuras societarias de los últimos tiempos y los consecuentes conflictos que derivan en reclamos judiciales.

Mención especial cabría formular respecto del Banco Central de la República Argentina ya que, por tratarse de una entidad autárquica de conformidad con lo dispuesto en el art. 1° de la Ley 24.144, debe considerarse incluido en la aplicación directa contemplada en el art. 1° (i), atento la ampliación legislada en este sentido, y con ello, modificado también el citado artículo de su Carta Orgánica que disponía la exclusión a su respecto de las normas que con carácter general fueran dictadas para la Administración Pública Nacional.

Sin embargo, sobre este aspecto de exclusión de aplicación de la LPA a estas figuras societarias, cabe tener presente que de conformidad con lo dispuesto en el inc. c), *in fine* del art. 1° en comentario la reforma faculta al Jefe de Gabinete de Ministros, previo dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación y a petición de parte interesada, a "...someter la controversia al ámbito del derecho público siempre que, para la solución del caso, conforme con el derecho en juego, resulte relevante la aplicación de una norma o principio de derecho público". La petición debe formularla "la parte interesada", es decir no procedería de oficio y como tal, podrá ser revisada en sede judicial, teniendo en cuenta que una decisión estimatoria implicará que los principios e instituciones de propios de la materia resulten aplicables a las relaciones jurídicas vinculadas con las formas societarias y determinar así, el fuero que resulte competente para dirimir los conflictos que se susciten.

Finalmente, cabe considerar que el inc. d) establece que la ley se aplicará a: "los organismos militares y de defensa y seguridad, salvo en las materias regidas por leyes especiales y en aquellas cuestiones que el Poder Ejecutivo excluya por estar vinculados a la disciplina y al desenvolvimiento técnico y operativo de las respectivas fuerzas, entes u organismos". En este aspecto, no debe soslayarse la modificación del criterio anterior expuesto en la jurisprudencia de la CSJN en virtud de la cual, se sostuvo que, dado la exclusión que se preveía en el art. 1°, los

1 Conf. art. 6° de la Ley de Sociedades del Estado 20.705.

requisitos de admisibilidad de la acción contencioso administrativa no resultaban aplicables en el ámbito de Fuerzas Armadas y de Seguridad<sup>2</sup>.

### 3. DENUNCIA DE ILEGITIMIDAD

En lo que respecta a la denuncia de ilegitimidad el art. 1º *bis, h*), introduce cambios en lo relativo a la interposición de recursos fuera de término.

En función de lo expuesto, es dable recordar que, si bien previo a la reforma introducida por la Ley 27.742, se le reconocía a la Administración la facultad de tratar como denuncia de ilegitimidad los recursos interpuestos fuera de término, no se establecía un plazo de caducidad para el ejercicio de esta potestad administrativa. Como se observa, en virtud de la reforma introducida se dispuso que las razonables pautas temporales no podían exceder de ciento ochenta (180) días.

En este aspecto y en principio, se mantendría invariable el criterio en cuanto a la irrevisibilidad en sede judicial de la decisión administrativa que desestime, en cuanto al fondo, un recurso extemporáneo, tramitado como denuncia de ilegitimidad<sup>3</sup>. Ello así, en tanto la denuncia de ilegitimidad se deriva de su condición de remedio extraordinario previsto por el ordenamiento jurídico con el propósito de asegurar el control de legalidad y eficacia de la actividad administrativa, y mediante él, el respeto de los derechos e intereses de los particulares. Sin perjuicio de ello, sabido es que, la garantía de la defensa en juicio no ampara la negligencia de las partes que han tenido amplia oportunidad para ejercer sus derechos<sup>4</sup>.

Cierto es que existen precedentes en materia migratoria en los cuales, en virtud de los derechos en juego y apreciando la situación de vulnerabilidad propia de las personas migrantes<sup>5</sup>, se ha pretendido asegurar el derecho de defensa en juicio propiciando la revisión de actos administrativos dictados como denuncias de ilegitimidad. En sentido, se recordó que la garantía consagrada en el art. 18

2 CSJN “Bagnat”, 1988, (Fallos: 311:255); “Sire”, 1989, (Fallos: 312:1250) y “Tajes”, 1999, (322:551) y lo dictaminado por el señor Procurador General ante la CSJN en “Resch”, 2004, (Fallos: 327:4681).

3 CSJN “Gorordo”, 1999, Fallos: 322:73, Considerando 12 “...la decisión administrativa que desestima en cuanto al fondo un recurso extemporáneo, tramitado en el caso como denuncia de ilegitimidad, no es susceptible de ser impugnada en sede judicial porque, 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 la instancia judicial (art. 23, inc. *a*, de la Ley 19.549). Esta conclusión encuentra sustento, en primer lugar, en lo dispuesto en el inc. *e*, ap. 6º del art. 1º de la Ley 19.549, el cual determina: “Una vez vencidos los plazos establecidos para interponer recursos administrativos se perderá el derecho para articularlos...” y, además, en el carácter perentorio (art. 1º, inc. *e*), apartado ap. 6º) y obligatorio (art. 1º, inc. *e*), ap. 1º) que dicho cuerpo legal confiere a los plazos para recurrir”.

4 CSJN Fallos: 287:145; 290:99; 306:195, entre otros.

5 Conf. 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

de la CN “...requiere, ante todo, que no se prive arbitrariamente, a nadie de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieran eventualmente asistirle sino por medio de un proceso conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia fundada (en similar sentido CSJN Fallos: 324:1087, 330:1389, entre otros)<sup>6</sup>.

#### **4. INTERRUPCIÓN DE PLAZOS POR ARTICULACIÓN DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS O ACCIONES JUDICIALES**

Seguidamente, el art. 1° *bis, i*), dispone que la interposición de reclamos o recursos administrativos interrumpirá el curso de todos los plazos legales y reglamentarios aplicables, inclusive los relativos a la caducidad y prescripción, aunque aquellos hubieren sido mal calificados, adolezcan de defectos formales insustanciales o fueren deducidos ante órgano incompetente”. La norma agrega que: “[l]os efectos interruptivos permanecerán hasta que adquieran firmeza en sede administrativa, según corresponda: (a) el acto administrativo que ponga fin a la cuestión; (b) el acto administrativo que declare la caducidad del procedimiento administrativo; o (c) el acto administrativo que haga lugar al pedido de desistimiento del procedimiento o del derecho. Igual efecto producirá la interposición de recursos o acciones judiciales, aunque fueren deducidos ante tribunal incompetente”.

Como puede advertirse, si bien la jurisprudencia<sup>7</sup> había reconocido el efecto interruptivo del reclamo administrativo previo respecto de los plazos de prescripción, la norma aclara dicha perspectiva.

#### **5. VÍAS DE HECHO Y FUERZA EJECUTORIA DE LOS ACTOS**

La nueva redacción del art. 9 de la LPA, antes denominado vías de hecho, ha incluido como comportamientos materiales que la Administración debe abstenerse de cumplir o ejecutar a las medidas que por su naturaleza requieran intervención judicial. Así, ha detallado a los embargos, allanamientos u otras de similares características sobre el domicilio o los bienes de los particulares, amparadas por la tutela constitucional.

En este aspecto, cabe recordar que la CSJN ya se había expedido en el precedente “Intercorp”, 2010, (Fallos: 333:935) en el cual declaró la inconstitucional del régimen establecido en el modificado art. 92 de la Ley 11.683, en cuanto otorgaba a los funcionarios del organismo recaudador la potestad de disponer y trabar unilateralmente medidas cautelares, por no adecuarse a los principios y garantías constitucionales de la división de poderes, la defensa en juicio y la propiedad.

6 confr. Sala V in re: “Avero Fabián Gustavo c/EN-DNM Disp 86/12 (1486/98) - M° Int. RSL 2183/97 (226237/89) s/recurso directo DNM” del mes de agosto de 2014.

7 CNACAF, Sala II in re: “Sánchez, Carlos Ezequiel” del 1/09/2004, entre otros muchos.

Por su parte, el art. 12 en su nueva redacción, cuando se refiere a la presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria, si bien prevé que esta última faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propios medios, a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial como en su redacción original, el nuevo texto agrega la facultad de utilizar la fuerza contra la persona o sus bienes, sin intervención judicial, en el supuesto en que deba protegerse el orden público, el dominio público o tierras fiscales de propiedad del Estado Nacional, incautarse bienes muebles peligrosos para la seguridad o salubridad de la población o, en el caso de las Fuerzas Policiales o de Seguridad, ante la comisión de delitos flagrantes.

Si bien se afirmó que la ejecutoriedad comporta un tema central dentro de la problemática del procedimiento administrativo, del acto administrativo y de la actuación de la Administración de difícil solución normativa a través de enunciados de carácter general como prevenía el texto original<sup>8</sup>, el cual exceptuaba la autotutela administrativa a que una ley o la propia naturaleza del acto exigirán intervención judicial, la utilización de la coacción administrativa contra las personas y los bienes sin orden judicial que el nuevo texto habilita podrá ser pasible de cuestionamiento judicial. Máxime frente a la amplitud de algunos términos de la reforma tales, como la protección de orden público, que podría invocarse para justificar comportamientos contrarios a las garantías constitucionales de la ciudadanía.

## **6. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN JUDICIAL DE NULIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO**

La nueva redacción de los arts. 14 y 15 en tanto se refieren a la nulidad absoluta e insanable de los actos administrativos, como así también de su anulabilidad, incorpora disposiciones relativas a los efectos de la declaración judicial.

Así, en el caso de una sentencia que declare la nulidad absoluta de un acto administrativo o su nulidad relativa, ésta tendrá efecto retroactivo a la fecha de dictado del acto. La diferencia entre una norma y otra está dada en que, en el primer supuesto la declaración tendrá efecto retroactivo a menos que el Tribunal disponga lo contrario por razones de equidad, siempre que el interesado a quien el acto beneficiaba no hubiere incurrido en dolo, mientras que, en el caso de la anulabilidad la excepción se prevé en tanto el acto fuere favorable al particular y éste no hubiese incurrido en dolo. Consideramos que dicha incorporación aporta uniformidad a los efectos de las sentencias que declaran la nulidad de los actos administrativos y disipan planteos que generalmente se suscitan en el marco de los procesos judiciales.

8 Conf. POZO GOWLAND, Héctor, "Procedimiento Administrativo. Contenido de la Norma. Problemática en torno a su aplicación. Jurisprudencia Relevante", La Ley, 2012, T. III, p. 330.

## 7. IMPUGNACIÓN JUDICIAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

La reforma mantiene la obligatoriedad de agotar la vía administrativa para poder promover la acción de nulidad de los actos administrativos como prerrogativa estatal. Sin embargo, ha incorporado en el art. 23 una serie de excepciones que pueden ser interpretadas como ampliaciones de la tutela judicial efectiva de la ciudadanía frente la Administración Pública.

En efecto, prevé que no resultará necesario agotar la vía administrativa cuando el planteo involucre exclusivamente en la invalidez o inconstitucionalidad de la norma de jerarquía legal o superior que el acto impugnado aplica o cuando se interpusiere una acción de amparo u otro proceso urgente.

Puede observarse que si bien se han incorporado al texto de la Ley de Procedimientos Administrativos, estas excepciones al agotamiento de la vía administrativa no resultan una innovación normativa, toda vez que resulta exclusiva de quienes ejercen la Magistratura el ejercicio del control de constitucionalidad. Por su parte, luego de la Reforma Constitucional de 1994 y el propio texto del art. 43 la admisibilidad de acción de amparo no exige el agotamiento de la vía administrativa. Lo propio podrá predicarse respecto de los *procesos urgentes*, entre los cuales debe reputarse incluida la acción declarativa del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN), que se tramite como proceso sumarísimo, la cual tampoco exige para su procedencia el agotamiento previo de la instancia administrativa. En cuanto a la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo, se aprecia una modificación de la Ley de Medidas Cautelares contra el Estado Nacional 26.854, en tanto exige para su procedencia la verificación del previo pedido de suspensión en sede administrativa.

Por su parte, el nuevo texto incorpora como excepción a la vía impugnatoria al supuesto de verificarse un ritualismo inútil, cuando mediere una clara conducta del Estado que haga presumible la ineficacia cierta del procedimiento. En este sentido, cabe recordar que a propósito de la anterior reforma introducida por la Ley 25.344 a la vía reclamatoria, el plenario “Córdoba, Salvador”<sup>9</sup> de la Contencioso Administrativo Federal ya había reconocido su vigencia como principio jurídico que subsistía pese a su supresión, cuando ello importaba un in-conducente y excesivo rigor formal, dilatorio de la defensa en juicio garantizada en el art. 18 de la CN.

Sin embargo, una incorporación interesante es la que se refiere a los actos que fueren dictados con relación a un proceso judicial, con posterioridad al dictado de la sentencia definitiva y firme. Es que, la norma establece que los actos dictados en su consecuencia serán impugnables directamente en el procedimiento de ejecución de sentencia. Esto es en el marco del art. 499 del CPCCN. Y, además,

9 CNACAF, sentencia plenaria “Córdoba, Salvador y otros c/EN-Dirección General de Fabricaciones Militares s/empleo público” del 18/05/2011.

agrega que: “[e]n la medida en que ellos contraríen o modifiquen lo dispuesto por la sentencia, no producirán efectos jurídicos de ninguna especie”. Si bien ello apareja economía procesal y uniformidad, cierto es que la revisión judicial en dicho cauce procesal será acotada, toda vez que dicha incidencia no habilita una instancia plena de conocimiento y prueba en la impugnación del nuevo acto producto de la nulidad previa decretada en sede judicial.

Seguidamente, la norma describe los actos administrativos en virtud de los cuales se entiende por agotada la vía administrativa. A saber: (i) el acto que resuelve un recurso jerárquico; (ii) todos los actos dictados por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), a pedido de parte o de oficio, con o sin intervención o audiencia del interesado; (iii) los actos emanados de los órganos superiores de los entes descentralizados, con las exclusiones dispuestas en el art. 1° de esta Ley, a pedido de parte o de oficio, con o sin intervención o audiencia del interesado; (iv) los actos administrativos emanados de los órganos con competencia resolutoria final del Congreso de la Nación, del Poder Judicial o del Ministerio Público, a pedido de parte o de oficio, con o sin intervención o audiencia del interesado.

Asimismo, se señala que contra los actos que agotan la vía administrativa será optativa la interposición de los recursos administrativos que pudieren corresponder.

En la línea expuesta, se ha determinado que el plazo para la interposición de los recursos administrativos susceptibles de agotar la vía administrativa no podrá ser inferior a treinta (30) días contados desde la notificación válida del acto que se impugna, ampliando así los plazos hasta entonces vigentes.

Finalmente, el texto dispone que los actos administrativos dictados durante la ejecución de contratos con el Estado Nacional, así como con las demás entidades y órganos incluidos en el inciso *a*) del art. 1°, que el contratista haya cuestionado, en forma expresa, dentro de los treinta (30) días de serle notificados, serán impugnables judicialmente hasta cumplidos ciento ochenta (180) días de la extinción del contrato, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre prescripción que correspondan. Al efecto no será necesario haber mantenido su impugnación administrativa o promovido la judicial, o la de la denegatoria expresa o tácita de ese cuestionamiento, durante dicha ejecución.

Ahora bien, en punto la impugnación de actos de alcance general, denominados también como reclamo impropio, vemos que el art. 24, inc. *a*), de la LPA establece que, el particular cuyos derechos o intereses jurídicamente tutelados puedan verse afectados, por un acto de alcance general, podrá impugnarlo judicialmente cuando el acto afecte o pueda afectar en forma cierta e inminente dichos derechos o intereses, y el interesado haya formulado reclamo ante la autoridad que lo dictó y el resultado fuere adverso o se diere alguno de los supuestos previstos en el art. 10. Seguidamente, aclara que, estarán dispensadas de

la obligatoriedad de este reclamo: (i) las acciones de amparo u otros procesos urgentes; y (ii) la impugnación de los decretos del PEN dictados en ejercicio de las facultades que le confieren los arts. 76, 80 y 99, inc. 3° de la Constitución Nacional. En esta última excepción no menciona los decretos dictados en ejercicio de las facultades otorgadas por el art. 99 inc. 1° de la CN. Sin embargo, si se repara en naturaleza reglamentaria, podrán considerarse también cuestionables en forma directa por ante el Poder Judicial de la Nación<sup>10</sup>.

Asimismo, en el inc. b), la norma regula la circunstancia en virtud de la cual la Administración hubiese aplicado el acto de alcance general mediante actos definitivos y contra tales actos se hubiese agotado sin éxito la instancia administrativa.

El nuevo texto aclara que la falta de impugnación directa de un acto de alcance general, o su eventual desestimación, no impedirán la impugnación de los actos de alcance particular que le den aplicación. Asimismo, la falta de impugnación de los actos de alcance particular que apliquen un acto de alcance general, o su eventual desestimación, tampoco impedirán la impugnación de éste, sin perjuicio de los efectos propios de los actos de alcance particular que se encuentren firmes.

## **8. PLAZOS DENTRO DE LOS CUALES DEBE DEDUCIRSE LA IMPUGNACIÓN (POR VÍA DE ACCIÓN O RECURSO)**

En este acápite la norma amplía, en favor de la ciudadanía, los plazos perentorios que condicionaban el acceso a la instancia judicial.

Así, el actual art. 25 dispone que: “[l]a acción judicial de impugnación contra el Estado o sus entes autárquicos prevista en los dos artículos anteriores deberá deducirse dentro del plazo de ciento ochenta (180) días hábiles judiciales, computados de la siguiente manera: a) si se tratare de actos de alcance particular, desde su notificación al interesado; b) si se tratare de actos de alcance general contra los que se hubiere formulado reclamo resuelto negativamente por resolución expresa, desde que se notifique al interesado la denegatoria; c) si se tratare de actos de alcance general impugnados a través de actos individuales de aplicación, desde que se notifique al interesado el acto expreso que agote la instancia administrativa; d) si se tratare de hechos administrativos, desde que ellos fueren conocidos por el afectado. Por último, agrega que no habrá plazo para impugnar las vías de hecho administrativas sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción. En tanto innovación, el texto dispone que la falta de impugnación de actos que adolezcan de nulidades no obstará a su planteo como defensa dentro del plazo de prescripción.

<sup>10</sup> BUTELER, Alfonso, *Ley Nacional de Procedimiento Administrativo n° 19.549. Comentada y concordada con el Decreto 1759/72 (t.o. 2017). Con la Reforma de la Ley de Bases 27.742 y el Decreto Reglamentario 695/2024*, 1ª ed., Buenos Aires, Erreius, 2024, p. 330.

Por su parte, el art. 25 *bis* establece que la interposición de los denominados recursos directos deberá formularse en el plazo de treinta (30) días hábiles desde la notificación de la resolución definitiva que agote la instancia administrativa. Dispone expresamente que quedarán derogadas las prescripciones normativas que establezcan plazos menores (v. gr., art. 45 de la Ley 24.240 –dentro de los 10 días–, art. 42 de la Ley 21.526, dentro de los quince (15) días) y otorga así uniformidad a su tramitación. Podrá considerarse si este nuevo plazo unificado, resulta también aplicable como pauta procesal, para la contestación judicial de dichos recursos.

Asimismo, aclara que la autoridad pública se limitará a elevar las actuaciones a sede judicial y no podrá así expedirse sobre su admisibilidad formal, cuestión que –de conformidad con el texto examinado– será resorte únicamente del tribunal competente para su revisión judicial. Las actuaciones deben elevarse en el plazo perentorio de cinco días, cuyo incumplimiento habilita al particular a acudir directamente a sede judicial, lo que podrá suceder mediante la mera presentación del recurso en el fuero competente.

A continuación, se agrega que en el recurso judicial deberá acompañarse la prueba documental y ofrecerse todas las demás pruebas de que se intentare valer, cuya pertinencia y admisibilidad será evaluada por el tribunal de conformidad con las pautas previstas en el art. 364 del CPCCN.

Finalmente, el artículo dispone que cuando el acto administrativo recurrido hubiese impuesto una sanción pecuniaria su cumplimiento no podrá ser exigido como un requisito de admisibilidad del recurso judicial. Como natural corolario, se derogan todas las prescripciones normativas que dispongan lo contrario. Así, han quedado sin efecto todas las normas que dispongan el pago previo de la multa como requisito para habilitar la revisión judicial, entre ellas encontramos al art. 45 de la Ley 24.240 –duodécimo párrafo–, que pudo reputarse contrario a la tutela judicial efectiva.

Ahora bien, dentro del título en análisis, Impugnación Judicial de Actos Administrativos, el reformado art. 26 dispone que: “[I]a demanda podrá iniciarse en cualquier momento cuando se configure el silencio de la Administración. La acción contra el Estado nacional y las entidades autárquicas por los perjuicios ocasionados por sus actos ilegítimos comenzará a correr, para el actor, a partir de la fecha en que quede firme la sentencia que declara su nulidad”.

Así, no cabe duda de que frente al silencio de la administración, para solicitar el control judicial del acto con la interposición de la demanda contenciosa no rige un plazo de caducidad.

Ahora bien, la última disposición del artículo citado genera inquietudes respecto de la acción de daños y perjuicios por actos ilegítimos, toda vez que su redacción infiere que recién frente a una declaración judicial de nulidad firme podrá

interponerse demanda judicial de responsabilidad del Estado, lo que se aprecia como una restricción a la tutela judicial efectiva y contrario a la economía procesal.

Por su parte, conforme el art. 27 de la Ley 19.549, la acción de lesividad que promueva el Estado o sus entes autárquicos no estará sujeta a plazos para su interposición, sin perjuicio de lo que establecido en el art. 22 en materia de prescripción. Esto es, el plazo de diez (10) años en los casos de nulidad absoluta del acto administrativo de alcance particular y dos (2) años para la nulidad relativa, computados desde la notificación del acto impugnado.

### **9. AMPARO POR MORA DE LA ADMINISTRACIÓN**

La redacción del nuevo art. 28 fija un plazo de cinco (5) días hábiles judiciales para que la autoridad administrativa interviniente informe las causas de la demora aducida y agrega que dará cuenta al Tribunal del plazo dentro del cual se expedirá respecto la cuestión solicitada. Ello aporta uniformidad, ya que la redacción original facultaba al Tribunal a establecer el plazo dentro del cual la Administración debía cumplir con el informe. Además, incorpora un traslado a la autoridad demandada en igual plazo, el que ya muchos juzgados conferían. Seguidamente, señala que el Tribunal podrá aceptar el plazo informado por la autoridad administrativa si lo considera razonable en atención a la naturaleza y complejidad del dictamen o trámites pendientes y a la demora ya incurrida. En el caso que al contestar el informe requerido, la autoridad de aplicación no informe el plazo para su resolución o se considere irrazonable el invocado, la Magistratura fijará el plazo dentro del cual deberá expedirse la autoridad.

Como impronta de la reforma de este instituto debe destacarse la facultad judicial de apercibir a la Administración, en caso de incumplimiento de la manda judicial, de considerar aprobada la solicitud del peticionante. Es decir que, la norma agrega la posibilidad de que la Magistratura pueda considerar el silencio de la Administración, como positivo. En este caso, se modificarían las características propias de la acción de amparo como orden judicial de pronto despacho, para transformarse en una acción estimatoria de la petición de fondo que se plantee en el marco de las actuaciones administrativas.

En materia de recurso judicial, el texto reformado dispone que únicamente resultaran apelables las sentencias que rechacen la acción de amparo por mora, la que considere razonable el plazo invocado por la Administración para resolver la petición en su sede y la orden de pronto despacho judicial. Sin embargo, este tipo de procesos también pueden concluir con declaraciones de caducidad de instancia o desistimientos, con estipulaciones en punto a las costas que pueden generar agravios para los litigantes.

Por último, establece que el recurso de apelación se concederá al solo efecto devolutivo, pero se ha omitido toda referencia a los plazos y modalidades para su interposición.

Ahora bien, hubiera sido interesante que, al establecer el efecto de concesión del recurso, dispusiera los plazos y la modalidad de su presentación. Puesto que al igual que su antecesora, la norma deja abierta la discusión de cuál sería la norma aplicable al mentado recurso de apelación, circunstancia que perjudica al particular quién se encontrara ante soluciones heterogéneas por parte de los Tribunales.

En este sentido, algunos juzgados podrán considera aplicable –como lo venían haciendo–, los arts. 242 y 244 del CPCCN –plazo de cinco (5) días–, mientras que otros entenderán que, al tratarse de una especie de amparo, se debe aplicar el art. 15 de la Ley 16.986 para suplir dicha omisión, que establece que el recurso judicial deberá interponerse y fundarse dentro de las 48 horas de notificada la sentencia.

Finalmente, el art. 29 conserva la misma redacción que la norma previa a la reforma. De esta manera, toda vez que el objeto del amparo por mora es lograr que, ante una petición concreta, la Administración se expida, la desobediencia a la orden de pronto despacho tomará aplicable, a los efectos disciplinarios, lo dispuesto por el art. 17 del Decreto 1.285/58, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieren corresponder por dicha desobediencia. El mentado art. 17 dispone que: “[t]oda falta en que incurran ante los tribunales nacionales funcionarios y empleados dependientes de otros poderes u organismos del Estado Nacional o Provincial, actuando en su calidad de tales, será puesta en conocimiento de la autoridad superior correspondiente a los mismos a los efectos de la sanción disciplinaria que proceda.

## **IO. RECLAMO ADMINISTRATIVO PREVIO A LA DEMANDA JUDICIAL**

La reforma mantiene la obligatoriedad del reclamo administrativo previo para demandar al Estado Nacional o a sus entidades autárquicas. Sin embargo, deja sin efecto algunas cuestiones introducidas por la anterior reforma dispuesta por la Ley 25.344 que habían sido cuestionadas.

La Administración cuenta con el plazo de noventa (90) días para resolver, el que podrá ser ampliado por el PEN a pedido del organismo interviniente. Se eliminó el plazo de caducidad en materia de silencio, el que deberá ser configurado por el interesado quien una vez interpuesto el pedido de pronto despacho, podrá iniciar la demanda en cualquier comento, cumplido el plazo de cuarenta y cinco (45) días, sin perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción. También se ha duplicado a ciento ochenta (180) días el plazo para interponer la acción judicial una vez resuelto por la autoridad competente.

Ahora bien, la denegatoria expresa del reclamo podrá ser recurrida en sede administrativa. Si bien ello resulta optativo, con dicha innovación ya no

hablaremos de las diferencias entre las vías reclamatoria y la impugnatoria de acto, sino que aparece como una opción que ellas resulten sucesivas.

En cuanto a las excepciones a la vía del reclamo previo, el art. 32 establece que no será necesario si mediere una norma expresa que así lo establezca y cuando: *a)* se tratare de repetir lo pagado al Estado en virtud de una ejecución o de repetir un gravamen pagado indebidamente; *b)* se reclamaren daños y perjuicios contra el Estado por responsabilidad contractual o extracontractual o se intentare una acción de desalojo contra él o una acción que no tramite por vía ordinaria *c)* mediere una clara conducta del Estado que haga presumir la ineficacia cierta del procedimiento, transformando el reclamo previo en un ritualismo inútil.

La nueva redacción del art. 32 parece reinstalar tres previsiones del texto original de la Ley 19.549. Es decir, sin la reforma introducida por la Ley 25.344 de Emergencia Pública. En este caso, aclara que podrá ser una acción por daños y perjuicios ya sea extracontractual o contractual.

Ahora bien, el interrogante que podrá suscitar la reforma es si subsiste el deber de quienes ejercen la Magistratura de revisar de oficio los requisitos de habilitación de instancia previsto en la ley. Es que la reforma introducida por la Ley 25.344 había incorporado el párrafo que establecía: “Los jueces no podrán dar curso a las demandas sin comprobar de oficio en forma previa el cumplimiento de los recaudos y plazos”, disposición que no ha sido mantenida en esta reforma.

En este aspecto, cabe recordar que con anterioridad a dicha reforma la CSJN de la CS en el caso “Gorordo” había postulado que “...para que el órgano jurisdiccional pueda examinar en cuanto al fondo la pretensión que ante él se deduce es preciso que concurren ciertas circunstancias establecidas por el derecho procesal conocidas como requisitos o presupuestos procesales. El examen de estos recaudos, que condicionan la admisibilidad de la pretensión, puede ser efectuado no sólo a requerimiento de la demandada, sino también, dada su naturaleza, en una etapa preliminar en la cual el juez puede desestimar oficiosamente la demanda (art. 337 del CPCCN), sin que por ello se convierta en el intérprete de la voluntad implícita de una de las partes ni se altere el equilibrio procesal de los litigantes en desmedro de la parte contraria”. Agregó, en dicha oportunidad que “...en lo que respecta al proceso contencioso administrativo el actor, además de las condiciones de admisibilidad establecidas en el CPCCN, debe cumplir con aquellos requisitos específicos de este tipo de proceso previstos en el Título IV de la Ley 19.549, cuyo cumplimiento en cada caso concreto el juez está facultado a verificar pues su falta no requería la expresa denuncia por parte del demandado”. Y, finalizó al subrayar que “...dada la condición de presupuesto procesal del plazo de caducidad establecido en el art. 25 de la Ley 19.549 el juez de primera instancia estaba facultado para examinar de oficio su cumplimiento y rechazar en caso contrario *in limine* la pretensión (art. 337 del Código Procesal)”.

Tales lineamientos conducen a afirmar que subsiste la obligación en cabeza de la Magistratura del control de oficio de los requisitos de admisibilidad de la demanda interpuesta contra el Estado Nacional y sus entidades descentralizadas.

Por su parte, tampoco ha sobrevivido a esta nueva reforma la referencia del artículo original que mantuvo la reforma de la Ley 25.344 en cuanto al principio de congruencia del reclamo en cuanto a los hechos y el derecho que se invocará en la futura demanda.

## II. CONCLUSIÓN

La reforma de la Ley 19.549, con especial referencia a su impacto en el marco procesos judiciales regidos por el derecho administrativo, si bien ha mantenido institutos propios de la materia como el agotamiento de la instancia administrativa y la habilitación de la instancia judicial, ha incorporado disposiciones que aportan claridad en aspectos que habían sido cuestionados por la doctrina y la jurisprudencia y uniformidad. Sin embargo, no se ha formulado ninguna referencia a los procedimientos o actos administrativos que involucren a personas que por mandato constitucional requieren una tutela preferencial diferencial<sup>11</sup> y tampoco a los que puedan incluir derechos de incidencia colectiva que involucren bienes colectivos o derechos individuales homogéneos, lo que hubiera introducido en el ámbito de la LPA los temas de repercusión y actualidad.

---

### MARÍA DE LOS MILAGROS MARRA

Es Abogada. Especialista en Derecho Administrativo Económico por la Universidad Católica Argentina. Jefa de Trabajos Prácticos de la Universidad Nacional de José Clemente Paz. Miembro de la Red “Mujeres para la Justicia”. Jefa de Despacho - Relatora en la Vocalía IV de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

### MACARENA MARRA GIMÉNEZ

Es Abogada. Especialista en Derecho Administrativo Económico por la Universidad Católica Argentina. Profesora Adjunta de la Universidad Nacional de José Clemente Paz. Coordinadora del Área de Procesos Colectivos de los Cursos de Capacitación del Fuero Contencioso Administrativo Federal. Replicadora de los talleres de perspectiva de género de la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Miembro de la Comisión Directiva de la Red “Mujeres para la Justicia” y del Centro de Estudios para una Justicia Colaborativa de

11 Art. 75 inc. 23 de la CN.

la Universidad de Palermo. Jueza del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 12.

# BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

*Tomo Amarillo*

Editor

**ENRIQUE ALONSO REGUEIRA**

Prólogo

**JORGE EDUARDO MORÁN**



ROSENKRANTZ - ALONSO REGUEIRA - CANDA - CAPPONI - CICERO  
DAMSKY - FIGUEREDO - GUSMAN - GUTIÉRREZ COLANTUONO - HUBEÑAK  
LARA CORREA - RAMOS - SCHEIBLER - ABERASTURY - AMOEDO  
PITTIER - CONDE - ENRICI - GARCÍA MORITÁN - GARCÍA PULLÉS  
ISABELLA - MARRA - MARRA GIMÉNEZ - SAMMARTINO - SANTANGELO  
ALVAREZ TAGLIABUE - CARRILLO - MONOD NÚÑEZ - COMADIRA  
FOLCO - KODELIA - THEA - MARCHETTI - MARTÍNEZ - OLMOS SONNTAG



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Derecho

**AJUFE**  
Asociación de Juristas y Académicos de la  
República Argentina



ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL

*1ª Edición: Febrero de 2025*

Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino - Tomo Amarillo / Enrique Alonso Regueira ... [et.al.] 1a. edición - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2025.

685 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-3-0

1. Bases de Datos. I. Alonso Regueira, Enrique.  
CDD 342

### **Edición:**

© Asociación de Docentes  
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son  
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
Av. José Figueroa Alcorta 2263  
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina

## COMISIÓN ACADÉMICA EDITORIAL

Luisella Abelleyro	Edgardo Tobías Acuña
Santiago Paredes Adra	Federico Martín Amoedo
Andrés Ascárate	Tomás Brandan
Ignacio Bence Pieres	Paula Brunetti
Mario Cámpora	Luis Casarini
María Ceruli	Dominique Ekstrom
Rosario Elbey	Hernán Gerding
Federico Giacoia	Lorena González Rodríguez
Nazareth Azul Imperiale	Ángeles Lausi
Facundo Maciel Bo	Milagros Marra
Lucia Martín	Lucía Flavia Ojeda
Gimena Olmos Sonntag	Lautaro Pittier
Matías Posdeley	Marina Prada
Gerardo Ruggieri	Juan Ignacio Stampalija
Juan Ignacio Sueldo	Maximiliano Werner

# BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

*Tomo Celeste*

Editor

**ENRIQUE ALONSO REGUEIRA**

Prólogo

**LEANDRO VERGARA**

---

MAQUEDA - ALONSO REGUEIRA - CIMINELLI - DIANA - FERNÁNDEZ  
GELLI - LÓPEZ - MONTI - REJTMAN FARAH - RODRÍGUEZ - SAGGESE  
TREACY - WÜST - BUTELER - CASARINI - LÓPEZ CASTIÑEIRA  
CERTOMA - GALLEGOS FEDRIANI - HEILAND - MACIEL BO - RUBIO  
STUPENENGO - VINCENTI - YLARRI - BARRA - BRANDAN - CORMICK  
ERBIN - LOSA - SACRISTÁN - SALVATELLI - STORTONI



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Derecho

**AJUFE**  
Asociación de Juristas y Académicos de la  
Facultad de Derecho de la UBA



ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL

# BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

*Tomo Blanco*

Editor

**ENRIQUE ALONSO REGUEIRA**

Prólogo

**MARCELO DANIEL DUFFY**

---

LORENZETTI - ALONSO REGUEIRA - AMESTOY - COVIELLO  
FREEDMAN - VILLENA - KODELIA - NIELSEN ENEMARK - SCHAFRIK  
SEIJAS - SPOTA - BOTO ÁLVAREZ - CASARINI - DURAND - FACIO  
GERDING - PERRINO - SALTZER CHAVEZ - ABERASTURY - CILURZO  
DUBINSKI - LISTE - MORTIER - OTERO BARBA - PÉREZ  
SILVA TAMAYO - THOMAS - TOIA - VEGA - ZICAVO



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Derecho

**AJUFE**  
ASOCIACIÓN DE JURISTAS Y LEGALES FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL