

## LA DENUNCIA DE ILEGITIMIDAD. APUNTES SOBRE EL ALCANCE DEL CONTROL JUDICIAL A PARTIR DE LA LEY 27.742

PABLO A. LISTE

Profesor de la Facultad de Derecho,  
Universidad de Buenos Aires.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Nacimiento del instituto. 3. La controversia sobre el control judicial. 4. ¿La reforma de la LPA supone algún cambio sustancial? 5. Prospectiva.

### I. INTRODUCCIÓN

La denominada Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos 27.742 (Ley de Bases) ha modificado en muchos aspectos la Ley de Procedimiento Administrativo 19.549 (LPA)<sup>1</sup>. El propósito de este trabajo es analizar el cambio operado en el régimen del recurso administrativo extemporáneo, denominado “denuncia de ilegitimidad”. Me referiré, en particular, a la posible incidencia de esta modificación en el debate acerca de la revisión judicial de la decisión administrativa que rechaza la denuncia.

Puntualmente, el nuevo art. 1° *bis*, inc. *h*) de la LPA establece que “...una vez vencidos los plazos establecidos para interponer recursos administrativos, se perderá el derecho para articularlos; ello no obstará a que se considere la petición como denuncia de ilegitimidad por el órgano que hubiera debido resolver el recurso, salvo que éste dispusiere lo contrario por motivos de seguridad jurídica o que, por estar excedidas razonables pautas temporales (las que en ningún caso podrán exceder ciento ochenta (180) días desde la fecha de notificación del acto), se entienda que medió abandono voluntario del derecho”. Así pues, la única diferencia respecto del texto anterior es una aclaración relativa a qué debe entenderse por “razonables pautas temporales”: se indica ahora que “en ningún caso” podrán exceder ciento ochenta (180) días desde la notificación del acto.

1 En rigor, la Ley de Bases reemplazó la mayor parte del articulado de aquella norma, pero no la abrogó. En consecuencia, aún con cambios sustanciales en su contenido, sigue rigiendo el Decreto Ley de 1972.

Una primera lectura indicaría que esta reforma en nada mejora la situación del particular, pues lo único que hace es fijar un límite temporal máximo para la interposición de la denuncia.

Entiendo, sin embargo, que existen argumentos plausibles para dudar de esa conclusión. Pero conviene, antes de presentarlos, referirse muy brevemente a cómo nació la denuncia de ilegitimidad y cuál es el nivel de escrutinio que asumen los tribunales en este ámbito.

## 2. NACIMIENTO DEL INSTITUTO

La denuncia de ilegitimidad busca morigerar las graves consecuencias que tiene para el particular un sistema como el nuestro, que establece plazos breves y perentorios para impugnar los actos de la administración y, a la vez, exige el agotamiento de la vía administrativa para acceder a la instancia judicial. Es cierto que la última reforma ha ampliado en alguna medida los plazos para impugnar. Antes, el Decreto Reglamentario 1.759/72 fijaba un plazo de quince (15) días hábiles administrativos para deducir el recurso jerárquico<sup>2</sup>. El texto vigente de la LPA ahora dispone que “[e]l 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” (art. 23, inc. *d*). A su vez, en su redacción actual, el Decreto Reglamentario 1.759/72 fija en 30 días el plazo para deducir dicho recurso (art. 90). Si bien el interesado cuenta con un plazo algo mayor –y se fija un piso en la Ley; innovación que resulta acertada–, el tiempo del que se dispone para impugnar en sede administrativa sigue siendo exiguo.

La posibilidad de presentar un recurso extemporáneo había sido admitida por la Procuración del Tesoro de la Nación incluso antes del dictado de la LPA, y fue luego fue receptada en esa norma.

En palabras del citado órgano asesor, “los recursos administrativos interpuestos fuera de término deben considerarse válidos como denuncias, capaces de provocar o incitar el ejercicio del contralor de legitimidad por el órgano competente, cuyas ventajas –por cuanto tiende a la plenitud del imperio del derecho– estimo innecesario destacar”<sup>3</sup>.

Se trata de un instituto que, en líneas generales, la doctrina considera valioso, porque posibilita el control de legalidad de ciertas decisiones aun vencidos los plazos para impugnarlas<sup>4</sup>.

2 Conf. el art. 90 del texto ordenado aprobado mediante el Decreto 894/2017, luego sustituido por el Decreto 695/2024.

3 PTN, Dictámenes: 59:308 (1956)

4 Cabe citar, en una posición minoritaria, la opinión de MARIENHOFF, para quien “...si una norma válida establece el plazo dentro del cual debe promoverse un recurso administrativo, dicho plazo debe ser respetado y cumplido, porque implica una idónea manifestación reglamentaria

También se ha vinculado este remedio con la obligación estatal de preservar los derechos de los habitantes y con el derecho constitucional de peticionar a las autoridades<sup>5</sup>.

### 3. LA CONTROVERSIA SOBRE EL CONTROL JUDICIAL

Si bien se acepta sin objeciones que el Ejecutivo tiene la facultad de hacer lugar a un recurso extemporáneo, uno de los puntos más controversiales es la posibilidad de controlar judicialmente el acto administrativo que rechaza la impugnación intempestiva.

La Corte parece haber zanjado la cuestión hace ya veinticinco años cuando resolvió la causa “Gorordo”. El Tribunal dijo en esa oportunidad que “...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”<sup>6</sup>. Sostuvo asimismo que el interesado, al dejar vencer los plazos para recurrir, ve clausurada la posibilidad de agotar la vía administrativa; requisito insoslayable para la habilitación de la instancia judicial.

Resulta interesante señalar que antes de dicho fallo, la Corte sostenía un criterio distinto.

En “Jaramillo”<sup>7</sup>, el Tribunal revocó una sentencia que había declarado mal concedido el recurso judicial contra el acto administrativo que, no obstante la extemporaneidad de la impugnación en dicha sede, se había pronunciado sobre la cuestión de fondo. Según la Corte, “...siendo facultad del Intendente haber conocido de los recursos, como lo hizo, la interposición fuera de término de los mismos perdió virtualidad a los fines de influir sobre la concesión del recurso judicial, toda vez que a este efecto ha de respetarse el trámite administrativo legítimamente impuesto a las actuaciones”<sup>8</sup>.

En sentido similar, la Sala II de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal sostuvo, en el caso “Vizzioli”, que cuando la administración acoge el cuestionamiento planteado como denuncia de ilegitimidad y analiza el fondo de

---

del derecho de peticionar...” (MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, 4ª ed., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1990, T. I, p. 734.

5 CANOSA, Armando, *Procedimiento administrativo: recursos y reclamos*, 2ª ed., Buenos Aires, Rap, 2014, pp. 493-494.

6 CSJN, “Gorordo Allaria de Kralj, Haydée María c/ Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación”, 1999, Fallos: 322:73, consid. 12.

7 CSJN, “Jaramillo”, Fallos: 295:276 (1976). En sentido similar, “Díaz, Hipólito c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, Fallos: 308:838 (1986). Si bien estos fallos analizan un régimen distinto, la lógica subyacente difiere claramente de la adoptada en “Gorordo” a propósito del régimen recursivo de la LPA.

8 Consid.3º.

la cuestión, esa última declaración de voluntad implica un acto administrativo susceptible de revisión judicial<sup>9</sup>.

La Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, por su parte, registra precedentes en los que –al aplicar una regulación similar a la federal– sostuvo un criterio amplio en punto al control judicial de los actos desestimatorios de la denuncia.

En el caso “Frávega S.A. c/ Ciudad de Buenos Aires”, del 28 de diciembre de 2006, la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario local sostuvo, en relación con la doctrina de “Gorordo”, que en materias de Derecho Público local no resultaban aplicables “en forma mecánica” los precedentes de la Corte Suprema. Despejado ese punto, observó que la prohibición de la revisión judicial del acto administrativo que resuelve como denuncia de ilegitimidad el recurso interpuesto fuera de término, a la luz de la consagración de un plazo brevísimo de quince días para impugnar un acto en sede administrativa –ámbito en el que el particular puede actuar sin patrocinio letrado– y cuyo vencimiento puede acarrear la pérdida de todo derecho, habida cuenta de la imposibilidad de agotar la vía, constituye una reglamentación de los derechos de acceso a la justicia y defensa en juicio que no supera las pautas de razonabilidad que exigen el art. 28 de la CN y el art. 10 de la Constitución local<sup>10</sup>.

Por su parte, la Sala I del mismo fuero adoptó un temperamento similar en los autos “Solito, Roberto c/ GCBA”<sup>11</sup>. Allí se destacó que ni el ordenamiento constitucional nacional ni el local establecen excepciones a la revisión judicial de la actividad estatal. El tribunal coincidió con lo señalado en el precedente antes citado en cuanto a la irrazonabilidad de dicha restricción. Respecto de lo resuelto en “Gorordo”, postuló que resultaba posible apartarse de los precedentes de la Corte en tanto se expusieran fundamentos no considerados por aquella.

Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia sostuvo, al entender en la queja contra la sentencia de fondo dictada en el citado caso “Frávega”, la constitucionalidad de la norma local según la cual lo decidido por el Ejecutivo en el

9 CNFed Contencioso Administrativo, Sala II, “Vizzioli, Juan c/ Fisco Nacional – DGF”, expte. 11.228/94, 19/12/95. Luego, a partir del cambio de criterio de la Corte en “Gorordo”, la Sala modificó ese criterio. Cabe citar, sin embargo, la disidencia de la jueza Marta Herrera en los autos “Olivieri, Eduardo Enrique c/ Estado Nacional”, del 19 de junio de 2001. En ese voto, la magistrada se apartó de la doctrina sentada en “Gorordo” y sostuvo que la decisión administrativa que resuelve el fondo de la cuestión puede ser sometida a control judicial.

10 LL 2007-B, 483. En sentido similar se había pronunciado en disidencia el juez Balbín, como integrante de la Sala I de ese fuero, en los autos “Osmifa S.A. contra DGR (Res. N° 5300/ DGR/2000) sobre Recurso de Apelación Judicial c/ decisiones de DGR”, 10/9/01, TR LA LEY 35031253.

11 Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sala I, “Solito, Roberto”, sent. del 1° de marzo de 2011.

marco de la denuncia de ilegitimidad resulta irrecurrible y no habilitaba la instancia judicial<sup>12</sup>.

Si bien la línea jurisprudencial de “Gorordo” parece haberse impuesto, la diversidad de criterios reflejados en los precedentes mencionados da cuenta de que es plausible otra lectura de la LPA y de normas locales análogas; interpretación que conduciría a admitir el control judicial de la decisión administrativa desestimatoria del recurso extemporáneo.

En este punto es conveniente distinguir dos instancias en el trámite de la denuncia de ilegitimidad (más allá de que en ciertos casos puedan condensarse en un único acto). Por un lado, la decisión del Ejecutivo respecto de la admisibilidad formal de la denuncia. Por otro lado, la decisión en cuanto al fondo.

A propósito de la admisibilidad formal de la denuncia, es importante advertir que la norma contempla el trámite de la petición como denuncia de ilegitimidad *salvo* que el órgano competente dispusiera lo contrario “por razones de seguridad jurídica” o bien porque, al encontrarse excedidas “razonables pautas temporales” se entienda que ha mediado abandono voluntario del derecho. Es decir que son estas dos condiciones la que habilitan a desestimar la denuncia.

Nótese que el legislador utiliza en este punto conceptos jurídicos indeterminados. Ello nos remite al debate sobre la naturaleza de esos conceptos. Se discute, centralmente, si ellos suponen el ejercicio de facultades discrecionales (la administración puede decidir dentro de pautas razonables si el trámite de la denuncia afecta la seguridad jurídica) o, por el contrario, una única respuesta correcta (la seguridad jurídica está comprometida, o bien no lo está). Es una cuestión compleja que encuentra defensores prestigiosos de uno y otro lado. García de Enterría y Fernández, por ejemplo, postulan que “...al estar refiriéndose a supuestos concretos y no a vaguedades imprecisas o contradictorias, es claro que la aplicación de tales conceptos o la calificación de circunstancias concretas no admite más que una solución [...]. Esto es lo esencial del concepto jurídico indeterminado: la indeterminación del enunciado no se traduce en una indeterminación de las aplicaciones del mismo, las cuales *sólo permiten una ‘unidad de solución justa’ en cada caso*, a la que se llega mediante una actividad de cognición, objetivable por tanto, y no de volición”<sup>13</sup>. Desde otra perspectiva, se ha sostenido que el proceso intelectual de determinación e integración del concepto, en principio indeterminado, debe hacerse por medio de criterios discrecionales de oportunidad o mérito, salvo que el legislador hubiese fijado reglas particulares<sup>14</sup>.

12 Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, “Frávega S.A.”, sent. del 11 de septiembre de 2013, TR LA LEY AR/JUR/64180/2013, sent. del 11/9/13.

13 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, 17ª ed., Navarra, Thomson Reuters, 2015, T. I, p. 497.

14 BALBÍN, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo*, 2ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2015, T. I, p. 817. Ver también SESÍN, Domingo, “El control judicial de la discrecionalidad administrativa”, *Documentación Administrativa*, N° 269-270, 2004, pp. 88-100.

Bajo este debate subyace otro, más amplio, acerca de si el ordenamiento jurídico admite siempre una única respuesta correcta o si el derecho es parcialmente indeterminado. En esta discusión resultan paradigmáticas –por mencionar solo dos– las posiciones de Dworkin y su figura del juez Hércules, capaz de discernir cuál es la única respuesta que el ordenamiento brinda para los conflictos<sup>15</sup>; y del otro lado la de Hart, para quien los casos difíciles revelan que el derecho presenta, en cierta medida, una textura abierta. Y esa textura abierta supone, en esos casos, una cuota de discrecionalidad para el órgano estatal encargado de dirimirlos<sup>16</sup>.

De todas maneras, lo relevante para este análisis es que desde ambas perspectivas se admite el control judicial de la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados. Si se trata de una potestad discrecional, el juez debe controlar que su ejercicio no haya sido arbitrario. Si el ordenamiento admite una única respuesta correcta, el juez debe constatar que esa haya sido la adoptada por la administración. De hecho, el mérito que suele atribuirse a la doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados es el de haber servido como soporte teórico para un control más amplio de la actividad administrativa<sup>17</sup>.

Desde luego, según la teoría a la que adscriba el tribunal, la cuestión se abordará de distintas maneras. Si se entiende que se está frente a una facultad discrecional, es posible que se reconozca cierto margen de apreciación por parte de la administración para definir el contenido de estos conceptos; margen que en principio no existiría si la respuesta correcta viniese predeterminada por el ordenamiento.

Pero más allá de estas diferencias –sin dudas relevantes–, no parece discutirse que la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados por el Poder Ejecutivo se encuentra, como regla, sujeta al control judicial.

Ahora bien, negar la posibilidad de ese control sobre la decisión relativa a la admisibilidad formal de la denuncia llevaría a concluir que existen situaciones en las que la administración aplica conceptos jurídicos indeterminados y que ello resulta irrevisable.

Esto es más problemático todavía si se repara en que en este escenario dichos conceptos se utilizan para definir el alcance de derechos subjetivos, como la tutela administrativa efectiva o, incluso, el acceso a la justicia. Es que si bien en ocasiones se utilizan conceptos indeterminados para justificar decisiones que no comprometen de manera directa e inmediata derechos subjetivos (sin perjuicio de su incidencia mediata en estos), no sería esa la situación bajo análisis<sup>18</sup>.

15 DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 1984, p. 146 y ss.

16 HART, Herbert, *El concepto de Derecho*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1963, p. 155 y ss.

17 Ver GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”, *Revista de Administración Pública*, n° 38, mayo-agosto 1962, 171-176.

18 “Así, por ejemplo, de acuerdo con el art. 103 del Código Aeronáutico, las concesiones de transporte aéreo interno podrán ser prorrogadas por un lapso no mayor al inicial si subsisten las

En efecto, al pronunciarse sobre la admisibilidad formal de la denuncia, lo que hace la administración es determinar si el particular tiene, o no, el derecho a recurrir el acto; primero en sede administrativa y, luego, en el ámbito judicial. Y lo debe hacer ponderando razones de seguridad jurídica, o bien una eventual demora excesiva en la interposición de la denuncia. Se trata, en definitiva, de una decisión que debe ser adoptada bajo pautas establecidas por el legislador.

Cabe señalar, en este punto, que la negativa fundada en la seguridad jurídica, en especial cuando no se relaciona con derechos de terceros, lleva a una situación en algún sentido paradójica. Es que si el acto atacado es efectivamente nulo, no se advierte cuál podría ser el interés del Estado en la subsistencia de ese acto viciado. Y si el acto es válido, es dable presumir que –desestimada la impugnación por el Ejecutivo–, el Poder Judicial tampoco lo dejará sin efecto. Dicho esto, también deben reconocerse que el legislador ha juzgado conveniente establecer, como regla general, que los actos administrativos deben ser impugnados en plazos más breves que los establecidos para la prescripción de las acciones judiciales. Y esto nos remite a la otra pauta establecida en la norma: la transgresión de “razonables pautas temporales”. Por eso, y siempre que no estén en juego derechos de terceros, es posible prever que, en términos generales, las consideraciones relativas a la seguridad jurídica estarán estrechamente vinculadas al juicio respecto del tiempo transcurrido hasta la interposición de la denuncia.

Ahora bien, cuándo se encuentran excedidas esas pautas no es algo que pueda definirse *a priori*, sino que va a depender de las circunstancias del caso. Lo mismo vale para el abandono voluntario del derecho. Eventualmente habrán de considerarse las circunstancias personales del particular, o la naturaleza del derecho que se considera abandonado.

Así, por ejemplo, al evaluarse la demora en articular la denuncia, podrían tomarse en consideración las circunstancias personales del impugnante: no es lo mismo un contratista estatal –sobre quien pesa un deber de diligencia calificado– que una persona perteneciente a un grupo vulnerable. También puede ser

---

razones de interés público que motivaron la concesión. El interés público parece ciertamente un concepto jurídico indeterminado pues concluye la posibilidad de por lo menos más de dos soluciones justas; aun admitiendo, empero, su pervivencia –que a la autoridad concedente toca apreciar– ello no significa que quede obligada a renovar la concesión. Similar situación es verificada con el concepto de urgencia, otro de los que habitualmente se califican como indeterminados. El art. 56, inc. 3º, ap. d) de la Ley de Contabilidad exonera en este caso la regla general de la licitación pública para seleccionar al contratista estatal. También aquí parecería que no median alternativas justas y válidas, pues concurre, o no, la urgencia. Y sin embargo, deslindado el ámbito de la responsabilidad del funcionario –que naturalmente discurre por otros carriles– no media agravio concreto que posibilite el potencial enjuiciamiento” (GRECCO, Carlos M., “La doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados y la fiscalización judicial de la actividad administrativa”, en GRECCO, Carlos M. y MUÑOZ, Guillermo A., *Fragmentos y testimonios del Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ad-hoc, 1999, pp. 735-736.

relevante la naturaleza del derecho al que se refiere la impugnación. Los derechos patrimoniales son en principio renunciables. Respecto de derechos de otra índole, el órgano administrativo quizá deba proceder con mayor cautela para entender que ha mediado –como señala la LPA– su “abandono voluntario”.

Más allá de cómo se interpreten estos conceptos, parece claro que la administración *debe* admitir formalmente la denuncia de ilegitimidad salvo que concurra alguna de estas circunstancias. En esta inteligencia, Balbín sostiene que “... el Ejecutivo está obligado a su tramitación y resolución siempre que, según su criterio, no existan razones de seguridad jurídica que impidan su impulso o que el interesado haya excedido razonables pautas temporales”<sup>19</sup>.

Entonces, si se concluye que la administración tiene la obligación de acoger formalmente la denuncia, siempre que no se verifique alguna de las condiciones antes referidas, parece razonable concluir que la decisión que declara inadmisibles la impugnación, en ausencia de dichas condiciones, resulta ilegítima.

Y bajo nuestro ordenamiento, toda conducta ilegítima es revisable en sede judicial. En definitiva, será el tribunal quien determine si la administración aplicó correctamente los conceptos jurídicos indeterminados incorporados a la LPA. Con qué grado de escrutinio se examinará el modo en que ha procedido el órgano decisor dependerá –como se dijo– de la posición que el tribunal asuma respecto de la naturaleza de aquellos conceptos. Pero lo que resulta claro, al menos en esta línea argumental, es que debe admitirse algún nivel de control judicial en lo que respecta a la admisibilidad formal de la denuncia.

También habría que preguntarse si –admitida formalmente la denuncia– es revisable luego la decisión sobre el fondo. En mi opinión, esta también debería considerarse sujeta al control judicial.

En efecto, parece problemático sostener que, una vez descartados los reparos fundados en la seguridad jurídica o en la tardía interposición del recurso, la decisión de la administración en cuanto al fondo no pueda ser revisada por un tribunal. Si el argumento para negar esa revisión es que no se agotó la vía administrativa, lo cierto es que la administración tuvo ocasión de examinar el acto impugnado y se expidió de forma negativa. Así pues, los fines que persigue el agotamiento de la vía (dejando de lado la discusión sobre la utilidad práctica de este requisito) estarían satisfechos con la revisión que realiza la administración sobre la cuestión de fondo en el marco de la denuncia de ilegitimidad. En otras palabras, existen razones para dudar de la razonabilidad de una regulación del acceso a la justicia que impida al interesado acudir a los tribunales cuando –según el criterio de la propia administración– la impugnación del acto ha sido deducida en un tiempo razonable y la revisión no compromete la seguridad jurídica.

19 MARIENHOFF, *Tratado...*, ya cit., t. III, p. 722.

En suma, si el Ejecutivo decide expedirse sobre el fondo del asunto planteado en un recurso extemporáneo es porque admite, al menos como hipótesis, la posibilidad de dejar sin efecto el acto atacado. Desde esa perspectiva, no se advierte por qué la revocación del acto ilegítimo por la Administración resultaría jurídicamente viable, pero no su anulación por un tribunal judicial.

Por otra parte, de poco sirve admitir la procedencia del control judicial sobre la decisión relativa a la admisibilidad formal del recurso (tesis opinable pero cuando menos plausible, según los argumentos antes expuestos) si, luego, el temperamento del Ejecutivo sobre el fondo del asunto estará exento de ese escrutinio.

#### **4. ¿LA REFORMA DE LA LPA SUPONE ALGÚN CAMBIO SUSTANCIAL?**

Más allá de los reparos esbozados, lo cierto es que la jurisprudencia, al menos de “Gorordo” a esta parte, sostiene una posición restrictiva respecto de la posibilidad de revisar judicialmente las decisiones del Ejecutivo sobre recursos extemporáneos.

Empero, cabe preguntarse si la reforma introducida mediante la Ley de Bases puede tener alguna influencia en esta cuestión. Vale recordar que, en principio, lo que se agrega a la LPA es solo una precisión respecto de las razonables pautas temporales a las que se refiere la disposición sobre la denuncia de ilegitimidad: “en ningún caso podrán exceder los ciento ochenta (180) días desde la notificación”.

Como señalé al comienzo, una primera lectura sugeriría que esta modificación perjudica al interesado, al introducir un límite temporal máximo a la denuncia. Sin embargo, hay razones para matizar esa conclusión.

Si bien la norma dice que en “ningún caso” podrán excederse los ciento ochenta (180) días, esto no puede entenderse como un límite infranqueable para la administración. En efecto, si el Estado advirtiese un vicio de nulidad absoluta, debería dejar sin efecto el acto aun superados los ciento ochenta (180) días. De hecho, lo debería hacer de oficio –o instar, en su caso, la acción de lesividad–, y desde esa perspectiva parece irrelevante si ha tomado conocimiento de la nulidad a partir de un recurso extemporáneo.

Claramente, para el particular el escenario es distinto. Si la denuncia es interpuesta pasados los ciento ochenta (180) días, el interesado ya no podrá aducir que se han observado razonables pautas temporales. De todas formas, aun antes de la reforma, resultaba hartamente improbable que un juez considerase ilegítima la negativa del Poder Ejecutivo a dar trámite a una denuncia presentada luego de ciento ochenta (180) días desde la notificación del acto. Es decir que, desde un punto de vista práctico, la situación de quien recurre tardíamente no parece ser mucho peor que antes de la reforma legislativa. Pero esa quizá no sea la única consecuencia de la Ley de Bases en esta materia.

A partir de la reforma, puede entenderse que pierde algo de fuerza el argumento –esgrimido en “Gorordo”– según el cual no corresponde tratar del mismo modo a quien impugna oportunamente y a quien lo hace de forma tardía<sup>20</sup>.

En rigor, el trato no sería idéntico, toda vez que el denunciante se ve expuesto a la posibilidad de que, mediante una decisión fundada, la administración concluya que en su caso median razones de seguridad jurídica o se han excedido razonables pautas temporales (incluso antes de los ciento ochenta (180) días).

Ahora, además, rige un límite temporal que es similar al plazo de caducidad del que se dispone para iniciar la demanda judicial<sup>21</sup>. De hecho, Comadira señalaba, al comentar el texto anterior, que un criterio útil para determinar la razonabilidad del exceso era el plazo legal para el inicio de la acción judicial<sup>22</sup>.

Esta precisión evita posibles reparos fundados en la posibilidad de que los actos administrativos sean objeto de revisión por parte de los tribunales sin ningún límite temporal (o con el solo límite que impone el instituto de la prescripción).

También es importante advertir que ahora el legislador reconoce expresamente que hasta los ciento ochenta (180) días es plausible sostener que no se han excedido razonables pautas temporales. Como fuera señalado, esto no significa que automáticamente cualquier denuncia articulada antes de ese límite deba ser considerada admisible. Nuevamente, juegan aquí los conceptos jurídicos indeterminados a los que me referí antes. Por ejemplo, puede haber razones relevantes de seguridad jurídica que conduzcan a desestimar la denuncia incluso antes de transcurrido ese tiempo.

Sin embargo, desde el momento en que el legislador sostiene que es posible (aunque no necesario) que el recurso presentado dentro de ese marco temporal resulte admisible, cobra mayor fuerza la idea de que la administración debe motivar adecuadamente su decisión desestimatoria (deber que, desde luego, existía antes de la reforma, pero que ahora resulta más patente para las denuncias articuladas dentro de ese lapso). Es decir que el acto que declara formalmente inadmisibles la denuncia formulada dentro de los ciento ochenta (180) días debería contar con una fundamentación mayor que la exigible cuando el rechazo se refiere a un recurso deducido con posterioridad. Cuando no se ha trasgredido ese límite, la duda debería jugar a favor del interesado, y en consecuencia el Ejecutivo debería explicitar con mayor detenimiento los fundamentos de la decisión desestimatoria. Así pues, como fue señalado anteriormente, el alcance de los conceptos

20 Vale advertir, de todas formas, que se trataría de un *trato desigual* que no ocasionaría un perjuicio a quien recurre el acto de forma tempestiva.

21 Con la reforma, la LPA fija el plazo general de caducidad para iniciar la demanda en ciento ochenta (180) días hábiles judiciales (art. 25). El plazo no es idéntico porque el relativo a la denuncia debe computarse en días hábiles administrativos. La diferencia, a estos efectos, no es sustancial.

22 COMADIRA, Julio, *Procedimientos Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Anotada y Comentada*, Buenos Aires, La Ley, 2003, p. 77.

jurídicos indeterminados contenidos en la LPA deberá establecerse en función de las circunstancias concretas del caso. Y lo decidido por la administración sobre ese punto, tratándose de recursos articulados antes del límite temporal fijado por la norma, podrá ser revisado en sede judicial.

En suma, el límite de ciento ochenta (180) días podría servir también, desde esta perspectiva, a la causa de quienes sostienen la procedencia del control judicial de los actos que rechazan recursos extemporáneos. Cuando menos, el control de aquellos actos relativos a recursos interpuestos una vez vencidos los treinta (30) días previstos para el recurso jerárquico, pero antes del referido límite.

## 5. PROSPECTIVA

Llegado este punto, cabe preguntarse si los tribunales mantendrán el criterio contrario a la posibilidad de revisar el acto que resuelve la denuncia de ilegitimidad, o si la pauta introducida por el legislador mediante la Ley de Bases propiciará una nueva línea jurisprudencial.

Las consideraciones precedentes permiten conjeturar que esto último es, al menos, posible. Por un lado, el límite de 180 días despeja el eventual temor de que las decisiones de la administración se encuentren sujetas a revisión judicial de forma indefinida (o por lapsos extensos como los establecidos para la prescripción). Por otro lado, el hecho de que el legislador reconozca que la denuncia formulada hasta los ciento ochenta (180) días de vencido el plazo puede (aunque no necesariamente debe) ser formalmente admisible, llevaría a exigir una motivación mayor del acto desestimatorio de la impugnación deducida dentro de ese marco temporal. Ello, a su vez, robustece la idea de que los jueces pueden revisar los fundamentos que invoque la administración para declarar inadmisibile el recurso extemporáneo.

Y en los casos en que la administración dé curso a la denuncia y se expida sobre el fondo, la última reforma legislativa quizá ofrezca la ocasión de retomar la línea jurisprudencial que considera revisables también esas decisiones.

Cabe considerar, también, la cuestión relativa a la existencia y alcance del margen de apreciación del que dispondría la administración para definir el contenido de los conceptos jurídicos indeterminados previstos en la LPA. En particular, en casos en los que ese contenido incide en los contornos de derechos fundamentales, como sucede en la regulación de la denuncia de ilegitimidad. Pero esta última discusión exige, como paso previo, admitir la revisión judicial de las respuestas que el Ejecutivo da a los recursos extemporáneos.

---

PABLO A. LISTE

Es Abogado por la Universidad de Buenos Aires, Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad de Bolonia y Magíster en Derecho por la Universidad de Palermo. Profesor

Adjunto de Derecho Administrativo y también de posgrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Prosecretario Letrado en la Cámara en lo Contencioso Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

# 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

*1ª Edición: Enero de 2025*

Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino - Tomo Blanco / 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.

578 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-2-3

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 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

# 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 Jóvenes y Jóvenes Excepcionales de la  
Facultad de Derecho



ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL