

SUPERANDO BARRERAS: LA REFORMA QUE DERRUMBA MUROS Y FORJA UNIDAD HACIA LA JUSTICIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

MAXIMILIANO NAHUEL CERTOMA

Docente en la Universidad de Buenos Aires, Escuela del
Cuerpo de Abogados del Estado, Universidad Nacional de
Tres de Febrero y Universidad Nacional del Nordeste.

PABLO OSCAR GALLEGOS FEDRIANI

Profesor Titular Consulto en la Facultad de Derecho,
Universidad de Buenos Aires; Juez de Cámara
en lo Contencioso Administrativo Federal.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Los recursos directos en el Derecho Administrativo. 3. La regla *solve et repete* en el Derecho Administrativo. 4. El Impacto del artículo 25 *bis* de la Ley de Procedimientos Administrativos. 4.1 Impacto sobre el tratamiento procesal de los Recursos Directos. 4.2. Impacto sobre la condición de procedencia de los Recursos Directos. 5. Aportes y Críticas. 6. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

La sanción de la Ley 27.742, conocida como la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, ha impulsado un avance significativo en la modernización del Derecho Administrativo en Argentina. Esta reforma ha modificado la Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos (LPA), estableciendo un nuevo marco normativo para la impugnación de decisiones administrativas. Entre los cambios introducidos, destaca la variación de su ámbito de aplicación, la enunciación de nuevos principios generales, la aclaración de que la presentación de recursos y acciones interrumpe el plazo de caducidad y de prescripción, la extensión de diversos plazos procedimentales, entre otros. Sin embargo, particularmente relevante es la inclusión del artículo 25 *bis* en la LPA, que representa un paso adelante en la eliminación de obstáculos y en el fomento de la unidad regulatoria en el camino hacia la justicia contencioso-administrativa.

En efecto, sin restar importancia al resto de la reforma, lo que emerge como una verdadera innovación es la inclusión de un nuevo artículo en la LPA, el cual

ha generado grandes cambios en el marco de los recursos directos. En este sentido, se observan modificaciones sobre aspectos inherentes al tratamiento procesal de estos o a través de la eliminación de exigencias de procedencia, como la regla del *solve et repete* cuando se discute la aplicación de sanciones pecuniarias impuestas por el Estado.

De este modo, la nueva disposición parece establecer un diálogo más fluido entre los procesos judiciales y el respeto a los principios constitucionales contemporáneos, orientándose hacia una mejora en la protección de los derechos de los particulares que impugnan ciertas conductas de la Administración Pública. Además, la nueva legislación corrige, en este punto, algunos de los desórdenes causados por la dispersión normativa que regula a los recursos directos. Es que, ante la gran cantidad de legislación que los establece, se observan marcadas diferencias entre ellos, como los plazos otorgados para recurrir ante la justicia las decisiones administrativas y/o el trámite a seguir. El artículo 25 *bis* de la LPA introduce una nueva modalidad de tratamiento para abordar estas discrepancias, fomentando la unidad regulatoria.

Por su parte, importa destacar que, en lo que respecta a la procedencia de los recursos directos, no solo se establece que en ningún caso el órgano administrativo ante quien se interponga el recurso judicial podrá denegar su procedencia, debiendo limitarse a elevarlo al tribunal competente; sino que se erradicó la regla *solve et repete*, históricamente controvertida. Por consiguiente, el nuevo marco normativo eliminó la exigencia de que los particulares deban abonar cualquier sanción pecuniaria impuesta como condición previa para poder recurrirla judicialmente. Esta práctica limitaba el acceso a una revisión judicial efectiva; por lo cual, la derogación de esta regla parece también alinear el ordenamiento administrativo argentino con estándares de pleno respeto a la tutela judicial efectiva, una exigencia esperada y reclamada por la doctrina jurídica nacional que intenta incorporar –además– un acervo de desarrollos jurisprudenciales que han promovido una justicia más accesible y equilibrada.

En este contexto, a lo largo de este artículo exploraremos el impacto y la profundidad de este cambio legislativo. Desde una perspectiva, se abordarán los cambios introducidos en los recursos directos hacia un criterio unificador. Desde otra, se desentrañarán los fundamentos doctrinarios que sustentaron la supresión de cortapisas existentes. El objetivo es descubrir los efectos de la reforma sobre la relación entre el Estado y los particulares, quienes ahora se enfrentan a un horizonte de justicia renovada y accesible.

2. LOS RECURSOS DIRECTOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Como punto de partida, importa recordar que los llamados recursos directos, no son estrictamente recursos a pesar de que en muchos de ellos se los identifique

con la palabra apelar¹. Mas bien, resultan verdaderos instrumentos que tienden a poner en marcha la auténtica jurisdicción². En otras palabras, son herramientas para iniciar un verdadero proceso judicial y de ahí que el término acción sea más apropiado. Esto es debido, en primer lugar, a que no existe una continuidad lógico-jurídica entre la instancia administrativa y judicial³, razón por la cual, cuando la impugnación se plantea y se resuelve en distintas sedes, esto es, transcurre de una instancia a la otra, nos encontramos ante una verdadera acción⁴. En segundo lugar, en nuestro sistema judicial, el proceso ante la jurisdicción contencioso-administrativa no es una casación, sino una primera instancia judicial, sin perjuicio de que el medio procesal previsto a tal efecto haya sido denominado recurso. Así se ha expresado que la Administración no ejerce funciones judiciales, las vías que distintas leyes habilitan para la revisión judicial de diversas resoluciones, ya sea por una cámara de apelaciones, ya sea por un juez de primera instancia, traducen modos autónomos de impugnación de tales actos administrativos, por lo que, debido a su naturaleza, constituyen acciones judiciales⁵.

Aclarado lo anterior, importa dejar expuesto que la regulación de los recursos directos en su estado actual genera una serie de agravios significativos para los particulares, los cuales surgen de la multiplicidad, contradicción y desconocimiento de las normas aplicables. Contrariamente a lo que la técnica legislativa propone, estos recursos se encuentran dispersos en un sinnúmero de disposiciones que ni siquiera un experto puede desentrañar con claridad. Las cuestiones que más destacan –negativamente– son en orden a la competencia, al derecho aplicable, al trámite a seguir, a la ejecución de su sentencia, entre otras. En tal contexto, se detallarán sucintamente algunas de ellas:

- (i) La problemática en torno a la competencia es de gran relevancia y refleja la confusión existente en el sistema judicial. Las dificultades no solo giran alrededor al tribunal que deberá conocer el asunto, sino que inician frente a inquietudes sobre dónde debe presentarse el recurso: si en sede judicial o en sede administrativa. Además, se plantea la cuestión de si debe interponerse materialmente dentro del expediente administrativo o mediante un escrito independiente.

1 CSJN; “Fisco Nacional c/ A. Benitez y Cía.”, Fallos: 1:309

2 GALLEGOS FEDRIANI, Pablo; *Recursos Directos: aspectos sustanciales y procesales*; 1ª ed.; Buenos Aires: RAP; 2008; p. 148.

3 AGUILAR VALDEZ, Oscar; “Cuestiones que suscita el control judicial de los entes reguladores de servicios (a propósito de dos fallos de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal)”;

4 CANOSA, Armando; *El concepto de recurso administrativo*, Obra colectiva en honor al Prof. Miguel Marienhoff; España: Abeledo Perrot; 1998; p. 586.

5 CNCAF, Sala I, “Edenor S.A. c/ENRE”; Sala V, “Despegar.com.ar”.

En líneas generales, la impugnación judicial de actos administrativos a través de recursos directos tramita, independientemente del modo en que se inicia, ante la cámara de apelaciones respectiva, aunque se ven casos donde –igualmente por recurso directo– puede presentarse la acción judicial ante un juez de primera instancia⁶. De este modo, muchas veces se inicia una problemática de competencia a definir de acuerdo con el grado; sin embargo, ello es solo el inicio.

También la cuestión de competencia puede generar avatares en orden a la materia; particularmente en segunda instancia, donde distintas cámaras, tanto nacionales como federales, son competentes para entender en los recursos directos que impugnan actos administrativos, sin una regla clara que los defina. Si se trata de impugnaciones que requiere el estricto análisis de los términos de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, por pretenderse solo la nulidad del acto, lo lógico sería que todos esos recursos se tramitaran –en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– ante la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo de la Capital Federal, por ser un tribunal especializado en la materia⁷. No obstante, en la práctica, esto no ocurre. Por ejemplo, también en el ámbito de la Capital Federal, la Cámara Federal en lo Civil y Comercial es competente para entender en algunos asuntos relacionados con actos administrativos dictados en base a la Ley de Defensa de la Competencia⁸ o por aplicación de la Ley de Marcas y Designaciones⁹. Asimismo, los actos administrativos dictados por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), ahora Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA), en el marco de la Ley 11.683, son –en algunas cuestiones– tratados por los jueces en lo Penal Económico¹⁰. Esta falta de coordinación pone de manifiesto una deficiencia en el sistema, donde los actos administrativos no son controlados por jueces –en rigor– especialistas en la materia, lo que debería ser garantizado por la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo en el ámbito nacional y las Cámaras Federales correspondientes en el interior del país. Estos ejemplos, aunque no exhaustivos, ilustran la necesidad urgente de un marco normativo más coherente que permita un control adecuado y especializado de los actos administrativos. Máxime cuando es la ley quien tiene la reserva de establecer el tribunal competente, como ya lo ha establecido la jurisprudencia¹¹.

6 Ley 25.871, artículo 98.

7 CSJN, “Enrique Tomás Maffei”, Fallos: 310:2336.

8 Ley 25.156, artículo 52 y 53.

9 Ley 22.362, artículos 17, 24 y 26.

10 Ley 11.683, artículo 77 y 78.

11 CNAF, Sala II, “Etiennot Alberto”

- (ii) En cuanto al derecho aplicable, la orfandad legislativa es casi absoluta. La ausencia de una norma procedimental aplicable, de un código propio, es la causa de muchos problemas. Si bien algunas leyes prevén la aplicación supletoria del Código Procesal Penal o del Código Procesal en lo Civil y Comercial¹², y en ciertos casos se considera la legislación procedimental impositiva y aduanera, lo cierto es que no existe una explicitación clara sobre la normativa aplicable. Esto plantea una cuestión crucial: ¿qué régimen procesal se debe aplicar por vía supletoria o por analogía al recurso directo presentado? En general, y salvo en aquellos casos en que la norma establece lo contrario, la jurisprudencia ha tendido a referirse, en primer lugar, a la norma específica que crea el recurso y, posteriormente, al código procesal que mejor se adapte a la naturaleza del acto administrativo impugnado. Es importante señalar que, en muchos casos, los actos administrativos impugnados son de carácter sancionatorio, como la imposición de multas, la clausura de establecimientos, el decomiso de bienes o la inhabilitación de personas, donde no queda en claro cuál sería el código procesal que mejor se adapte dada la naturaleza de la pena. Esta falta de claridad en el marco normativo contribuye a la confusión existente y a la dificultad para los particulares al momento de impugnar actos administrativos.
- (iii) En lo relativo al trámite a seguir, el primer problema que surge en este contexto es la necesidad de determinar si debe correrse traslado del recurso a la entidad autárquica o a la Administración Pública que dictó el acto impugnado, considerando también el plazo aplicable para dicho traslado. Esta cuestión implica, a su vez, una segunda interrogante: si la entidad o la Administración Pública en cuestión debe considerarse parte en el juicio, ya sea en primera o segunda instancia, cuando se promueve un recurso directo impugnativo de un acto administrativo cuya sustanciación se efectuó en sede administrativa. La condición de parte o no del ente que emitió el acto también plantea otro problema relacionado: la existencia de costas y cómo deben ser impuestas. Adicionalmente, surgen otras cuestiones complejas, como si se abrirá o no a prueba el recurso directo, si se admitirá únicamente la prueba que fue denegada en la sede administrativa o si se permitirá la producción de prueba no ofrecida anteriormente, pero que sí se presenta ante la sede judicial. Asimismo, es necesario definir si se admitirán medidas cautelares, si se permitirá alegar sobre la prueba ya producida y si se llevará a cabo la audiencia prevista en el artículo 360 del Código Procesal Civil y Comercial, que tiene como objetivo intentar una conciliación y determinar la prueba conducente. La jurisprudencia de las cinco salas de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal de la Capital Federal ha mostrado una falta de

12 Decreto 290/2007 –reglamentario de la Ley 25.246–, artículo 25.

uniformidad en sus decisiones. Sin embargo, en general, y a partir del principio de tutela judicial efectiva, se ha aceptado la integración de la litis, la apertura a prueba de la causa¹³, la alegación sobre la prueba producida y la imposición de costas. En algunos casos aislados, también se ha admitido la audiencia del Artículo 360 del Código Procesal¹⁴. Esta falta de claridad y coherencia en la resolución de estos temas contribuye a la incertidumbre que enfrentan los particulares al momento de recurrir actos administrativos.

- (iv) Por otro lado, una vez dictada la sentencia, surge un nuevo problema en el contexto de los recursos interpuestos ante un tribunal de segunda instancia: la ejecución de esta. Los tribunales de alzada son, por naturaleza, tribunales revisores que no llevan a cabo la ejecución de las sentencias que confirman o revocan. Sin embargo, en este caso particular, la cámara actúa como tribunal de primera y única instancia, lo que plantea la necesidad de determinar si la ejecución de la sentencia se llevará a cabo ante el juez de primera instancia del mismo fuero o directamente por la misma cámara.

Invitamos a quienes están familiarizados con el funcionamiento de los tribunales a imaginar, aunque sea por un instante, lo que implica para una cámara emitir intimaciones, mandamientos, cheques y atender todas las cuestiones inherentes al cumplimiento de la sentencia dictada. Esta situación pone de manifiesto que en la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo no existe una jurisprudencia uniforme respecto a este tema; en algunas ocasiones se admite la ejecución en la alzada, mientras que en otros casos se opta por remitir un incidente para que la ejecución sea llevada a cabo por un juez de la primera instancia¹⁵. Esta falta de coherencia en la resolución de la ejecución de sentencias contribuye a la incertidumbre que enfrentan los particulares al hacer valer sus derechos.

En resumen, la falta de vínculo normativo genera una profunda inseguridad jurídica, dificultando que los particulares comprendan sus derechos y obligaciones. Además, el acceso a la justicia se ve limitado, ya que la complejidad de las normas puede impedir que los particulares sepan cómo impugnar eficazmente un acto administrativo. La desigualdad en el tratamiento de los casos es otra consecuencia negativa, puesto que la variabilidad en la regulación puede resultar en un trato desigual para los particulares, quienes se ven beneficiados o perjudicados según la norma que se aplique en cada situación. Asimismo, la falta de un marco normativo claro también obstaculiza la capacidad de los particulares para impugnar actos administrativos, limitando su derecho a defensa. Además, deben asumir

13 CNCAF, Sala V, “Gas Natural Ban”; “United Airlines Inc”; “Litoral Gas SA”; Sala II, “Bancho Hipotecario SA”

14 CNCAF, Sala IV, “Romero Diaz”.

15 Muchos de esos casos se dan en materia de reparación por exilio en el marco de la Ley 24.043.

la carga administrativa de investigar y comprender la normativa vigente, lo que representa un costo significativo en tiempo y recursos. Esta desorganización normativa puede incluso llevar a la caducidad de los recursos, donde los ciudadanos pierden la oportunidad de recurrir ante el sistema judicial debido a confusiones en los plazos y procedimientos. Finalmente, la falta de transparencia inherente a este contexto normativo propicia arbitrariedades y decisiones injustas, afectando gravemente la relación entre el Estado y los particulares, quienes se enfrentan a un sistema que debería garantizarles justicia accesible y equitativa. Veamos en que ayuda la reforma aquí en trato.

3. LA REGLA SOLVE ET REPETE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

La regla *solve et repete* (en adelante, también, “pago previo”) ha sido históricamente una herramienta debatida en el Derecho. Este instituto legal supone que “la impugnación de cualquier acto administrativo que implique liquidación de un crédito a favor del Estado solo es posible si el particular se aviene previamente a realizar el pago que se discute”¹⁶. Basado en la premisa de garantizar la recaudación y evitar abusos dilatorios, obliga a los particulares a cumplir con la sanción impuesta, esto es, a pagarla en su totalidad, antes de cuestionar su validez o solicitar una revisión judicial.

Aunque en su definición genérica abarca todo tipo de crédito a favor del Tesoro Público, la regla *solve et repete* surgió, en sus orígenes, como “un medio peculiar de tutela del crédito tributario del Estado”¹⁷ y, desde entonces, ha consolidado una función que varios autores consideran esencial para la estabilidad financiera estatal. Este precepto, en su esencia, busca asegurar la normal percepción de los recursos del Estado, evitando que su recaudación se vea demorada, trabada u obstruida por el impulso de acciones judiciales de quienes deben cumplir con el pago. De este modo ha nacido en el marco del Derecho Tributario, sin embargo, su aplicación se ha visto derramada a otras esferas jurídicas y, en lo tocante al Derecho Administrativo, se ve su plena aplicación en su faz sancionadora.

Aunque inicialmente fue concebido como un resguardo para el interés estatal, este instituto ha sido cuestionado por su impacto sobre el principio de tutela judicial efectiva. Es que, al anteponer la motivación financiera del Estado, se impusieron en la práctica limitaciones –en ocasiones temporales y en otras definitivas– al derecho de defensa en juicio o –puntualmente– al acceso a la justicia de aquellos que buscaban impugnar el acto administrativo que establece un monto a pagar.

16 DURAND, Julio C. “El Pago Previo (*solve et repete*)”; en CASSAGNE, Juan Carlos (dir.), *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*; Tomo I; Buenos Aires: La Ley, 2007, p. 769.

17 JARACH, Dino; *Estudios de Derecho Tributario*; Buenos Aires: Ediciones Cima; 1998; p. 241.

Podría decirse que estamos ante un auténtico privilegio de la Administración Pública, un beneficio que no nace de la esencia de su estructura ni de las particularidades de sus funciones, sino de una disposición jurídica extraordinaria. En efecto, se trata de una regla que, por su origen y propósito, bien podría considerarse como una concesión especial otorgada a una las entidades administrativas. Si bien, en un sentido estricto, el término “privilegio” suele entenderse como aquella disposición que, de manera directa, crea una situación jurídica concreta –como la concesión de una exención tributaria¹⁸–, ciertos juristas suelen referirse a él en un sentido más amplio, capturando su esencia excepcional y su espíritu concesivo. De tal manera, el “pago previo”, germinado en el Derecho Tributario, floreció en el ámbito del Derecho Administrativo como una prerrogativa que los juristas administrativistas españoles¹⁹ y destacados tributaristas nacionales²⁰ insisten en calificar como privilegio.

Este sacrificio impuesto al particular en favor de las arcas públicas merecía una reflexión legislativa profunda sobre sus efectos, pues, tras cada cuestionamiento, se revelaban las tensiones entre el deber de sostener el interés público recaudatorio y el derecho individual a la justicia. La reforma legislativa argentina, en este sentido, refleja una adopción de estándares modernos y humanistas en la protección de todo cuestionamiento hacia la Administración Pública.

4. EL IMPACTO DEL ARTÍCULO 25 BIS DE LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Es imperativo adoptar varias medidas para mejorar la regulación de los recursos directos en el ámbito del Derecho Administrativo. La implementación de estas medidas debe responder a las problemáticas identificadas en el apartado I, para lograr así una mayor claridad y un mejor entendimiento del Derecho, facilitando el ejercicio de la tutela judicial efectiva. Asimismo, se debe lograr una uniformidad en el ámbito del Derecho Administrativo sobre este punto, lo que, sin lugar a duda, permitirá un control más eficaz de la Administración. Una regulación más clara servirá de guía para la propia Administración, promoviendo una práctica más ordenada y justa.

Para ser claros, se debe –en primer lugar– unificar el trámite judicial de estos recursos mediante una ley sencilla que, al menos, establezca criterios comunes.

18 CERTOMA, Maximiliano Nahuel; *El Privilegio De No Contribuir: Los Beneficios Tributarios y su impacto en la búsqueda de un Sistema Recaudatorio Justo*; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Lajouane; 2024.

19 DE MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael; “Significado Actual Del Principio ‘Solve Et Repete’”, *Revista de administración pública*; 1964; disponible en www.dialnet.unirioja.es

20 CASAS, José O.; “El Tribunal Fiscal de la Nación Argentina y el principio de solve et repete”, en AAVV, *Tribunal Fiscal de la Nación - 40 años*; Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios Fiscales, 2000; 335 y ss., en especial, 367.

En segundo lugar, es necesario fijar un plazo administrativo común para la interposición de los recursos. Además, la competencia debe ser centralizada en el fuero especializado, y se debe unificar la competencia en alguna de las dos instancias. También es fundamental determinar la legislación procesal aplicable y la instancia correspondiente para la ejecución de la sentencia.

En este contexto, el nuevo artículo 25 *bis* de la Ley 19.549 constituye uno de los cambios más trascendentes. Su impacto en la Ley de Procedimientos Administrativos replica en la regulación de los recursos directos dando respuesta –en gran medida– a una demandada jurisprudencial y de destacados juristas que se encontraba arraigada con firmeza. De esta manera, la nueva normativa ha derrumbado ciertos muros y forjado unidad hacia el sendero de una justicia más accesible y equilibrada, por lo menos en este punto.

4.1 *Impacto sobre el tratamiento procesal de los Recursos Directos*

El artículo 25 *bis* de LPA parece haberse hecho eco de algunas de las críticas existentes al sistema vigente, por lo que, en algunos de estos puntos, ofrece una solución. Establece un plazo uniforme de treinta días hábiles judiciales para deducir el recurso judicial desde la notificación de la resolución definitiva que agota la instancia administrativa, eliminando plazos menores que en muchas ocasiones se interponían como barreras al ejercicio de derechos. Asimismo, impone la previsión de un plazo de cinco días para la elevación del expediente judicial asegura celeridad y facilita el proceso de impugnación, permitiendo que los interesados puedan acudir al tribunal competente sin dilaciones injustificadas. Esta medida se ve acompañada de nuevas directrices en relación con la prueba documental y la pertinencia de otras pruebas, aspectos que buscan equilibrar la defensa de los particulares con la estructura procesal administrativa.

Las mencionadas modificaciones garantizan un mejor ejercicio del derecho de defensa y la tutela judicial efectiva. Por un lado, se concede más tiempo para interponer la acción correspondiente, permitiendo así un análisis más exhaustivo y una mejor preparación de la defensa. Por otro lado, se eliminan las brechas contraproducentes que llevaban a presentar quejas erróneas por denegación de recursos directos. Estas quejas se planteaban equivocadamente al considerar dichos instrumentos como actos de apelación y no como acciones independientes, como se ha sostenido ampliamente en la doctrina.

Además, esta reforma jurídica fortalece el principio de seguridad jurídica, ya que clarifica el procedimiento y elimina la confusión que existía en torno a la naturaleza de los recursos directos. Al tratar estos recursos como acciones independientes, se asegura una mayor coherencia y previsibilidad en las decisiones judiciales, lo que redundará en una administración de justicia más eficiente y equitativa. La modificación también refuerza la confianza de los justiciables en el sistema judicial, al

garantizar que sus derechos procesales sean respetados y que puedan acceder a una tutela efectiva sin enfrentarse a obstáculos procedimentales innecesarios.

4.2. *Impacto sobre la condición de procedencia de los Recursos Directos.*

Al mismo tiempo, el artículo 25 *bis* de la LPA, norma que estamos analizando, permite a los ciudadanos recurrir judicialmente las sanciones pecuniarias sin necesidad de cumplir previamente con el pago de estas, pues ha eliminado en este punto la regla del pago previo. Este cambio no solo abre el acceso a la justicia, sino que promueve un sistema más equitativo y garantiza que el derecho a la defensa no se vea condicionado por la capacidad económica de los justiciables.

La eliminación de la regla del *solve et repete* inaugura un sistema más equitativo y ajustado a los principios del Estado de derecho. Este cambio se fundamenta en una evaluación de razonabilidad cualitativa de la medida, revelando que el medio elegido no se alinea con la finalidad buscada al considerarse desproporcionado. Es que, en un Estado de derecho resulta inadmisibles que se exija el pago de una deuda determinada por la Administración sin permitir la intervención judicial para evaluar la suspensión de dicha intimación. El *solve et repete*, al excluir la posibilidad de un contralor judicial efectivo y erigirse como un obstáculo para habilitar la instancia judicial, se revelaba inconstitucional²¹.

Antiguamente, el Cíbero Tribunal²² se había admitido la validez de este tipo de recaudo legal en el campo del derecho sancionador. Sin embargo, al ingresar en los fundamentos que lo sostienen se percibe que la evaluación de razonabilidad era más bien cuantitativa, y no así cualitativa, como ahora parece sostenerse. En otras palabras, solo existían excepciones al principio general del pago previo, que iluminan la senda de la justicia con matices de equidad, basadas en la desproporción entre el monto de la multa y la concreta capacidad económica del sancionado²³, o bien donde el plazo exigido para el pago de la multa, como condición previa para su cuestionamiento judicial, resulta manifiestamente exiguo. Es decir, cuando la imposibilidad previsible de pago tornaba ilusorio el derecho al acceso a la revisión judicial, el sistema judicial respondía con sensibilidad y equilibrio, analizando cuestiones de montos o de plazo, pero no la razón de ser del instituto. De todas maneras, se intentaba garantizar con ese análisis y su debida declaración de inconstitucionalidad que los derechos no sean solo palabras en un papel, sino realidades vividas y protegidas.

21 SPISSO, Rodolfo; Derecho Constitucional Tributario: principios constitucionales del gasto público; doctrina judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; Buenos Aires: Lexis Nexis – Depalma; 2000; p. 536.

22 CSJN, “Livorno”, Fallos: 247:181; “Destilerías”, Fallos: 261:101; “Microomnibus Barrancas de Belgrano”, Fallos: 312:2490.

23 CSJN, “Adelphia”, Fallos 285:302; “Asociación Israelita”, Fallos: 322:337.

5. APORTES Y CRÍTICAS

1. La nueva regulación del artículo 25 *bis* de la LPA es, en términos generales, correcta. En principio, parece encaminada a unificar el trámite de todos los recursos directos existentes, específicamente en lo relativo al plazo para su interposición, el mecanismo de elevación, así como por disipar las dudas en cuanto al ofrecimiento de prueba. Esto demuestra claramente que, en definitiva, siempre se han tratado de un tipo especial de acciones y no meramente de instrumentos de apelación. Asimismo, parece receptar las indicaciones que la jurisprudencia ha efectuado sobre el tema, permitiendo un mayor respeto al principio de tutela judicial efectiva y al derecho de defensa.

Sin embargo, surge una pregunta crucial: ¿es suficiente este artículo para resolver las vicisitudes que caracterizan a los recursos directos? Claramente no. Por un lado, la norma debe ser cumplida, de ahora en más, no solo por los tribunales de justicia al momento de analizar la admisibilidad de estos recursos, sino también por la propia Administración. Esta última debe acatar dicha manda al momento de analizar la elevación de los recursos, pero también debería considerarla al establecer nuevos recursos a través de decretos. No obstante, parece que esto no se cumple del todo. Un ejemplo de ello es la reciente normativa, como el Decreto 942/2024, que modifica la Ley 26.165. Dicho decreto establece que las resoluciones de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), cuando deniegan, hacen cesar o cancelan el estatuto de refugiado a determinado sujeto, podrán ser impugnadas mediante un recurso judicial directo en un plazo de solo 5 días hábiles desde su notificación, lo cual no respeta el nuevo plazo de 30 días establecido por la reciente regulación.

Por otro lado, aún quedan muchas cuestiones que la normativa actual no resuelve. Aunque se han establecido criterios comunes para la interposición de los recursos (como plazos mínimos y admisión de prueba), han quedado fuera aspectos cruciales como las cuestiones de competencia, la normativa procesal aplicable y, no menos importante, lo relativo a la ejecución de sentencias. Estos vacíos normativos pueden generar incertidumbre y complicaciones prácticas, tanto para los particulares como para los operadores jurídicos.

Es pertinente destacar que la unificación y clarificación de los procedimientos de recursos directos son pasos importantes hacia la consecución de un sistema judicial más justo y eficiente. No obstante, la efectividad de cualquier regulación depende en gran medida de su implementación y de la coherencia con otras normativas vigentes. En este sentido, es imprescindible que la Administración actúe con congruencia y adapte sus decretos y resoluciones a los nuevos estándares establecidos por la ley. De lo contrario, se corre el riesgo de perpetuar las inconsistencias y la inseguridad jurídica que se pretende resolver.

Además, sería beneficioso considerar una revisión integral del marco normativo de los recursos directos, que incluya no solo la clarificación de procedimientos, sino también la armonización de la normativa aplicable y la regulación detallada de la ejecución de sentencias. Solo mediante un enfoque holístico y coherente se podrá garantizar una verdadera tutela judicial efectiva y el pleno respeto al derecho de defensa de los administrados.

2. La eliminación del requisito de pago previo ha sido recibida con entusiasmo por la doctrina jurídica, que destaca la equidad y la justicia que esta medida introduce en el Derecho Administrativo. Con esta reforma, el Estado evita imponer cargas económicas que dificulten la impugnación de sanciones, lo que se traduce en un sistema judicial más accesible y que fomenta una relación equilibrada entre el ciudadano y la Administración.

Resulta una suerte de respuesta acabada a una antigua exigencia internacional de abolición del instituto. En efecto, importa recordar que, en las Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal, celebradas en Montevideo en 1957, se abordó la cuestión del pago previo exigido por la Administración como requisito para interponer recursos administrativos y acciones de nulidad, y allí se concluyó de manera enfática que no debería existir ninguna norma que establezca tal obligación. Esta conclusión reflejaba un consenso sobre la necesidad de asegurar el acceso a la justicia sin trabas económicas impuestas por la propia Administración y ahora, a nivel nacional, se encuentra consagrada.

Al mismo tiempo, la supresión del pago previo parece entonar con la voz del Máximo Tribunal que, al hablar del Derecho Administrativo Sancionador, ha dejado sentado, desde antaño, que la capacidad de la Administración para aplicar sanciones está supeditada a la autorización por parte de la ley y, crucialmente, a que las decisiones correspondientes estén sujetas a un control judicial adecuado²⁴. La supresión del pago previo de la multa no genera cuestión controversial alguna en términos constitucionales, pues antes de que la multa tenga efecto, un tribunal judicial independiente e imparcial, revisara de manera amplia la decisión y la revocará o confirmará²⁵.

Otro aspecto crucial para considerar es que la modificación examinada respeta las garantías constitucionales en materia punitiva. Las sanciones administrativas del Estado derivan del considerable poder sancionatorio que conserva la Administración, especialmente en relación con las infracciones al ordenamiento jurídico que, por su escasa gravedad, no son calificadas como delitos y cuya punición se deja en manos de los jueces. Estas sanciones poseen un claro carácter

24 CSJN: “Roel y Cía.”, Fallos: 207:90; “Hijos de Domingo Parodi.”, Fallos: 207:165; “Dumit” 284:150; “Lapiduz”; Fallos: 321:1043

25 AZZARRI, Juan Cruz; *Derecho penal administrativo argentino*; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Marcial Pons; 2015; p. 74.

represivo, lo cual ha generado, desde hace décadas, un intenso debate acerca de su naturaleza jurídica y la posible aplicación de los principios del Derecho Penal Sustantivo.

En este contexto, hay dos posturas doctrinarias enfrentadas. Por un lado, ciertos juristas argumentan que las sanciones administrativas deben ser tratadas de manera diferente a las sanciones penales, basándose en una distinción cualitativa de naturaleza jurídica entre delitos y contravenciones. Según esta perspectiva, las sanciones penales castigan el contenido material de lo injusto, reflejado en el daño concreto y mensurable infligido a un bien jurídico protegido, ya sea de los ciudadanos o del propio Estado. En contraste, las infracciones administrativas se refieren a la inobservancia de órdenes o mandatos administrativos, o a la violación del deber genérico de obediencia y colaboración con la Administración pública, afectando principalmente intereses de tipo administrativo. Desde esta visión, los principios fundamentales del Derecho Penal no serían plenamente aplicables al ámbito administrativo sancionador, ya que persiguen objetivos distintos.

Por otro lado, existe la postura que defiende la identidad sustancial entre las sanciones administrativas y las penales, sosteniendo que deben aplicarse directamente los principios penales a las primeras. Esta tesis sostiene que entre los delitos y las infracciones administrativas solo hay diferencias formales y externas, no esenciales, por lo que deberían ser incluidas dentro del Derecho Penal Especial, también conocido como “Derecho Penal Administrativo”. Desde esta perspectiva, las infracciones administrativas pueden considerarse, en el peor de los casos, como “pequeños delitos”, pero delitos al fin y al cabo²⁶.

Ahora bien, la reforma analizada parece acomodarse de una mejor manera con aquella doctrina que defiende la identidad entre las sanciones administrativas y las penales, criterio que –a la postre– terminó imperando en nuestra doctrina y jurisprudencia²⁷, dado que –por ejemplo– podría decirse que al no requerir el cobro anticipado de aquella suma en, en definitiva, se está respetando el principio de inocencia, la garantía de defensa en juicio y el derecho a una tutela judicial

26 MARIENHOFF, Miguel; Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III-B; Buenos Aires: Abeledo Perrot; p. 429.

27 CSJN, “Comisión Nacional de Valores c/ Telefónica Holding SA”, sentencia publicada el 16/06/12, Fallos 335:1089. En el precedente “Cristalux S.A.”, Fallos 329:1053), la Corte estableció –remitiéndose a los votos en disidencia en el fallo “Ayerza” Fallos 321:824 de ese mismo tribunal– que a raíz de la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de los tratados internacionales de derechos humanos mencionados, “no es posible pretender que una rama del derecho represivo o un determinado objeto de protección estén genéricamente excluidos de la esfera de aplicación de la garantía”, previsto en los artículos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –incorporados a nuestra Constitución Nacional por medio de su artículo 75, inciso 22–.

oportuna; que rigen plenamente en nuestro sistema penal garantista por aplicación directa del artículo 18 de nuestra Constitución Nacional y artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por lo demás, la eliminación de esta regla no pondría en riesgo el normal funcionamiento administrativo debido a la ausencia de recaudación. No se advierte que la falta de ingreso del monto de la multa afecte específicamente el funcionamiento de la administración, ya que es evidente que la autoridad que impuso la sanción no pudo presupuestar estos recursos para el desarrollo de su actividad normal. Como ha sostenido la propia Corte Suprema, la salvaguarda del patrimonio nacional no puede depender de las multas como fuente de recursos fiscales, aunque estas puedan serlo de manera accesorio²⁸.

Sentado lo anterior, nos encontramos también ante un cambio positivo en nuestro sistema judicial. No obstante, surgen también voces críticas que alertan sobre el posible aumento de la litigiosidad y una carga adicional en el sistema judicial. Esta observación, aunque válida, podría considerarse menor frente al avance que representa en términos de justicia y acceso equitativo. En el contexto de otras reformas similares en el ámbito internacional, la eliminación del *solve et repete* ha demostrado ser beneficiosa en la protección de derechos fundamentales, aunque en algunos casos ha demandado ajustes administrativos para manejar el incremento en el número de impugnaciones judiciales.

Por consiguiente, esta reforma, al derribar el muro del *solve et repete*, abre un camino más justo hacia la justicia contencioso-administrativa, equilibrando los derechos de los administrados con los intereses del Estado, y transformando así un paisaje jurídico antes desolado en uno más justo y accesible.

6. CONCLUSIÓN

Estamos presenciando el amanecer de una nueva etapa, una incipiente pero prometedora era que busca romper con el creciente fenómeno de restricciones al control judicial de la actividad administrativa, fenómeno que ha prevalecido en tiempos recientes. Esta transición simboliza un retorno a los principios fundamentales de justicia, donde la actividad sancionadora de la Administración no quede exenta del riguroso escrutinio judicial. En este renacer, se aspira a que cada decisión administrativa sea sometida a una revisión justa y exhaustiva, asegurando que los derechos de los ciudadanos no sean eclipsados por el poder estatal, sino que florezcan bajo la luz de un sistema jurídico más equilibrado y accesible.

La incorporación del artículo 25 *bis* en la LPA constituye una reforma trascendental que promueve una visión de justicia más accesible y moderna. La eliminación de la regla *solve et repete* en materia administrativa evidencia un firme

compromiso del legislador con la protección de los derechos de los particulares, permitiendo que los ciudadanos puedan impugnar sanciones sin sufrir el peso de condicionamientos económicos previos. A su vez, la parcial unificación del trámite de todos los recursos directos existentes en cuanto al plazo para su interposición, el mecanismo de elevación y la admisibilidad del ofrecimiento de prueba representa una respuesta a las críticas y necesidades planteadas tanto por la doctrina como por la jurisprudencia.

Al eliminar el *solve et repete*, se da un paso significativo hacia la equidad y la accesibilidad de la justicia administrativa, derrumbando muros y fortaleciendo los principios de tutela judicial efectiva y debido proceso. Al unificar parcialmente la regulación de los recursos directos, se forja unidad en un sistema complejo e inequitativo hacia los particulares.

La nueva regulación se alinea con los estándares internacionales de protección de derechos y refleja un esfuerzo por modernizar el Derecho Administrativo argentino, respondiendo a los desafíos contemporáneos de transparencia y equilibrio entre el poder público y los derechos individuales. Sin embargo, aún persisten desafíos. Es que, la reforma deja sin resolver cuestiones esenciales, lo que podría generar incertidumbres en su aplicación práctica. Estos aspectos deberán ser abordados para consolidar plenamente este nuevo régimen.

Además, la efectiva implementación de esta norma requerirá la adaptación de la Administración y el cumplimiento riguroso por parte de los tribunales de justicia y la propia Administración en cuanto a la elevación y el establecimiento de nuevos recursos.

En última instancia, el desarrollo de la jurisprudencia y las intervenciones doctrinales serán determinantes para definir los alcances y consolidar los beneficios de esta reforma. La modificación de los recursos directos a través del artículo 25 *bis* de la LPA representan, sin duda, un avance hacia una justicia administrativa más justa y equitativa, fortaleciendo la relación entre los ciudadanos y la administración pública en nuestro país.

MAXIMILIANO NAHUEL CERTOMA

Es Abogado con orientación al Derecho Administrativo y Especialista en Finanzas Públicas y Derecho Tributario por la Universidad de Buenos Aires. Docente de grado y posgrado en la Universidad de Buenos Aires, la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado de la Procuración del Tesoro de la Nación, la Universidad Nacional de Tres de Febrero, la Universidad Nacional del Nordeste. Profesionalmente se desempeña en la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. Miembro activo de la Asociación Argentina

de Estudios Fiscales, de la Asociación Argentina de Justicia Constitucional y de Asociación Argentina de Derecho Administrativo.

PABLO OSCAR GALLEGOS FEDRIANI

Es Abogado especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública y Doctor en Derecho y Ciencias Jurídicas por la Universidad de Buenos Aires. Profesor Titular Consulto en la materia de Elementos de Derecho Administrativo en la misma universidad. Juez de la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones 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 Legales Argentinos de la
Facultad de Derecho



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

1ª Edición: Diciembre de 2024

Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino - Tomo Celeste / 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, 2024.

548 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-1-6

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

Tomó 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
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES



**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 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