

UN PRIMER ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES A LA LNPA SOBRE CUESTIONES VARIAS EN MATERIA DE “CADUCIDAD” Y “PRESCRIPCIÓN” DE ACCIONES Y DERECHOS

JULIO C. DURAND

Profesor Titular, Universidad del Centro de
Estudios Macroeconómicos de Argentina.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Antecedentes. 2.1. El régimen original de la LNPA (1972). 2.2. Las modificaciones posteriores al régimen de la LNPA. 3. Las modificaciones incorporadas por la Ley 27.742 (Ley de Bases) en materia de caducidad y prescripción. 3.1. Extensión de los plazos de caducidad en la vía impugnatoria. 3.2. Extensión de los plazos de caducidad en la vía reclamatoria. 3.3. Efecto de la interposición de recursos, reclamos y acciones judiciales sobre los plazos de caducidad y prescripción. 3.4. Plazo para impugnar vías de hecho. 3.5. Plazo para impugnar actos contractuales. 3.6. Plazo para deducir los recursos directos. 3.7. Clarificaciones sobre el régimen del silencio. 3.8. Control de oficio de la habilitación de instancia. 3.9. Modificaciones en materia de prescripción. (i) Plazos de prescripción de la nulidad absoluta y relativa. (ii) Planteo de nulidad absoluta o relativa como defensa. 4. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

La reciente Ley 27.742 (Ley de Bases)¹ modificó la mayoría de los artículos de la LNPA² e incorporó novedades relevantes en el régimen de *caducidad* y *prescripción* de acciones y derechos en el Derecho Administrativo de jurisdicción nacional.

La importancia del tema es incuestionable: los plazos de caducidad y prescripción condicionan el acceso del interesado a la revisión –en sede administrativa o judicial– de los actos administrativos que puedan afectarlo, tanto como la promoción de las demandas judiciales con pretensiones “no impugnatorias”.

1 Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, B.O. del 28/07/2024.

2 Decreto Ley 19.549, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, B.O. 27/04/1972 y sus posteriores modificaciones.

La regulación de estas cuestiones en la LNPA dio lugar a numerosas controversias, que dividieron a la doctrina y la jurisprudencia³. Como veremos en este trabajo, la reciente modificación de la LNPA por la Ley de Bases mantuvo esencialmente en pie el sistema que exige el *agotamiento de la vía* e impone plazos de caducidad para la promoción de acciones y recursos, pero extendió la duración de estos plazos, morigeró algunas de las aristas más restrictivas del régimen, y aclaró una buena parte de las oscuridades y ambigüedades de las normas anteriores, en general, en un sentido más favorable a la tutela judicial y administrativa efectiva. Sin perjuicio de ello, como ocurre inevitablemente con las normas complejas, la modificación proyecta nuevos interrogantes que deberán ser dilucidados por la doctrina y la jurisprudencia⁴.

2. ANTECEDENTES

Nos limitaremos a un sucinto repaso de los antecedentes más relevantes, para poner en su contexto las modificaciones que comentamos.

En un periodo inicial (desde la sanción de la Constitución Nacional, CN) la jurisdicción nacional distaba de contar con una regulación detallada y completa en materia de *control judicial de la actividad administrativa*. Con el tiempo se fueron sancionando algunas normas especiales con plazos de *caducidad* para la impugnación judicial directa de ciertos actos administrativos específicos; estas disposiciones convivían con un régimen general, reglado por la Ley 3.952⁵ de 1900, que exigía una previa “autorización legislativa” para demandar al Estado, posteriormente modificado por la Ley 11.634⁶ de 1932, que reemplazó esa venia legislativa por una “reclamación del derecho controvertido ante el Poder Ejecutivo” (para la que no había plazo) cuya denegación, o la configuración del silencio, permitían la promoción de la acción sin otras limitaciones que la prescripción.

3 Cassagne explica que “las complicaciones que exhibe el modelo adoptado en el orden nacional afloran en aspectos fundamentales del sistema, desde el ámbito de ambas vías procesales, sus relaciones y la naturaleza y fines de los plazos de caducidad, la aplicación de oficio de estos últimos y la renuncia a invocarla por parte de la Administración, hasta su inaplicabilidad ante la presencia de vicios o defectos de nulidad absoluta que afectan el orden público administrativo” (CASSAGNE, Juan Carlos, *Curso de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 13ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2021, T. II, p. 635).

4 Cassagne y Perrino anticipan que esta reforma “como toda nueva ley, máxime cuando modifica o sustituye el texto de un cuerpo normativo anterior con doctrina y jurisprudencia discrepantes, plantea, por lo común, una serie de dudas y cuestiones de interpretación. El principio de mayor peso o entidad que debe regir una interpretación de esta índole conduce a privilegiar aquella que en mayor medida protege los derechos fundamentales de las personas”. (CASSAGNE, Juan Carlos, y PERRINO, Pablo E., “El acto administrativo en la Ley de Bases”, *La Ley*, diario del 17 de septiembre de 2024).

5 Adla, 1889-1919, p. 490.

6 B.O. del 28/09/1932.

2.1. *El régimen original de la LNPA (1972)*

La LNPA de 1972 modificó sustancialmente este panorama, en especial mediante las normas incorporadas en su Título IV⁷.

En primer lugar, la ley sistematizó una “vía impugnatoria” para el cuestionamiento judicial de los actos administrativos “de alcance general” y “de alcance particular”, y la condicionó a dos requisitos de admisibilidad: el previo agotamiento de la vía (por medio del “recurso jerárquico” para los actos de alcance particular, y del “reclamo impropio” para la impugnación directa de los actos de alcance general) y la necesidad de interponer la acción judicial dentro de un plazo de “caducidad” de noventa (90) días desde la notificación del acto que agota la vía.

La ley también reguló una “vía reclamatoria” para las pretensiones que no tuviesen por objeto la impugnación de un acto, reiterando la necesidad (aunque con algunas excepciones) de promover un “reclamo previo” –sin plazo– como condición de agotamiento de la vía, y sin condicionar expresamente el inicio de la acción judicial posterior a un plazo de caducidad (ni frente a la denegatoria expresa de tal reclamo, ni frente a la configuración del silencio).

El salto cualitativo que implicó la sanción de la LNPA es indiscutible con sólo mencionar que reguló por primera vez en el ámbito nacional, de un modo más o menos completo, las principales cuestiones de procedimiento administrativo, acto administrativo, silencio administrativo e impugnación judicial de actos de alcance general y particular, cuya única fuente hasta ese momento era una jurisprudencia incompleta y una doctrina heterogénea y divergente. En definitiva, como señala Cassagne, la LNPA logró “juridizar la actividad administrativa proveyendo a los particulares de los instrumentos garantísticos indispensables para afrontar la defensa de sus derechos frente a los actos lesivos de los poderes públicos” ya que antes de su sanción “el derecho administrativo argentino [...] era una herramienta prácticamente ignorada por la Administración y los particulares”.

7 Explica Cassagne que “el Título IV contiene normas generales sobre impugnación judicial de actos administrativos, amparo por mora de la Administración Pública y reclamo administrativo previo a la demanda judicial, cuyas fuentes han sido para los dos primeros temas el Anteproyecto del Código en lo Contencioso Administrativo de la Nación elevado al Ministerio de Justicia en el año 1968 por la Comisión integrada por los doctores Marienhoff, Bidart Campos, Bosch, Linares y Cozzi, y en lo que hace a la reclamación administrativa previa, la jurisprudencia sobre la materia y las opiniones del doctor Juan Francisco Linares.” (CASSAGNE, Juan Carlos, “Trascendencia y contenido de la ley nacional de procedimientos administrativos”, *La Ley* 2000-D, 1175).

Lo anterior, sin embargo, no evitó que el régimen de control judicial establecido en la ley fuera objeto de justificadas críticas⁸ y quedara sujeto a nuevas interpretaciones doctrinales dispares, e incluso contradictorias⁹.

2.2. *Las modificaciones posteriores al régimen de la LNPA*

Sin considerar por el momento las modificaciones incorporadas por la reciente Ley 27.742, vale recordar que la LNPA tuvo dos reformas anteriores, por medio de las Leyes 21.686¹⁰ y 25.344¹¹.

La primera de ellas no incorporó modificaciones relevantes en las cuestiones que hoy analizamos¹². La segunda, en cambio, modificó el régimen del “reclamo previo” regulado por los arts. 30, 31 y 32 de la LNPA, al mismo tiempo que suspendió los plazos de todas las demandas en curso contra el Estado Nacional y obligó a notificar a la Procuración del Tesoro de la Nación la existencia de esas demandas (y de todas las que se promuevan en el futuro, con carácter previo al primer traslado) para que el órgano evalúe “tomar la intervención que considere pertinente”¹³. En línea con un evidente propósito de intensificar las prerrogativas procesales de la Administración y restringir el acceso al control judicial (con el consiguiente deterioro de la igualdad procesal) la Ley 25.344:

a) Aclaró que la denegatoria expresa del reclamo era irrecurrible en sede administrativa;

8 Por todos, ver MAIRAL, Héctor A., *Control judicial de la Administración pública*, 2ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2021, p. 130 y ss.

9 Por ejemplo, una parte de la doctrina (HUTCHINSON y otros) sostenía que la decisión administrativa que resolvía el “reclamo previo”, en tanto era en sí mismo un “acto administrativo de alcance particular”, debía ser impugnada dentro del plazo perentorio de caducidad de noventa (90) días del art. 25 inc. a) (ya que este artículo era aplicable a *todos* los “actos administrativos” sin distinción de origen o naturaleza). Para otra parte de la doctrina, en cambio, en la medida en que la LNPA no disponía expresamente un plazo de caducidad para impugnar la denegatoria del reclamo, la acción quedaba únicamente sujeta al plazo de prescripción. Finalmente fue esta última posición la que contó con el aval de la Corte Suprema de Justicia, en la casa “Mackentor” (CSJN Fallos: 312:1017, “Mackentor S.A. v. Obras Sanitarias de la Nación s/daños y perjuicios”, del 27/06/1989).

10 B.O. del 25/11/1977.

11 B.O. del 21/11/2000.

12 La ley modificó el texto de los arts. 1º, 9º, 15, 17, 25, 28, 30 y 32 de la LNPA, pero sólo para aclarar o completar sus disposiciones (por ejemplo, aclaró que los noventa (90) días del plazo referido en el art. 25 eran *hábiles judiciales*, dispuso que ese plazo en la impugnación de vías de hecho y hechos administrativos se contaba desde que ellos “fueren conocidos por el afectado”, y concedió que el reclamo previo no era necesario cuando “se demandare a un ente autárquico, o una empresa del Estado, una sociedad mixta o de economía mixta o a una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, o las sociedades del Estado, o a un ente descentralizado con facultades para estar en juicio”).

13 Conf. art. 6º, Ley 25.344.

- b) Aclaró que los jueces debían controlar de oficio y en forma previa las condiciones de admisibilidad de la demanda (es decir, el agotamiento de la vía y el respeto de los plazos de caducidad);
- c) Limitó las excepciones al reclamo previo a solamente dos (acción de repetición, y daños y perjuicios por responsabilidad extracontractual);
- d) Estableció, en el nuevo texto del art. 31 de la LNPA, que el pronunciamiento acerca del “reclamo previo” debía efectuarse dentro de los noventa (90) días de formulado, y agregó que, vencido ese plazo “el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros cuarenta y cinco (45) días, podrá aquél iniciar la demanda, *la que deberá ser interpuesta en los plazos perentorios y bajos los efectos previstos en el artículo 25, sin perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción...*”

La redacción de esta última norma implicaba un reenvío desde la *vía reclamatoria* a la *vía impugnatoria* en caso de silencio¹⁴. De este modo, aunque no calificó expresamente a la denegatoria del reclamo como un “acto administrativo de alcance particular”, lo cierto es que la Ley 25.344 impuso un plazo de caducidad para la promoción de la acción judicial subsiguiente. Nuevamente, la redacción de este artículo dividió a la doctrina, que postuló tres interpretaciones alternativas:

- a) Que el plazo de caducidad se aplicaba *sólo frente al silencio* (admitamos que es lo que parece decir la norma);
- b) Que ese plazo se aplicaba tanto en caso de silencio como de denegatoria expresa (a partir de un argumento a fortiori, que consideraba absurdo que se aplique un plazo de caducidad para el caso del silencio, y no frente a la denegatoria expresa), o finalmente;
- c) Que tal plazo se aplicaba sólo para la denegatoria expresa. Esta fue la solución consagrada por la Corte Suprema en el caso “Biosystems”¹⁵.

14 Antes de esta reforma, a LNPA disponía que una vez vencido el plazo para que la Administración resuelva el reclamo administrativo previo, “el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros cuarenta y cinco días, podrá iniciar la demanda *en cualquier momento*, sin perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción”.

15 CSJN Fallos: 346:921, “Biosystems S.A. c/ EN - M° Salud - Hospital Posadas s/ contrato administrativo”, sentencia del 11/02/2014. Personalmente, hemos explicado que disintimos con esta solución, no porque sus efectos sean negativos sino por la imposibilidad de “interpretar” la norma en el sentido propuesto frente a la claridad de su texto (que, a nuestro juicio, debió conducir a la declaración de su inconstitucionalidad). En este sentido explicamos que “el art. 31 de la LNPA es suficientemente explícito al disponer la aplicación del plazo de caducidad del art. 25, LNPA al caso del silencio denegatorio del “reclamo administrativo previo”, y que tal solución –por las razones expuestas a lo largo de este comentario– resulta inconstitucional, tal como había sido declarada por la Sala III de la Cámara en esta causa ‘Biosystems’” (ampliar en DURAND, Julio C., “La Corte Suprema y el plazo para promover demanda contra el Estado en la llamada ‘vía reclamatoria’”, *La Ley* 2014-D , 400).

Ahora sí, luego de este breve repaso vamos a ver las modificaciones incorporadas por la Ley 27.742.

3. LAS MODIFICACIONES INCORPORADAS POR LA LEY 27.742 (LEY DE BASES) EN MATERIA DE CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN

Una de las novedades más notorias es la extensión de los plazos de caducidad para la promoción de las acciones judiciales en las *vías impugnatoria y reclamatoria*.

3.1. Extensión de los plazos de caducidad en la vía impugnatoria

En la vía impugnatoria, el nuevo art. 25 de la LNPA¹⁶, donde antes decía que la acción judicial de impugnación contra actos de alcance general o particular debía “deducirse dentro del plazo *perentorio* de 90 días hábiles judiciales” ahora dice que “deberá deducirse dentro del plazo de ciento ochenta (180) días hábiles judiciales” (es decir, se duplicó el plazo, que equivale ahora a aproximadamente 9 meses).

La eliminación del término *perentorio* no parece tener mayores consecuencias, desde que –independientemente de los adjetivos calificativos– este plazo todavía condiciona y limita la promoción de la acción, impidiéndola luego de su vencimiento¹⁷.

Vale recordar que la extensión alcanzó además a los plazos para la promoción de *recursos* dentro del procedimiento administrativo: como la LNPA ahora establece que el plazo para interponer los recursos administrativos que agoten la vía “no puede ser inferior a 30 días” (conf. art. 23, d) en el Reglamento de la Ley se duplica también (de 15 a 30 días) el plazo para el recurso jerárquico¹⁸.

16 LNPA, Artículo 25.- “La 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.

No habrá plazo para impugnar las vías de hecho administrativas sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción. La falta de impugnación de actos que adolezcan de nulidades no obstará a su planteo como defensa dentro del plazo de prescripción”.

17 El art. 23, b) de la LNPA dispone que “será requisito previo a la impugnación judicial el agotamiento de la vía administrativa” y el art. 25 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...”.

18 Conf. art. 90 del Decreto 1759/72, con las modificaciones incorporadas por el Decreto 695/2024. El mismo plazo es aplicable al recurso de alzada, por la remisión que realiza el art. 94 *in fine* del RLNPA. En cuanto al “recurso de reconsideración”, aunque no se trata de un recurso

3.2. *Extensión de los plazos de caducidad en la vía reclamatoria*

Como lo mencionamos al comienzo, el plazo para interponer la acción judicial en la *vía reclamatoria* siempre estuvo rodeado de cierta polémica, tanto frente a la denegatoria expresa del “reclamo administrativo previo” como frente al silencio.

La interpretación que correspondería considerar vigente al momento del dictado de la Ley de Bases es la que resulta del citado fallo “Biosystems” de la CSJN, según la cual, frente a la configuración del silencio, la demanda podía ser interpuesta en cualquier momento dentro del plazo de prescripción. Ahora bien, el precio pagado para justificar esa interpretación¹⁹ y al mismo tiempo reconocer algún sentido al texto del art. 31 reformado por la Ley 25.344, fue considerar que el plazo de caducidad sí era aplicable *frente a la denegatoria expresa* (algo que, hasta ese momento, la jurisprudencia de la Corte no exigía, y el texto de la Ley 25.344 no parece requerir, al menos literalmente).

La Ley de Bases consolida este criterio y lo vuelca al nuevo texto del art. 31 de la LNPA²⁰, que ahora distingue perfectamente el *silencio frente al reclamo* (en cuyo caso la demanda “podrá ser interpuesta en cualquier momento”) de la *denegatoria expresa* (en cuyo caso la demanda “deberá ser interpuesta por el interesado dentro del plazo de ciento ochenta [180] días hábiles judiciales de notificada” la denegatoria, o la denegación de los recursos eventualmente planteados contra dicha denegatoria²¹).

que “agota la vía”, y por ello no es alcanzado por el art. 23, d) de la LNPA, el Reglamento también extiende su plazo de 10 a 20 días, siguiendo el mismo criterio de duplicación (conf. el nuevo texto del art. 84 del RLNPA, según el Decreto 695/24).

19 Que no compartimos, tal como lo explicamos el artículo citado *ut supra* (DURAND, Julio C., La Corte Suprema y el plazo para promover demanda contra el Estado en la llamada “vía reclamatoria”, *La Ley* 2014-D, 400).

20 LNPA, art. 31: “El pronunciamiento acerca del reclamo deberá efectuarse dentro de los noventa (90) días de formulado. Vencido ese plazo, el interesado podrá requerir pronto despacho y, si transcurrieren otros cuarenta y cinco (45) días, podrá aquél iniciar la demanda, la que podrá ser interpuesta en cualquier momento, sin perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción. El Poder Ejecutivo nacional, a requerimiento del organismo interviniente, por razones de complejidad o emergencia pública, podrá ampliar fundadamente los plazos indicados, se encuentren o no en curso, hasta un máximo de ciento veinte (120) y sesenta (60) días respectivamente. La denegatoria expresa del reclamo podrá ser recurrida en sede administrativa. La demanda judicial deberá ser interpuesta por el interesado dentro del plazo de ciento ochenta (180) días hábiles judiciales de notificada dicha denegatoria expresa o, en su caso, de notificada la denegatoria expresa del recurso administrativo que hubiera intentado contra aquella. Esto último, sin perjuicio de la opción que el administrado tiene de recurrir en sede administrativa la denegatoria, conforme lo previsto en el artículo 23, inciso c) final”.

21 Así lo aclaran las dos últimas oraciones del art. 31, y así resultaría de todos modos, aun en ausencia de esa aclaración expresa, por la combinación de lo dispuesto en el mismo art. 31 cuando prevé que “la denegatoria expresa del reclamo podrá ser *recurrida* en sede administrativa” con el art. 1bis, inc. i) que dispone que “la interposición de reclamos o *recursos* administrativos

3.3. Efecto de la interposición de recursos, reclamos y acciones judiciales sobre los plazos de caducidad y prescripción

El art. 1° *bis*, inc. *i*)²² dispone en su primer párrafo, con intencionada amplitud, que la interposición de recursos, reclamos, acciones judiciales o recursos judiciales directos, *interrumpe* (es decir, lleva nuevamente a cero) *todos* los plazos, inclusive los de prescripción y los de caducidad²³, y que ese plazo sólo vuelve a correr cuando se pone fin al procedimiento por (*i*) un acto definitivo, (*ii*) un acto que declare la caducidad del procedimiento, o (*iii*) un acto que haga lugar al pedido de desistimiento del procedimiento o del derecho²⁴.

De este modo se resuelve la controversia suscitada por el anterior art. 1°, inc. *e*) ap. 9 *in fine*, que decía que las “actuaciones practicadas con intervención del órgano competente” *suspendían* los plazos, pero luego indicaba que en caso de caducidad del procedimiento esos plazos se *reiniciaban*, lo que a primera vista parecía contradictorio²⁵.

interrumpirá el curso de todos los plazos legales y reglamentarios aplicables, inclusive los relativos a la *caducidad* y prescripción”, y que estos plazos sólo se reiniciarán cuando esté firme el acto que ponga fin al procedimiento.

22 LNPA, Artículo 1° *bis*.- “Son principios fundamentales del procedimiento administrativo, la juridicidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la buena fe, la confianza legítima, la transparencia, la tutela administrativa efectiva, la simplificación administrativa y la buena administración. En función de ello, los procedimientos regidos en esta ley se ajustarán, además, a los siguientes principios y requisitos: [...]”

i) Interrupción de plazos por articulación de recursos administrativos o acciones judiciales: 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. Los 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”.

23 A diferencia del instituto de la *vista*, que de acuerdo con el nuevo art. 1° *bis*, inc. *g*), ap. (*vii*) “suspende” (pero no “interrumpe”) los plazos de “caducidad” –entre otros– y no afecta de manera alguna los plazos de “prescripción”.

24 Claro que en este último supuesto (desistimiento del derecho) ya no tiene sentido hablar de prescripción de la acción, porque no hay acción para reclamar por un derecho renunciado.

25 Hace un tiempo propusimos una interpretación que resolvía esta aparente contradicción: la presentación que da inicio a la “actuación practicada con intervención de órgano competente” *interrumpía* el plazo de prescripción en curso (es decir, lo volvía a llevar a cero) y el *trámite* de la actuación subsiguiente *mantenía suspendido* ese plazo hasta que finalizaba el procedimiento, de forma tal que –al terminar el procedimiento, y de ese modo también la *suspensión*– los plazos se *reiniciaban* desde cero [DURAND, Julio C., “El efecto del reclamo administrativo previo sobre el curso de la prescripción liberatoria”, *Revista de Derecho Administrativo*, N° 49, Buenos Aires,

El segundo y último párrafo del inciso *i*) dice –refiriéndose al texto del párrafo inmediatamente anterior de ese mismo inciso– que “igual efecto producirá” la interposición de recursos y acciones judiciales.

Como la ley no efectúa ninguna distinción adicional, *prima facie* nos consideramos habilitados a interpretar que esta asimilación (“igual efecto producirá”) abarca lo dispuesto en las dos oraciones del párrafo anterior de ese inciso. De este modo, la demanda o el recurso directo, al igual que los “reclamos o recursos administrativos”, tendrán efecto interruptivo (de acuerdo con lo establecido en la primera oración) y ese efecto interruptivo se mantendrá, en el caso de las acciones judiciales, hasta *(i)* la sentencia que ponga fin a la cuestión; *(ii)* la *sentencia interlocutoria que declare la caducidad del proceso*, o *(iii)* la *resolución que haga lugar al desistimiento de la acción o del derecho* (conforme lo dispone la segunda oración, aunque modificando la descripción de los actos que ponen fin al trámite para referirlos a sus equivalentes en el proceso judicial).

Si se considera válida esta extrapolación aparece aquí un tema interesante: los dos últimos supuestos (resaltados en el texto anterior) serían aparentemente contradictorios con el art. 2547 del CCC, que dice que: “La interrupción del curso de la prescripción se tiene por no sucedida si se desiste del proceso o caduca la instancia”.

Sin embargo, la contradicción no sería tal en tanto y en cuanto se acote la vigencia de cada una de las normas a su ámbito propio: en nuestra opinión, la segunda oración del art. 1° *bis*, inc. *i*) es una norma especial de Derecho Administrativo, que dispone una solución igualmente especial para los recursos administrativos y *también para las demandas contencioso-administrativas* (por el reenvío de su último párrafo).

Por eso, dentro del ámbito del Derecho Administrativo, según esta norma especial, el desistimiento o la caducidad de instancia *no invalidan el efecto interruptivo de la interposición de la demanda contencioso-administrativa*²⁶. Al contrario, en el Derecho Privado, según el art. 2547 del CCC, el desistimiento o la caducidad de la instancia tienen a la interrupción por no sucedida.

LexisNexis, 2004, y en la obra colectiva CASSAGNE, Juan Carlos (dir.), *Procedimiento y Proceso Administrativo*, Buenos Aires, LexisNexis, 2005.

26 Es la misma solución que habíamos propuesto a la luz de la anterior redacción del art. 1°, e, 9°, y la interpretación que hacíamos de su texto, en tanto disponía que frente a la caducidad los plazos de “reiniciaban” (mientras que el anterior art. 3987, que considerábamos sólo aplicable al proceso civil, disponía que “la interrupción de la prescripción, causada por la demanda, se tendrá por no sucedida, si el demandante desiste de ella, o si ha tenido lugar la deserción de la instancia, según las disposiciones del Código de procedimientos...”). A la luz de la nueva redacción del art. 1°bis, inc. *i*), según la interpretación que proponemos, esa solución tendría ahora un respaldo normativo expreso.

3.4. *Plazo para impugnar vías de hecho*

El último párrafo del art. 25 –en su primera oración– dice que “no habrá plazo para impugnar las vías de hecho administrativas sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción”.

El art. 25 de la LNPA original enumeraba el cuestionamiento de las “vías de hecho” como un supuesto más de acción judicial dentro de la vía impugnatoria, y exigía que la demanda se presentara dentro del plazo de caducidad (entonces de 90 días). La solución actual, que elimina este requisito temporal, es adecuada y más consistente con la finalidad del régimen original de las “vías de hecho” en el Derecho francés, cuyo efecto era justamente excluirlas del régimen especial de impugnación reservado a los actos administrativos.

Se mantiene, en cambio, el plazo de caducidad (ahora extendido a ciento ochenta (180) días) para la impugnación de “hechos administrativos, desde que ellos fueren conocidos por el afectado” (conf. art. 25, d), LNPA).

3.5. *Plazo para impugnar actos contractuales*

Una reforma que estimamos muy trascendente es la incorporada en el art. 23, inc. e) de la LNPA²⁷. Esta norma prevé un nuevo régimen de impugnación judicial aplicable a los llamados “actos administrativos contractuales”, esto es, a las decisiones de la autoridad estatal que proyectan efectos jurídicos directos sobre el contratista, dictadas en la etapa de ejecución de un contrato administrativo²⁸.

27 LNPA, art. 23: “El administrado cuyos derechos o sus intereses jurídicamente tutelados puedan verse afectados podrá impugnarlo judicialmente cuando: [...]”

e) 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 artículo 1º, 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”.

28 La reforma también eliminó la referencia a la “aplicación directa” del título III a los contratos administrativos. Como explican Cassagne y Perrino: “[I]a redacción original del art. 7º, párrafo final, de la LNPA disponía que los contratos que celebre el Estado, los permisos y las concesiones administrativas se regirán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación analógica de las normas del Título III de dicho cuerpo legal, si ello fuere procedente. Por el art. 36 del Decreto Delegado 1.023/2001 se modificó dicho texto y se dispuso que los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en el Sector Público Nacional se regirán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación directa de las normas del título III, en cuanto fuere pertinente. La Ley de Bases suprimió lisa y llanamente el párrafo final del art. 7, por lo que ahora nada se dispone respecto de la posibilidad de aplicar ni directa ni analógicamente las normas del Título III de la LNPA a la contratación pública. Más allá de que la derogación efectuada hace más nítida la separación del régimen del acto administrativo unilateral del que corresponde a los contratos administrativos, en tanto todo contrato celebrado por el Estado

Recordemos el problema: la doctrina discutió si la impugnación de cada uno de estos actos debía realizarse dentro del plazo de caducidad del art. 25 de la LNPA, o si el derecho podía hacerse valer de otro modo.

Para responder a este problema Barra desarrolló en nuestro medio la teoría de los “actos coligados”. Esta idea encuentra, entre los sucesivos actos administrativos y el contrato al que se refieren, una relación especial que no implica incorporación ni total independencia, a partir de la cual es posible optar entre (i) impugnar por la vía del art. 25 cada uno de los actos administrativos individuales, dictados en el marco de la ejecución del contrato, en tanto produzcan por sí mismos un agravio autónomo, o (ii) postergar su cuestionamiento sin pérdida del derecho a hacerlo, para incorporar esta impugnación al recurso o acción presentados contra un acto posterior y consecuente (por ejemplo, el que declare la extinción del contrato, o apruebe una liquidación final) en tanto el antecedente y el consecuente se encuentren concatenados por su causa, y el vicio del primero se incorpore al objeto del segundo²⁹.

El nuevo régimen parece inspirarse en esta última teoría (al menos en sus efectos) porque permite al contratista impugnar judicialmente todos los actos dictados durante la ejecución del contrato, dentro de un único plazo de ciento ochenta (180) días desde la extinción del mismo, siempre y cuando se haya cumplido con el siguiente requisito: que el contratista *haya cuestionado ese acto, o esos actos, en forma expresa, dentro del plazo de treinta (30) días de su notificación* (e independientemente de lo que ocurra luego con ese planteo, porque no está obligado a impulsar el trámite de impugnación, ni a cuestionar una eventual denegatoria).

¿A qué forma de “cuestionamiento” se refiere la ley? ¿Se trata del “recurso jerárquico”? ¿O de un “nuevo recurso” con características propias?³⁰

Para responder a esta pregunta repasemos qué dice la LNPA sobre este “cuestionamiento”:

a) Naturaleza: en el art. 23, e) se lo menciona primero como un “cuestionamiento”, pero en la siguiente oración del mismo inciso se hace referencia a una “impugnación administrativa”. Nos parece claro que la ley exige algo más que una mera *expresión de disconformidad*, ya que el “cuestionamiento” y la “impugnación” presuponen una mínima fundamentación³¹. Si sumamos a ello

en ejercicio de funciones administrativas constituye esencialmente un acto jurídico administrativo, ante la falta de normativa en la materia estimamos que las disposiciones del Título III pueden ser de aplicación por vía analógica en dicho ámbito” (CASSAGNE, Juan Carlos, y PERRINO, Pablo E., “El acto administrativo en la Ley de Bases”, *La Ley*, diario del 17 de septiembre de 2024).

29 BARRA, Rodolfo Carlos, *Los actos administrativos contractuales. Teoría del acto coligado*, Buenos Aires, Ábaco, 1989, p. 100.

30 Un nuevo recurso que la Ley estaría consagrando indirectamente, tal como en su momento el art. 24, inc. a) de la LNPA obligó a reconocer la existencia del “reclamo impropio”.

31 Cfr. arts. 73 *in fine* y 77 del RLNPA.

la existencia de un plazo específico de caducidad para su interposición, nuestra conclusión es que lo exigido por la ley es un verdadero “recurso” (es decir, la “impugnación en término de un acto administrativo”).

- b) Fuente: el citado art. 23, e) de la LNPA.
- c) Plazo de interposición: treinta (30) días desde la notificación del acto (el mismo plazo que el del recurso “jerárquico”, aunque establecido en una norma diferente).
- d) Actos contra los que procede: todos los actos administrativos de alcance particular dictados durante la ejecución de un contrato administrativo (lo que incluye también a los actos descriptos en los incisos (ii), (iii) y (iv) del art. 23, inc. c) de la LNPA³², aunque no sean *per se* impugnables por la vía del “recurso jerárquico”).
- e) Órgano que dicta el acto susceptible de este recurso: normalmente se tratará del órgano que gestione la posición contractual del ente público en el contrato de que se trate, aunque excepcionalmente podría tratarse de actos dictados por otro órgano, en la medida en que su objeto se refiera al contrato.
- f) Órgano que debe resolver el recurso: la ley no dice nada al respecto; el “recurso” podría ser resuelto por el mismo órgano emisor (tal como ocurre en el recurso de “reconsideración”) o por el superior jerárquico (en aquellos casos en los que esté disponible esa vía) o por el encargado del control de tutela (si el acto proviene de la autoridad superior de una entidad autárquica); lo único relevante para la ley, en este aspecto, es que haya implicado un “cuestionamiento” y haya sido deducido en el plazo de treinta (30) días.
- g) Obligatoriedad: este “cuestionamiento” (recurso) es un requisito necesario para la impugnación judicial ulterior, por lo que podemos decir que se trata de un recurso obligatorio para “agotar la vía” en este caso específico (tal como ocurre con el “recurso jerárquico” en el régimen general). Una aclaración: como la ley establece la exigencia de este “cuestionamiento” *como un requisito específico para la impugnación diferida de esta clase de actos*, lo consideramos necesario para habilitar la impugnación prevista en el art. 23, inc. e) incluso cuando la misma se dirija contra actos que bajo el régimen general no exigirían el “agotamiento de la vía”, como los citados en los inc. (ii), (iii) y (iv) del art. 23, inc. c).

32 Que se refieren, respectivamente, a “(ii) Todos los actos dictados por el Poder Ejecutivo nacional, 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 artículo 1º 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”.

- h) Plazo para resolver: si concluyéramos que el cuestionamiento debe realizarse por medio de un “recurso jerárquico” el plazo para resolver sería de treinta (30) días (conf. art. 91, RLNPA); si se tratara de un “nuevo recurso”, al no haberse establecido expresamente un término específico para resolver, la configuración del silencio se produciría una vez vencido el plazo genérico de sesenta (60) días (conf. art. 10, LNPA).
- i) Trámite posterior del cuestionamiento: la ley expresamente aclara que “no será necesario haber mantenido su impugnación administrativa o promovido la judicial” (ni siquiera frente a la configuración del “silencio” o al dictado de una denegatoria expresa). Veremos cómo interpreta la jurisprudencia esta cuestión, que ofrece algunas dificultades. De nuestra parte, inicialmente entendemos que la ley quiso decir que el interesado no tiene obligación de impulsar el trámite, ni cuestionar una eventual denegatoria, pero al menos cabe exigirle que no *desista* del planteo (aunque una interpretación literal de la norma, cuando dice que no tiene obligación de “haber mantenido su impugnación”, pueda indicar lo contrario). Ahora bien, lo anterior no implica que el acto sea *irrecurrible* en sede administrativa o *inimpugnable* en sede judicial, de acuerdo con las vías disponibles en cada caso, si es que así lo prefiere el interesado. La ley no lo prohíbe, y esta solución, además, es consistente con la dogmática del “acto coligado” que hemos descripto antes, que permite la “opción” entre la impugnación del acto por sus efectos propios, o la postergación de su cuestionamiento hasta el final del contrato. En caso de recurrirse en sede administrativa la denegatoria o el silencio frente al cuestionamiento, tampoco vemos obstáculo para que ese trámite (que en definitiva es *optativo*, en tanto no es exigido como requisito para promover la acción posterior) pueda continuarse hasta su finalización (y mientras tanto, pensamos que habría que reconocerle efecto interruptivo del plazo de ciento ochenta (180) días contados “desde la finalización del contrato”, si el trámite excede esa fecha³³) o sea desistido en cualquier momento para promover la impugnación judicial prevista en el art. 23. En último lugar, tampoco consideramos que la ley impida –supuesto el cumplimiento de los demás requisitos exigibles– la impugnación judicial de estos actos *antes* de la extinción del contrato, en los términos de otros incisos del art. 23³⁴. Eso sí, en caso de promoverse una impugnación judicial antes de la extinción del contrato, es lógico suponer que esa acción no podrá repetirse

33 Conf. la regla del art. 1ºbis, inc. i).

34 Por un lado, como ya hemos dicho, podría sostenerse –en línea con la doctrina del “acto coligado”– que el interesado tiene una opción para impugnar judicialmente el acto luego de la extinción del contrato, pero que esa opción no excluye las vías impugnatorias generales. Por otro lado, aun si hipotéticamente consideramos a esta alternativa del art. 23, e) como una vía de impugnación “especial” que desplaza –para los “actos contractuales”– la vía genérica de los arts. 23, a) y 25 (*quod non*) lo cierto es que la ley permite deducir la acción “hasta cumplidos ciento ochenta

luego invocando la vía del art. 23, *e*), ya que no puede haber dos acciones sucesivas o simultáneas con el mismo objeto.

Nuestra conclusión, a la luz de lo expuesto, es que este *cuestionamiento* exigido por el art. 23, inc. *e*) puede presentarse bajo cualquiera de los formatos recursivos disponibles en el caso concreto (o incluso sin indicación expresa de ninguno de ellos, por la vigencia del principio del “informalismo a favor del administrado”)³⁵ en la medida en que sea interpuesto dentro del plazo de treinta (30) días y tenga un contenido claramente impugnatorio.

En principio, de la descripción de las características de este cuestionamiento surge que el mismo es perfectamente compatible con el régimen del *recurso jerárquico*, excepto cuando se dirija contra los actos que “agotan la vía” según los tres últimos incisos del art. 23 inc. *c*), en cuyo caso creemos que se le debería otorgar un trámite similar al de la *reconsideración* (excepto que haya sido planteado como un recurso de alzada, en el caso del inciso (*iii*)).

Si el interesado decide impulsar el trámite (aun sin tener obligación de hacerlo, por no ser ello condición de la impugnación diferida) la Administración estará obligada a cumplir con el procedimiento que corresponda según el tipo de recurso de que se trate (ej., frente a un *recurso jerárquico*, deberá tramitarlo según las pautas de los arts. 88, 92 y conc. del RLNPA).

Un último tema, quizá menor pero un tanto enojoso: el art. 25 de la LNPA, cuando fija el plazo para la acción judicial de impugnación de actos administrativos, lo establece en “ciento ochenta (180) días hábiles judiciales”; el art. 23, inc. *e*) que analizamos aquí permite que los actos administrativos contractuales sean impugnados judicialmente “hasta cumplidos ciento ochenta (180) días desde la extinción del contrato”, pero no menciona que se trate de *días hábiles judiciales* (aunque se trata del plazo para una impugnación judicial, tal como el anterior). Es posible que se trate de una simple omisión del legislador, o que para esta diferencia exista una justificación que se nos escapa; de todos modos, lo natural sería que el plazo de ciento ochenta (180) días –en tanto se refiere a la impugnación judicial de un acto– se cuente en días hábiles judiciales, como ocurre en los restantes casos.

3.6. *Plazo para deducir los recursos directos*

Es también útil la clarificación contenida en el nuevo art. 25 *bis*³⁶, que pone algo de orden en materia de plazos para la impugnación de actos por vía de

(180) días de la extinción del contrato”, pero en ninguna parte dice que deba hacerse, necesariamente, *luego* de la extinción del contrato.

35 Conf. art. 1º *bis*, inc. *e*), LNPA.

36 LNPA, Artículo 25 *bis*.- “Cuando en virtud de norma expresa la impugnación judicial del acto administrativo deba hacerse por vía de recurso, el plazo para deducirlo será de treinta (30) días hábiles judiciales desde la notificación de la resolución definitiva que agote la instancia

“recursos directos”, al decir que “el plazo para deducirlo será de treinta (30) días hábiles judiciales desde la notificación de la resolución definitiva que agote la instancia administrativa”, y derogar todas las normas que establezcan plazos menores.

El texto nos deja con dos dudas, que en cualquier caso no son tan graves:

- a) ¿Continúan vigentes los plazos *mayores a 30 días*? Mairal y Veramendi sostienen que sí³⁷. Esta parece ser la conclusión más razonable, aunque la redacción de la ley pueda ser equívoca cuando por un lado dice que el plazo de los recursos “será de treinta (30) días” –como si *todos* los plazos anteriores establecidos en leyes especiales, *mayores o menores*, fuesen ahora *reemplazados* por este único plazo de treinta (30) días– mientras que por otro lado aclara expresamente que se derogan *los plazos menores* sin mencionar que se deroguen *los plazos mayores* –decisión que solamente puede justificarse si el legislador ha querido tratar a esos plazos mayores de un modo diferente, es decir, asumiendo que al no ser expresamente derogados continúan vigentes–. Más allá de estas disquisiciones, creemos que debe prevalecer la interpretación más favorable a la tutela administrativa efectiva, por lo que coincidimos con los autores citados en que la ley ha dejado subsistentes los plazos mayores;
- b) En segundo lugar: el régimen general que permite impugnar con *recursos optativos* un acto que agota la vía (conf. art. 23, inc. c) ap. (iv)), y asigna a esos recursos un efecto interruptivo del plazo de caducidad (conf. art. 1bis, inc. i)) ¿permite extender también este plazo de treinta (30) días? En mi opinión, si la norma especial anterior que estableció el “recurso directo” dijera con claridad que *contra la resolución definitiva solamente procede el recurso directo, y no son admisibles los recursos optativos*, en tal caso esa norma seguiría siendo *especial* respecto del régimen general, y entonces no habría lugar para interrumpir el plazo de treinta (30) días con “recursos optativos”. Al contrario,

administrativa. Quedan derogadas todas las prescripciones normativas especiales que establezcan plazos menores.

En ningún caso el órgano administrativo ante quien se interponga el recurso judicial podrá denegar su procedencia, debiendo limitarse a elevarlo al tribunal competente. Salvo que se hubiese fijado un plazo menor, el plazo para la elevación del expediente será de cinco (5) días. Si no se cumpliere este plazo, el interesado podrá ocurrir directamente ante el tribunal judicial.

En el recurso judicial deberá acompañarse la prueba documental y ofrecerse todas las demás pruebas de que se intente valer, cuya pertinencia y admisibilidad será evaluada por el tribunal de conformidad con las pautas previstas en el artículo 364 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Cuando el acto administrativo recurrido hubiere impuesto una sanción pecuniaria su cumplimiento no podrá ser exigido como un requisito de admisibilidad del recurso judicial. Quedan derogadas todas las prescripciones normativas que dispongan lo contrario”.

37 MAIRAL, Héctor A. y VERAMENDI, Enrique V., “La reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos”, *La Ley*, diario del 12 de julio de 2024.

en caso de silencio de la norma especial se podría plantear la aplicación de la nueva regla general (aunque pueda argumentarse que habilitar estos “recursos optativos” frustra la intención de obtener certeza sobre la firmeza del acto en un plazo breve, de treinta (30) días, que es en definitiva la razón de ser de esta vía impugnatoria especial).

3.7. *Clarificaciones sobre el régimen del silencio*

La nueva redacción del art. 26³⁸, al disponer que la demanda podrá iniciarse en cualquier momento cuando se configure el silencio, confirma que *los plazos de caducidad no son aplicables frente al silencio en la vía impugnatoria*.

Vemos aquí otro tema interesante, referido a la interferencia del silencio y la prescripción. El art. 26 en su anterior redacción decía más o menos lo mismo que ahora (“[I]a demanda podrá iniciarse en cualquier momento cuando el acto adquiera carácter definitivo por [la configuración del silencio]”) pero agregaba a continuación “sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción”.

En la nueva redacción este último texto ya no está, y la eliminación nos parece perfectamente lógica: de acuerdo con la nueva regla sobre “interrupción de la prescripción” que vimos antes, ahora está claro que la interposición de cualquier recurso administrativo *mantiene el efecto interruptivo hasta que se dicte alguno de los 3 actos mencionados en el 1º bis, inc. i)* (aunque *inter tanto* operen los plazos que permitan tener por configurado el silencio). En tales condiciones, el curso de la prescripción se encuentra interrumpido, y el vencimiento de los plazos que permiten tener por configurado el silencio no altera esa interrupción (ya que la misma sólo culmina, como lo dijimos ya varias veces, *con el acto que pone fin al trámite*).

Sin embargo, en la vía reclamatoria la cuestión no está tan clara: el nuevo art. 31 ya no dice que, en caso de silencio frente al reclamo, la demanda “*deberá ser interpuesta en los plazos del art. 25*” sino que “*podrá ser interpuesta en cualquier momento,*” pero lamentablemente mantuvo el texto que aclara que esa posibilidad es *sin perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción*. Habrá que ver cómo interpreta la jurisprudencia esta última referencia; de nuestra parte, nos inclinamos por pensar que, o bien la norma es inocua y proviene de un error material del legislador, que olvidó eliminar ese texto sobreabundante (ya que la regla general es perfectamente clara, y mientras esté pendiente el reclamo *no corre la prescripción*, conf. el art 1º bis, inc. i)³⁹ o bien el texto ha sido dejado

38 LNPA, art. 26: “La demanda podrá iniciarse en cualquier momento cuando se configure el silencio de la Administración”.

39 En una interpretación diferente, MAIRAL y VERAMENDI entienden que la ley podría estar haciendo referencia a “dos silencios” con un régimen diferente. En sus propias palabras: “[e]xistiría, entonces, una diferencia entre el silencio frente a la interposición de recursos administrativos y del reclamo impropio, y el silencio frente a la interposición del reclamo administrativo previo”. Sin embargo, seguidamente concluyen que “...en estos casos, por aplicación del principio

adrede pero es poco relevante, porque el único supuesto en el que volvería a correr la prescripción es ante una declaración de caducidad del procedimiento, y en tal caso lo único que resultaría “pertinente en materia de prescripción” es considerarla reiniciada en la fecha en que se notifique tal declaración⁴⁰.

3.8. *Control de oficio de la habilitación de instancia*

¿Pueden controlarse *de oficio* las condiciones de habilitación de la instancia, incluyendo la necesidad de presentar la acción dentro del plazo de caducidad? ¿O se trata de un requisito renunciabile, e insusceptible de ser verificado espontáneamente por los jueces?

La situación resultante de las reformas incorporadas por la Ley de Bases en el art. 31 es algo confusa, y para comprenderlo basta con un rápido repaso de la evolución del tema:

- a) Cuando la LNPA todavía guardaba silencio sobre el tema, la Corte Suprema en “Gorordo” entendió que el plazo de caducidad (así como los restantes requisitos o presupuestos procesales que condicionan la admisibilidad de la acción) podían ser examinados *de oficio por el Juez en una etapa preliminar del proceso*⁴¹;
- b) La reforma de la LNPA por la Ley 25.344, en el año 2000, incluyó esa previsión de manera expresa en el art. 31, en los siguientes términos: “Los jueces no podrán dar curso a las demandas mencionadas en los artículos 23, 24 y 30 sin comprobar de oficio en forma previa el cumplimiento de los recaudos establecidos en esos artículos y los plazos previstos en el artículo 25 y en el presente”.
- c) La nueva reforma de la LNPA eliminó la frase anterior, pero no incluyó una disposición en sentido contrario.

En este escenario: ¿continuará vigente la doctrina “Gorordo”? ¿O puede interpretarse que la *intención del legislador*, al eliminar el texto expreso que exigía el control de oficio, fue migrar a un sistema donde las condiciones de habilitación

pro actione, no cabrá perjudicar al particular, por lo menos mientras no haya jurisprudencia de la Corte Suprema que aclare la cuestión, y ello con efecto para el futuro solamente. En definitiva, la administración está obligada a decidir expresamente los recursos y reclamos que se le planteen (con lo cual queda en manos de la misma administración limitar los efectos interruptivos) y no cabe premiar el incumplimiento de esa obligación perjudicando al particular” (MAIRAL, Héctor A. y VERAMENDI, Enrique V., “La reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos”, *La Ley*, diario del 12 de julio de 2024).

40 Los otros dos supuestos de “reinicio” del cómputo de la prescripción previstos en el art. Ibis, inc. i) son inaplicables al caso de la habilitación de instancia por silencio: el acto definitivo, porque pone fin a ese silencio y genera su propia causa de habilitación, y el desistimiento, porque implica la renuncia a la impugnación judicial.

41 CSJN Fallos: 322:73.

de la instancia no pueden verificarse *ex officio*?⁴² En contra de esta última interpretación se puede mencionar que la Ley 25.344, además de modificar el texto (hoy nuevamente modificado) del citado art. 31 de la LNPA, incluyó otras disposiciones cuya vigencia subsiste hasta la fecha, de las que también se puede deducir la pertinencia del control de oficio en la etapa inicial del pleito⁴³.

3.9. Modificaciones en materia de prescripción

(i) Plazos de prescripción de la nulidad absoluta y relativa

El nuevo texto del art. 22 de la LNPA según la Ley de Bases⁴⁴ incluyó como una verdadera novedad la consagración de plazos específicos de prescripción para el planteo de la nulidad absoluta cinco (5) años y relativa dos (2) años de los actos administrativos.

En el sistema anterior campeaba mayoritariamente la regla de la imprescriptibilidad de la nulidad absoluta. Sin embargo, como al mismo tiempo existían breves plazos de caducidad que condicionaban el inicio de las acciones judiciales de impugnación por parte del interesado, esta imprescriptibilidad era –para el particular afectado por el acto– una regla completamente inútil. Al contrario, el Estado no está sujeto (ni antes ni ahora) a esos plazos de caducidad (conf. art. 27, LNPA⁴⁵) y en consecuencia podía aprovechar esta imprescriptibilidad para invocar la nulidad absoluta sin plazo.

42 MAIRAL y VERAMENDI explican con optimismo que “[s]i bien la reforma introducida en 2000 no había hecho sino recoger el criterio establecido por la Corte Suprema en el caso Gorordo [...] (en el que se modificó la jurisprudencia que hasta entonces había considerado uniformemente que la falta de agotamiento era renunciable por el Estado), es de esperar que, ante este cambio legislativo, ni la Corte Suprema ni los tribunales inferiores reintroduzcan *motu proprio* el kafkiano trámite de habilitación de instancia” (MAIRAL, Héctor A. y VERAMENDI, Enrique V., *ya cit.*)

43 Conf. lo dispuesto en los artículos 8° y 9° de la citada Ley 25.344 (el destacado es propio):

“Artículo 8° – En todos los casos, promovida una acción contra los organismos mencionados en el artículo 6°, cualquiera sea la jurisdicción que corresponda, se remitirá por oficio a la Procuración del Tesoro de la Nación copia de la demanda, con toda la prueba documental acompañada y se procederá, cumplido este acto, a *dar vista al fiscal, para que se expida acerca de la procedencia y competencia del tribunal*”.

“Artículo 9° – *Admitido el curso de la acción*, se correrá traslado por el plazo de treinta (30) días o el mayor que corresponda, para que se opongan todas las defensas y excepciones dentro del plazo para contestar la demanda. El traslado se efectuará por oficio dirigido al Ministerio, Secretaría de la Presidencia de la Nación o entidad autárquica pertinente”.

44 LNPA, Artículo 22.- “El plazo de prescripción para solicitar la declaración judicial de nulidad de un acto administrativo de alcance particular será de diez (10) años en caso de nulidad absoluta y de dos (2) años en caso de nulidad relativa, desde notificado el acto”.

45 LNPA, Artículo 27.- “La acción de nulidad promovida por el Estado o sus entes autárquicos no estará sujeta a los plazos previstos en los artículos anteriores, sin perjuicio de lo que

De este modo, frente al mismo acto nulo de nulidad absoluta: (i) el administrado tenía un plazo límite de 90 días hábiles judiciales para impugnarlo judicialmente (o incluso menos, si consideramos los plazos de *caducidad menor* para la promoción de los recursos administrativos frente a los actos que exigen el agotamiento de la vía) y (ii) el Estado no estaba limitado por plazos de caducidad o prescripción, lo que implica que –al menos en principio– podía declarar o promover judicialmente la nulidad absoluta de cualquier acto, muchos o incluso muchísimos años después de dictado el mismo⁴⁶.

En una posición que todavía era minoritaria, una parte de la doctrina⁴⁷ había cuestionado la imprescriptibilidad de la acción para obtener la declaración de nulidad absoluta de un acto administrativo⁴⁸. En línea con esta última corriente la ley ha establecido un plazo de prescripción de 10 años para la acción de nulidad absoluta (que es un plazo especial del Derecho Administrativo de jurisdicción nacional, mayor que el actual plazo genérico del Código Civil, de 5 años).

Al mismo tiempo, el art. 27 de la LNPA mantiene la disposición que declara inaplicable al Estado Nacional o sus entes autárquicos los plazos de caducidad, pero precisa que ello es “sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción conforme lo establecido en el artículo 22 precedente” de un modo que no deja dudas sobre la aplicación del plazo de prescripción a los planteos de nulidad que puede formular el Estado Nacional.

En definitiva, si bien no se equipararon las condiciones, al menos ahora podemos decir que la ventana de actuación para que el administrado plantee judicialmente la nulidad absoluta es de *cientos ochenta (180) días hábiles judiciales* desde la notificación del acto que agota la vía (un plazo de caducidad, que en definitiva es una prescripción de términos más breves)⁴⁹ mientras que para el Estado ese

corresponda en materia de prescripción conforme lo establecido en el artículo 22 precedente”.

46 Entendemos que, no obstante la inexistencia de una disposición expresa de la ley, como límite a esta posibilidad teóricamente ilimitada podría invocarse el exceso de “razonables pautas temporales” (tales como las que condicionan el inicio de la denuncia de ilegitimidad, según el actual art. 1º bis, inc. h), y posiblemente por las mismas razones que justifican esa limitación).

47 En este sentido, los trabajos de ABERASTURY, Pedro, “La prescripción de la acción para impugnar el acto administrativo”, *RDA* 2013-87, 719 y LAPLACETTE, Carlos J., “Constitución Nacional e imprescriptibilidad de la acción de nulidad de actos administrativos”, *La Ley* 2017-F, 627.

48 Ampliar en GUAITA, Mariano R., “Prescripción de la acción de nulidad referente a actos administrativos irregulares en el ámbito federal: estado de situación y perspectivas de análisis para un cambio”, *Forum. Revista del Centro de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina*, 2021, 12, disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/13249>.

49 No consideramos necesario extendernos en este tema porque excede el propósito de este trabajo, pero el régimen de la *caducidad* del Derecho Procesal Administrativo ha evolucionado hasta diluir o directamente eliminar todas sus diferencias con la *prescripción*. La Corte Suprema en Fallos: 220:202 ha dicho que la caducidad “es en definitiva, en estos casos, una prescripción

plazo es de 10 años (un plazo de prescripción propiamente dicho) a contar desde el momento en que la nulidad puede ser declarada administrativamente, o requerida judicialmente, según lo indique la regla de la *estabilidad* aplicable al caso.

(ii) *Planteo de nulidad absoluta o relativa como defensa*

El último tema que comentaremos es el de la *nulidad como defensa*, sobre el que no hay muchos antecedentes.⁵⁰

El nuevo art. 25 dispone en su última oración que “[l]a falta de impugnación de actos que adolezcan de nulidades no obstará a su planteo como defensa dentro del plazo de prescripción”.

La primera precisión es que esta es una novedad útil para el administrado, cuya acción de nulidad (sea absoluta o relativa) está sujeta al plazo de caducidad, pero no altera la situación de la Administración, que ya podía plantear la nulidad como acción o reconvencción⁵¹ en cualquier momento y sin preocuparse por los plazos de caducidad, que de acuerdo con el art. 27 citado no le resultan aplicables.

Una cuestión importante será determinar exactamente qué es lo que habilita la ley cuando permite *un planteo de nulidad como defensa*: ¿por qué vía y de qué modo debe articularse y sustanciarse ese *planteo*?

En un breve artículo de 1988 en el que analiza el tema de la “nulidad como defensa”, Hutchinson sólo menciona como variantes de esa defensa a la nulidad planteada en el marco de una “excepción” o de una “reconvencción”⁵². Por su parte

especial más breve y no susceptible de suspensión ni interrupción” (y la reciente reforma, que aquí comentamos, ha eliminado incluso esta última diferencia destacada por la Corte).

50 Entre los pocos disponibles, un artículo de HUTCHINSON que se refiere a este tema como “un aspecto no regulado, o parcialmente tratado por el ordenamiento administrativo” (HUTCHINSON, Tomás, “La nulidad del acto administrativo como defensa”, *RAP - Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, año 10, N° 120, septiembre de 1988. Buenos Aires, Ciencias de la Administración, pp. 7-15). En un libro mucho más reciente, aunque anterior a la modificación de la LNPA que comentamos, Juan Antonio Stupenengo trata prolijamente las diversas alternativas en las que la Administración y los particulares podrían invocar la ilegitimidad del acto para oponerse a un proceso judicial que tenga por objeto la ejecución del acto (sea por la vía ejecutiva, o en el marco de un proceso de conocimiento, o de otro proceso especial). En ese contexto, Stupenengo analiza en forma detallada las posibilidades de invocar la nulidad en la forma de una reconvencción, una excepción, o una defensa de fondo, y cita numerosos precedentes de los Tribunales Contencioso Administrativos federales y provinciales, así como de la Corte Suprema. Para evitar extensas transcripciones remitimos a su meritorio trabajo, y las citas de los estudios de otros autores sobre el mismo tema, sin perjuicio de mencionar que algunas de las conclusiones de este libro podrían ser re-examinadas a la luz de la nueva regla del art. 25 *in fine* (cfr. STUPENENGO, Juan Antonio, *Ejecución judicial del acto administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 2017, Cap. IV, N° 38, esp. p. 354 y ss.).

51 Ver como ejemplo la reconvencción admitida en Fallos: 326:859 (“Santa Cruz, Provincia de c/Estado Nacional”) del 20 de marzo de 2003.

52 En palabras del citado HUTCHINSON: “Requerido el cumplimiento de los efectos de un acto nulo que la Administración no puede revocar, ¿cuál es la justificación para que ella no pueda

Stupenengo explica que “[c]uando la nulidad del acto es opuesta como excepción o defensa, dicho planteo carece de virtualidad para alterar el objeto del proceso, el que, por ende, continúa siendo exclusivamente la pretensión de cumplimiento judicial de dicho acto. Es decir, cuando el demandado plantea como excepción o defensa la ilegitimidad del acto cuyo acatamiento se le reclama judicialmente no pretende la declaración de su nulidad –lo que exigiría introducir el planteo como reconvencción– sino, tan solo, provocar el rechazo de la demanda con fundamento, precisamente, en la ilegitimidad del título en el que el actor funda su derecho. En tal supuesto, ante el eventual acogimiento del planteo de nulidad, el acto solo se torna inaplicable al caso, sin que el juez lo excluya del ordenamiento jurídico”⁵³.

Ahora bien ¿sería admisible plantear la nulidad, simplemente, *como un argumento de defensa de fondo*, sin articular otra pretensión específica más que el rechazo de la demanda con ese fundamento? ¿O el planteo debe siempre incorporarse en una pretensión procesal activa, sea por vía de excepción o reconvencción, que se sustancie adecuadamente con la contraparte, para que el juez tenga un marco procesal suficiente para emitir una declaración judicial de nulidad?⁵⁴

Finalmente, si la posibilidad de plantear la nulidad en beneficio del particular no está extinguida por la prescripción, ¿el juez también puede declararla de oficio, aunque el interesado haya dejado pasar la oportunidad de hacerlo?

Tendremos que aguardar a ver cómo interpreta la jurisprudencia esta disposición del art. 25 *in fine*. Mientras tanto, anotamos que –quizá por primera vez desde la sanción de la LNPA– tiene algún sentido, desde el punto de vista del particular interesado, distinguir entre *caducidad* y *prescripción*. Hasta ahora se trataba de dos plazos superpuestos con un efecto idéntico (o al menos

oponer *como defensa –mediante reconvencción o excepción [...]* – la nulidad de aquél? El art. 17 expresa que no puede revocar el acto sino que debe solicitar la “declaración judicial de nulidad”, o sea que un juez declare la nulidad. Pero no especifica que sólo deba solicitar esa “declaración” como actor. Por ende, puede hacerla como demandado. Lo único que la norma requiere es que exista una pretensión en tal sentido para que pueda declararse judicialmente por el juez. *Esa pretensión puede efectuarse mediante acción, reconvencción o excepción [...]* la norma no distingue, y *ubi lex non distinguit...* (HUTCHINSON, Tomás, *op. y loc. cit.*).

53 STUPENENGO, Juan Antonio, *Ejecución judicial del acto administrativo*, cit., p. 355.

54 A primera vista el camino de la excepción o la reconvencción nos parece el único posible. Pensamos, en este sentido, que el juez no estaría habilitado a desconocer la existencia del acto sin disponer al mismo tiempo su invalidez, y ello requiere de una sentencia dictada en respuesta a una pretensión activa y concreta (sea por vía de excepción, o de reconvencción) sustanciada con adecuado resguardo del derecho de defensa del Estado y de los eventuales interesados. El fallo de la CSJN citado en una nota anterior, cuando justifica el planteo de nulidad articulado por el Estado Nacional por vía de reconvencción, dice: “[Q]ue, cabe señalar por último, que la anulación por razones de ilegitimidad de un acto puede ejercerse por el poder jurisdiccional judicial en un proceso contradictorio y por la vía intentada, lo que deja a salvo –en el caso– la preservación de la seguridad jurídica” (CSJN, Fallos: 326:859).

indistinguible, en la generalidad de los casos, desde el punto de vista práctico) porque luego del vencimiento de la caducidad la acción estaba vedada para el administrado, aunque todavía no estuviera prescripta. Ahora, dentro del plazo de caducidad la nulidad puede plantearse como acción, y luego de ese plazo, hasta el vencimiento del plazo de prescripción, puede plantearse como defensa.

4. CONCLUSIONES

La mayoría de la doctrina nacional compartía una visión crítica sobre la severidad del régimen de caducidad de la LNPA, y proponía morigerar su rigor con soluciones que iban desde la extensión de plazos (como finalmente se decidió) hasta la inconstitucionalidad de sus normas.

Para quienes vean el vaso medio vacío, la Ley de Bases mantuvo el molde tradicional del agotamiento de la vía y la caducidad; para quienes prefieran destacar los aspectos positivos es innegable que, sobre la misma estructura preexistente, la ley incorporó modificaciones muy importantes que favorecen el acceso a la jurisdicción y atemperan el efecto restrictivo de la caducidad, al mismo tiempo que clarificó muchas de las controversias que había generado la redacción de la LNPA, adoptando en general las soluciones menos restrictivas entre las propuestas por la doctrina y la jurisprudencia.

JULIO C. DURAND

Es Abogado por la Universidad de Buenos Aires. Profesor titular en la Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA). Miembro del Instituto de Derecho Administrativo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires y del Consejo de Redacción de la *Revista de Derecho Administrativo* (editorial Lexis Nexis). Autor de diversas publicaciones y panelista en actividades sobre la especialidad.

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 FISCALISTAS DE LA
REPÚBLICA ARGENTINA



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 Legales Argentinos de la
Facultad de Derecho



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL