

## LA HABILITACIÓN DE LA INSTANCIA EN LA REFORMULADA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

RODOLFO EDUARDO FACIO

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

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Conceptos centrales durante la vigencia de la ley 19.549. 3. La ley 27.742 y la “reformulación”. 4. Interrogantes (implícitos) que la ley 27.742 responde (implícitamente). 5. La Ley 19.549 según las modificaciones producidas por la Ley 27.742. 5.1. Vía impugnatoria. (i) Artículo 23. (ii) Artículo 24. (iii) Artículo 25. (iv) Artículo 25 bis. (v) Artículo 26. 5.2. Vía reclamatoria. (i) Artículo 30. (ii) Artículo 31. (iii) Artículo 32. 6. Conclusión.

### I. INTRODUCCIÓN

La habilitación de la instancia, como un capítulo del derecho administrativo, y en especial del derecho procesal administrativo, ha sido examinada de una manera profunda y constante por la jurisprudencia –sobre todo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)– y por la doctrina, que contestaron buena parte de los interrogantes que las normas reguladoras de ese capítulo, es decir la Ley 19.549<sup>1</sup> y su Decreto Reglamentario 1.759/1972, habían generado.

Por esas razones, con independencia de que, lógicamente, las respuestas fueron varias y heterogéneas, y de ningún modo fueron homogéneas, la habilitación de la instancia, en los últimos tiempos, no originó tantos interrogantes.

Sin embargo, la Ley 27.742 –publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 8 de julio de 2024 y conocida como Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos– vino a renovar el *contexto jurídico* en la medida en que dio respuestas *normativas* a algunos interrogantes que habían

1 En realidad, técnicamente, es un Decreto Ley o una ley de *facto* ya que fue *sancionada* y *promulgada* por el Poder Ejecutivo Nacional *con fuerza de ley* en tiempos de interrupción democrática (fue dictada el 3 de abril de 1972 y fue publicada en el Boletín Oficial el 27 de abril de 1972). Sólo por una razón de practicidad o de *habitualidad* es apuntada como la Ley 19.549.

contestado la jurisprudencia y la doctrina, también a otros interrogantes que no habían sido contestados, y, al mismo tiempo, provocó nuevos interrogantes.

Ciertamente, la Ley 27.742 comporta, en el marco de esa renovación, una *reformulación* de la Ley 19.549. Le asigno esa denominación porque refleja una revisión integral de las disposiciones originales.

Celebro que un gobierno democrático –a partir de la intervención de los dos departamentos constitucionalmente competentes, representativos del pueblo– haya realizado esa revisión integral de aquella ley después de cincuenta años de su creación<sup>2</sup>.

Esas conclusiones no significan un desconocimiento, de ningún modo, de que la Ley 27.742, al mismo tiempo, ratificó, en un alto porcentaje, las previsiones de la Ley 19.549. Pero inequívocamente el rasgo más relevante de esta nueva ley radica en las numerosas y variadas modificaciones que produjo.

## 2. CONCEPTOS CENTRALES DURANTE LA VIGENCIA DE LA LEY 19.549

No había dudas, durante la vigencia de la Ley 19.549<sup>3</sup>, o sea antes de la reformulación que concretó la Ley 27.742, acerca de que la habilitación de la instancia, como sistema propio del derecho procesal administrativo, estaba formada por dos componentes: el agotamiento de la vía administrativa y la observancia de un plazo de caducidad.

Esa conclusión tenía apoyo en los arts. 23, 24, 25, 26, 30, 31 y 32 de la Ley 19.549.

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal afirmó que en el sistema conformado por la Ley 19.549 y su reglamentación aprobada por el Decreto Reglamentario 1.759/1972, el agotamiento de la vía administrativa se traducía en la interposición de los recursos administrativos o en la articulación de un reclamo previo, con la finalidad de obtener el acto administrativo que *cause estado*, y, de esa manera, dejar habilitada la instancia judicial<sup>4</sup>.

La Ley de Procedimientos Administrativos (LPA) diseñó, pues, un doble sistema: por un lado, se estructuró sobre la base de una serie de recursos

2 No desconozco, por supuesto, las modificaciones que introdujo la Ley 25.344 en el año 2000, pero creo que no comportaron una *reformulación*.

3 Incluidas las modificaciones introducidas por la ley 25.344.

4 Sala I, causa “Prytoluk, Alejandro c/ EN-M. Trabajo E. y SS-dto. 2098/08 s/ empleo público”, pronunciamiento del 4 de agosto de 2015, y causa “Cinalli, Ricardo Fabián c/ EN -M Interior y T s/ empleo público” –mi voto–, pronunciamiento del 9 de mayo de 2019; Sala IV, causas “Ascensores Servas SA c/ UBA s/ proceso de conocimiento”, pronunciamiento del 21 de noviembre de 2019, e “Hidalgo, Thaiss del Corazón de Jesús c/ EN - Presidencia de la Nación - Secretaría Legal y Técnica s/ empleo público”, pronunciamiento del 18 de diciembre de 2018; Sala V, causa “Tecnoadi SA c/ EN - Sec. de Gobierno de Energía y otro s/ proceso de conocimiento”, pronunciamiento del 27 de octubre de 2022.

administrativos, sujetos a plazos breves para demandar, y al denominado “reclamo impropio”, en los arts. 23, 24 y 25; y, por otro lado, se contempló el reclamo administrativo previo –originariamente no sujeto a plazos, aunque sí lo estaba en el texto modificado– para acceder a la revisión judicial, en los arts. 30, 31 y 32<sup>5</sup>.

De esa manera, aparecieron: la *vía impugnatoria*, como un mecanismo para impugnar actos administrativos de alcance particular y de alcance general, en el que se utilizan los recursos previstos en el Decreto Reglamentario 1.759/1972 y el *reclamo impropio*; y la *vía reclamatoria* como camino para demandar cuando no se cuestionan actos administrativos individuales o de alcance general.

En ese sistema, entonces, las peticiones que se formulaban ante la administración podían ser tramitadas de dos maneras distintas: la vía impugnatoria y la vía reclamatoria<sup>6</sup>.

La Corte Suprema ya había delineado una distinción expresa entre esas dos vías, impugnatoria y reclamatoria: la primera persigue la declaración de ilegitimidad del acto administrativo impugnado y la segunda tiende a la reclamación del reconocimiento de un derecho, aun originado en una relación jurídica preexistente<sup>7</sup>. Ambas vías eran, pues, excluyentes.

En el mismo sentido se pronunció la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal<sup>8</sup>.

Paralelamente, el Máximo Tribunal había determinado que tanto el agotamiento de la vía administrativa como la observancia del plazo de caducidad exhibían una explícita vinculación con el principio de separación de poderes, en el que fijó el fundamento constitucional de la habilitación de la instancia<sup>9</sup>.

5 Así lo dijimos con DUFFY, Marcelo D. en un trabajo doctrinario conjunto: “Proceso Contencioso Administrativo. La habilitación de la instancia”, en BALBÍN, Carlos F. (dir.), *Proceso Contencioso Administrativo Federal*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2014, T. 1, pp. 162/271.

6 Ídem.

7 Fallos: 312:1017, “Mackentor” (1989); Fallos: 316:2454, “Serra” (1993); 326:4711, “Peña” (2003); Fallos: 329:88, “Sisterna” (2006). En el mismo sentido se pronunció la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, causas “Prytoluk” y “Cinalli”, citadas, y “Gurevich, Agustina Inés c/ Estado Nacional Ministerio de Cultura s/ empleo público” –mi voto–, pronunciamiento del de noviembre de 2019.

8 Sala I, causas “Prytoluk”, “Cinalli” y “Gurevich” –mi voto–, citadas; Sala II, causa “Bureau Veritas Argentina SA c/ EN – M Hacienda y otro s/ daños y perjuicios”, pronunciamiento del 26 de marzo de 2021; Sala III, causa “Olivieri, Nélida Elena c/ PEN s/ empleo público”, pronunciamiento del 6 de diciembre de 2018; Sala IV, causa “Dieterich Roldán, Pablo Luis María c/ EN-Superintendencia de Seguros de la Nación s/ empleo público”, pronunciamiento del 22 de junio de 2023; Sala V, causa “Reffray, Raúl Alejandro c/ EN-SSS s/ empleo público”, pronunciamiento del 14 de mayo de 2024.

9 Fallos: 288:398, “Sindicato de la Industria Lechera, Capital Federal y partidos adyacentes” (1975); “Serra” (1993).

La doctrina, al preguntarse, específicamente, si el agotamiento de la instancia administrativa tiene fundamentos constitucionales, respondió, en síntesis, que “la división de poderes lejos de constituir la razón de ser del agotamiento de la vía administrativa es su contracara, su excepción”<sup>10</sup>.

En el referido trabajo doctrinario conjunto expresamos –al reflexionar sobre ese criterio expresado por la Corte Suprema– una opinión en el sentido de “que la habilitación de la instancia no reconoce un fundamento directo, ni expreso ni implícito, en disposiciones o principio constitucionales. Y la exigencia de agotar la vía administrativa y cumplir el plazo de caducidad para demandar, tal como están regulados en la LNPA y en el Decreto 1.759/1972, no comportan, en sí mismos y por regla, obstáculos inconstitucionales para el pleno goce de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso. Creemos que se trata de una regulación normativa formulada por el Estado con atribuciones para hacerlo [...] No perdemos de vista, claro está, que el propio sistema vigente cuenta con algunas excepciones que lo hacen más flexible. Además, nuestro punto de vista pondera, ciertamente, el deber [...] de determinar en cada caso concreto, y según las circunstancias comprobadas, si existe algún impedimento para gozar de los derechos constitucionales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva”<sup>11</sup>.

Esa opinión tuvo fundamento en la respuesta a un interrogante, esencial, dado por indagar si el sistema de la habilitación de la instancia tiene, como prerrogativa, un fundamento constitucional directo, en su texto y en sus principios, o si la habilitación de la instancia –contemplada en la Ley 19.549– no tiene un fundamento constitucional directo y comporta un privilegio que sólo es producto de una creación *legislativa* que no es incompatible ni con el texto ni con los principios de la Ley Fundamental<sup>12</sup>.

Había otro interrogante, importante sin dudas, que consistía en preguntar sobre la conveniencia de mantener el esquema legal de la habilitación de la instancia. Las respuestas a este interrogante variaban entre la conveniencia y la inconveniencia.

La Corte Suprema había convalidado, concretamente, “la existencia de plazos de caducidad para demandar al Estado” con justificación “en la necesidad de dar seguridad jurídica y estabilidad a los actos administrativos” y en “evitar una incertidumbre continua en el desenvolvimiento de la actividad de la

10 En un trabajo clásico BIANCHI, Alberto B., examinó, con suma profundidad, este segmento del derecho procesal administrativo, a la luz del derecho argentino y del derecho de los Estados Unidos: ¿Tiene fundamentos constitucionales el agotamiento de la instancia administrativa? *La Ley* 1995-A-397 (TR LALEY AR/DOC/12176/2001).

11 Expusimos esa mirada con Marcelo D. DUFFY en el trabajo “Proceso Contencioso Administrativo. La habilitación de la instancia”, páginas citadas.

12 DUFFY, Marcelo D. y FACIO, Rodolfo E., obra y páginas ya citadas.

administración, pues de lo contrario se afectaría el principio constitucional de la seguridad jurídica”<sup>13</sup>.

El Máximo Tribunal había puesto de resalto que ante la duda debe optarse por considerar que la instancia judicial se encuentra habilitada, en razón del principio rector *in dubio pro actione* que rige en el acceso a la justicia en materia contencioso administrativa<sup>14</sup>.

Ese criterio fue reproducido por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal<sup>15</sup>.

La posible *renunciabilidad* de los preceptos legales referentes al agotamiento de la vía administrativa fue tratada por la doctrina. Una opinión sostenía que esa idea era al menos discutible<sup>16</sup>.

En el trabajo doctrinario conjunto referido manifestamos que “si la propia administración considera que no resulta justo ni conveniente plantear en juicio la falta de habilitación de la instancia judicial puede renunciar a ella válidamente. Partimos de la base, claro está, de que dicha renuncia debe responder a pautas objetivas y debe ser realizada con transparencia. Escola consideraba que como la exigencia del reclamo previo no está impuesta por razones de interés público, el Estado, al ser demandado, puede aceptar la viabilidad de la demanda pese al incumplimiento de esa exigencia o renunciar a exigir su cumplimiento”<sup>17</sup>.

### 3. LA LEY 27.742 Y LA “REFORMULACIÓN”

Esos conceptos centrales no fueron modificados por la “reformulación” efectuada por la Ley 27.742: la habilitación de la instancia continúa siendo un

13 “Serra” (1993); 318:441, “Gypobras” (1995) 327:4681, “Resch” (2004) voto del juez Maqueda.

14 Fallos: 312:1306, “Guerrero” (1989); 313:83, “Serra” (1990); 316:2477, “Colegio Bioquímico del Chaco” (1993); 316:3231 “Tidone” (1993); 324:2672 “Elemec” (2001); 331:1660 “Lof Casiano” (2008); 345:1470, “Asociación del Personal de Organismos de Control - APOC c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones s/ acción contencioso administrativa” (2022).

15 Sala I, causas “Nicora, Juan Carlos c/UBA s/ educación superior -ley 24.521 -art. 32”, pronunciamiento del 7 de agosto de 2018, y “Buntech del lago SA c/ EN-Subsecretaría de Desarrollo Minero y otro s/ proceso de conocimiento” –mi voto– pronunciamiento del 15 de agosto de 2024; Sala II, causa “Rodríguez Ribera Joaquín Arnoldo c/ Hospital Garrahan -disp1/04 -resol 794/06 s/ empleo público”, pronunciamiento del 4 de diciembre de 2018; Sala III, causa “Olivieri, Néliida Elena c/ PEN s/empleo público”, pronunciamiento del 6 de diciembre de 2018; Sala IV, causa “Galante, Ernesto c/ EN - M. Relaciones Exteriores y CC s/ proceso de conocimiento”, pronunciamiento del 25 de abril de 2019; Sala V, causa “Zini Gustavo Héctor c/ UBA -resol 5512/09 y otras -Facultad Ingeniería s/ empleo público”, pronunciamiento del 26 de febrero de 2019.

16 COMADIRA, Julio Rodolfo, “Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Anotada y Comentada”, T. 1, con la colaboración de MONTI, Laura, La Ley, 2002, pp. 424 y 425.

17 DUFFY, Marcelo D. y FACIO, Rodolfo E., obra citada, p. 74; allí hicimos una cita de ESCOLA, Héctor J., *Compendio de Derecho Administrativo*, Vol. II, Depalma, 1984, p. 1219.

esquema –propio del derecho procesal administrativo– que está formado por el agotamiento de la vía administrativa y la observancia de un plazo de caducidad.

Empero, esa ley sí estampó, como señalé, en el marco de una revisión integral, varias modificaciones sobre ese esquema.

#### **4. INTERROGANTES (IMPLÍCITOS) QUE LA LEY 27.742 RESPONDE (IMPLÍCITAMENTE)**

Como se vio, hay dos interrogantes relevantes sobre el sistema de la habilitación de la instancia<sup>18</sup>.

La Ley 27.742 responde implícitamente esos dos interrogantes: admite, por un lado, su compatibilidad con la Constitución Nacional y, por otro lado, la conveniencia de mantener el sistema compuesto –vale la pena repetirlo– por el obligado agotamiento de la vía administrativa y la obligada observancia de un plazo de caducidad, aunque, claro está, con diversas modificaciones.

#### **5. LA LEY 19.549 SEGÚN LAS MODIFICACIONES PRODUCIDAS POR LA LEY 27.742**

##### *5.1. Vía impugnatoria*

###### *(i) Artículo 23*

- Mantiene la exigencia de agotar la vía administrativa, con excepciones que confirman la regla<sup>19</sup>.
- Incorpora, al comienzo, una noción moderna y actualizada cuando alude expresamente a los “intereses jurídicamente tutelados” de los “administrados”<sup>20</sup> que puedan verse afectados.

18 Ver punto 2.

19 Efectivamente, mantiene, en el primer párrafo, la expresión *podrá*, que, en realidad, impone el cumplimiento insoslayable de esa condición para controvertir judicialmente un acto administrativo de alcance general: DUFFY, Marcelo D y FACIO, Rodolfo E., obra y lugar citados.

20 Creo que la ley podría haber utilizado una expresión más moderna, como *personas* o *personas interesadas*, en lugar de “administrados” que tiene, a mi juicio, una connotación arcaica.

Deja de lado, pues, la noción de *interés legítimo*, que había generado no pocas críticas<sup>21</sup> y que, por ese motivo, ya había sido superada<sup>22</sup>.

- En el inc. *a*), sub inc. *i*, *ii*, *iii*, y *iv*, mantiene, esencialmente, la redacción del texto anterior. Sólo hay una modificación indirecta en tanto el art. 9º de la Ley amplía el catálogo de supuestos de conductas materiales ilegítimas.
- En el inc. *b*) exime de la obligación de impugnar en sede administrativa el acto administrativo de alcance individual en diversas situaciones:

*i*. Cuando: “La impugnación se basare exclusivamente en la invalidez o inconstitucionalidad de la norma de jerarquía legal o superior que el acto impugnado aplica”.

Recepta un criterio que ha sido aplicado pacíficamente por la jurisprudencia.

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en efecto, ha aplicado ese criterio de una manera reiterada<sup>23</sup>.

La explicación es simple: el planteo de inconstitucionalidad de una norma no puede ser dirimido en sede administrativa ya que sólo el Poder Judicial se halla habilitado para pronunciarse sobre la validez constitucional de las normas, ya que nos rige el sistema de control judicial difuso, “en tanto tal custodia está depositada en el quehacer de todos y cada uno de los jueces: Es elemental en nuestra organización constitucional, la atribución que tienen y el deber en que se hallan los tribunales de justicia, de examinar las leyes en los casos concretos que se traen a su decisión, comparándolas con el texto de la Constitución para

21 MAIRAL, Héctor A. explica que: “Se evitan así las confusiones derivadas de las particularidades que presenta el régimen italiano que, partiendo de su sistema de doble jurisdicción basado en la posición jurídica del actor, califica como interés legítimo situaciones que, para nuestro sistema, constituyen verdaderos reclamos”; “La reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos”, en coautoría con VERAMENDI, Enrique V., La Ley, 12 de julio de 2024 (TR LALEY AR/DOC/1777/2024). Para profundizar el estudio del sistema italiano puede verse, de MAIRAL, Héctor A., *Control Judicial de la Administración Pública*, La Ley, 1ª ed., 1ª reimpresión, 2022, p. 82 y ss.

22 La ley también utiliza la noción de “intereses jurídicamente tutelados” en los arts. 1º *bis*, *a*), (*i*); 7º *d*); 9º *a*) y 24.

23 Sala I, causas “González Victorica Matías y otro c/ EN-AFIP DGI - Dto 1313/93 s/ proceso de conocimiento”, pronunciamiento del 27 de marzo de 2014, “Bonardi, Héctor Américo c/ EN -AFIP y otro s/ proceso de conocimiento”, pronunciamiento del 24 de septiembre de 2020, “Dass Argentina SRL c/ EN-DGA s/ proceso de conocimiento”, pronunciamiento del 23 de febrero de 2022, y “Electro Dinam SACIFI c/ EN - M Desarrollo Productivo - Secretaría Industria Economía del conocimiento y Gestión Externa y otros s/ proceso de conocimiento”, pronunciamiento del 14 de julio de 2022; Sala II, causa “Cabrales SA c/ GCBA s/ proceso de conocimiento”, pronunciamiento del 20 de agosto de 2024; Sala III, causa “Argen Pork Export Consorcio de Cooperación c/ EN-AFIP-DGA s/ Dirección General de Aduanas”, pronunciamiento del 16 de diciembre de 2020; Sala IV, causa “Golden Peanut and Tree Nuts SA c/ EN-AFIP DGA s/ Dirección General de Aduanas”, pronunciamiento del 8 de julio de 2021; Sala V “Gut Metal SRL c/ EN-AFIP s/ Dirección General de Aduanas”, pronunciamiento del 5 de mayo de 2022.

averiguar si guardan o no conformidad con ésta, y abstenerse de aplicarlas, si las encuentran en oposición con ella...”<sup>24</sup>.

ii. Cuando: “Mediare una clara conducta del Estado que haga presumible la ineficacia cierta del procedimiento, transformándolo en un ritualismo inútil”.

Incorpora (¿o reincorpora?) una excepción que en el texto original de la Ley 19.549 estaba prevista únicamente para la vía reclamatoria: el *ritualismo inútil*.

Antes de esta modificación pueden ser halladas algunas sentencias en las que categóricamente se afirmó que la excepción del “ritualismo inútil” sólo era aplicable en la vía reclamatoria<sup>25</sup>.

Con esta incorporación, la ley unifica, con toda lógica, la excepción en las dos vías, impugnatoria y reclamatoria. De otra manera podría darse una situación que la doctrina ya había advertido “de configurarse aquella, el procedimiento administrativo pierde su razón de ser en cuanto a la protección de los derechos de los particulares y del interés público comprometido en la vigencia de la legitimidad en la actuación estatal”<sup>26</sup>.

Una cuestión importante, que también se proyecta a la vía reclamatoria, radica en precisar qué alcance tiene ese concepto de *ritualismo inútil*: ¿incluye los casos en que el Estado contesta la demanda y simultáneamente plantea la falta de agotamiento de la vía administrativa y se opone al progreso de la pretensión sustancial?

Voy a tratar esta pregunta en el segmento relativo a la vía reclamatoria.

iii. Cuando: “Se interpusiere una acción de amparo u otro proceso urgente”.

Acoge un criterio que es consistente con el texto del art. 43 de la Constitución Nacional en tanto prevé que: “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un

24 Fallos: 331:1664, “Fermín Mauricio” (2008); Sala I, causa “González Victorica”, citada; Sala II, causa “Multiscope SA c/ EN –Mo Economía Resol 47/07 AFIP DGA [...] s/ Proceso de Conocimiento”, pronunciamiento del 5 de mayo de 2011 (citada por la Sala I en la causa “González Victorica”); Sala V, causa “Vanossi, Jorge Reinaldo Agustín c/ EN-AFIP-DGI y otro s/ proceso de conocimiento”, pronunciamiento del 18 de julio de 2019).

25 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, causa “Gurevich”, citada, por mayoría; en disidencia, señalé que, dados los términos en que la actora había formulado la demanda, no se hallaba involucrado “ningún acto administrativo que deba ser impugnado con arreglo a los arts. 23, 24 y 25 de la Ley 19.549 y a los artículos 84, 89 y 90 de su Decreto Reglamentario”, sobre todo si se reparaba en que “ni siquiera el propio Estado Nacional demandado, cuando cuestiona la admisibilidad de la demanda, alega la existencia de tal acto administrativo”.

26 MONTI, Laura, “Agotamiento de la vía administrativa y tutela judicial efectiva”, ALONSO REGUEIRA, Enrique (dir.), en *Estudios de Derecho Público*, Buenos Aires, Asociación de Docentes, UBA, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2013, p. 320.

tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva”.

Dicha formulación se diferencia del texto del artículo de la ley 16.986 que impide la admisibilidad de la acción de amparo cuando: “a) Existan recursos o remedios judiciales o administrativos que permitan obtener la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate”.

Es fácil apreciar que el texto constitucional no condiciona la admisibilidad de la acción de amparo al tránsito previo por la vía administrativa<sup>27</sup>.

Podría decirse, con mayor intensidad, que el texto constitucional no acepta un condicionamiento semejante. Aun cuando, como dije, la Ley Fundamental no contiene previsiones ni expresas ni implícitas sobre la habilitación de la instancia, ese rechazo al condicionamiento queda manifiestamente expuesto en la comparación del texto constitucional y el texto *legal*.

La Corte Suprema ha examinado este punto, directa o indirectamente.

Vale la pena detenerse brevemente en el contexto de cada caso.

En un caso desestimó una acción de amparo promovida por una empresa con la finalidad de que le fuera reconocida la condición de adjudicataria de una concesión de la zona franca de Zapala, provincia del Neuquén.

Para desestimar la demanda el Máximo Tribunal: (i) aseveró, curiosamente con invocación de un precedente anterior a la reforma constitucional de 1994, que “para que sea admitida la vía del amparo resulta necesario que se haya agotado la vía administrativa correspondiente tendiente a permitir que el organismo interviniente enmiende el acto que se considera lesivo de los derechos constitucionales; sólo después de ello, de resultar procedente, quedará habilitada la vía del amparo (Fallos: 312:1891)”, (ii) que “La relación de los hechos efectuada en los considerandos que anteceden son un obstáculo para concluir que se encuentra expedita la vía elegida. En efecto, el recurso jerárquico interpuesto impide que el Tribunal examine el tema sometido a su decisión”, y (iii) que “No es un óbice a lo expuesto la demora del órgano administrativo en expedirse, ya que tal situación, en el caso de existir, puede ser subsanada por las vías judiciales correspondientes. No es ésta la pertinente, pues, tal como surge del escrito inicial, es otra la finalidad perseguida con su interposición”<sup>28</sup>.

27 La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal se expresó en ese sentido: Sala I, causa “Andreotti Andrés c/ EN -Mº Defensa- EMGE s/ amparo ley 16.986”, pronunciamiento del 23 de agosto de 2010 y sus citas; Sala II, causa “Hughes, Patricio Luis c/ EN-Procuración General De La Nación s/ amparo ley 16.986”, pronunciamiento del 10 de mayo de 2016; Sala III, causa “Ocere SA c/ EN-M Economía y FP-BCRA-SCI y otros s/ amparo ley 16.986”, pronunciamiento del 9 de febrero de 2017; Sala IV, “Banfi, Bárbara c/ EN – AFIP s/ amparo ley 16.986”, pronunciamiento del 23 de mayo de 2019.

28 “Neuquén para el Mundo c/ Neuquén, Provincia del y otro” (1998). La sentencia no fue publicada en la colección de Fallos de la Corte Suprema.

Si bien es cierto que la Corte Suprema, al fundar su decisión, recordó un criterio anterior a la reforma constitucional de 1994 sobre la necesidad del agotamiento de la vía administrativa, no es menos cierto que expresamente hizo hincapié en que esa vía se hallaba en pleno trámite y no había concluido.

En otro caso revocó –por remisión al dictamen de la Procuración General de la Nación– una sentencia –de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata– que había hecho lugar a la acción de amparo tendiente a obtener un pronunciamiento del Consejo Académico de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata que diera por concluido un concurso docente y, en consecuencia, declaró la nulidad de las actuaciones administrativas derivadas de dicho concurso, sobre la base de la arbitrariedad manifiesta, a partir del momento en que el Consejo Académico tomó intervención en tanto éste había dejado sin efecto el concurso en el que el actor resultó primero en el orden de méritos de acuerdo con el dictamen elaborado por la Comisión Asesora.

Para revocar esa sentencia, el Máximo Tribunal afirmó que “si lo que cuestiona el actor es la decisión del Consejo de dejar sin efecto el concurso, el planteo debe efectuarse por la vía prevista en el citado art. 32 de la Ley 24.521 e importa el agotamiento previo de la instancia administrativa. En tal sentido, cabe destacar que el recurso de apelación ante la Cámara Federal competente, ha sido considerado por el legislador como la vía más idónea, en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional, para impugnar las resoluciones definitivas de las instituciones universitarias nacionales con fundamento en la interpretación de las leyes de la Nación, los estatutos y demás normas internas. Por lo demás, si bien es cierto que a partir del reconocimiento constitucional del amparo, se ha interpretado que el cumplimiento de dicho requisito no constituye obstáculo para su admisibilidad formal, tal criterio interpretativo no puede utilizarse de manera irrestricta en todos aquellos supuestos en que se cuestionan decisiones de carácter universitario que no emanen de su máxima autoridad –tal como ocurre en el caso–, pues implicaría soslayar la vía específicamente prevista por el legislador como la más idónea para su tratamiento y resolución, máxime teniendo en cuenta que en el sub lite no existía una situación de urgencia que tornara necesaria la restitución inmediata de los derechos que el actor decía conculcados y, por lo demás, el mismo siguió la vía del recurso jerárquico ante el Consejo Superior”<sup>29</sup>.

Aquí el fundamento de la decisión de la Corte Suprema no se asentó en la falta de agotamiento de la vía administrativa sino en la falta de idoneidad de la vía judicial elegida.

En otro caso dejó sin efecto una sentencia –del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Entre Ríos– que había rechazado una demanda de amparo, promovida en procura de obtener la cobertura integral de los gastos para la atención

29 Fallos: 330:1407, “Granillo Fernández” (2007).

de la salud, tras afirmar que la demandante se hallaba efectuando un pedido similar en sede administrativa ante el instituto demandado, que la ley local de procedimientos constitucionales impedía el deambular simultáneo o sucesivo por la vía administrativa y por la del amparo ya que ello importaba el reconocimiento de que la primera era apta para obtener lo reclamado sin recurrir a la vía del amparo.

Para dejar sin efecto esa sentencia, el Máximo Tribunal expresó que “si bien la acción de amparo no está destinada a reemplazar medios ordinarios instituidos para la solución de las controversias [...] y quien solicita tal protección judicial ha de acreditar en debida forma la inoperancia de las vías procesales ordinarias a fin de reparar el perjuicio invocado [...], su exclusión por la existencia de otros recursos no puede fundarse en una apreciación meramente ritual, toda vez que la institución tiene por objeto una efectiva protección de derechos, más que una ordenación o resguardo de competencias”<sup>30</sup>.

Aquí, nuevamente, el fundamento de la decisión de la Corte Suprema no se edificó sobre la falta de agotamiento de la vía administrativa sino en la falta de idoneidad de la vía judicial elegida.

Más recientemente, en otro caso, declaró inoficioso emitir un pronunciamiento –por remisión al dictamen de la Procuración General de la Nación– sobre una sentencia –de la Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán– que había admitido la acción de amparo, promovida contra la Universidad Nacional de Catamarca declarando la nulidad de dos resoluciones dictadas por el Consejo Directivo de la Facultad de Derecho, con sustento en que el juicio académico fue promovido por un órgano que carecía de competencia, pues tal facultad se encuentra atribuida en forma expresa al decano.

Para decidir en esos términos, el Máximo Tribunal dijo que no podía soslayarse que una vez que el Consejo Superior dictó la resolución que rechazó el recurso jerárquico interpuesto por el actor se habían tornado abstractas las cuestiones planteadas “por cuanto aquel acto –que importa el agotamiento de la vía administrativa– debía ser necesariamente impugnado empleando el remedio procesal que se considerara pertinente, extremo que impide cualquier consideración de la Corte al respecto, en la medida en que le está vedado expedirse sobre planteos que devienen abstractos”<sup>31</sup>.

Aquí, otra vez, el fundamento de la decisión de la Corte Suprema no se apoyó en la falta de agotamiento de la vía administrativa sino en la falta de idoneidad –sobreviniente– de la vía judicial elegida.

Puede afirmarse que la Corte Suprema, en sus últimos pronunciamientos relativos a la habilitación de la instancia, no exigió el agotamiento de la vía

30 Fallos: 330:4647, “María Flavia Judith” (2007). Ese criterio fue reiterado en Fallos: 347:1022, “U.L.N.” (2024).

31 Fallos: 347:339, “Viale” (2024).

administrativa como paso previo obligado para acceder a la intervención de los tribunales judiciales por la vía de la acción de amparo.

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal ha resuelto que “la sola existencia de otros medios procesales no es suficiente para descartar la vía del amparo, pues es necesario que esos medios puedan ser reputados eficaces para la salvaguarda del derecho afectado”<sup>32</sup>. Esa afirmación proyecta efectos más fuertes si la demanda va acompañada de un planteo de inconstitucionalidad ya que, como se dijo, ese planteo no puede ser resuelto por la administración<sup>33</sup>.

La Ley 27.742 vino a despejar cualquier duda en el sentido de que el tránsito por la instancia administrativa no es obligatorio si se quiere promover una acción de amparo.

*iv.* Cuando: “Se tratare de actos que fueren dictados en relación con lo que es materia de un proceso judicial, con posterioridad al dictado de la sentencia definitiva y firme. Tales actos serán impugnables directamente en el procedimiento de ejecución de sentencia. En la medida en que ellos contraríen o modifiquen lo dispuesto por la sentencia, no producirán efectos jurídicos de ninguna especie”.

Es una excepción novedosa, interesante y claramente favorable al acceso directo a la impugnación judicial, que muestra un sentido absolutamente lógico en tanto armoniza la interrelación entre el procedimiento administrativo y el proceso judicial en la medida en que se exime de la obligación de impugnar en sede administrativa esos nuevos actos.

- En el inciso *c)* formula una enunciación de los actos que agotan la vía administrativa:

*i.* “El acto que resuelve un recurso jerárquico”.

*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”.

32 Sala I, causas “Grossi Gallegos, Hugo Osvaldo José c/ EN-AFIP s/ amparo ley 16.986”, pronunciamiento del 30 de julio de 2020, y “Brouchoud, Elena Esther y otro c/ EN -M Hacienda -AFIP s/ amparo ley 16.986”, pronunciamiento del 27 de noviembre de 2022.

33 Causa “Grossi Gallegos”, citada en la nota anterior; Sala IV, causa “Rodríguez Héctor Horacio c/ ANSES y otro s/ amparo ley 16.986”, pronunciamiento del 27 de mayo de 2021; Sala V “Ramello, Bernardo Herardo y otros c/ EN-M Hacienda -AFIP s/ amparo ley 16.986”, pronunciamiento del 16 de diciembre de 2021.

“Contra los actos que agotan la vía administrativa será optativa la interposición de los recursos administrativos que pudieren corresponder”.

Esa enunciación proporciona franqueza y aleja cualquier duda que pueda tener la persona interesada, es decir da *claridad* y *certeza* a la *carga legal* de *agotar la vía administrativa* “que es necesario para que no degenera la incertidumbre en cuanto a plazos y vías para el agotamiento de la instancia administrativa en una trampa”<sup>34</sup>.

Los supuestos enumerados en los cuatro incisos y la opción ofrecida en el último párrafo exhiben una lógica comprensible: los actos son dictados por las máximas autoridades de cada departamento o dependencia estatal.

Debe tenerse en cuenta, para la aplicación del inciso *iv*, al menos, y de las demás disposiciones de ley, en general, en el ámbito del Poder Judicial de la Nación, la Acordada 34/2024 dictada por la Corte Suprema<sup>35</sup>.

- En el inc. *d*) establece un plazo mínimo para la interposición de los recursos administrativos susceptibles de agotar la vía administrativa: “treinta (30) días contados desde la notificación válida del acto que se impugna”.

Esta previsión presenta una doble relevancia. Por un lado, otorga jerarquía legal al plazo para interponer los recursos que agotan la vía administrativa, expresión que puede ser sintetizada en el recurso jerárquico<sup>36</sup>. Por otro lado, extiende ese plazo a treinta días, hábiles administrativos, que comporta un plazo mínimo que puede ser ampliado pero no acortado por vía reglamentaria<sup>37</sup>.

34 URRUTIGOITY, Javier “Vías impugnatorias y reclamatorias en la ley 27.742 de Bases y Reforma del Procedimiento Administrativo Nacional (Ley 19.549)”, *RDA* 2024-155, 51 (TR LALEY AR/DOC/2169/2024).

35 Del 4 de noviembre de 2024: “1) Hacer saber que esta Corte comparte el criterio de actualización y modernización de las normas que rigen los procedimientos administrativos. 2) Ratificar y mantener la vigencia del Reglamento para la Justicia Nacional y de todos los procedimientos especiales existentes en el Poder Judicial de la Nación, precisando que la Ley 19.549, con sus modificaciones, sólo será aplicable al ejercicio de la superintendencia de esta Corte y de los restantes tribunales del Poder Judicial de la Nación, cuando los procedimientos lo establezcan de manera expresa y en la medida y carácter que dicha remisión disponga. 3) Establecer que esta Corte llevará adelante una paulatina adaptación de los regímenes especiales, dictando las medidas adecuadas a este Poder del Estado que permitan una ordenada aplicación de las disposiciones y principios de la Ley 19.549 (texto actualizado conforme la Ley 27.742). 4) Ordenar que la Secretaría de Desarrollo Institucional, con la intervención que pueda requerir de la Secretaría Jurídica General y de la Secretaría General de Administración, revise el Reglamento para la Justicia Nacional y los regímenes especiales y eleve al Tribunal una propuesta con las modificaciones que correspondería realizar para la paulatina adaptación dispuesta en el punto 3 anterior”.

36 MAIRAL y VERAMENDI, obra citada; URRUTIGOITY, obra citada.

37 MAIRAL y VERAMENDI, obra citada.

El Decreto 1.759/1972, modificado por el Decreto 695/2024, reglamentario de la ley, establece, precisamente, en treinta días el plazo para interponer el recurso jerárquico<sup>38</sup>.

- En el inc. e) define que: “Los actos administrativos dictados durante la ejecución de contratos con el Estado nacional, así como con las demás entidades y órganos incluidos en el inciso a) del 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”.

La reforma –asevera la doctrina– introduce un cambio significativo al extender el plazo para que el contratista inicie la acción judicial hasta transcurridos seis meses de terminado el contrato –siempre que haya cuestionado en forma expresa el acto en cuestión dentro de los treinta días de notificado–, sin necesidad de haber mantenido la impugnación administrativa o promovidos los recursos administrativos contra el acto que rechaza ese cuestionamiento para mantener abierta la vía judicial. Constituye un plazo máximo, de modo que nada impide que se promueva la acción mientras el contrato se encuentre en ejecución<sup>39</sup>.

Efectivamente se da la opción al contratista de no iniciar el juicio durante la ejecución del contrato sino cuando haya finalizado, pero dentro de un plazo para que continúen disponibles tanto los testimonios como las pruebas escritas que necesita la administración para su defensa<sup>40</sup>.

Y se establece que, durante la etapa de ejecución del contrato, para preservar su derecho el particular debe limitarse a “cuestionar” los actos que considere que lo afectan.

¿Qué forma debería tener esa impugnación? ¿Debe hacerse mediante presentaciones calificadas como recursos o reclamos, según el caso o puede exhibir otro formato?

La norma no exige aquellas formas, pero, según una mirada doctrinaria, serían las más seguras<sup>41</sup>.

“En efecto, en los contratos de larga duración como las concesiones de obras o servicios públicos, frente a una decisión puntual de la administración puede vencer el plazo de prescripción antes de la terminación del contrato.

38 Art. 90.

39 MAIRAL y VERAMENDI, obra citada.

40 Ídem.

41 Ídem.

Por ello, en esos casos la presentación de recursos o reclamos permitirá al contratista interrumpir el plazo de prescripción, y así no estar obligado plantear la cuestión judicial durante el término de vida del contrato, al menos mientras la administración no rechace expresamente el recurso o reclamo impropio y se mantenga así el efecto interruptivo resultante de la impugnación presentada<sup>42</sup>.

Aunque, con otra mirada, no puede descartarse la sola constancia de la disconformidad o falta de consentimiento sobre el acto<sup>43</sup>.

(ii) *Artículo 24*

- Exhibe la obligatoriedad de agotar la vía administrativa<sup>44</sup>.
- Recepta la noción moderna y actualizada de “intereses jurídicamente tutelados” que puedan verse afectados, tal como lo hace –según adelanté– en el art. 23.
- En el inciso *a*) mantiene, esencialmente, la redacción del texto anterior. En ese sentido puede verse la reiteración del concepto de *reclamo*, conocido en el marco del texto anterior como “reclamo impropio” que es, en realidad, un recurso administrativo tendiente a impugnar en sede administrativa directamente un acto de alcance general.

Empero, exime de la obligación de impugnar en sede administrativa el acto administrativo de alcance general en dos situaciones:

*i.* Cuando se promueva una acción de amparo u otro proceso urgente.

Valen aquí las consideraciones que exterioricé al referirme al art. 23, inc.

*b*), punto *iii*.

*ii.* Cuando se impugne decretos del Poder Ejecutivo Nacional “dictados en ejercicio de las facultades que le confieren los arts. 76, 80 y 99, inc. 3º, de la Constitución Nacional”. La referencia es clara, respectivamente, a los decretos dictados en ejercicio de facultades delegadas o *decretos delegados*, a los decretos que promulgan leyes parcialmente y a los decretos de necesidad y urgencia.

La excepción parece lógica si se repara en que se trata de actos provenientes de la máxima autoridad. Es consistente, desde esa perspectiva, con el art. 23, inc. *c*), última parte.

- En el inciso *b*) aclara, de una manera interesante, que “La falta de impugnación directa de un acto de alcance general, o su eventual desestimación, no impedirán la impugnación de los actos de alcance particular que le den aplicación. Asimismo, la falta de impugnación de los actos de alcance particular que

42 Ídem.

43 DURAND, Julio “Seminario Bases para la Libertad en el procedimiento administrativo”, Organizada por la Asociación de Docentes en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2024.

44 La norma introduce, en el primer párrafo, la expresión *podrá*, que fue comentada en la nota 22.

apliquen un acto de alcance general, o su eventual desestimación, tampoco impedirán la impugnación de éste, sin perjuicio de los efectos propios de los actos de alcance particular que se encuentren firmes”.

*(iii) Artículo 25*

- Regula los tiempos para promover la demanda.
- Deja en claro que la observancia del plazo de caducidad es obligatoria. No obstante, hay supuestos de excepción.
- Simultáneamente amplía el plazo para demandar a ciento ochenta (180) días, es decir duplica el plazo anterior.
- Aclara –marcando una diferencia con el texto anterior– que el plazo se cuenta en días hábiles judiciales.
- Explica el modo de computar el plazo, en los incs. *a)*, *b)* y *c)*, que es igual al que preveía el texto anterior.

Paralelamente, incluye a los hechos administrativos, en el inciso *d)*. Y excluye a las vías de hecho administrativas, en la última parte –sin perjuicio de los efectos de la prescripción–, con una lógica inequívoca dadas las características de esa noción.

Allí mismo se deja a salvo una posibilidad procesal interesante en el sentido de que “La falta de impugnación de actos que adolezcan de nulidades no obstará a su planteo como defensa dentro del plazo de prescripción”.

Esta excepción muestra una atenuación de los efectos del plazo de caducidad en el caso de que no se haya promovido la demanda de impugnación dentro de ese plazo, con la ventaja consiguiente para quien ha dejado vencer, por alguna razón, el tiempo para hacerlo.

*(iv) Artículo 25 bis*

- Regula con mayor detalle y precisión, en comparación con el texto anterior, varios aspectos de los denominados recursos directos (“recurso” según la norma).
- Mantiene el plazo que fijaba el texto anterior para presentar el recurso, aunque se aclara –marcando una diferencia con el texto anterior– que se cuenta en días hábiles judiciales.
- Expande ese plazo a todos los recursos directos y se deroga todos los plazos menores.

Dicha previsión normativa, que es valiosa en cuanto unifica el plazo y deroga otras disposiciones, se proyecta, al menos, a los plazos que existían en el momento en que entró en vigencia la Ley.

Como dato llamativo, con posterioridad a esa entrada en vigencia, el Decreto de Necesidad y Urgencia 942/2024<sup>45</sup> modificó la Ley 26.165 que ahora prevé, en su art. 50, un “recurso judicial directo” para cuestionar una resolución emitida por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) que deniegue, cese o cancele el estatuto de refugiado, recurso que “podrá interponer[se]” “en un plazo de cinco (5) días hábiles desde su notificación”.

- Prohíbe a los “órganos administrativos” la desestimación de la “procedencia” del recurso directo. Técnicamente se trata de la admisibilidad, no de la procedencia<sup>46</sup>; es decir, la administración no puede decidir la inadmisibilidad de un recurso directo.

Esta previsión normativa recoge la jurisprudencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que resolvió repetidamente que la administración carece de competencia legal para rechazar los recursos directos que se deduce contra las decisiones tomadas en el ámbito de la Secretaría de Comercio [...], pues la competencia para verificar si se hallan reunidos los requisitos mínimos de admisibilidad de dichos recursos corresponde a esta cámara<sup>47</sup>.

- Fija un plazo, breve, para la remisión del expediente administrativo al tribunal judicial competente.

Esta previsión normativa no explica desde qué momento se cuenta el plazo. Empero, es razonable computar el plazo desde la interposición del recurso directo<sup>48</sup>.

- Establece una consecuencia si el órgano administrativo no “eleva” el expediente.

Ciertamente, si la administración no remite (no “eleva”) el expediente administrativo al tribunal judicial competente, en el plazo de cinco días, que bien puede ser calificado como perentorio, la persona interesada cuenta con el derecho de acudir directamente ante el tribunal judicial.

- Prevé expresamente el acompañamiento de la prueba documental y el ofrecimiento de las demás pruebas, y la evaluación de la pertinencia y admisibilidad en los términos del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, que, en

45 Boletín Oficial de la República Argentina del 22 de octubre de 2024.

46 Esta anotación queda reforzada si se repara en que el cuarto párrafo del art. 25 refiere correctamente a la admisibilidad cuando alude al pago previo de la multa (a la supresión).

47 Sala I, causas “Incidente n°1 - actor: Inc SA s/ recurso de queja”, pronunciamiento del 9 de diciembre de 2020, “Incidente n°1 - actor: Google Argentina SRL s/ recurso de queja”, pronunciamiento del 22 de octubre de 2024, “Incidente n°1 -actor: Bed Time SA s/ recurso de queja”, pronunciamiento del 24 de octubre de 2024. Esos precedentes involucraron la aplicación y la interpretación de las leyes 20.680 y 24.240. En un sentido similar puede verse: Sala V, causa “Incidente n°1 - actor: HSBC Bank Argentina SA s/ recurso de queja”, pronunciamiento del 9 de marzo de 2017.

48 Ver, en un sentido coincidente, MAIRAL y VERAMENDI, obra citada.

su artículo 364, prescribe que sólo podrá producirse prueba sobre los hechos “que hayan sido articulados por las partes en sus escritos respectivos” y que “[N]o serán admitidas” las pruebas que sean “manifiestamente improcedentes o superfluas o meramente dilatorias”.

Como puede apreciarse fácilmente, la ley prevé y acepta, expresamente, el derecho a producir las pruebas que la parte recurrente ofrezca en el entendimiento de que son conducentes para obtener una decisión legal, legítima y razonable de la administración.

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal había permitido y dispuesto la producción de pruebas en los recursos directos<sup>49</sup>.

Está claro que, luego, las pruebas deben ser valoradas por el tribunal de conformidad con la regla de la sana crítica que el mismo código procesal fija en el artículo 386.

- Elimina el pago previo de la multa (una extensión del principio *solve et repute*) como recaudo de admisibilidad del recurso judicial.

La Corte Suprema había admitido la validez constitucional de la exigencia del pago previo de las multas aplicadas con motivo de infracciones a normas referentes a la salubridad, a los derechos laborales y al control del sistema financiero, como requisito de la intervención judicial, aunque había admitido también algunas excepciones a dicho principio en los casos en que ese requisito legal, por su desproporcionada magnitud en relación con la concreta capacidad económica de la persona apelante, “tornara ilusorio el derecho que le acuerda el legislador en razón del importante desapoderamiento de bienes que podría significar el cumplimiento de aquélla condición”<sup>50</sup>.

Ese criterio también fue aplicado por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal<sup>51</sup>.

49 Sala I, causa “Fiorito Factoring SA y otros c/ Banco Central de la República Argentina s/ entidades financieras -ley 21.526 -art. 41”, pronunciamiento del 20 de noviembre de 2014. Allí se abrió la causa a prueba por el plazo de 40 días. También la Sala II dispuso la apertura a prueba y la correspondiente producción: causas “Orlando J. Ferreres & asociados c/ DNCI -disp 212/11”, pronunciamiento del 7 de mayo de 2013, “Obra Social del Personal Asociado a Asociación Mutual Sancor c/ Superintendencia de Servicios de Salud s/ obras sociales -ley 23.661 -art. 45”, pronunciamiento del 5 de noviembre de 2015, “Camuzzi Gas Pampeana SA c7 ENARGAS s/ recurso directo de organismo externo”, pronunciamiento del 31 de octubre de 2017.

50 Fallos: 247:181, 261:101, 303:1776, 308:90, 312:2490; y causas CSJ 360/2013 (49-G)/ CSI “Giaboo SRL s/ recurso de queja”, pronunciamiento del 10 de noviembre de 2015, y “Cooperativa de Trabajo Pro.Ven.Coop Limitada c/ Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social s/ recurso directo a juzgado”, pronunciamiento del 11 de febrero de 2020.

51 Sala I, causas “SKF Argentina SA c/ DGA – Resol 339/09 (expte. 7331/09)”, pronunciamiento del 18 de octubre de 2011, “Banco Supervielle SA c/ UIF s/ Código Penal – ley 25.246 – dto. 290/07 art. 25” y “Supervielle, Julio Patricio y otros c/ UIF s/ Código Penal – ley 25.246 – dto.

Diversas leyes contemplan la exigencia y en paralelo la morigeran.

Por ejemplo, la Ley 24.240, en su art. 45 (texto según la Ley 26.993), dice: “En todos los casos, para interponer el recurso directo contra una resolución administrativa que imponga sanción de multa, deberá depositarse el monto de ésta a la orden de la autoridad que la dispuso, y presentar el comprobante del depósito con el escrito del recurso, sin cuyo requisito será desestimado, salvo que el cumplimiento de la misma pudiese ocasionar un perjuicio irreparable al recurrente”<sup>52</sup>.

La Ley 27.742 modifica radicalmente esas previsiones normativas y suprime lisa y llanamente aquel recaudo de admisibilidad, y, con toda lógica, deroga cualquier norma que lo exija.

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal ya aplicó esta nueva norma<sup>53</sup>.

(v) *Artículo 26*

- Suprime la referencia al plazo de prescripción y su relación con el silencio, que, aun cuando la norma no lo indique expresamente, está regulado en el art. 10, referencia que, en cambio, sí aparece en el art. 31<sup>54</sup>.
- Incorpora, asimismo, una previsión que exhibe una útil vinculación directa con el enjuiciamiento del Estado originado en la responsabilidad que pueden provocar sus actos ilegítimos –es decir: sólo sus actos administrativos, no su conducta material– en tanto aclara –aunque lo hace implícitamente– que el plazo de prescripción para promover la demanda que tiene por objeto una indemnización comienza a correr cuando la sentencia que declara la nulidad de alguno de tales actos haya quedado firme.

---

290/07 art. 25”, pronunciamiento (único) del 20 de septiembre de 2016, y “British Airways PLC c/ EN - M Interior OP y V - DNM s/ recurso directo DNM” pronunciamiento del 22 de mayo de 2018; Sala II, causa “RQU n°1 – actor: Jetsmart Airlines SA demandado: M° de Desarrollo Productivo – Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje del Consumo s/ recurso de queja”, pronunciamiento del 27 de febrero de 2024; Sala IV, causa “Incidente n°1 - actor: Frávega SACIF y A s/ recurso de queja”, pronunciamiento del 25 de octubre de 2022; Sala V, causa “Incidente n°1 - actor: HSBC Bank Argentina SA s/ recurso de queja”, citada.

52 Otro ejemplo, análogo, puede verse en el art. 53 de la Ley 25.156, texto según la Ley 26.993.

53 Sala IV, causas “Air Canada Sucursal Argentina c/ EN - DNM s/ recurso directo DNM”, pronunciamiento del 8 de agosto de 2024 y “B., B. J. c/ E.N. – Agencia Federal de Inteligencia – Ley 25.520 s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg”, pronunciamiento del 3 de septiembre de 2024; Sala V, causa “Incidente n°1 - actor: Dia Argentina SA s/ recurso de queja”, pronunciamiento del 11 de noviembre de 2024.

54 Este contraste genera, según la doctrina, “una cierta contradicción con el nuevo texto del artículo 31 que sí hace correr ese plazo ante el silencio administrativo frente a la presentación del reclamo previo y del pedido de pronto despacho. Existiría, 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”: MARIAL y VERAMENDI, obra citada.

Esta previsión, entonces, complementa, sin dudas, la Ley 26.944 que, en su artículo 8º, concede a la persona interesada la opción de promover la demanda “por los perjuicios ocasionados” junto con la demanda de nulidad “de actos administrativos de alcance individual o general o la de inconstitucionalidad”, o después de finalizado el proceso de anulación o de inconstitucionalidad que le sirve de fundamento”.

Como resultado de esas dos normas que se complementan es razonable concluir en que: “El interesado puede deducir la acción indemnizatoria juntamente con la de nulidad de actos administrativos de alcance individual o general o la de inconstitucionalidad, o después de finalizado el proceso de anulación o de inconstitucionalidad que le sirve de fundamento”, “a partir de la fecha en que” “la sentencia que declara la nulidad” o “la inconstitucionalidad” de aquellos actos “quede firme”.

## 5.2. *Vía reclamatoria*

### (i) *Artículo 30*

- Muestra la obligatoriedad de agotar la vía administrativa mediante la presentación del reclamo previo, excepto que se configure alguno de los supuestos contemplados en los artículos 23 y 24.
- No exige –a diferencia del texto anterior– la coincidencia entre los hechos y derechos alegados allí y los que serán invocados en la demanda<sup>55</sup>.

55 La Corte Suprema se había pronunciado en esa orientación (Fallos: 311:1914, “Salamone”, 1988, y 312:103, “Decavial”, 1989) al indicar que la persona interesada “debió someter a juzgamiento los mismos temas y motivos propuestos a decisión administrativa y alegar y acreditar la invalidez de las razones que motivaron [la] emisión” del acto administrativo que se considera ilegítimo. Desde otra perspectiva, había precisado que el Estado no puede hallarse “imposibilitado de mejorar en la instancia judicial los fundamentos desarrollados en sede administrativa y explayar los que –poco importa su motivo– allí se hubieran omitido, atribución que hace inexorablemente a una buena defensa en juicio de sus intereses, que, en definitiva, atañen a toda la comunidad” (Fallos: 323:2332, “Desaci”, 2000).

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal también se había expresado en el sentido de que debía existir congruencia entre los temas y motivos propuestos a la decisión administrativa y los sometidos al juzgamiento de los tribunales (Sala I, causa “Empresa Distribuidora Sur S.A. (Edesur S.A.) c/ Resol. 1034/97 -ENRE- 2791/2922/3056/96 -3137/3276/3367/97”, pronunciamiento del 15 de abril de 2003; Sala II, causa “Molinos Río de la Plata S.A. c/ EN -AFIP -DGI -resol. 74/09 (GC) 7/08 s/ Dirección General Impositiva”, pronunciamiento del 27 de diciembre de 2012; Sala III, causa “Espejo Reinoso “Espejo Reinoso Atilio Alberto c/ UBA – Facultad de Filosofía y Letras (Expte 804143/02) s/ empleo público”, pronunciamiento del 15 de diciembre de 2010; Sala IV, causa “Industrias Mancini SACIA “Industrias Mancini S.A.C.I.A. c/ Dirección Nacional de Vialidad s/ contrato administrativo”, pronunciamiento del 23 de noviembre de 1995.

Puede advertirse, tal vez, una falta de coordinación con el art. 1º, inc. a), punto (ii), de la Ley en tanto allí se contempla al Poder Judicial y aquí sólo se alude al “Ministerio o Secretaría de la Presidencia o autoridad superior de la entidad descentralizada”.

(ii) *Artículo 31*

- No prevé –a diferencia del texto anterior– la obligatoriedad de presentar un pedido de pronto despacho para promover la demanda si vence el plazo – que se mantiene en noventa (90) días contados desde que fue formulado– sin que la autoridad administrativa se haya pronunciado.
- Tampoco exige –a diferencia del texto anterior– que la demanda sea promovida dentro de “los plazos perentorios y bajos los efectos previstos en el artículo 25”, es decir en el plazo fijado por esa norma –hoy, como se vio, ciento ochenta (180) días– sin perjuicio del curso del plazo de prescripción.

Como se sabe, la previsión anterior, introducida por la Ley 25.344 en el sentido de aplicar el plazo de caducidad, fue declarada inconstitucional por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal<sup>56</sup> e interpretada de una manera interesante por la Corte Suprema, con remisión al dictamen de la Procuración General de la Nación<sup>57</sup>, sin acudir a la declaración de inconstitucionalidad, ya que consideró que la instancia judicial debía ser habilitada.

- Conserva la posibilidad de extender, fundadamente, los plazos indicados, se encuentren o no en curso, hasta un máximo de ciento veinte (120) días para resolver el reclamo y de sesenta (60) días para resolver el pedido de pronto despacho (obviamente, si este último hubiese sido presentado).

Esa extensión –como ocurría en el texto anterior– puede ser decidida por el Poder Ejecutivo Nacional si lo requiere el “organismo interviniente”. Puede advertirse, tal vez, otra falta de coordinación con el artículo 1º de la ley.

56 Sala III, causa “Biosystems S.A. c/ E. N. -Mº Salud -Hospital Posadas s/ contrato administrativo”, pronunciamiento del 18 de abril de 2011. La sala, en suma, consideró que el art. 31 de la Ley 19.549, según la modificación realizada por la Ley 25.344, era inconstitucional toda vez que condicionaba “el acceso a la justicia del reclamo por el reconocimiento de un derecho frente a la inactividad de la administración” y vinculaba “los plazos para configurar la denegación por silencio –cuya función es de garantía– con el [plazo] de caducidad” que preveía el art. 25 de la Ley 19.549 en tanto tiene “fundamento en lograr la inmutabilidad de un acto administrativo que no existe en la denominada vía reparatoria”.

57 Fallos: 346:921, “Biosystems” (2014). El dictamen, compartido por el Máximo Tribunal, afirmó, en síntesis, que “no corresponde declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada pues debe entenderse [...] que en el caso correspondía habilitar la instancia judicial al no haber acto administrativo que denegara el reclamo de la actora. Por ende, aun habiéndose interpuesto pronto despacho, ante el silencio de la Administración, el actor, por la concordancia de los arts. 31, 26 y 10 de la LNPA, podía entablar la demanda en cualquier momento, sin perjuicio de lo que correspondiere en cuanto a los plazos de prescripción”.

- Admite –en un sentido opuesto al que regía en el texto anterior de la ley– que la decisión denegatoria expresa del reclamo puede ser recurrida en sede administrativa.

Esta previsión cambia, o dicho con más precisión, crea una conexión entre las vías recursiva y la reclamatoria, que, como recordé al comienzo, eras excluyentes<sup>58</sup>.

- Contempla que la demanda debe ser promovida en el plazo de ciento ochenta (180) días hábiles judiciales –de manera coincidente con el art. 25– contado desde la notificación de la decisión denegatoria expresa o, en su caso, desde la notificación de la decisión denegatoria expresa del recurso administrativo que hubiera articulado contra aquélla.
- Deja a salvo la opción, en favor de la persona interesada, “de recurrir en sede administrativa la denegatoria, conforme lo previsto en el art. 23, inc. c) final”.
- Suprime la obligación –que había incorporado la Ley 25.344<sup>59</sup>– de los tribunales de verificar, de oficio, el agotamiento de la vía administrativa y la observancia del plazo de caducidad.

### (iii) Artículo 32

- Reincorpora tres supuestos de excepción que la Ley 25.344 había suprimido<sup>60</sup>: el juicio de responsabilidad estatal, “la acción de desalojo” y la “acción que no tramite por vía ordinaria”.

Con esas dos reincorporaciones, hoy la Ley 19.549 contempla, en total, las siguientes excepciones a la regla del agotamiento de la vía administrativa:

- Quando “una norma expresa que así lo establezca” (primera parte).

58 Ver punto 2.

59 Que, a su vez, había recogido el criterio que la Corte Suprema, poco tiempo antes, había establecido en el precedente de Fallos: 322:73, “Gorordo” (1999).

60 La ley, en el texto anterior a esa ley, establecía: “El reclamo administrativo previo a que se refiere los artículos anteriores no será necesario si mediare una norma expresa que así lo establezca y cuando: a) Un acto dictado de oficio pudiere ser ejecutado antes de que transcurran los plazos del art. 31; b) Antes de dictarse de oficio un acto por el Poder Ejecutivo, el administrado se hubiere presentado expresando su pretensión en sentido contrario; c) Se tratase de repetir lo pagado al Estado en virtud de una ejecución o de repetir un gravamen pagado indebidamente; d) Se reclamaren daños y perjuicios contra el Estado o se intentare una acción de desalojo contra él o una acción que no tramite por vía ordinaria; e) Mediare una clara conducta del Estado que haga presumir la ineficacia cierta del procedimiento, transformando el reclamo previo en un ritualismo inútil; f) Se demandare a un ente descentralizado con facultades para estar en juicio”.

La Ley 25.344 sólo dejó vigentes tres excepciones: “si mediare una norma expresa que así lo establezca”, cuando “Se tratase de repetir lo pagado al Estado en virtud de una ejecución o de repetir un gravamen pagado indebidamente” (a) y cuando “Se reclamare daños y perjuicios contra el Estado por responsabilidad extracontractual” (b).

*ii.* Cuando: “Se tratare de repetir lo pagado al Estado en virtud de una ejecución o de repetir un gravamen pagado indebidamente” (inc. *a*).

*iii.* Cuando: “Se reclamaren daños y perjuicios contra el Estado por responsabilidad contractual o extracontractual” (inc. *b*).

*iv.* Cuando: “Se intentare una acción de desalojo contra él o una acción que no tramite por vía ordinaria” (inc. *b*).

*v.* Cuando: “Mediare una clara conducta del Estado que haga presumir la ineficacia cierta del procedimiento, transformando el reclamo previo en un ritualismo inútil” (inc. *c*).

- La reincorporación de aquellos referidos tres supuestos implica una clara atenuación de la obligatoriedad de agotar la instancia administrativa mediante el tránsito de la vía reclamatoria.
- En cuanto concierne la acción de desalojo contra el Estado en el trabajo doctrinario conjunto referido señalamos que la supresión concretada por la Ley 25.344 no había sido criticada severamente “si se atiende a que se trata, justamente, de una ‘acción de índole civil’ y, por ende, ajena como principio a la Ley 19.549”.

Y marcamos “que circunstancias semejantes habrían conducido al mismo razonamiento” acerca de las acciones que no tramitan por vía ordinaria, “sin perjuicio de que en supuestos especiales, como son los casos de las acciones de amparo (Ley 16.986 y art. 43 CN) y declarativa de certeza (art. 322 CPCCN), se pueda desbordar el continente del Derecho Privado. Sin embargo, la innecesariedad citada no cambia”<sup>61</sup>.

- Relativamente a los daños derivados de la responsabilidad del Estado (inciso *b*) hay una interesante modificación que comprende la responsabilidad contractual que no había sido incluida por la Ley 25.344 en tanto sólo comprendía la responsabilidad extracontractual.

Consecuentemente, antes, si se pretendía el resarcimiento de los daños derivados de incumplimientos contractuales (lícitos o ilícitos) era necesario articular el reclamo administrativo previo<sup>62</sup>.

Si, en cambio, se pretendía obtener el resarcimiento de los daños, contractuales o extracontractuales, fundados en la ilegitimidad de un acto administrativo, era condición necesaria impugnarlo en sede administrativa y judicial, dada la accesoriedad y subordinación respecto de esa conducta<sup>63</sup>.

61 DUFFY, Marcelo D. y FACIO, Rodolfo E., obra y lugar citados.

62 Ídem.

63 Ídem. Ese criterio había sido afirmado por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso administrativo Federal, en pleno (causa “Petracca”, 1986), y la Corte Suprema (Fallos: 319:1476, “Alcántara Días Colodrero”, 1996, y 319:1532, “Navas”, 1996).

La Ley 27.742 parece haber vuelto al texto original, que no distinguía entre responsabilidad extracontractual y responsabilidad contractual, dentro de la vía reclamatoria. Por esa razón, si los daños provinieran de actos administrativos, en cambio, es aplicable la previsión, y el mecanismo, del art. 23.

- El ritualismo inútil ya había sido “restablecido” por la jurisprudencia.

La doctrina, primero, y la jurisprudencia, después, la mantuvieron pretorionalmente vigente por considerarla sustentada en disposiciones de rango suprallegal, y derivación directa de la garantía de la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 18 de la Ley Fundamental y en diversos tratados incorporados a ella con jerarquía constitucional<sup>64</sup>.

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en un pronunciamiento plenario, consagró ese criterio como doctrina legal obligatoria: “el ‘ritualismo inútil’ traduce un principio jurídico que subsiste como tal, no obstante haber sido normativamente suprimido por la reforma que la Ley 25.344 (art. 12) introdujo al art. 32, inc. e), de la Ley 19.549, respecto al reclamo administrativo previo”<sup>65</sup>.

Sus diversas salas también expresaron dicho criterio<sup>66</sup>.

- Al tratar la vía impugnatoria formulé un interrogante, de importancia práctica, con proyección en la vía reclamatoria, que radica en precisar qué alcance tiene ese concepto de “ritualismo inútil”: ¿incluye los casos en que el Estado contesta la demanda y simultáneamente plantea la falta de agotamiento de la vía administrativa y se opone al progreso de la pretensión sustancial?

La respuesta afirmativa puede ser hallada en un precedente de la Corte Suprema, en el que, tras recordar que “la exigencia de la reclamación administrativa” “constituye una facultad que puede ser renunciada y de la que se puede prescindir en supuestos justificados como por ejemplo, cuando se advierte la ineficacia cierta del procedimiento [...] pues son inadmisibles las conclusiones que conducen a un injustificado rigor formal y que importan un ilógico dispendio administrativo y jurisdiccional”, determinó que debía examinar “si la exigencia

64 DUFFY, Marcelo D. y FACIO, Rodolfo E., obra y lugar citados.

65 Causa “Córdoba Salvador y otros c/ EN -Dirección General de Fabricaciones Militares s/ empleo público”, pronunciamiento del 18 de mayo de 2011.

66 Sala I, causa “Consulbaires Ingenieros Consultores SA c/ EN -DNU -Dto 777/01 y otro s/ proceso de, conocimiento”, pronunciamiento del 26 de abril de 2014; Sala II, causa “Barimont Sociedad Anónima Consultora c/ EN DNU -Resol.777/01 s/ proceso de conocimiento”, pronunciamiento del 3 de junio de 2014; Sala III, causa “Garibaldi, Silvia y otros c/ EN -Mº Educación -Ley 25.053 y otro s/ empleo público”, pronunciamiento del 3 de junio de 2014; Sala IV, causa “Vicentín, Edgardo Luis c/ EN -Mº Economía -Resol. 235 166 y 334/11 y otros s/ proceso de conocimiento”, pronunciamiento del 10 de junio de 2014; Sala V, causa “Consultoría Oscar Grimaux y Asociados SAT c/ EN -DNU -RESOL 777/01 s/ proceso de conocimiento”, pronunciamiento del 1 de julio de 2014.

de la interposición de un reclamo administrativo constituye un ritualismo inútil, de conformidad con las circunstancias del presente caso”<sup>67</sup>.

Sobre esas bases, llegó a la conclusión de que “ni de la contestación de demanda, ni de las pruebas acompañadas, surge que el organismo estatal haya rechazado la pretensión en cuanto al fondo de la cuestión planteada”, por lo que “la posición asumida por el Estado Nacional en este juicio no evidencia la inutilidad de retrotraer la cuestión a la etapa administrativa y, por lo tanto, no permite concluir que el agotamiento de la vía administrativa constituya un ritualismo inútil”.

Interpretada esa conclusión en un sentido contrario, puede afirmarse que si “al contestar la demanda, el Estado Nacional se opuso a la pretensión sustancial de un modo que evidencia la inutilidad de retrotraer la cuestión a la etapa administrativa, en tanto el agotamiento de la vía administrativa comportaría un ritualismo inútil”<sup>68</sup>.

## 6. CONCLUSIÓN

A mi juicio, puede apreciarse que, en los aspectos que aquí se hallan involucrados, es decir la habilitación de la instancia, la Ley 27.742 procura, por un lado, consolidar las normas, las reglas y los principios, de naturaleza constitucional y convencional, que tutelan los derechos de las personas que actúan en el procedimiento administrativo y en el proceso judicial y, por otro lado, paralelamente, fortalecer el rol que desempeña la administración en ese procedimiento y en ese proceso<sup>69</sup>.

Con esa mirada, puede lograrse un equilibrio, un genuino y auténtico equilibrio, no sólo declamado en un conjunto de meras expresiones formales, entre los derechos e intereses de las personas y las competencias estatales, que se construirá, de aquí en adelante, a partir de las normas, con los aportes doctrinarios y con los pronunciamientos judiciales.

---

RODOLFO EDUARDO FACIO

Es Docente de grado y de posgrado en materias de Derecho Administrativo y Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y en diversas Universidades. Juez de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

67 Fallos: 332:1629, “Edemsa” (2009).

68 Sala I, causa “Santoro Cecilia Andrea c/ EN -JGM- s/ empleo público”, pronunciamiento del 18 de junio de 2015.

69 En esos términos suscribí un voto –disidente– en la causa “PFP Joker Club de Cultivo Solidario Medicinal en Red Simple Asociación c/ EN -M Salud de la Nación -Registro del Programa Cannabis -ley 27.350 s/ amparo por mora”, pronunciamiento del 31 de octubre de 2024.

# **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 Académicos de la  
Facultad de Derecho de la  
Universidad de Buenos Aires



**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 Juristas y Académicos de la  
Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires



ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL