

El control judicial en el orden federal argentino, luego de la reforma de Ley Bases 27.742

Judicial control in the Argentine federal order, after the reform of Law Bases 27.742

Luis Eduardo Rey Vázquez¹

Universidad Nacional del Nordeste (UNNE)

Resumen. Se exponen las principales reformas operadas en el ámbito nacional en la República Argentina al régimen de agotamiento de la vía administrativa, tendiente a acceder a la instancia judicial, por intermedio de la denominada Ley de Bases, efectuando un recuento de la reaparición de algunos institutos anteriormente existentes que fueran derogados durante los más de 50 años de vigencia de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, concluyendo en una ampliación de la esfera jurídica de protección del particular frente al obrar estatal.

Abstract. The main reforms carried out at the national level in the Argentine Republic to the regime of exhaustion of the administrative route, aimed at accessing the judicial instance, through the so-called Basic Law, are presented, making a recount of the reappearance of some previously existing institutes that were repealed during the more than 50 years of validity of the National Law of Administrative Procedures, concluding with an expansion of the legal sphere of protection of the individual against state action.

Palabras claves. Recurso / Reclamo / Acto administrativo / Caducidad

Keywords. Appeal / Complaint / Administrative Act / Expiration

1. Introducción

¹ El autor es Abogado y Escribano (UNNE), Doctor en Derecho (UNNE), Especialista en Derecho Administrativo (UNNE), Doctor en Derecho Administrativo Iberoamericano de la Universidad de La Coruña (España). Profesor Titular de Derecho Administrativo, Cátedra “A”, y de Derecho Procesal y Procedimental Administrativo, Cátedra “C”, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas (UNNE) e Investigador Categorizado. Profesor Titular de Derecho Administrativo General y Especial - Carrera de Abogacía de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de la Cuenca del Plata. Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Presidente del Superior Tribunal de Justicia y del Consejo de la Magistratura de la Provincia de Corrientes. E-mail: lereyvazquez@yahoo.com.ar

En el presente trabajo me ocuparé de unas primeras reflexiones respecto de algunas reformas recientemente instauradas en la República Argentina por medio de la denominada “Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos” N° 27.742² (en adelante Ley de Bases), centrándome en las referidas a la denominada habilitación de la instancia judicial de cara a la revisión, en dicha sede, de la actividad o inactividad administrativa.

Es que la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549³, a pesar de su denominación, contiene prescripciones sustantivas relativas al acto administrativo, así como las vinculadas al agotamiento de la vía administrativa para la posterior impugnación judicial, dada la inexistencia hasta el momento de un Código Procesal Administrativo.

Para ello, efectuaré primero una breve explicación acerca de la organización judicial argentina, dado el régimen federal de gobierno, y luego pasaré a repasar los principales cambios, de cara a la situación preexistente, y los posibles regresos de institutos antes derogados que ahora aparecen reestablecidos.

2. Organización judicial argentina

La República Argentina es un país federal, existiendo por tanto una pluralidad de entes políticamente autónomos, con competencias legislativas en materias reservadas, una de las cuales refiere a las regulaciones procesales, y en materia de derecho público en general, siendo el Derecho Administrativo una de las materias cuyas normas pueden provenir del Estado Nacional o de alguno de los estados que componen la federación, a saber: provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los Municipios⁴.

Sin embargo, todas las normas procesales administrativas tanto del Estado Nacional como de las provincias⁵ responden a similares principios,

² Boletín Oficial del 08-07-2024.

³ Boletín Oficial del 27-04-1972.

⁴ Artículos 1, 5, 121 y ss. de la Constitución de la Nación Argentina (1853-60, con las reformas de 1994).

⁵ Se ha señalado con acierto, que «...en un Estado que admite otras entidades autónomas con potestad normativa ... ha de tenerse en cuenta el principio de competencia...»

y condensan en su articulado la elaboración dogmática llevada a cabo por la doctrina vernácula, en muchos casos, apoyadas en fuentes extranjeras, fundamentalmente del modelo continental-europeo, aunque con grandes influencias del modelo constitucional norteamericano.

Y en punto al contencioso-administrativo, no existe una norma procesal específica en el orden federal, aplicándose para dicho ámbito, en parte la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19549 (en adelante LNPA), y en parte el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación⁶, con algunas otras normas sobre temas puntuales⁷.

En cambio, todas las provincias han dictado sus Códigos Contencioso Administrativos – o Procesales Administrativos -, y muchos de los cuales en procesos de reforma legislativa.

Ante dicho escenario, la exposición que sigue abrevará fundamentalmente en un análisis jurisprudencial de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, CSJN), respecto de casos originados en asuntos de incumbencia tanto de provincias como de la Nación, en aquellos aspectos que son comunes a los diferentes ordenamientos procesales administrativos, utilizando alguna referencia normativa a modo ejemplificativo.

«...Al repartirse la competencia legislativa entre distintas entidades..., no puede resolverse la posible contradicción entre ellas sobre la base de una superioridad jerárquica que no existe, sino en función de la competencia...» (González Pérez, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Iberoamericano*, Temis, Bogotá, 1985, p. 23).

⁶ Canda, Fabián Omar, “La competencia contencioso-administrativa”, en Ávila, Santiago Matías (coord.), *Aportes para la sistematización de la normativa contencioso-administrativa: Congreso Federal sobre reformas legislativas, Mar del Plata, febrero de 2014*, 1^a Ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Infojus, 2015, pp. 95-109. Expresa en la p. 98 «...A resultas de ello, las reglas del proceso contencioso son las de dicho Código, pero claramente moduladas por la materia publicística, es decir, por las notas propias del derecho administrativo con sus prerrogativas y garantías...»

⁷ Por caso, la Ley 25344 (21-11-2000), en cuyos artículos 6 a 11 inclusive contiene previsiones tendientes a la comunicación previa de la existencia de la causa a la Procuración del Tesoro de la Nación, así como la fijación de plazos especiales para el traslado de la demanda, entre otros aspectos, normas que fueron declaradas constitucionales en CSJN, 11/12/2007, “Cohen Arazi, Eduardo c. Estado Nacional - Jefatura de Gabinete- y otro”, *Fallos* 330:5032.

3. La Ley 19.549, reformada por la Ley Bases

En el Título IV, denominado “*Impugnación judicial de actos administrativos*”, prescribe en su artículo 23 lo atinente a la impugnación de actos administrativos de alcance individual; en el artículo 24 se ocupa de los actos de alcance general (normativos o no normativos), y luego en el artículo 25 establece los plazos y el modo de computarlos.

Así, prescribe el Art. 23⁸: “El administrado cuyos derechos o sus intereses jurídicamente tutelados puedan verse afectados podrá impugnarlo judicialmente cuando:

a) El acto de alcance particular:

(i) Revista calidad de definitivo;

(ii) Impida totalmente la tramitación de la pretensión interpuesta aun cuando no decida sobre el fondo de la cuestión;

(iii) Se diere el caso de silencio o de ambigüedad contemplado en el artículo 10 o en el inciso d) de este artículo; o

(iv) La Administración violare lo dispuesto en el artículo 9⁹...”

Al respecto, varias son las novedades. En primer término, debemos señalar que constituye una condición de admisibilidad del proceso judicial respecto de un acto administrativo, el que se trate de un acto definitivo (o asimilable), que el mismo cause efecto, y que además no se encuentre firme.

a) Que el acto sea definitivo o asimilable a tal, significa que el mismo resuelva el fondo de la cuestión planteada en el procedimiento administrativo, o en su caso, que se hubiese extinguido por algún modo anormal que impida llegar al fondo (caducidad del procedimiento, desistimiento o renuncia), y que además produzca efectos jurídicos directos e individuales respecto del interesado.

b) Que el acto cause efecto, significa que se hubiese agotado a su respecto la vía administrativa, sea mediante los recursos reglados por las

⁸ Artículo sustituido por art. 41 de la Ley N° 27.742 B.O. 8/7/2024. Vigencia: a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

⁹ Incurra en una vía de hecho.

leyes de procedimiento administrativo¹⁰ o algún régimen especial, sea cuando se configure el supuesto de silencio o denegatoria tácita.

Hasta aquí no hay mayores cambios, por lo que recobran vigor los conceptos tratados en la jurisprudencia elaborada en torno a dicho artículo.

En tal sentido, se ha decidido que, si se hubiese interpuesto un recurso administrativo de modo extemporáneo, tramitado por ende como denuncia de ilegitimidad, la decisión que se adopte en dicho recurso no resultará revisable judicialmente, por faltarle precisamente el requisito del agotamiento de la vía con miras a causar efecto. El recurso será tal sólo si se llega a tiempo¹¹.

Al respecto, ha dicho la CSJN que:

La decisión administrativa que desestima en cuanto al fondo un recurso extemporáneo, tramitado en el caso como denuncia de ilegitimidad, no es susceptible de ser impugnada en sede judicial, ya que, al haber dejado vencer el interesado el término para deducir los recursos administrativos, ha quedado clausurada la vía recursiva y, por ende, la posibilidad de agotar la vía administrativa, requisito insoslayable para la habilitación de la instancia judicial¹².

El requisito del agotamiento de la vía administrativa como recaudo previo para la posterior revisión judicial, constituye una exigencia imperante

¹⁰ O en el orden federal, en el Reglamento de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 1759/72 (en adelante RNLPA), donde se prevé al Recurso Jerárquico como el idóneo a los efectos de agotar la vía administrativa.

¹¹ Como ejemplo, LNPA, Art. 1 bis, inc. g), apartado h), que reza: “h) Interposición de recursos fuera de plazo. Denuncia de ilegitimidad: una vez vencidos los plazos establecidos para interponer recursos administrativos, se perderá el derecho para articularlos; ello no obstará a que se considere la petición como denuncia de ilegitimidad por el órgano que hubiera debido resolver el recurso, salvo que éste dispusiere lo contrario por motivos de seguridad jurídica o que, por estar excedidas razonables pautas temporales (las que en ningún caso podrán exceder ciento ochenta (180) días desde la fecha de notificación del acto), se entienda que medió abandono voluntario del derecho”.

¹² CSJN, 04/02/1999, “*Gorordo Allaria de Kralj, Haydée M. c. Ministerio de Cultura y Educación*”, 322:73, reiterado en CSJN, 28/04/2009, “*Ramírez, Andrés Lionel c/ Estado Nacional - Secretaría Presidencia de la Nación s/empleo público*”, Fallos 332:875.

también en el derecho comparado, tanto en el derecho norteamericano¹³, como en los sistemas francés y alemán¹⁴, al punto que se vincula en el primero a la propia existencia de caso, causa o controversia como condición *sine qua non* para la actuación judicial¹⁵.

Así, por ejemplo, ante una demanda colectiva que pretendía la declaración de nulidad de las resoluciones del Ministerio del Interior y Transporte y de la Dirección Nacional de Vialidad, por las cuales se

¹³ En su comentario al fallo CSJN, 31/05/2011, “Estudio Consultor de Obras Públicas S.R.L. c. Ej. Arg. - Comando de Ing. - Mº de Economía de la Nación”, *Fallos* 334:690, expresa Rodolfo Barra que «... centrándonos en los dos aspectos del fallo anotado, esto es, la necesidad del agotamiento de la instancia administrativa y la revisión judicial de la actividad discrecional de la Administración, ordenamientos distintos ... presentan soluciones semejantes...» Alude allí (a) «...el instituto del *ripeness* (el caso "maduro", o *ripe*, para su conocimiento judicial) en el derecho administrativo federal de EE.UU., que exige la previa discusión del caso en sede administrativa, para evitar que los tribunales se inmiscuyan en cuestiones propias de política de la Administración...», citando el caso *"Abbot Laboratorios v. Gardner"*, 387 US 136 (Barra, Rodolfo, “Discrecionalidad administrativa e instancia administrativa previa”, *SJA* 3/8/2011, *Lexis* N° 0003/015519). Añade el autor más adelante que debe además existir un "derecho" agraviado y, además, «...debe ya encontrarse conformado un "caso", lo que se logra por el agotamiento de la vía administrativa. El caso del art. 116, CN, se forma por la combinación de derecho, contradicción y decisión administrativa final...»

¹⁴ Para el sistema francés, y su comparación con los modelos alemán y norteamericano, véase el trabajo de Pablo Gallegos Fedriani y Juan Gustavo Corvalán, “Recursos obligatorios previos y agotamiento de la vía administrativa”, publicado en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* N° 390, p. 77/94, Buenos Aires, 2011, Sección Jurisprudencia Extranjera, titulada “Grandes decisiones del Consejo de Estado Francés”, comentando el fallo *CE, Secc., 18 de noviembre de 2005, "Houlbreque"*, extraído de J. C. Bonichot, P. Cassia, B. Poujade, *Les grands arrêts du contentieux administratif*, (traducción de Pablo Gallegos Fedriani y Laura Inés Iorio), París, Dalloz, 2007, pp. 695 a 700.

¹⁵ Para Argentina, con base en el art. 116 de la Constitución Nacional, Guillermo LÓPEZ expresa que tal recaudo fue esbozado por la Corte Suprema en un fallo dictado apenas unos días después de su instalación (en el año 1863), donde afirmó que al tribunal no le correspondía hacer declaraciones generales en ningún supuesto (*Fallos* 1:27; sentencia del 26 de octubre de 1863). De ahí en más, el Alto Tribunal viene sosteniendo invariablemente que no compete a los jueces hacer declaraciones abstractas o generales porque es de la esencia del Poder Judicial decidir colisiones efectivas de derechos (López, Guillermo A.F.. 1999. "La legitimación activa en los procesos de amparo", ponencia sostenida en Ventura, Eduardo P.M., *Seminario sobre Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, llevado a cabo en el año 1998 en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina, Educa, Universitas S.R.L., Buenos Aires, 1999, pp. 69 y ss.).

estableció un pago de un valor adicional sobre la tarifa de peaje vigente para vehículos de transporte de carga, consideró que debía ser rechazada, dados los vagos términos de la demanda¹⁶.

Entre los fundamentos, expuso en el 6º:

Que, previo a ingresar al análisis de la cuestión traída a conocimiento del Tribunal, corresponde determinar si la Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas está legitimada para promover la presente acción, pues tal extremo constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por el Tribunal (Fallos: 323:4098), dado que la justicia nacional no procede de oficio y solo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte (artículo 2º de la ley 27).

Y finalmente que

el Tribunal ha señalado que la ampliación de la legitimación derivada de la reforma constitucional del año 1994 no ha modificado la necesidad de que los tribunales de justicia comprueben la existencia de un “caso”, pues no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición. Ello sin perjuicio de resaltar que la configuración de ese “caso” puede variar según la categoría de derecho que se pretenda hacer valer en la demanda (Fallos: 332:111).

Como corolario de la regla del agotamiento de la vía administrativa, y por aplicación del principio de congruencia, como regla sólo es posible someter a decisión judicial lo que previamente hubiese sido planteado en sede administrativa¹⁷.

¹⁶ CSJN, 15/10/2020, “Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas c. EN – M. Interior – DNV y otro s/ proceso de conocimiento”, Fallos 343:1259.

¹⁷ Conforme Art. 12 de la Ley 4106 (Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Corrientes).

Al respecto, puede verse el fallo de la CSJN, 09/02/1989, “Decavial S.A.I.C.A.C. v. Dirección Nacional de Vialidad”, Fallos 312:103.

c) Que el acto no esté firme significan dos cosas: haber interpuesto recurso administrativo dentro del plazo previsto y haber incoado la acción dentro del plazo de caducidad¹⁸.

Ello determinará la incompetencia del Poder Judicial, del mismo modo que cuando se intente llevar a éste el conocimiento de la mera oportunidad, mérito o conveniencia - salvo un supuesto de arbitrariedad -, extremo reservado exclusivamente al Poder Administrador, sin que el juez pueda sustituir el criterio de apreciación discrecional de aquél.¹⁹

Así, por ejemplo, en el caso “Barrios Rojas”, la CSJN descalificó la sentencia que ingresó en el núcleo de discrecionalidad que la ley atribuyó a la autoridad administrativa sustituyendo el criterio plasmado en la resolución del Ministerio del Interior 561/2011 por el suyo propio, al hacer lugar al

¹⁸ Art. 25 LNPA, amplió el plazo a 180 días hábiles judiciales cuando se demandara por vía de acción, y tratándose de recursos directos, se amplió en todos los casos a 30 días hábiles judiciales, con independencia del plazo fijado en leyes especiales si fuese menor, computados desde el día siguiente de la notificación del acto que agota la vía administrativa. Además, en su artículo 25 bis regló el trámite de los recursos directos: “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 cumpliera 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 intentare 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”.

¹⁹ Al respecto, sostuvo la Corte Suprema recientemente que: «...no corresponde a los jueces sustituir el criterio del órgano administrativo competente para reconocer la deuda reclamada por los actores...» (CSJN, 31/05/2011, “Estudio Consultor de Obras Públicas S.R.L. c. Ej. Arg. - Comando de Ing. - M° de Economía de la Nación”, Fallos 334:690). Reiteró el criterio sustentado en las causas “El Panamericano” (Fallos 304:721), “Degremont” (Fallos 327:548), y “Astilleros Alianza” (Fallos 314:1206; voto concurrente de Fayt, Cavagna Martínez y Barra, consid. 7).

Puede verse con provecho el trabajo de Sesín, Domingo Juan, “El juez sólo controla. No sustituye ni administra. Confines del derecho y la política”, *La Ley* 2003-E, 1264.

planteo de la actora por considerar que se reintegró en la sociedad y que transcurrió un tiempo considerable desde la comisión del delito, sin que tales factores estén contemplados en la ley a los efectos de dispensar la expulsión de quienes se encuentren comprendidos en las causales del art. 29 de la ley 25.871. De acuerdo con la ley, es la administración quien debe decidir en cada caso concreto el otorgamiento de la dispensa, y justificarlo si así lo decide.²⁰

Continuando con el análisis del artículo 23, prescribe seguidamente:

“b) En los supuestos de los sub-incisos (i) y (ii) del inciso a) será requisito previo a la impugnación judicial el agotamiento de la vía administrativa salvo que:

(i) La impugnación se basare exclusivamente en la invalidez o constitucionalidad de la norma de jerarquía legal o superior que el acto impugnado aplica;”

Al respecto, resulta lógico conforme a un criterio postulado por la jurisprudencia, que establecía que si se impugna una norma de carácter legislativo – como puede ser un Decreto de Necesidad y Urgencia²¹ o un Reglamento Delegado -, del mismo modo que una ley del Congreso, no es necesario agotar la vía porque la Administración carece de atribuciones para declarar constitucional una ley, potestad reservada exclusivamente al Poder Judicial.

Prosigue luego el artículo diciendo:

²⁰ CSJN, 24/09/2020, “*Barrios Rojas, Zoyla Cristina c. EN-DNM resol. 561/11- (exp. 2091169/06 (805462/95)) y otro s/ recurso directo para juzgados*”, Fallos 343:990.

²¹ Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso administrativo Federal, sala IV, 09/02/2000, “*Fernández, Horacio E. v. Estado Nacional*”, JA 2000-III-664; ED, 190-98, donde expresó que: “Dado que los reglamentos de necesidad y urgencia poseen una naturaleza más similar a las leyes que a típicos actos administrativos de carácter reglamentario, su impugnación judicial no se encuentra sujeta al recaudo previo del agotamiento de la instancia administrativa ni a los respectivos plazos de caducidad establecidos en el art. 25 Ley Nacional de Procedimientos Administrativos”.

En similar sentido, del mismo tribunal, causa “*Luaces, Roberto J. c. Ministerio de Economía, Obras y Serv. Públicos y otro*”, 31/05/2000, LA LEY 2000-F, 235 – DJ 2000-3, 940, Cita Online: AR/JUR/41/2000.

“(ii) Mediare una clara conducta del Estado que haga presumible la ineficacia cierta del procedimiento, transformándolo en un ritualismo inútil;

(iii) Se interpusiere una acción de amparo u otro proceso urgente; o

(iv) 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 contrarién o modifiquen lo dispuesto por la sentencia, no producirán efectos jurídicos de ninguna especie”.

Respecto a la denominada “*Excepción de ritualismo inútil*”, presente en la versión original de la vía reclamatoria conforme veremos, ya se había expresado con anterioridad que operaba en supuestos, por ejemplo, cuando la Administración no entregue una suma de dinero cuando está obligada a hacerlo, encontramos también autores que sostienen que para ello no es necesario formular reclamo alguno a la Administración previo a la demanda contencioso administrativa, sea que se trate de actos, hechos u omisiones²², en aquellos casos en que “mediare una clara conducta del Estado que haga presumir la ineficacia cierta del procedimiento, transformando al reclamo previo en un ritualismo inútil”.

Y es con relación a esta excepción al reclamo administrativo previo que considero – al igual que GORDILLO – que, puesto que la ley no pide certeza absoluta, sino sólo presunción *iuris tantum*, de que el reclamo será estéril, no parece aventurada la afirmación de que normalmente este supuesto podrá estimarse configurado, sino en la totalidad, en una gran mayoría de los casos que se presenten²³.

²² GORDILLO, Agustín, “El Reclamo Administrativo Previo”, en *Procedimiento Administrativo*, AADA, 1981, pág. 19 y ss. quien entendía que no procede el reclamo previo contra actos, silencio de la administración, ni hechos de la administración, por existencia de un texto expreso en el decreto-ley 19.549 que así lo determina, refiriéndose al art. 32. Y contra las omisiones – agrega - tampoco procede en los casos contemplados en los incisos c), d) y e), es decir, cuando se trate de repetir un gravamen pagado indebidamente, cuando se reclamen daños y perjuicios al Estado, o una acción de desalojo, o acciones que no tramitan por la vía ordinaria, o cuando mediare una clara conducta del Estado que haga presumir la ineficacia cierta del procedimiento transformando el reclamo previo en un ritualismo inútil.

²³ Confr. GORDILLO, Ob. cit., pág. 23.

Y luego, al considerar el autor dicha excepción respecto de las omisiones de dar suma de dinero, se pregunta enfáticamente: ¿Hace falta entonces el reclamo, por excepción, si se pide el pago de un premio, o el otorgamiento de una pensión, jubilación, subsidio, por ejemplo, sin que haya acto administrativo que resuelva la cuestión en sentido adverso a las pretensiones del administrado?

Ello puede fácilmente evitarse si tomamos la excepción de ritualismo inútil como reglano siendo exigible el reclamo para demandar a la Nación o a sus entes autárquicos, por actos, ni tampoco por hechos, ni en materia de silencio, y que en materia de omisiones, el conjunto de excepciones expresas e implícitas cubre el total de posibilidades existentes, conforme al derecho positivo vigente²⁴.

Este es el criterio además de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que afirmó: "(...) no es necesaria la vía administrativa previa cuando el Poder Ejecutivo reafirma su propósito de mantener las medidas cuestionadas (...)"²⁵.

También ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación que: "Existe una voluntad tácitamente manifestada, inducible a partir del silencio de la administración frente al desarrollo de una situación en la que se halla comprendida y a la que ella ha dado nacimiento, de manera que su pasividad ante ese desarrollo sólo puede entenderse como la aceptación del estado de cosas resultante"²⁶.

Respecto del amparo u otro proceso urgente, resulta trascendente la previsión, pues antes quedaba a criterio del intérprete, incluso si la deducción de una acción de amparo, en caso de ser desestimada por cuestiones formales, interrumpía o no el plazo de caducidad, lo que ahora

²⁴ Al respecto, cabe mencionar los ejemplos que da Juan Francisco LINARES, haciendo referencia al supuesto del inc. e) – ritualismo inútil -, como ser “*los supuestos de las declaraciones públicas del Poder Ejecutivo o ministros que demostren un propósito irrevocable, o cuando un caso similar anterior y reciente permita conocer el propósito firme de la autoridad, si media un fallo de la Corte Suprema en caso similar reciente*” (*Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ed. Astrea, 1986).

²⁵ CSJN, abril 30 de 1968, *El Derecho*, 22-576.

²⁶ CSJN, septiembre 20 de 1974, *El Derecho*, 58-557.

aparece debidamente zanjado al postular la innecesariedad del agotamiento de la vía administrativa.

De igual manera cuando refiere a los actos dictados luego de la sentencia judicial, los que deberán ser atendidos en el proceso de ejecución de aquélla, en tanto no la modifiquen.

Luego, en forma coherente con la ampliación del ámbito de aplicación efectuada en el Artículo 1º de la Ley 19.549 reformada por la Ley Bases, expresa que:

“... c) Se considera 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.

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

d) El plazo para la interposición de los recursos administrativos susceptibles de agotar la vía administrativa no podrá ser inferior a treinta (30) días contados desde la notificación válida del acto que se impugna.

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”.

En punto a la ampliación de los plazos de los recursos, y en especial del jerárquico que agota la vía a 30 días hábiles resulta auspicioso, al igual que la innecesidad del agotamiento cuando emane de los máximos órganos del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, del Poder Judicial o del Ministerio Público, así como los emanados de las máximas autoridades de los entes descentralizados.

Asimismo, establecer el carácter optativo de los recursos cuando no sea obligatorio también hace gala del principio de tutela administrativa efectiva, asignándole en dicho caso aptitud de interrumpir el plazo de caducidad.

Finalmente, apreciamos que, en materia de impugnación de los actos dictados durante la ejecución contractual, se ha receptado la tesis de los actos coligados²⁷, pues establece que la impugnación podrá efectuarse luego de la extinción del contrato, sin resultar necesario haber mantenido la impugnación durante la ejecución de aquél²⁸.

Respecto de los actos de alcance general típicamente administrativos, prescribe en su Art. 24²⁹: “El administrado cuyos derechos o intereses jurídicamente tutelados puedan verse afectados por un acto de alcance general podrá impugnarlo judicialmente cuando:

- a) El acto afecte o pueda afectar en forma cierta e inminente dichos derechos o intereses, y el interesado haya formulado reclamo ante la

²⁷ Al respecto, puede verse el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, del 11/03/2009, causa: “*Condesa del Mar S.A. c. Provincia de Buenos Aires*”, LLBA 2009 (junio), 522, Cita Online: AR/JUR/2592/2009. En doctrina, ver Barra, Rodolfo, *Los actos administrativos contractuales. Teoría del acto coligado*, Buenos Aires, Ábaco, 1989.

²⁸ Se aparta así de la solución aplicada por la CSJN, en sentencia del 05/04/1995, causa: “*Gypobras S. A. c. Estado nacional --Ministerio de Educación y Justicia-*”, Fallos 318:441.

²⁹ Artículo sustituido por art. 42 de la Ley N° 27.742 B.O. 8/7/2024. Vigencia: a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

autoridad que lo dictó y el resultado fuere adverso o se diere alguno de los supuestos previstos en el artículo 10.

Estarán dispensadas de la obligatoriedad de este reclamo:

- (i) Las acciones de amparo u otros procesos urgentes; y
 - (ii) La impugnación de los decretos del Poder Ejecutivo nacional dictados en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 76, 80 y 99, inciso 3º de la Constitución Nacional.
- b) Cuando la Administración le haya dado aplicación al acto de alcance general mediante actos definitivos y contra tales actos se hubiere agotado sin éxito la instancia administrativa.

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

La novedad se encuentra en este último párrafo, pues autoriza a impugnar los actos de aplicación aún cuando no se hubiese impugnado paralelamente el acto de alcance general, ni tampoco impide impugnar el acto de alcance general cuando se hubiese consentido un acto de aplicación, dejando a salvo los efectos de este último.

En el artículo 25, relativo al “*Plazos dentro de los cuales debe deducirse la impugnación (por vía de acción o recurso)*”, como anticipara, se duplican los previstos anteriormente, quedando redactado de la siguiente manera³⁰:

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:

³⁰ Artículo sustituido por art. 43 de la Ley N° 27.742 B.O. 8/7/2024. Vigencia: a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

- 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”³¹.

En su artículo 26³², mantiene la referencia que “La demanda podrá iniciarse en cualquier momento cuando se configure el silencio de la Administración”, agregando que “La acción contra el Estado nacional y las entidades autárquicas por los perjuicios ocasionados por sus actos ilegítimos comenzará a correr, para el actor, a partir de la fecha en que quede firme la sentencia que declara su nulidad”.

Se extrae implícitamente que, para demandar daños y perjuicios derivados de actos administrativos ilegítimos, resulta esencial impugnar previamente el acto en sede administrativa y judicial, siempre dentro de los plazos, resultando inadmisible en caso contrario³³.

³¹ Resulta relevante señalar que en su Artículo 22, reguló en forma expresa plazos de prescripción, rezando que: “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”.

³² Artículo sustituido por art. 45 de la Ley N° 27.742 B.O. 8/7/2024. Vigencia: a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

³³ Dicha previsión resulta coherente con lo previsto en los artículos 7 y 8 de la Ley Nacional de Responsabilidad del Estado N° 26.944 (B.O. 08-08-2014), cuando expresa: “Art 7º: “El plazo para demandar al Estado en los supuestos de responsabilidad extracontractual es de tres (3) años computados a partir de la verificación del daño o desde que la acción de daños esté expedita”; “Art. 8º: “El interesado puede deducir la acción indemnizatoria juntamente con la de nulidad de actos administrativos de alcance

Así ha decidido la CSJN, luego de recordar que “Los actos administrativos no impugnados judicialmente en el plazo que dispone el art. 25 de la ley 19.549, devienen firmes e irrevisables a pedido del interesado debido a la caducidad operada”, puntualizó que: “En consecuencia, si el acto administrativo que se ataca no fue oportunamente impugnado por vía judicial, no es admisible la acción por cobro de pesos o reclamo de daños y perjuicios basados en el accionar ilegítimo de la administración”³⁴.

Respecto a la “*Impugnación de actos por el Estado o sus entes autárquicos; plazos*”, mantiene la no aplicación del plazo de caducidad cuando el Estado o sus entes son parte actora, expresando:

Art. 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 corresponda en materia de prescripción conforme lo establecido en el artículo 22 precedente”³⁵.

Es que el plazo de caducidad es una prerrogativa estatal, no una garantía del particular, en el régimen exorbitante que conforma la relación jurídica administrativa. Por ello es lógico que no se aplique dicho plazo a la parte estatal.

Así lo ha expresado la CSJN³⁶, al decir que: “Los plazos de caducidad previstos en el art. 25 de la ley 19.549 constituyen una prerrogativa procesal propia de la Administración Pública, consecuencia del denominado régimen exorbitante del derecho privado que impera en la relación ius administrativa”

Añadió en la misma causa que: “La limitación temporal del ejercicio de la acción procesal administrativa prevista en el art. 25 de la ley 19.549 no

individual o general o la de inconstitucionalidad, o después de finalizado el proceso de anulación o de inconstitucionalidad que le sirve de fundamento”.

³⁴ CSJN, 20/08/1996, “*Alcántara Díaz Colodrero, Pedro c. Banco de la Nación Argentina*”, *Fallos* 319:1476.

³⁵ Artículo sustituido por art. 46 de la Ley N° 27.742 B.O. 8/7/2024. Vigencia: a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

³⁶ CSJN, 05/04/1995, “*Gypobras S. A. c. Estado nacional --Ministerio de Educación y Justicia-*”, *Fallos* 318:441.

es susceptible de impugnación constitucional, toda vez que constituye una reglamentación razonable del derecho de defensa en juicio en tanto no lo suprime, desnaturaliza o allana”.

Finalmente, expresó que: “La existencia de términos para demandar a la Administración se justifica por la necesidad de dar seguridad jurídica y estabilidad a los actos administrativos. Se trata de evitar una incertidumbre continua en el desenvolvimiento de la actividad de la administración, pues de lo contrario se afectaría el principio constitucional de la seguridad jurídica, que constituye una de las bases de nuestro ordenamiento, cuya tutela compete a los jueces” .

Respecto al “*Amparo por mora de la Administración*”, ha mantenido en lo sustancial la redacción original, pero de manera más precisa en varios aspectos, quedando redactado del siguiente modo:

Artículo 28.- “Quien fuere parte en un procedimiento administrativo podrá solicitar judicialmente que se libre orden de pronto despacho. Dicha orden será procedente cuando la autoridad administrativa hubiere dejado vencer los plazos fijados o, en caso de no existir éstos, cuando hubiere transcurrido un plazo que excediere de lo razonable, sin emitir el dictamen, la interpretación aclaratoria o la resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado.

Presentado el petitorio, el juez, si hubiere vencido el plazo fijado al efecto o si considerare irrazonable la demora, requerirá a la autoridad administrativa interviniente que en el plazo de cinco (5) días hábiles judiciales informe las causas de la demora aducida y el plazo dentro del cual expedirá la medida solicitada.

Del informe de dicha autoridad se correrá traslado al peticionante por otros cinco (5) días hábiles judiciales.

Contestado el traslado o vencido el plazo antedicho que corresponda, según el caso, sin que la autoridad o el peticionante se hayan pronunciado, el juez aceptará el plazo informado por la autoridad administrativa si lo considera razonable en atención a la naturaleza y complejidad del dictamen o trámites pendientes y a la demora ya incurrida, o, de no haberse informado tal plazo o considerarlo irrazonable, fijará el plazo dentro del cual deberá expedirse la autoridad requerida pudiendo agregar, en todos los casos, el

apercibimiento de considerar aprobada la solicitud del peticionante de no respetarse el nuevo plazo aceptado o fijado.

La resolución del juez será apelable sólo en los siguientes casos: (i) cuando no haga lugar al amparo por mora; (ii) cuando acepte el plazo propuesto por la Administración; (iii) cuando fije el plazo para que la Administración se pronuncie. El recurso de apelación se concederá al solo efecto devolutivo”.³⁷

En punto a la vía reclamatoria intitulada “*Reclamo administrativo previo a la demanda judicial*”, excluidos los supuestos de actos administrativos de alcance individual o general, prescribe:

Art. 30.- Salvo cuando se trate de los supuestos de los artículos 23 y 24, el Estado nacional no podrá ser demandado judicialmente sin previo reclamo administrativo dirigido al Ministerio o Secretaría de la Presidencia o autoridad superior de la entidad descentralizada³⁸.

Luego, en el artículo siguiente expresa:

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

³⁷ En el Art. 29 expresa que: “La desobediencia a la orden de pronto despacho tornará aplicable, a los efectos disciplinarios, lo dispuesto por el artículo 17 del decreto-ley 1.285/58, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieren corresponder por dicha desobediencia” (Artículo sustituido por art. 48 de la Ley N° 27.742 B.O. 8/7/2024. Vigencia: a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina).

³⁸ Artículo sustituido por art. 49 de la Ley N° 27.742 B.O. 8/7/2024. Vigencia: a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

notificada la denegatoria expresa del recurso administrativo que hubiera intentado contra aquélla. 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.³⁹

La principal novedad, es que permite encadenar la vía reclamatoria con la recursiva, que anteriormente eran excluyentes⁴⁰, cuando prevé que la denegatoria expresa del reclamo podrá ser recurrida en sede administrativa; y luego que notificada la denegatoria expresa del recurso administrativo que hubiera intentado contra aquélla, podrá aquí optar por recurrir en sede administrativa la denegatoria, conforme lo previsto en el artículo 23, inciso c) final.

Finalmente, en punto a las excepciones al reclamo previo, prescribe en su Art. 32⁴¹ que: “El reclamo administrativo previo a que se refieren los artículos anteriores no será necesario si mediare una norma expresa que así lo establezca y cuando:

- a) Se tratare de repetir lo pagado al Estado en virtud de una ejecución o de repetir un gravamen pagado indebidamente;
- b) Se reclamaren daños y perjuicios contra el Estado por responsabilidad contractual o extracontractual o se intentare una acción de desalojo contra él o una acción que no tramite por vía ordinaria; o

³⁹ Artículo sustituido por art. 50 de la Ley N° 27.742 B.O. 8/7/2024. Vigencia: a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

⁴⁰ Se dijo que: “*La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos contempla -según que se impugnen o no actos- dos vías a través de las cuales puede llegar a considerarse habilitada la instancia judicial para accionar contra el Estado Nacional: la primera llamada impugnatoria o recursiva exige el agotamiento de la instancia administrativa por vía de la obligatoria deducción de los recursos que para ello fuere menester y, posteriormente, la interposición de la acción judicial de impugnación del acto administrativo definitivo en un perentorio plazo de caducidad; la segunda, denominada reclamatoria exige el previo reclamo administrativo, para precisamente provocar el acto administrativo, antes de demandar al Estado Nacional*” (C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala 4^a, 10/02/2009 – “Ortiz, Antonio S. v. Estado Nacional”, SJA Administrativo del 26-08-2009).

⁴¹ Artículo sustituido por art. 51 de la Ley N° 27.742 B.O. 8/7/2024. Vigencia: a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

c) Mediare una clara conducta del Estado que haga presumir la ineeficacia cierta del procedimiento, transformando el reclamo previo en un ritualismo inútil”.

Renacen así, las excepciones de ritualismo inútil, ya tratada más arriba, como la de las acciones que no tramiten por vía ordinaria.

Acerca de si la decisión expresa del reclamo previo es un Acto administrativo o Mero Pronunciamiento Administrativo.

Siguiendo a Mairal, el “mero pronunciamiento administrativo” no es susceptible de alterar la esfera jurídica del particular, es decir, que no produce efectos jurídicos directos sobre el derecho de fondo en el cual el particular sustenta su pretensión⁴², que, en el caso de los haberes, su derecho al cobro proviene del contrato de empleo público, como debida contraprestación al cumplimiento de la función o servicio por parte del agente.

En efecto, ello es así, puesto que si partimos de la noción de acto administrativo, diciendo que es “toda declaración de un órgano del Estado, o de un ente no estatal, emitida en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos e individuales respecto de terceros”⁴³, dicha noción no autoriza o no es suficiente para que, ante la

⁴² Así, Mairal, Héctor A., entiende que “cuando el particular invoca un derecho preexistente cuya existencia o reconocimiento no depende de una declaración administrativa, y la Administración se rehusa a reconocerlo, tal actitud en nada afecta al derecho preexistente”. (“Los Meros Pronunciamientos Administrativos”, en *Derecho Administrativo*, obra colectiva en Homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff, Director Juan C. Cassagne, Ed. Abeledo – Perrot, 1998, p. 657). Agrega más adelante - p. 658 - que “puede afirmarse de manera genérica que cuando un particular tiene un derecho cuya existencia no depende de reconocimiento administrativo, dependencia que sólo puede surgir de ley expresa que la establezca, las manifestaciones que respecto de dicho derecho formule la Administración son inhábiles para afectarlo, no constituyen actos administrativos ni requieren impugnación”.

⁴³ Es la definición que adopta Julio R. COMADIRA, en su trabajo “El Acto administrativo, hoy”, publicado en la Obra Colectiva “El Derecho Administrativo, hoy”, jornadas presididas por el profesor Dr. Miguel S. Marienhoff, Universidad Austral, Ed. Ciencias de la Administración, 1996, p. 54. La definición del autor me parece la más completa, ya que engloba toda declaración (expresa o tácita), emitida por cualquier órgano estatal o no, que ejerza función administrativa, con la nota fundamental que es la producción de efectos jurídicos directos e individuales.

inacción del particular frente una decisión cualquiera emanada de la Administración, que no reúna los requisitos de tal, se produzca la preclusión del derecho del administrado.

De lo contrario, se produciría la fatal consecuencia de equiparar los efectos de toda expresión de voluntad emanada de la Administración a los de una sentencia judicial de primera instancia, lo cual resulta, en nuestro derecho positivo, una flagrante y manifiesta violación a los derechos de defensa en juicio y juez natural, consagrados por el art. 18 de la Constitución Nacional.

Y ello es así, por cuanto para que exista acto administrativo, es decir, para que la declaración de voluntad de la Administración produzca efectos jurídicos, requiere como requisito sine qua non la existencia de una ley previa habilitante, que lo autorice y prevea⁴⁴, por imperio del art. 19 de la Constitución Nacional⁴⁵, ya que toda restricción de derechos debe tener apoyatura en una ley específica.

Un caso típico de mero pronunciamiento administrativo, no susceptible de alterar la esfera jurídica del particular, lo constituye la denegatoria de una autorización, puesto que el particular posee un derecho preexistente, limitándose la Administración a verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para poder ejercerlo, en cuyo caso se lo habilita para ello. Pero en el caso de que la autorización sea denegada, no significa que el particular va a perder ese derecho en caso de no impugnar la denegatoria, sino que, cumplimentado el recaudo faltante, previa intimación de la autoridad, la misma se encuentra obligada a otorgarla.

Para corroborar lo expuesto, tomemos un ejemplo: el otorgamiento – o la denegatoria – del carnet para conducir. La Constitución Nacional reconoce a todos los habitantes de la Nación Argentina transitar el territorio argentino (art. 14), el cual constituye un derecho preexistente del particular. Como los derechos constitucionales no son absolutos, quedan limitados por las leyes que reglamentan su ejercicio, entonces las leyes (de tránsito, ordenanzas municipales) disponen que, para conducir automóviles, se deben

⁴⁴ Al respecto, ver Mairal, Héctor: Los meros pronunciamientos administrativos, cit., p. 656.

⁴⁵ “Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni privado de lo que ella no prohíbe.

cumplir con una serie de requisitos. La Administración, ante la solicitud del particular, debe constatar si en el caso el peticionante cumplimenta o no con tales requisitos. Si cumple con todos, debe otorgarle el carnet de conductor; si no cumple con todos o con alguno – como ser la edad mínima -, lo deniega, pero previamente le hace saber qué recaudo le falta.

Si con posterioridad el particular cumplimenta con el requisito – cumple la edad mínima -, la Administración se halla obligada a concederla, no pudiendo argumentar en contra del administrado que este no impugnó en tiempo y forma la denegatoria, y que por tal razón la misma devino firme.

4. Reflexiones conclusivas:

En líneas generales, la reforma operada por la Ley Bases en punto a los recaudos de habilitación de la instancia judicial ha enaltecido el espectro de tutela respecto del particular que pretende demandar al Estado Nacional o sus entidades.

La resurrección de la excepción de ritualismo inútil, tanto para la vía recursiva como la reclamatoria, es un claro ejemplo del aserto, como derivación de la prohibición de incurrir en un injustificado rigor formal, que atenta contra la garantía del debido proceso, contrariando al principio “*in dubio pro actione*”.⁴⁶

Tempranamente, sostuvo la CSJN, enarbolando siquiera de manera implícita el rol predicado del administrado - de colaborador⁴⁷ en la

⁴⁶ CSJN, 04/11/1003, “Colegio Bioquímico del Chaco c/ Instituto de Previsión Social de la Provincia del Chaco s/ demanda contenciosoadministrativa”, *Fallos* 316:2477; y en fecha más reciente, CSJN, 11/02/2014, “Biosystems S.A. c. EN – M. Salud – Hospital Posadas s/ contrato administrativo”. Ver no obstante la particular interpretación que el juez Rosatti ha efectuado del silencio administrativo, en la redacción de los arts. 30 a 32 de la Ley 19549, texto según Ley 25.344, en su voto en la causa FGR 569/2014/CA1, “Cooperativa de Provisión de Servicios Telefónicos y otros Servicios Públicos y Comunitarios de Cen. c/ Estado Nacional s/ cumplimiento de contrato, 20/02/2018, para quien no es posible superar la inconstitucionalidad de la norma con la interpretación propuesta en Biosystems, y que ahora, fuera de toda duda, queda superada con la reforma propuesta por la Ley de Bases.

⁴⁷ Así en la causa “Actuar Agrupación Consultores Técnicos Universitarios Argentinos S.A. y otros v. Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado” del 18/07/2002 (*Fallos* 325:1787), Considerando 10º in fine, sostuvo la CSJN que: “... *Como contrapartida, el*

elaboración de la decisión administrativa, que aun cuando no fuese exigible el procedimiento de reclamo administrativo previo, la circunstancia que el particular escogiese intentar una solución en sede administrativa no podía desmejorar su situación procesal de cara al proceso judicial posterior (en caso de no hallarla en aquél).

Expresó el Alto Tribunal que: “La circunstancia de haber intentado el actor la satisfacción de su reclamo en sede administrativa, aunque no estaba obligado a hacerlo para habilitar la instancia judicial, no puede, de ninguna manera, desmejorar su situación procesal ni coartarle su acceso a la jurisdicción”⁴⁸.

Es decir, jamás podría gravitar negativamente el hecho de que el particular huobiese apostado al procedimiento administrativo para intentar una solución de su pretensión en sede administrativa⁴⁹ (aun cuando culmine no hallándola y debiendo acudir a la justicia).

La cuestión se ha reeditado por la CSJN robusteciendo el principio “*in dubio pro actione*”⁵⁰, al dejar sin efecto una sentencia de la SCJ de Mendoza que admitió la excepción de caducidad de la acción tendiente a que se declare la nulidad del decreto provincial que dispuso la caducidad de la

contratista debe comportarse con diligencia, prudencia y buena fe, habida cuenta de su condición de colaborador de la administración en la realización de un fin público...”.

En la doctrina, puede citarse el artículo de Tawil, Guido S. (1985), “El principio de colaboración y su importancia en el procedimiento administrativo”, *La Ley 1985-E*, 952; AR/DOC/18536/2001.

Asimismo, me he ocupado del tópico en Rey Vázquez, Luis E. (2016), “El ciudadano colaborador en contratación administrativa argentina”, publicada en los *Cuadernos de Mariñán*, Edición 2016, Diputación provincial de La Coruña, pp. 353-366.

⁴⁸ CSJN, 30/03/1989, “*Elverdin, Jorge Julio v. UNLP. s/ ordinario*”, *Fallos* 312:417.

⁴⁹ En punto a la exigencia del reclamo administrativo previo, se ha señalado que su finalidad es la de “... producir una etapa conciliatoria anterior al pleito, dando a la Administración la posibilidad de revisar el caso, salvar algún error y promover el control de legitimidad de lo actuado” (CSJN, 13-07-1991, “*Gasparri y Cia. S.A.*”, *Fallos* 314:725, consid. 7º; criterio reiterado en CSJN, 04/08/2009, “*E.D.E.M.S.A. c/ E.N.A. y M.E.O.S.P.N. s/ cobro de pesos*”. *Fallos* 332:1629).

⁵⁰ CSJN, 18/10/2016, “*Transportes Uspallata S.R. L. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza si acción procesal administrativa*”, *Fallos* 339:1483, remitiéndose al Dictamen de la Procuradora Fiscal Laura Monti.

concesión del servicio público de transporte de pasajeros de media y larga distancia por presuntas infracciones.

En efecto, la sentencia revocada había rechazado la demanda con fundamento en que *el recurso de revocatoria interpuesto por la actora contra el acto impugnado resultaba innecesario* y que debió cuestionarlo en sede judicial dentro del plazo de caducidad de treinta días del art. 20, Ley 3918 de Mendoza.

El caso se asemeja al anterior, pues en ambos casos, se descalificó la interpretación que partió de la premisa que al no ser necesario el reclamo o el recurso (lo que en todo caso hubiese habilitado al particular a acudir directamente al proceso judicial), resultaban estériles las presentaciones efectuadas en sede administrativa, dentro de los plazos, tendientes a obtener una solución en esta última sede, brindando asimismo la oportunidad de revisar su accionar al órgano estatal.

Es que la solución contraria supone una suerte de subestimación del procedimiento administrativo como carril idóneo para hallar una respuesta a los conflictos del Estado con los particulares.

En la Ley de Bases encontramos varias manifestaciones del mencionado principio, por ejemplo, cuando en el art. 1º apartado f) relativo a los plazos, prescribe que:

“3) Se computarán a partir del día siguiente al de la notificación, en la que deberá hacerse saber al interesado los recursos administrativos que se pueden interponer contra el acto notificado y el plazo dentro del cual deben articularse los mismos o, en su caso, si el acto agota la instancia administrativa. La omisión total o parcial de estos recaudos determinará automáticamente la invalidez e ineeficacia de la notificación”; también en el art. 52, cuando modifica el art. 25 de la LNPA, último párrafo, que expresa: “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.”