

REVISTA **DERECHO ADMINISTRATIVO**

RDA

Director

Juan Carlos Cassagne

Subdirectores

Pablo Esteban Perrino

Estela B. Sacristán

ISSN 1851-0590



**INCLUYE
VERSIÓN DIGITAL**

ABELEDOPERROT



**Thomson
Reuters™**

La reforma al régimen de los recursos administrativos producidos en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos y en el Reglamento de Procedimientos Administrativos por la Ley de Bases

Pablo E. Perrino

Sumario: I. La reforma de la LNPA por la ley 27.742 y del RLNPA por el dec. 695/2024.— II. Examen de las reformas relativas a los recursos administrativos.

I. La reforma de la LNPA por la ley 27.742 y del RLNPA por el dec. 695/2024

Cualquiera que se adentre en el análisis de la reforma efectuada por la ley 27.742 **(1)**, Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, a la ley 19.549, Ley Nacional de Procedimiento Administrativo (LNPA), puede advertir que con ella se inaugura una nueva etapa en la evolución del derecho público argentino, signada, especialmente, por la mayor protección que se consagra a los derechos fundamentales que reconoce nuestra Constitución Nacional y los tratados internacionales de protección de derechos humanos de jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22 de la CN) **(2)**.

En efecto, la generalidad de los cambios que se introdujeron a la LNPA tienen como sustento y derivan, en primer lugar, de la aplicación del principio constitucional y convencional de

la tutela administrativa efectiva **(3)**, el cual está expresa y enfáticamente receptado en el nuevo art. 1° bis del citado cuerpo legal, como así también de los principios de simplificación administrativa y buena administración, también allí mencionados. La enorme gravitación de estos principios, en particular los de tutela efectiva y buena administración, se advierte en las mejoras en la protección de los derechos de las personas frente a la Administración producidas

(3) La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha expresado que el derecho a la tutela judicial y administrativa efectiva encuentra resguardo en el art. 18 de la CN y en las siguientes convenciones internacionales de derechos humanos, que cuentan con jerarquía constitucional: arts. XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 8° y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2° inc. 3° aparts. a y b, y 14 inc. 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Fallos 327:4185, "Astorga Brach" y 346:12, "Flores"; ver: PERRINO, Pablo E., "El derecho a la tutela administrativa efectiva", AA.VV., El Derecho Administrativo hoy, 16 años después, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2013, p. 75 y ss. y "Reforma del procedimiento administrativo y tutela administrativa efectiva", AA.VV., Derecho administrativo, Estado y república, CARDONA, Juan Carlos (dir.), Astrea, Buenos Aires, 2019, t. 3, p. 123 y ss.).

(1) BO 08/07/2024.

(2) CASSAGNE, Juan Carlos y PERRINO, Pablo E., "El acto administrativo en la Ley de Bases", LA LEY del 17/09/2024 y RDA 2024-155, 273.

a través de los numerosos cambios introducidos en la regulación del acto administrativo (4), del procedimiento administrativo y en las normas atinentes al acceso al proceso contencioso administrativo (5). Por lo demás, muchos de los ajustes realizados a la LNPA vinieron a dar respuesta a diversos problemas e interrogantes que se habían planteado en la práctica y a traer seguridad jurídica.

Los cambios producidos en el procedimiento administrativo son múltiples y de distinto tenor. En esta ocasión nos centraremos en los realizados respecto de los recursos administrativos.

Es importante destacar que, como es lógico, debido a la reforma efectuada a la LNPA, mediante el dec. 695/2024 también se realizaron cambios en el dec. 1759/1972 (t. o. 2017), Reglamento de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (RLNPA), el cual había tenido una importante modificación por el dec. 894/2017, fundamentalmente, con motivo de la incorporación del uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación en la gestión administrativa (6). Como veremos a lo largo del presente trabajo, los cambios realizados en el régimen recursivo están consagradas no solo en la LNPA, sino también en la normativa reglamentaria.

II. Examen de las reformas relativas a los recursos administrativos

Seguidamente, examinaremos las numerosas reformas efectuadas tanto en la LNPA como en el RLNPA que tienen objeto los recursos administrativos.

II.1. Extensión de los plazos para la interposición de los recursos administrativos

En primer lugar, en el art. 23, inc. d, LNPA, modificado por el art. 43 de la ley 27.742, se dispone

(4) Ver: CASSAGNE, Juan Carlos y PERRINO, Pablo E., "El acto administrativo en la Ley de Bases", LA LEY del 17/09/2024.

(5) MAIRAL, Héctor A. y VERAMENDI, Enrique V., "La reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo", LA LEY del 12/07/2024.

(6) Ver: PERRINO, Pablo E., "Las reformas al procedimiento administrativo nacional. Simplificación administrativa y reducción de cargas a los administrados", LA LEY, 2018-A, 1094.

la ampliación del plazo para "la interposición de los recursos administrativos susceptibles de agotar la vía administrativa", el cual "no podrá ser inferior a treinta [30] días contados desde la notificación válida del acto que se impugna".

Como se desprende con claridad de la norma citada, lo que allí se sentó fue solo un plazo mínimo para la deducción de recursos que agoten la vía administrativa. Por tanto, también podrían fijarse plazos mayores a 30 días.

Además, es importante advertir que lo previsto en esta disposición alcanza a todos los recursos administrativos reglados en el ámbito nacional que deban ser articulados para producir el agotamiento de la vía administrativa y no solo al recurso jerárquico, que es el único que en el régimen general de la LNPA debe emplearse a tal fin [art. 23, inc. c, apart. (i)]. Por tal motivo, ninguno de los recursos consagrados en normas que regulen procedimientos especiales y que deban utilizarse para agotar la vía administrativa pueden tener un plazo inferior a 30 días hábiles administrativos para su interposición. Cualquier norma legal o reglamentaria que disponga un lapso menor ha quedado tácitamente derogada por imperio de lo normado en el nuevo art. 23, inc. d), LNPA y debe ser reformada a fin de adecuarlas a lo allí determinado. Tal es lo que ocurre, por ejemplo, con el recurso regulado en el art. 74 del dec. 1397/1979 y sus modificaciones, reglamentario de la Ley de Procedimiento Administrativo Tributario, ley 11.683, que establece: "Cuando en la ley o en el presente reglamento no se encuentre previsto un procedimiento recursivo especial, los contribuyentes o responsables podrán interponer contra el acto administrativo de alcance individual respectivo, dentro de los quince [15] días de notificado el mismo, recurso de apelación fundado para ante el Director General, debiendo ser presentado ante el funcionario que dictó el acto recurrido". Más adelante la norma determina que "[e]l acto administrativo emanado del Director General, como consecuencia de los procedimientos previstos en los párrafos anteriores, se resolverá sin sustanciación y revestirá el carácter de definitivo pudiendo sólo impugnarse por la vía prevista en el art. 23 de la ley 19.549".

Como consecuencia de lo prescripto en el nuevo art. 23, inc. c, apart. (i) de la LNPA, por el dec. 695/2024, se amplió el plazo para interponer

el recurso jerárquico de 15 días a 30 días (art. 90 RLNPA, texto según el art. 39 del dec. 695/2024). Ello acarrea también la modificación del plazo para deducir el recurso de alzada, en virtud de lo establecido en el art. 94 del RLNPA, que dispone que en el recurso de alzada es de aplicación supletoria lo reglado en el citado art. 90, primera parte.

En buena hora y como es razonable, por el dec. 695/2024 se duplicó, asimismo, el plazo para deducir el recurso de reconsideración, el cual es ahora de 20 días (art. 84 del RLNPA, texto según art. 36 del dec. 695/2024).

II.2. Obligación de tramitar íntegramente los recursos por el órgano de grado que deba resolverlos

Otra modificación relevante en materia recursos administrativos proviene de los cambios introducidos en el art. 1° *bis*, incs. c, y g, apart. (v), de la LNPA, por el art. 25 de la ley 27.742, en los cuales se precisa el órgano ante el cual deben ser tramitados. Con anterioridad a la reforma nada se preveía en la LNPA sobre esta cuestión. Era el RLNPA el lugar donde se lo regulaba con exclusividad (arts. 90 y 92 del RLNPA).

Así en el art. 1° *bis*, inc. c, de la LNPA se determina que “los recursos y los reclamos administrativos deberán tramitar y sustanciarse íntegramente por el órgano de grado que deba resolverlos, excepto en el caso de recursos o reclamos dirigidos al Poder Ejecutivo Nacional”. A su vez, en el art. 1° *bis*, inc. g, apart. (v), de la LNPA se establece: “Salvo que se hubiese fijado un plazo menor, en caso de interposición de recursos que deban ser resueltos por un órgano superior del que dictó el acto, el plazo para la elevación del expediente será de cinco [5] días. La omisión del cumplimiento de este plazo se considerará falta grave del funcionario que deba proceder a dicha elevación”.

De ambas disposiciones surge la obligación de tramitar y sustanciar cada recurso ante el órgano que debe decidirlo y la de elevar las actuaciones al órgano superior en el plazo de 5 días, con excepción de recursos dirigidos al Poder Ejecutivo nacional.

Lo previsto en los artículos citados apunta a provocar un cambio en el trámite del recurso jerárquico, el cual, tal como lo postulaba la Procuración del Tesoro de la Nación, con anterioridad a la reforma, con sustento en los arts. 90,

1° párr. y 92 del RLNPA, tramitaba en la órbita del sujeto emisor del acto impugnado, ante quien se debían reunir los antecedentes, recibir la prueba, emitir el dictamen del servicio jurídico permanente y, por último, elaborar el proyecto de resolución del recurso (7). Evidentemente, esta forma de tramitar el recurso jerárquico convierte en un convidado de piedra al órgano superior y transforma a este recurso en una suerte de mera reconsideración, desnaturaliza la función de control y garantía para las personas del recurso jerárquico, y lo transforma en la mayoría de los casos en un trámite inútil y cuestionable. Además, contrariaba lo dispuesto en art. 88, el cual establece que, en el supuesto de que el recurso se haya deducido en subsidio, denegada la reconsideración las actuaciones deben ser elevadas en el plazo de 5 días de oficio o a petición de parte según que hubiere recaído resolución denegatoria expresa o silencio negativo, y que una vez recibidas las actuaciones administrativas por el superior el interesado puede mejorar o ampliar los fundamentos del recurso.

En definitiva, debido a las claras previsiones contenidas en el art. 1° *bis*, incs. c, y g, apart. (v), de la LNPA, no es posible continuar con la tradicional forma de tramitación del recurso jerárquico en la misma órbita del órgano que emitió el acto administrativo impugnado, salvo cuando se trate de un recurso dirigido al Poder Ejecutivo nacional. De ahí que, recibido un recurso jerárquico, el funcionario interviniente debe limitarse a remitir las actuaciones al órgano superior en el plazo de 5 días, a menos que estuviere determinado uno menor, so pena de incurrirse en una falta disciplinaria grave.

Del mismo modo, en virtud de lo prescripto en el art. 1° *bis*, inc. c de la LNPA, la tramitación y sustanciación íntegra del recurso de alzada debe efectuarse ante el órgano que debe resolverlo y no en la órbita del ente autárquico (8).

Si bien lo dispuesto en el art. 1° *bis*, inc. g, apart. (v), de la LNPA *prima facie* no sería de

(7) Dictámenes: 228:10.

(8) El art. 96 del RLNPA determina que “[e]l Jefe de Gabinete de Ministros, el Ministro o el Secretario de la Presidencia de la Nación en cuya jurisdicción actúe el ente autárquico, será competente para resolver en definitiva el recurso de alzada”.

aplicación al recurso de alzada en tanto allí se indica que es aplicable a recursos que deban ser resueltos por un órgano superior del que dictó el acto, y en la alzada no media una relación de jerarquía sino de tutela administrativa (9), a falta de norma que establezca el plazo para proceder a la remisión del expediente al órgano de la Administración central con competencia para decidir el recurso, entendemos que esta es aplicable analógicamente.

II.3. La obligación de notificar al recurrente la elevación de las actuaciones para mejorar los fundamentos del recurso jerárquico

En el art. 1° bis, inc. g) apart. (v) de la LNPA se impone la obligación de la Administración de notificar al interesado la elevación de actuaciones al superior.

A su vez, en el art. 88 del RLNPA, texto según el art. 38 del dec. 695/2024, en el cual se regula el trámite del recurso jerárquico en subsidio, se determina que “[c]uando expresamente o por configurado el silencio con sentido negativo hubiera sido rechazada la reconsideración, las actuaciones deberán ser elevadas en el término de cinco [5] días de oficio o a petición de parte según que hubiere recaído o no resolución denegatoria expresa. La omisión del cumplimiento de este plazo se considerará falta grave del funcionario que deba proceder a dicha elevación. Una vez recibidas las actuaciones por el superior se le notificará al interesado que podrá mejorar o ampliar los fundamentos del recurso con arreglo a lo dispuesto en el art. 77 del presente”.

De tal modo, la norma transcripta, después de reiterar la obligación legal de elevación de las actuaciones al órgano superior en el plazo de 5 días, establece el deber de este último de notificar al recurrente la recepción de las actuaciones administrativas y la posibilidad de mejorar la fundamentación del recurso en cualquier momento antes de la resolución, tal como lo prescribe el art. 77 del RLNPA.

(9) GORDILLO, Agustín, “Tratado de derecho administrativo y obras selectas”, FDA, Buenos Aires, 2016, t. 4, p. XI-2; CANOSA, Armando N., “Procedimiento administrativo: recursos y reclamos”, Astrea y RAP, Buenos Aires, 2017, 3ª ed. t. 2, p. 159 y ss. y ABERASTURY, Pedro y CILURZO, María Rosa, “Curso de procedimiento administrativo”, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2022, 2ª ed., p. 349.

La modificación producida en el art. 88 está en línea con la doctrina elaborada por la Procuración del Tesoro de la Nación y la práctica en la materia. En efecto, en el texto anterior a la reforma no se exigía que se notificara la posibilidad de mejorar el recurso después de la recepción de las actuaciones por el órgano. Sin embargo, dicho organismo sostenía que, a fin de que el impugnante pueda mejorar o ampliar los fundamentos de su recurso jerárquico y comience a correr el plazo correspondiente, en virtud de lo dispuesto en el citado art. 88 “in fine” del RLNPA debía comunicársele concretamente que las actuaciones estaban en condiciones de producir la mejora o ampliación (10). La solución era acertada ya que resguardaba el derecho constitucional de tutela efectiva del impugnante, quien de otra forma no podría anoticiarse con certeza del momento en que las actuaciones fueron recibidas por el superior. Adviértase que no es infrecuente que el expediente sea devuelto por el superior por requerir aquel la subsanación de defectos formales por parte del inferior. Entonces, la única forma de evitar la incertidumbre acerca de cuándo un expediente fue realmente “recibido por el superior”, en los términos del art. 88 del RLNPA, era a través de la notificación al recurrente.

Por otro lado, la notificación de la recepción de las actuaciones por el órgano superior es relevante pues, según el art. 91 del RLNPA, es partir de ese momento cuando comienza el plazo para resolver el recurso jerárquico de 30 días (11), vencido el cual el recurrente puede dar por configurado el rechazo por silencio.

De tal modo, para que el impugnante pueda conocer si han transcurrido los 30 días y pueda considerar rechazado el recurso por silencio es clave que se le notifique la recepción del expediente por el superior.

La configuración del silencio en la forma indicada da lugar a un amplio período en el cual, la Administración puede demorar la tramitación del recurso y no ser posible que se suscite la denegatoria ficta porque no concurren las condiciones para que comience a computarse el

(10) Dictámenes: 176/133 y 236/58.

(11) Salvo que se haya producido prueba, en cuyo caso el plazo de 30 días se computa desde la presentación del alegato o del vencimiento del plazo para hacerlo (art. 91 del RLNPA).

plazo. En efecto, durante el período que transcurre entre el dictado del acto impugnado y la recepción de las actuaciones o la presentación del alegato si hubo prueba o el vencimiento del plazo para hacerlo, el recurrente carece de uno de los más antiguos e importantes instrumentos de protección frente a la inactividad formal de la Administración, como es el silencio negativo. El único medio que tiene el recurrente frente a esta patología administrativa durante ese lapso es la promoción de un amparo por mora (art. 28 LNPA).

Con la reforma efectuada al art. 1° bis, inc. c, de la LNPA al menos se establece que el incumplimiento de la obligación de remitir las actuaciones al superior en el plazo determinado a tal fin o en su defecto el de 5 días “se considerará falta grave del funcionario que deba proceder a dicha elevación”

II.4. Ampliación del plazo para mejorar el recurso jerárquico

El art. 88 del RLNPA modificado amplía el plazo para producir la mejora o ampliación de los fundamentos del recurso jerárquico deducido en subsidio. La norma se remite ahora a lo dispuesto en el art. 77 del RLNPA, el cual habilita a hacerlo “en cualquier momento antes de la resolución”.

En el texto anterior a la modificación efectuada por el dec. 695/2024 al art. 88 del RLNPA el plazo para producir la mejora o ampliación de fundamentos del recurso era de escasos 5 días.

Si bien, el art. 77 del RLNPA, previo a la reforma, ya disponía que podía ampliarse la fundamentación de los recursos deducidos en término en cualquier momento antes de su resolución, la Procuración del Tesoro (12) y parte de la doctrina (13) entendían que dicha regla no era aplicable respecto de los recursos jerárquicos interpuestos en subsidio, toda vez que el art. 88, parte final del RLNPA era la norma especial que para ese supuesto específico solo autorizaba la ampliación y mejora de la impugnación en el plazo de 5 días de recibidas las actuaciones por el superior. En cambio, dicha limitación temporal no regía respecto de los recursos je-

rárquicos interpuestos en forma autónoma, en los cuales se podía mejorar los fundamentos sin la restricción mencionada.

Evidentemente, la solución prevista en el texto anterior a la modificación del art. 88 del RLNPA no era razonable ya que no existían motivos para brindar un tratamiento diferencial a la ampliación de fundamentos según sea la forma en que se hubiera articulado el recurso jerárquico (14).

II.5. Modificaciones atinentes al recurso de alzada

Se ha producido diversas y acertadas reformas al recurso de alzada en la LNPA y en el RLNPA.

II.5.a. El recurso de alzada y las universidades nacionales

Mediante la modificación efectuada al art. 94 del RLNPA por el dec. 1883/1991 se había incorporado al art. 94 la referencia a las universidades nacionales como una de las especies de entes autárquicos contra los cuales procede el recurso de alzada. Sin embargo, con el dictado de la Ley de Educación Superior, ley 24.521, en 1995 se estableció: “Contra las resoluciones definitivas de las instituciones universitarias nacionales impugnadas con fundamento en la interpretación de las leyes de la Nación, los estatutos y demás normas internas, solo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar donde tiene su sede principal la institución universitaria”. Por tal motivo, a partir de entonces, no era jurídicamente viable el uso del recurso de alzada para controvertir los actos administrativos definitivos o que impiden totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del recurrente de las universidades nacionales (15). Concorde con ello, en la nueva redacción del art. 94 del RLNPA, dada por el art. 41 del dec. 695/2024, se suprimió la posibilidad de acudir al recurso de alzada para impugnar tal tipo de decisiones administrativas.

(14) PERRINO, Pablo E., “El recurso jerárquico en el ámbito nacional”, AA.VV., Cuestiones de procedimiento administrativo, Rap, Buenos Aires, 2006, p. 417 y ss.

(15) GORDILLO, Agustín, “Tratado de derecho administrativo y obras selectas, FDA, Buenos Aires, 2016, t. 4, pp. XI-9/10 y CANOSA, “Procedimiento administrativo: recursos y reclamos”, ob. cit., t. 2, p. 178.

(12) Dictámenes: 236:58 y 244:282.

(13) HUTCHINSON, Tomás, “Régimen de procedimientos administrativos”, Astrea, Buenos Aires, 2002, 6ª ed., p. 368.

II.5.b. El recurso de reconsideración contra actos definitivos o equiparables de entes autárquicos que agotan la vía administrativa y la posterior interposición del recurso de alzada

En la redacción anterior a la reforma del art. 94 del RLNPA no se mencionaba la posibilidad de deducir el recurso de reconsideración para impugnar las decisiones definitivas o que impidan totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del recurrente que emanen del órgano superior de una entidad autárquica, como así tampoco la posibilidad de deducir el recurso de alzada una vez que fuera rechazado el recurso de reconsideración en tales supuestos. Sin embargo, en la praxis ello común hacerlo. La articulación de la reconsideración tenía sustento en el art. 84 del RLNPA que autoriza el uso de este recurso “contra todo acto administrativo definitivo o que impida totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del administrado”.

Concorde con lo dispuesto en el nuevo art. 23, inc. c, último párrafo, de la LNPA, en el que se establece de manera general la posibilidad de interponer un recurso administrativo contra el acto administrativo que agote la vía administrativa, en el texto del art. 94 del RLNPA, modificado por el art. 41 del dec. 695/2024, se receptan expresamente las dos posibilidades antes indicadas. Allí se determina: “Contra los actos administrativos definitivos o que impiden totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del recurrente —emanadas del órgano superior de un ente autárquico— procederá, a opción del interesado, los recursos administrativos de reconsideración, alzada o la acción judicial pertinente. De interponerse el recurso de reconsideración, una vez desestimado en forma expresa o por configurado el silencio con sentido negativo el mismo, podrá deducirse el recurso de alzada”.

De tal modo, frente un acto administrativo definitivo o que impida totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del recurrente que emane del órgano superior de una entidad autárquica, y que agote la vía administrativa (16), el afectado tiene a su disposición cuatro

(16) El art. 23, inc. c, (iii), de la LNPA dispone que “[s]e considera que agotan la vía administrativa: (...) Los actos emanados de los órganos superiores de los entes descentralizados, con las exclusiones dispuestas en el art. 1º de esta ley, a pedido de parte o de oficio, con o sin intervención o audiencia del interesado”.

cursos de acción a seguir: a) interponer la acción judicial de nulidad; b) deducir el recurso de reconsideración y una vez desestimado por acto expreso o por silencio articular el recurso de alzada y rechazado este promover la acción judicial de nulidad; c) deducir el recurso de reconsideración y una vez desestimado por acto expreso o por silencio promover la acción judicial de nulidad; y d) deducir el recurso de alzada y rechazado este por acto expreso o por silencio iniciar la acción judicial de nulidad.

Cabe recordar que los recursos de reconsideración y alzada no son necesarios para agotar de la vía (17). Su uso es optativo. Y, como tales, pueden ser desistidos en cualquier estado y promoverse la acción judicial (18).

No se precisa en el nuevo texto del art. 94 del RLNPA si la reconsideración conlleva el recurso jerárquico en subsidio cuando se la articula contra actos definitivos o asimilables a tales de entes autárquicos. Si bien el párrafo final de este precepto, que prevé la posibilidad de interponer el recurso de alzada una vez que la reconsideración haya sido desestimado en forma expresa o por silencio, podría llevar a entender que ello no es posible, estimamos incorrecta esta interpretación. Lo dispuesto en este párrafo se explica debido a la naturaleza optativa del recurso de alzada. Mas, como es obvio, ello no puede ser un obstáculo para admitir la posibilidad de que se considere viable la deducción implícita del recurso de alzada cuando medie una expresa declaración de voluntad del recurrente de someter la cuestión al control de la Administración Central (19).

(17) Cfr. ABERASTURY y CILURZO, “Curso de procedimiento administrativo”, ob. cit., ps. 339 y 351.

(18) Así lo dispone el art. 95 del RLNPA respecto del recurso de alzada. En línea con la modificación efectuada al art. 94 del RLNPA debió haberse ajustado el texto del art. 95 del RLNPA a fin de establecer igual solución respecto del recurso de reconsideración. De todos modos, es evidente, que, las mismas razones que justifican que sea posible desistir de un recurso de alzada y promover la acción judicial con los efectos interruptivos que provoca su interposición respecto de los plazos de caducidad y prescripción, son aplicables al recurso de reconsideración previsto en el art. 94 del RLNPA (arts. 1º bis, inc. g, apart. (i) y 23, inc. c, último párrafo, de la LNPA).

(19) Explica Aguilar Valdez que, con anterioridad a 1977, y a pesar de que no existía norma alguna sobre el particular, la Procuración del Tesoro de la Nación señaló

II.5.c. Ampliación del plazo para interponer el recurso de alzada

Tal como ya lo hemos señalado, se amplió el plazo para interponer el recurso de alzada de 15 a 30 días toda vez que el art. 94 del RLNPA prescribe que en el recurso de alzada es de aplicación supletoria lo previsto en el art. 90, primera parte, (texto según el art. 39 del dec. 695/2024), del RLNPA.

II.6. Mantenimiento del agotamiento de la vía administrativa y determinación de los actos que lo producen

A pesar de las serias críticas que se han efectuado al agotamiento de la vía (20), tal como

que el recurso de alzada tanto estaba implícito en el de reconsideración como que procedía en subsidio de este último; ello, por aplicación expresa y directa de lo normado en el art. 93 del DPA y por aplicación analógica de lo establecido en el art. 88 del dicho reglamento. La reforma operada en 1977 al art. 88 del DPA expresamente estableció que el recurso de reconsideración llevaba implícito y en subsidio al recurso de alzada. (...) La reforma introducida el DRLPA por parte del dec. 1883/1991 eliminó la posibilidad antes regulada de interponer el recurso de alzada de modo subsidiario a la reconsideración o de considerarlo implícito en esta, lo que trasuntaría la voluntad expresa del Poder Ejecutivo de excluir la viabilidad de tales alternativas (AGUILAR VALDEZ, Oscar A., "El recurso de alzada", AA.VV., Procedimiento administrativo, TAWIL, Guido S. (dir.), Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2009, ps. 402/403).

(20) CASSAGNE, Juan Carlos, "Subsistencia de la regla del agotamiento de la vía administrativa", LA LEY, 2011-D, 1137 y "El principio de la tutela judicial efectiva", RDA 2015-101, 1321; MAIRAL, Héctor A., "Control judicial de la Administración Pública", La Ley, Buenos Aires, 2021, p. 401 y ss.; CANOSA, Armando N., "Diez propuestas para la modernización del procedimiento administrativo en la Argentina", RDA 2016-105, 499; ABERASTURY, Pedro, "La justicia administrativa", LexisNexis, Buenos Aires, 2006, p. 135; AGUILAR VALDEZ, Oscar R., "El agotamiento de la vía administrativa", AA.VV., Tratado general de derecho procesal administrativo, CASSAGNE, Juan Carlos (dir.), La Ley, Buenos Aires, 2011, 2ª ed., t. I, p. 815 y ss. y LAFFITTE, Sofía, "La exigencia de agotamiento de la vía administrativa, en su configuración actual, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva", RDA 2021-135, 302. En una postura opuesta Monti señala que "la relevancia de esta institución se plasma, fundamentalmente, en que con el procedimiento administrativo impugnatorio o reclamatorio lo que se pretende, además de la debida tutela de los intereses particulares 1, es de procurar la legitimidad de la actuación estatal, integrada por la legalidad y la razonabilidad 2, a lo que se puede acceder cuando se otorga a la administración la posibilidad de enmendar sus

surge de los arts. 23 y 24 de la LNPA, con la reforma no se ha eliminado este requisito de admisibilidad para la promoción de pretensiones judiciales de nulidad.

Conforme lo hemos señalado en otras ocasiones (21), la necesidad de acudir a vías previas administrativas para demandar al Estado configura una exigencia que, con toda razón, viene siendo duramente controvertida por la doctrina. Ya sea por su —muchas veces— inadecuada regulación, o bien, en otros casos, debido a su irrazonable aplicación en un número muy significativo de casos dicho recaudo se erige en una trampa o carrera de obstáculos para el litigante y demora injustificadamente el acceso a la jurisdicción (22), acarreando una clara viola-

propios errores (por ejemplo, en el procedimiento impugnatorio de actos), o de acceder a peticiones del particular en su sede (por ejemplo, en ciertos casos de reclamaciones regladas), evitando así ser sometida a juicio, con los inconvenientes y costos que ello genera para ambas partes". Más adelante afirma que "la importancia del agotamiento, aun en el caso de que el particular no obtenga éxito en su impugnación o en su reclamación, se advierte con claridad en el hecho de que, al regir el principio de congruencia entre lo solicitado en sede administrativa y en sede judicial (conf. art. 30 de la ley 19.549), la administración, al haber tramitado el procedimiento administrativo previo, conoce con claridad a qué se enfrentará en el proceso, y, asimismo, ello conducirá a establecer posibles responsabilidades derivadas de deficientes o ilegítimas decisiones adoptadas por sus órganos" (MONTI, Laura, "Agotamiento de la vía administrativa y tutela judicial efectiva", AA.VV., Estudios de Derecho Público, ALONSO REGUEIRA, Enrique M. (dir.), Asociación de docentes, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2013, p. 317 y ss.). También se ha señalado que, el agotamiento de la vía, al igual que el plazo de caducidad para demandar, "responden a razones de interés público objetiva e imperativamente aprehendidas por el legislador y, por lo tanto, son prerrogativas definidoras del régimen de exorbitancia propio del derecho público" (COMADIRA, Julio Rodolfo, ESCOLA, Héctor Jorge y COMADIRA, Julio Pablo (coordinador, colaborador y actualizador), "Curso de Derecho Administrativo", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2012, t. II, p. 1371).

(21) PERRINO, Pablo E., DE LA RIVA, Ignacio M., "Las vías previas administrativas para el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa", AA.VV., Procedimiento Administrativo, HALPERIN, David A., POZO GOWLAND, Héctor M., CANOSSA, Armando N., AGUILAR VALDEZ, Oscar, JUAN LIMA, Fernando (dirs.), La Ley, Buenos Aires, 2012, t. II, ps. 450/501.

(22) CASSAGNE, Juan Carlos, "La tutela judicial efectiva. Su incompatibilidad con el dogma revisor y con la regla del agotamiento de la vía administrativa", RDA 32, 525.

ción del principio constitucional de tutela administrativa y judicial efectiva (23).

La praxis muestra, además, la desmesurada expansión que ha experimentado esta exigencia, que ha conducido a que se obligue a transitar vías administrativas aun cuando se presenten como un ritualismo inútil, dilatorio u obstructivo del proceso judicial. El agotamiento de la vía pasa a convertirse, en no pocos casos, en una etapa compleja y plagada de dificultades (24), que en nada se compadece con las múltiples funciones que tiene el procedimiento administrativo (25), una de las cuales es la de garantizar los derechos e intereses de las personas (26).

(23) Ver CASSAGNE, Juan Carlos, "La tutela judicial efectiva. Su incompatibilidad con el dogma revisor y con la regla del agotamiento de la vía administrativa", RDA 32, p. 525 y ss. y PERRINO, Pablo E., "El derecho a la tutela judicial efectiva y el acceso a la jurisdicción contencioso administrativo", p. 270 y ss., Revista de Derecho Público. Proceso administrativo, I, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2003, p. 257 y ss.

(24) Al respecto cabe recordar que en un relevante dictamen de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitido el 29 de setiembre de 1999 se expresó que el principio de tutela judicial efectiva, protegido por el Pacto de San José de Costa Rica, exige "que el acceso a la justicia no se convierta en un desagradable juego de confusiones en desmedro de los particulares" (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informe 105/99 emitido en el caso 10.194, "Palacios, Narciso - Argentina", 1999/09/19, LA LEY, 2000-F, 594, con nota de BOTASSI, Carlos A., "Habilitación de instancia y derechos humanos").

(25) Eberhard Schmidt-Assmann menciona entre las múltiples funciones que debe satisfacer el procedimiento administrativa las siguientes: 1) garantizar la tutela de los derechos e intereses individuales; 2) posibilitar la participación; 3) constituir un cauce para el equilibrio y conciliación de intereses contrapuestos; 4) incrementar la transparencia y claridad administrativa; 5) facilitar la cooperación administrativa; y 6) promover la eficacia y eficiencia de la acción administrativa ("Pluralidad de estructuras y funciones de los procedimientos administrativos en el derecho alemán, europeo e internacional", AA.VV., La transformación del procedimiento administrativo, BARNES, Javier (editor y coordinador), Global Law Press - Ed. Derecho Global, 2008, p. 76).

(26) BLANKE, Hermann-Josef, "La función del procedimiento administrativo para el cumplimiento del mandato de ejecución, protección y concretización del derecho administrativo", en ABERASTURY, Pedro, BLANKE, Hermann-Josef (coords.), Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa, Eudeba, Buenos Aires, 2012, p. 30.

Por lo demás, la experiencia pone de resalto que a menudo no se verifica el motivo principal que tradicionalmente se esgrime para justificar la articulación de reclamos y recursos administrativos, consistente en dar cabida a una etapa de conciliación previa al juicio, y en otorgar a la Administración la oportunidad de revisar el caso y corregir errores (27). Lamentablemente, es común que se rechacen los recursos administrativos sin efectuarse un estudio serio de la cuestión, desaprovechando una valiosa ocasión de revisar la legitimidad y la oportunidad de la actuación administrativa (28). Ante semejante proceder, la exigencia de articular una vía recursiva se presenta como una forma de dilación innecesaria del inicio del pleito judicial (29), que en definitiva no hace otra cosa que generar una serie de peligros para el administrado, resultantes, por un lado, de los exiguos plazos usualmente consagrados para deducir los recursos administrativos (30), y por el otro, de la posibilidad que se le brinda a la Administración durante ese período (31) para ejecutar el acto recurrido (32).

De ahí que, ante los abusos en que se ha incurrido en su regulación y aplicación, las opiniones doctrinarias mayoritarias postulen, cuando no su eliminación, su morigeración mediante una reforma sustancial al régimen del procedimiento administrativo, propugnando el ca-

(27) LINARES, Juan Francisco, "Sistema de recursos y reclamos en el procedimiento administrativo", Astrea, Buenos Aires, 1974, p. 22; HUTCHINSON, Tomás, "Derecho procesal administrativo", Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2009, t. II, p. 307 y ss. y PERRINO, Pablo E., "Procedimiento administrativo y agotamiento de la vía", AA.VV., Procedimiento Administrativo, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1998, p. 165 y ss.

(28) Cfr. CANOSA, Armando N., "Los recursos", AA.VV., Procedimiento Administrativo, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1998, p. 101 y ss.

(29) Cfr. CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, "Recursos administrativos", Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2000, 3ª ed., p. 9.

(30) Cfr. MAIRAL, Héctor A., "Control judicial de la Administración Pública", La Ley, Buenos Aires, 2021, p. 402.

(31) Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, "Principios de derecho administrativo", Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, 2ª ed., vol. II, p. 601.

(32) Salvo que se obtenga su suspensión en sede administrativa o judicial mediante una medida cautelar.

rácter facultativo de los reclamos y recursos administrativos (33).

Tal es, de hecho, lo que ocurre en el derecho francés con relación a los recursos administrativos: el sistema galo constituye el paradigma de regímenes en los cuales no es preciso agotar la vía administrativa. Allí, por regla, los recursos administrativos son de carácter optativo para el particular (34). La misma solución impera en Italia, en donde hasta el dictado de la ley 1034 (35) del 6 de diciembre de 1971, para demandar al Estado ante los tribunales administrativos en defensa de los intereses legítimos era obligatorio el agotamiento de los remedios administrativos mediante la interposición de un recurso jerárquico (36). A partir de esa fecha,

el recurso judicial se puede presentar directamente contra actos no definitivos (37), siendo el recurso jerárquico de carácter facultativo. En cambio, para la impugnación de actos que lesionen derechos subjetivos nunca se exigió tal requisito.

Es una pena que no haya sido este el camino seguido por el legislador al reformar la LNPA. No obstante ello, en el art. 23, modificado por el art. 41 de la LNPA, se han previsto ciertos supuestos en los cuales puede excepcionarse el agotamiento de la vía para la impugnación judicial de actos de alcance individual. Ellos son los siguientes: (i) impugnación que se base exclusivamente en la invalidez o inconstitucionalidad de la norma de jerarquía legal (38) o superior que el acto impugnado aplica; (ii) mediar una clara conducta del Estado que haga presumible la ineficacia cierta del procedimiento, transformándolo en un ritualismo inútil (39); (iii) se in-

(33) Ver: GARCÍA DE ENTERRÍA, "Hacia una justicia administrativa", ob. cit., ps. 66/67; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "Derecho procesal administrativo hispanoamericano", Temis, Bogotá, Colombia, 1985, p. 177, nota 26, y en "La reforma de la legislación procesal administrativa", Civitas, 1992, p. 46 y ss.; en "La Constitución y la reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa", separata de Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, nro. 75, curso académico 1997-1998, Madrid, 1998, ps. 318/319; FERNÁNDEZ, Tomás R., "Reflexiones sobre la vía administrativa de recurso", Documentación Administrativa, nro. 221, p. 5 y ss.; GARRIDO FALLA, Fernando y FERNÁNDEZ PASTRANA, José M., "Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de la ley 30/1992)", Civitas, Madrid, 1995, ps. 244/245; PIÑAR MAÑAS, José Luis, "La pretendida especialidad de los recursos especiales", Documentación Administrativa, nro. 221, p. 132; RIVERO YSERN, José Luis, "Vía administrativa de recurso y jurisdicción contencioso-administrativa", en El procedimiento administrativo en el derecho comparado, ob. cit., p. 201 y ss.; D'ARGENIO, Inés, "La justicia administrativa en Argentina", FDA, Buenos Aires, 2006, p. 65; GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo, JUSTO, Juan Bautista (colab.), "Administración Pública, juridicidad y derechos humanos", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2009, p. 222 y ss. y AGUILAR VALDEZ, Oscar R., "El agotamiento de la vía administrativa", AAVV., Tratado general de derecho procesal administrativo, CASSAGNE, Juan Carlos (dir.), La Ley, Buenos Aires, 2011, 2ª ed., t. I, p. 815 y ss.

(34) TURPIN, Dominique, "Contentieux Administratif", Hachette, París, 1994, p. 98, y SARMIENTO ACOSTA, Manuel J., "Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa", Civitas, Madrid, 1996, p. 369 y MAIRAL, Héctor A., "Control judicial de la Administración Pública", La Ley, Buenos Aires, 2021, p. 373.

(35) Publicada en el "Codice delle leggi amministrative", Ulrico Hoepli, Milán, 1996, p. 2522 y ss.

(36) CASSARINO, Sebastiano, "Los recursos administrativos en el Derecho italiano", Documentación Adminis-

trativa, nro. 221, p. 43 y MAIRAL, Héctor A., "Control judicial de la Administración Pública", La Ley, Buenos Aires, 2021, ps. 375/376.

(37) VIRGA, Pietro, "Diritto Amministrativo", Giuffrè, Milán, 1987, t. II, p. 195; MAZZAROLLI, L., PERICU, G., ROMANO, A., ROVERSI MONACO, F. A. y SCOCA, F. G., "Diritto Amministrativo", Monduzzi, 1993, t. II, p. 1495; FALCON, Giandomenico, "La justicia administrativa", en obra colectiva, La justicia administrativa en el derecho comparado, BARNÉS VÁZQUEZ, Javier (coord.), Civitas, Madrid, 1993 p. 225, y SARMIENTO ACOSTA, Manuel J., "Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa", Civitas, Madrid, 1996, p. 390.

(38) Cabe recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que, cualesquiera sean las facultades del Poder Ejecutivo para dejar de aplicar actos contrarios a las leyes, no le corresponde declarar la inconstitucionalidad de las mismas. Ello por cuanto dicha facultad es exclusiva del Poder Judicial, único habilitado para juzgar la validez de las normas dictadas por el órgano legislativo, pues lo contrario importaría admitir que el poder pueda residir y concentrarse en una sola sede (Fallos 269: 243).

(39) Una excepción de igual tenor se establece en el art. 32, inc. c, de la LNPA, texto según el art. 51 de la ley 27.742, respecto del reclamo administrativo previo. Su fundamento finca en la garantía de la tutela judicial efectiva (arts. 18 de la CN 8, inc. 1 del Pacto de San José de Costa Rica y arts. 2º y 3º del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, con jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22 de la CN); ver: CNFed. Contenciosoadministrativo, fallo plenario emitido en la causa "Córdoba, Salvador y otros c. EN - Dirección General de Fabricaciones Militares s/empleo público", 18/05/2011, LA LEY, 2011-E, 336).

terpusiere una acción de amparo **(40)** 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 **(41)**.

Del mismo modo, se desprende del art. 23, inc. a, aparts. (iii) y (iv), de la LNPA que, no es menester agotar la vía administrativa en los casos de silencio o ambigüedad previstos en el art. 10 de la LNPA **(42)**, como tampoco respecto de las vías de hecho **(43)**. Lo mismo ocurre con los hechos administrativos, pues, según el nuevo art. 25 de la LNPA el plazo de caducidad para impugnarlos judicialmente comienza a computarse “desde que ellos fueren conocidos por el afectado” **(44)**.

(40) Cfr. art. 43 de la CN. Señala García Pullés que, “a partir de esta previsión constitucional, algunos autores habían postulado que el ciudadano debía elegir entre la vía del amparo o el agotamiento de la instancia administrativa, porque la demora en la decisión del amparo, cuando concluía en la improcedencia de la vía por resultar necesaria mayor amplitud de debate y prueba, no rehabilitaba los plazos para impugnar los actos, que debían entenderse consentidos. Tal doctrina convertía la garantía del amparo en una celada para el ciudadano y así lo denunciaron muchos otros autores. La interpretación armónica de varios preceptos de la reforma de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo permite superar definitivamente aquel criterio. Por un lado, en la norma aquí en examen, establece la dispensa de agotar la instancia administrativa cuando la pretensión justifica la promoción de un proceso de amparo u otro proceso urgente. Por otro, el art. 1º bis, inc. i) prevé expresamente ahora “...la interrupción de plazos por articulación de recursos administrativos o acciones judiciales...” referencia que, obviamente, incluye al proceso de amparo”. (GARCÍA PULLÉS, Fernando R., “La habilitación de la instancia en la Ley de Procedimiento Administrativo reformada”, LA LEY del 13/11/2024; ver: SAMMARTINO, Patricio M. E. y CANDA, Fabián O., “El amparo constitucional y sus relaciones con los demás cauces formales de tutela (El ‘núcleo vital’ del amparo en la Constitución reformada”, cita: TR LALEY 0003/001184)).

(41) La norma precisa que en estos casos: “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”.

(42) Art. 23, inc. a, apart. (iii), de la LNPA.

(43) Art. 23, inc. a, apart. (iv), de la LNPA.

(44) Cfr. GARCÍA PULLÉS, Fernando R., “Influencia sobre el plazo de prescripción del sistema de habilitación de instancia en el contencioso administrativo”, LA LEY, 2016-F, 755.

Asimismo, en el art. 24, modificado por el art. 42 de la ley 27.742, se contemplan supuestos en los cuales se dispensa la obligatoriedad de interponer el reclamo administrativo impropio para impugnar actos de alcance general en sede judicial **(45)**. Ellos son: (i) acciones de amparo u otros procesos urgentes; e (ii) impugnación de decretos del Poder Ejecutivo nacional dictados en ejercicio de las facultades que le confieren los arts. 76, 80 y 99, inc. 3º de la CN **(46)**.

A su vez, con la finalidad de despejar toda duda al respecto, en la nueva redacción del art. 23 de la LNPA se precisa cuáles son los actos administrativos definitivos **(47)** o asimilables a tales **(48)** que agotan la vía administrativa. Estos son los siguientes: (i) el acto que resuelve

(45) Cabe recordar que la LNPA prevé dos vías para cuestionar en sede administrativa los actos administrativos de alcance general. Ellas son las tradicionalmente denominadas vías directa (art. 24, inc. a de la LNPA y 73 del RLNPA) e indirecta (arts. 24, inc. b, LNPA y 73 del RLNPA). Mediante la primera se controvierte en forma inmediata y directa la norma de contenido general a través del denominado reclamo administrativo impropio, cuya interposición no está sujeta a plazo procesal alguno. Su resolución expresa o por silencio agota la vía. Por su parte, mediante la segunda se produce la impugnación del acto de alcance general a través del cuestionamiento de los actos de aplicación de aquel. En este último supuesto la exigencia de agotar la vía dependerá de la autoridad que haya dictado los actos definitivos de ejecución de la norma de contenido general. Si los actos de aplicación emanaron del órgano superior con competencia decisoria final no será preciso deducir recurso administrativo alguno, pues tales actos causan estado. En cambio, si el acto de ejecución proviene de una autoridad jerárquicamente inferior es obligatorio agotar la vía administrativa, lo cual se produce a través del andarivel recursivo. Es competente para resolver la impugnación el mismo órgano que dictó el acto de alcance general (art. 75 del RLNPA) (ver: CASSAGNE, Juan Carlos, “Ley Nacional de Procedimiento Administrativo. Comentada y anotada, Buenos Aires”, La Ley, 2009, p. 427 y ss.).

(46) Ver: SACRISTÁN, Estela B., “Impugnación administrativa de los reglamentos de necesidad y de urgencia y delegados (la cuestión de su naturaleza legislativa)”, AA.VV., Procedimiento y proceso administrativo, CASSAGNE, Juan Carlos (dir.), LexisNexis Abeledo-Perrot y UCA, Buenos Aires, 2005, p. 309 y ss.

(47) El acto administrativo definitivo es el que decide la cuestión de fondo (Cfr. LUQUI, Roberto Enrique, “Revisión judicial de la actividad administrativa”, Astrea, Buenos Aires, 22005, p. 89).

(48) Los actos asimilables a definitivos son los que impiden totalmente la tramitación de la pretensión aun cuando

un recurso jerárquico; (ii) 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 art. 1° de la LNPA, 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.

II.7. Posibilidad de recurrir el acto que desestima el reclamo administrativo previo

En el año 1972, con motivo del dictado de la LNPA se produjo una profunda transformación del régimen jurídico imperante en el orden federal para demandar al Estado, al establecerse dos vías administrativas previas y diferentes para la promoción de los pleitos judiciales: a) la denominada vía impugnatoria, regulada en los arts. 23 a 27, destinada a la impugnación de actos administrativos tanto de alcance individual como general; y b) la vía del reclamo administrativo previo, prevista en los arts. 30 a 32 (49), que no está destinada al cuestionamiento de actos sino a obtener una decisión administrativa que dé cumplimiento a obligaciones de hacer, no hacer o dar (50).

La escasa claridad de la LNPA acerca del funcionamiento y relación de las dos vías administrativas previstas suscitó en su momento

no deciden sobre el fondo de la cuestión. Así lo dispone el art. 23, inc. a, apart. (ii), de la LNPA.

(49) El art. 32 de la misma LNPA incorporó una serie de supuestos —creados preponderantemente por la jurisprudencia con anterioridad a la sanción de la ley— en los que no era menester la interposición del reclamo previo. Ellos cubrían un espectro de tal amplitud que, en los hechos, solo excepcionalmente había que dar cumplimiento al recaudo en cuestión (cfr., por todos, TAWIL, Guido Santiago, “Administración y Justicia. Alcance del control judicial de la actividad administrativa”, Depalma, Buenos Aires, 1993, t. II, p. 556).

(50) Ver: PERRINO, Pablo E., DE LA RIVA, Ignacio M., “Las vías previas administrativas para el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa”, AAVV., Procedimiento Administrativo, HALPERIN, David A., POZO GOWLAND, Héctor M., CANOSSA, Armando N., AGUILAR VALDEZ, Oscar, JUAN LIMA, Fernando (dirs.), La Ley, Buenos Aires, 2012, t. II, ps. 450/501.

diversas interpretaciones doctrinarias y judiciales (51). De acuerdo con la interpretación judicial y doctrinaria imperante, el régimen jurídico de las dos vías regladas por la LNPA presenta importantes diferencias. La principal y más sustancial radica en su disímil propósito. El carril impugnatorio persigue la revocación, tratándose de actos de alcance individual, o la derogación para el caso de actos del alcance general (o bien su modificación, en cualquiera de ambos casos).

Los instrumentos idóneos para deducir tal tipo de pretensiones son los recursos administrativos, en el caso de la impugnación de actos de alcance individual (52), y el llamado reclamo administrativo impropio (53) respecto de los actos de alcance general.

En cambio, mediante la vía del reclamo administrativo previo no se cuestiona ningún acto administrativo (54), sino que se procura obtener un pronunciamiento de la Administración (55), una conducta positiva o negativa,

(51) Ver: LUQUI, Roberto Enrique, “Revisión judicial de la actividad administrativa”, Astrea, Buenos Aires, 22005, p. 120 y ss.; GONZÁLEZ ARZAC, Rafael y SILVESTRI, Beatriz R., “La instancia administrativa previa a la judicial en la ley 19549 (recursos y reclamos)”, ED, 72-763; COMADIRA, Julio Rodolfo, ESCOLA, Héctor Jorge y COMADIRA, Julio Pablo (coordinador, colaborador y actualizador), “Curso de Derecho Administrativo”, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2012, t. II, p. 1381 y ss.; BIANCHI, Alberto B., “Tiene fundamentos constitucionales el agotamiento de la instancia administrativa?”, LA LEY, 1995-A, 397.

(52) Arts. 23, inc. a, de la LNPA, y 73 del RLNPA.

(53) Arts. 24, inc. a), de la LNPA, y 73 del RLNPA. Si bien su denominación puede llevar a confusión, el reclamo administrativo impropio no debe ser confundido con el reclamo administrativo previo previsto en los arts. 30 a 32 de la LNPA. El reclamo impropio en el medio para impugnar en forma directa actos administrativos de alcance general y opera como un recaudo habilitante de la instancia judicial. A diferencia de los recursos administrativos, previstos para la impugnación de actos administrativos de alcance individual, su interposición no está sujeta a plazo de caducidad alguno.

(54) MURATORIO, Jorge I., “El agotamiento de la instancia administrativa como presupuesto de acceso a la instancia judicial”, RAP, 268-23.

(55) Conf. HUTCHINSON, Tomás, “Ley nacional de procedimientos administrativos. Ley 19549. Comentada, anotada y concordada con las normas provinciales”, Astrea, Buenos Aires, 1985, t. I, p. 534 y ss.

como el pago de una deuda, el cumplimiento de una conducta debida (omisión), etc. La diferencia apuntada entre las dos vías surge claramente de lo dispuesto en el art. 30 de la LNPA, en cuanto establece: “El Estado nacional no podrá ser demandado judicialmente sin previo reclamo administrativo (...) salvo cuando se trata de la impugnación judicial de actos administrativos de alcance particular o general”.

También median diferencias en punto a las exigencias temporales que imperan en las distintas vías. La interposición del reclamo previo, al igual que la del reclamo administrativo impropio (56), no está sujeta a plazo procedimental alguno. En cambio, los recursos administrativos deben ser articulados en el breve plazo de caducidad previsto para cada uno de ellos (57).

Otra diferencia fundamental, pero que ha sido modificada por la reforma producida a la LNPA por la ley 27.742, era que el acto expreso que desestimaba el reclamo previo era directamente impugnabile en sede judicial y no era admisible la interposición de recursos administrativos para producir el agotamiento de la vía administrativa. La Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir del pronunciamiento emitido en el caso “Mackentor” (58) consideró que las vías del reclamo previo (art. 30 a 32, LNPA) y la impugnatoria (arts. 23 y 24, LNPA) era autónomas. En dicho fallo el alto tribunal expresó: “cabe distinguir entre la vía impugnatoria —que presupone el agotamiento de las instancias administrativas reglamentadas en los arts. 23 y siguientes de la ley 19.549— cuyo resultado será necesariamente la declaración de

ilegitimidad del acto administrativo, de la reclamación del reconocimiento de un derecho —aún originado en una relación jurídica preexistente— basada en lo dispuesto en el art. 30 y concordantes del mismo cuerpo legal, inclusive en los casos en que hubiese mediado reclamación administrativa previa”.

En concordancia con este criterio sentado por la Corte mediante la ley 25.344 se modificó el 2º párr. del art. 31 de la LNPA y se dispuso que “[l]a denegatoria expresa del reclamo no podrá ser recurrida en sede administrativa”. En consecuencia, rechazado el reclamo mediante el dictado de un acto expreso, ante la imposibilidad de recurrirlo, al interesado solo le quedaba la posibilidad de deducir la pertinente acción procesal administrativa.

Con la reforma de la LNPA por la ley 27.742 esta situación ha cambiado sustancialmente, pues, acertadamente, ahora se habilita la posibilidad de recurrir en sede administrativa el acto denegatorio del reclamo administrativo previo. Así lo establece el nuevo texto del art. 31 de la LNPA, modificado por art. 50 de la ley 27.742, el cual prescribe: “La denegatoria expresa del reclamo podrá ser recurrida en sede administrativa. La demanda judicial deberá ser interpuesta por el interesado dentro del plazo de ciento ochenta [180] días hábiles judiciales de notificada dicha denegatoria expresa o, en su caso, de notificada la denegatoria expresa del recurso administrativo que hubiera intentado contra aquella. Esto último, sin perjuicio de la opción que el administrado tiene de recurrir en sede administrativa la denegatoria, conforme lo previsto en el art. 23, inc. c) final.

De tal modo, denegado el reclamo administrativo previo, el reclamante tiene la opción de promover la acción judicial de nulidad dentro del plazo de 180 días hábiles judiciales, o recurrir el acto en sede administrativa para luego, de desestimarse el recurso, deducir la impugnación judicial pertinente dentro del plazo de caducidad de 180 días hábiles judiciales (art. 25, inc. a, LNPA, texto según el art. 43 de la ley 27.742).

De tal modo, se ha diluido uno de los límites que separaban las vías administrativas impugnatoria y del reclamo previo. Ya no son paralelas y excluyentes, en tanto el interesado puede

(56) Regulado en el art. 24, inc. a, de la LNPA, cuyo texto fue reformado por el art. 42 de la ley 27.742.

(57) Arts. 22 de la LNPA, texto anterior a la reforma efectuada por la ley 27.742, y 84, 90 y 98 del RLNPA.

(58) En dicho pronunciamiento la Corte Suprema de Justicia de la Nación expresó: “cabe distinguir entre la vía impugnatoria —que presupone el agotamiento de las instancias administrativas reglamentadas en los arts. 23 y siguientes de la ley 19.549— cuyo resultado será necesariamente la declaración de ilegitimidad del acto administrativo, de la reclamación del reconocimiento de un derecho —aún originado en una relación jurídica preexistente— basada en lo dispuesto en el art. 30 y concordantes del mismo cuerpo legal, inclusive en los casos en que hubiese mediado reclamación administrativa previa”. (Fallos 312:1017).

empalmar la vía recursiva con la del reclamo administrativo previo en forma sucesiva. Con la modificación introducida al art. 31 se habilita, expresamente, lo que antes se prohibía **(59)**.

II.8. Recurso optativo contra el acto administrativo que agota la vía. Supresión del art. 100 RLNPA

En el art. 23, inc. c, último párrafo, de la LNPA, al regular los requisitos para la impugnación judicial de los actos administrativo de alcance particular, se establece de manera general la posibilidad de interponer un recurso administrativo contra el acto administrativo que agote la vía administrativa **(60)**.

Contra tales actos el recurrente podrá deducir el recurso de reconsideración, reglado en el art. 84 y ss. del RLNPA **(61)**, o iniciar la acción judicial de nulidad.

Se trata de un recurso optativo, cuyo uso, en virtud de lo establecido en el art. 1° bis inc. g, apart. (i), interrumpe el plazo de caducidad para promover la acción judicial, reglado en el art. 25 de la LNPA.

Lo previsto en el nuevo art. 23, inc. c, de la LNPA es acertado ya que disipa toda duda acerca de la habilitación de la instancia cuando el interesado decide impugnar mediante un recurso procedente pero no obligatorio, como es la reconsideración, una decisión definitiva o que impide totalmente la tramitación de la pretensión interpuesta aun cuando no decide sobre el fondo de la cuestión y agota la vía.

Debido a lo dispuesto en el artículo citado era innecesario mantener lo dispuesto en el art. 100 del RLNPA, que establecía la posibilidad

(59) 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.

(60) Concorde con ello y tal como lo hemos señalado en el nuevo art. 94 del RLNPA se contempla la posibilidad de deducir el recurso de reconsideración para impugnar las decisiones definitivas o que impidan totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del recurrente que emanen del órgano superior de una entidad autárquica.

(61) Así podría interponerse el recurso de reconsideración para impugnar actos originarios del Poder Ejecutivo nacional o de la máxima autoridad de una entidad autárquica o los que deciden recursos jerárquicos.

de interponer los recursos de reconsideración y extraordinario de revisión contra los actos administrativos definitivos o asimilables que el Poder Ejecutivo Nacional, el jefe de Gabinete de Ministros, los Ministros o los Secretarios de la Presidencia de la Nación dictaren al resolver recursos administrativos y que agoten la vía. Evidentemente, los supuestos contemplados en esta norma están subsumidos en el nuevo art. 23, inc. c, de la LNPA. Por tal motivo, mediante el art. 43 del dec. 695/2024 se suprimió el texto del art. 100 del RLNPA.

II.9. Las modificaciones en la regulación del recurso extraordinario de revisión

En el art. 22 de la LNPA, con anterioridad a la reforma se regulaba el denominado recurso extraordinario de revisión para impugnar actos administrativos firmes **(62)** y, por tanto, no susceptibles de ser controvertidos por los recursos ordinarios y tampoco por la acción judicial de nulidad **(63)**. Este fue eliminado de la LNPA y pasó a estar previsto en el art. 100 del RLNPA, modificado por el dec. 695/2024. Se trataba del único recurso que estaba contemplado en la LNPA, pues los demás estaban previstos en el RLNPA **(64)**.

Cabe advertir que, la redacción del art. 100 del RLNPA presenta una diferencia con la esta-

(62) El acto firme es "aquel que no ha sido impugnado en término por el interesado" (BALBÍN, Carlos F., "Tratado de derecho administrativo", La Ley, Buenos Aires, 2010, t. III, p. 631).

(63) En el nuevo texto del art. 22 de la LNPA, según el art. 40 de la ley 27.742, se regulan los plazos de prescripción de la acción judicial de nulidad y se los fija en 10 años para la nulidad absoluta y 2 años para la nulidad relativa (Ver: CASSAGNE, Juan Carlos y PERRINO, Pablo E., "El acto administrativo en la Ley de Bases", LA LEY del 17/09/2024 y RDA 2024-155, 273).

(64) Cassagne ha señalado al respecto que "[e]n mérito al carácter extraordinario que caracteriza al recurso de revisión y, sobre todo, por el hecho de que implica una importante excepción al principio de la estabilidad el acto administrativo su regulación debe ser materia de una ley y no de reglamento. Ello es así no sólo por la naturaleza de la materia que regula sino también porque de acuerdo al principio del paralelismo de las formas y a la jerarquía de las normas, no podría —en principio— un reglamento derogar un criterio establecido en una ley". (CASSAGNE, Juan Carlos, "Ley Nacional de Procedimiento Administrativo. Comentada y anotada", La Ley, Buenos Aires, 2009, ps. 409/410).

blecida en el art. 22 de la LNPA, ya que se suprimió el inc. a, del texto original, que habilitaba la revisión para impugnar un acto firme “Cuando resultaren contradicciones en la parte dispositiva, háyase o no pedido aclaración”.

La reforma es acertada porque el supuesto que allí se preveía tiene adecuada solución por la vía de la aclaratoria (65), reglada en el art. 102 del RLNPA (66) y escapa al ámbito propio de un remedio excepcional del tenor de un recurso de revisión (67). Además, el art. 22 de la LNPA, preexistente a la reforma, determinaba que el recurso extraordinario de revisión, en el supuesto del inc. a debía interponerse dentro del plazo de 10 días de notificado el acto administrativo, esto cuando aún no estaba firme ya que en ese lapso era posible su impugnación mediante el recurso de reconsideración (art. 84, del RLNPA). Por tal motivo, no se verificaba el presupuesto elemental para la admisibilidad de la revisión, como es la firmeza del acto impugnado (68).

II.10. Legitimación para recurrir

Con la reforma a la LNPA se amplía la legitimación activa (69) al abandonarse la tradicional fórmula “derecho subjetivo” e “interés legítimo” (70), que tantas dificultades había

generado, y reemplazarse por una mucho más laxa y sencilla, como es la de la afectación o lesión *derechos o intereses jurídicamente tutelados*, usada en diversos pasajes de la LNPA (arts. 1° bis, inc. a), apart. (i); 9°, incs. a y d, 23 y 24), y cuyo origen se encuentra en el Código Contencioso Administrativos de la Provincia de Buenos Aires (art. 13) (71) y en el Código Contencioso Administrativo y Tributario de la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 6°) (72).

Concorde con lo dispuesto en la LNPA, por el dec. 695/2024 se sustituyeron las referencias que se efectuaban en el RLNPA al derecho subjetivo y al interés legítimo, en los arts. 3°, para determinar la legitimación genérica de las personas en el procedimiento administrativo, y 74 y 84 para interponer recursos administrativos.

II.11. Interrupción del plazo de prescripción por la presentación de recursos administrativos

Una cuestión clave para la protección de los derechos de las personas y la seguridad jurídica que con anterioridad a la reforma había despertado opiniones dispares en la doctrina y también en los tribunales, debido a la redacción de las normas que la regulaban (arts. 1°, inc. e, aparts. 7 y 9), es el efecto que provoca la presentación de un reclamo o un recurso administrativo sobre el curso del plazo de prescripción (73).

(65) CAMPOLIETI, Federico, “El recurso de revisión”, AA.VV., Procedimiento administrativo, TAWIL, Guido S. (dir.), Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2009, p. 445.

(66) El art. 102 del RLNPA prescribe: “Dentro de los cinco [5] días computados desde la notificación del acto definitivo podrá pedirse aclaratoria cuando exista contradicción en su parte dispositiva, o entre su motivación y la parte dispositiva o para suplir cualquier omisión sobre alguna o algunas de las peticiones o cuestiones planteadas. La aclaratoria deberá resolverse dentro del plazo de cinco [5] días”.

(67) HUTCHINSON, Tomás, “Ley nacional de procedimientos administrativos. Ley 19.549. Comentada, anotada y concordada con las normas provinciales”, Astrea, Buenos Aires, 1985, t. I, p. 433.

(68) Cfr. GORDILLO y DANIELE, ob. cit. p. 231; HUTCHINSON, “Ley nacional de procedimientos administrativos. Ley 19.549. Comentada, anotada y concordada con las normas provinciales”, ob. cit., t. I, p. 433.

(69) MONTI, Laura M., “Modificaciones a la ley 19.549 en cuanto a control judicial”, RDA 2024-156, 3.

(70) Explica Mairal que “[l]a LPA no resolvió expresamente el interrogante de la legitimación. En sus arts. 1°, inc. f) i), y 7°, inc. d), la LPA recogió los conceptos de dere-

cho subjetivo e interés legítimo a los efectos del procedimiento administrativo, pero no los definió; su art. 24 limitó la revisión del acto general a los casos en que se afecte o pueda afectar un derecho subjetivo, mientras que el art. 23, al referirse a la revisión del sodio Individual, no contuvo igual imitación, lo que planteaba la posibilidad del argumento a contrario”. (MAIRAL, Héctor A., “Control judicial de la Administración Pública”, La Ley, Buenos Aires, 2021, p. 241; ver: CANDA, Fabián O. “La legitimación en el procedimiento administrativo nacional”, AA.VV., Procedimiento y proceso administrativo, CASSAGNE, Juan Carlos (dir.), LexisNexis Abeledo-Perrot y UCA, Buenos Aires, 2005, p. 129 y ss.).

(71) Ver: CASSAGNE, Juan Carlos y PERRINO, Pablo Esteban, “El nuevo proceso contencioso administrativo en la Provincia de Buenos Aires”, LexisNexis, Buenos Aires, 2006, p. 149 y ss.

(72) MAIRAL, Héctor A. y VERAMENDI, Enrique V., “La reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo”, LA LEY, 2024-C, 459.

(73) Mientras que, para una posición el reclamo administrativo lo suspendía y el recurso lo interrumpía, otra postura sostenía que en ambos supuestos el efecto era el

En el nuevo art. 1° bis, inc. g, apart. (i), de la LNPA, incorporado por el art. 25 de la ley 27.742, se regula acertada y razonablemente este tópico. Allí se dispone que “la interposición de reclamos o recursos administrativos interrumpirá el curso de todos los plazos legales y reglamentarios aplicables, inclusive los relativos a la caducidad y prescripción, aunque aquellos hubieren sido mal calificados, adolezcan de defectos formales insustanciales o fueren deducidos ante órgano incompetente”. Y, seguidamente, de manera muy precisa se determina que “[l]os efectos interruptivos permanecerán hasta que adquieran firmeza en sede administrativa, según corresponda: (a) el acto administrativo que ponga fin a la cuestión; (b) el acto administrativo que declare la caducidad del procedimiento administrativo; o (c) el acto administrativo que haga lugar al pedido de desistimiento del procedimiento o del derecho”.

De tal modo, no cabe duda de que la articulación de un recurso administrativo procedente (incluyendo los de naturaleza optativa) acarrea la interrupción del plazo de prescripción pertinente.

II.12. El silencio negativo no produce el reinicio del plazo de prescripción

Como consecuencia de lo dispuesto en el art. 1° bis, inc. g, apart. (i), de la LNPA, antes transcripto y en virtud de la modificación efectuada por el art. 45 de la ley 27.742 al art. 26 de

interruptivo, ya sea porque se entendía que en el régimen de la LNPA la interrupción y suspensión tenían el mismo o alcance o con sustento en las normas de la legislación civil que establecen que la presentación de la demanda interrumpe el curso de la prescripción. Otra postura afirmaba que el efecto suspensivo o interruptivo sobre los plazos sólo lo provocaban los reclamos o recursos que eran necesarios para habilitar la instancia judicial (ver: DURAND, Julio César, “El efecto del reclamo administrativo previo sobre el curso de la prescripción liberatoria”, AA.VV., Procedimiento y proceso administrativo, CASSAGNE, Juan Carlos (dir.), LexisNexis Abeledo-Perrot y UCA, Buenos Aires, 2005, p. 175 y ss. y CANDA, Fabián Omar, “La incidencia del procedimiento administrativo sobre el plazo de prescripción de la acción contencioso administrativa”, AA.VV., Cuestiones de Procedimiento Administrativo, Rap, Buenos Aires, 2006, p. 103 y ss.; GARCÍA PULLÉS, Fernando R., “Influencia sobre el plazo de prescripción del sistema de habilitación de instancia en el contencioso administrativo”, LA LEY, 2016-F, 755).

la LNPA, no puede sostenerse que rechazado un recurso por silencio administrativo se reinicia el cómputo del plazo de prescripción, tal como lo había sostenido la Procuración del Tesoro de la Nación en un famoso dictamen de 08/08/2018 (74).

A dicha lógica conclusión se arriba con facilidad ni bien se advierte que, en la primera de las disposiciones citadas no se incluye al silencio negativo como una de las causales que dan lugar al reinicio del curso del plazo de prescripción, que fue interrumpido por la articulación de un recurso o reclamo administrativo. Ello es totalmente razonable ya que el silencio negativo no produce la finalización del procedimiento, pues la obligación de la Administración de resolver en forma expresa (75) no cesa por la existencia del silencio desestimatorio. En tal sentido, en el art. 63 del RLNPA, modificado por el art. 25 del dec. 695/2024, al regularse los modos de conclusión de los procedimientos no se menciona al silencio negativo. Por lo demás, como bien se ha señalado, “al prescribir que los efectos de la interrupción se mantienen hasta que cualquiera de esos actos quede firme, el art. 1° bis, inc. g, apart. (i) de la LNPA impide sostener que, luego de la configuración del silencio negativo, se reinicie el curso del plazo de prescripción. Es que el silencio administrativo negativo lejos está de poder equipararse al acto administrativo que pone fin al procedimiento; solamente, se trata

(74) Dictámenes: 306, p. 194. En dicha ocasión, el máximo organismo asesor afirmó que, en la vía recursiva, el silencio administrativo se configura automáticamente, pues una vez transcurrido el plazo normativo para la resolución del respectivo recurso, no se debe presentar pronto despacho para generar la denegatoria tácita. Adujo, asimismo, que el art. 26 de la LNPA al decir sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción, permite afirmar que, a partir del silencio denegatorio, cesan las causales interruptivas o suspensivas del curso de la prescripción y se produce el reinicio o la continuación de su cómputo, según el caso. Una vez producido el silencio negativo, el particular está en condiciones de iniciar la demanda en cualquier momento, con el límite del plazo de prescripción.

(75) La obligación de resolver integra el derecho constitucional de tutela administrativa efectiva, el cual no se agota con la posibilidad de que las personas sean oídas y produzcan prueba, sino que conlleva también el dictado de una resolución fundada, tal como determina el art. 1° bis, inc. a) aparts. (iii) y (iv) de la LNPA (CASSAGNE, Juan Carlos y PERRINO, Pablo E., “El acto administrativo en la Ley de Bases”, LA LEY del 17/09/2024 y RDA 2024-155, 273).

de una ficción legal que habilita al particular a acceder a la instancia judicial” (76).

Concorde con lo dicho, por la ley 27.742 se cambió la redacción del art. 26, y se suprimió la frase, que después de disponer que la demanda podría iniciarse en cualquier momento cuando se configurara el silencio previsto en el art. 10 de la LNPA, decía “y sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción”. El texto actual establece con toda claridad: “La demanda podrá iniciarse en cualquier momento cuando se configure el silencio de la Administración”.

(76) PERRINO, Juan Pablo, “Principales reformas introducidas por la Ley de Bases al instituto del silencio administrativo”, RDA 2024-155, 158.

Con la supresión efectuada y lo dispuesto en el art. 1° *bis*, inc. g, apart. (i), no hay duda acerca de que producido el rechazo de un recurso administrativo por silencio no se reinicia el plazo de prescripción.

II.13. Denuncia de ilegitimidad

Por último, en el art. 1° *bis*, inc. h, de la LNPA, texto según el art. 25 de la ley 27.742, se mantiene casi modificaciones la regulación de la denuncia de ilegitimidad. La única novedad es que se establece un plazo concreto y límite, de 180 días a contar desde la notificación del acto, para desestimar una denuncia de ilegitimidad por existir “abandono voluntario del derecho” cuando están “excedidas razonables pautas temporales”.