

LA APLICACIÓN DE LA LEY NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL ÁMBITO DEL PODER LEGISLATIVO NACIONAL A PARTIR DE LA SANCIÓN DE LA LEY DE BASES

JUAN MANUEL HUBEÑAK
Especialista en Derecho Administrativo
Económico, Universidad Católica Argentina.

SUMARIO: 1. Breve introducción. 2. El ámbito de aplicación de la LNPA a partir de la Ley de Bases. 3. El ejercicio de actividad materialmente administrativa por parte de órganos y organismos del Poder Legislativo Nacional. 4. La aplicación de las disposiciones de la LNPA a la actividad materialmente administrativa del Poder Legislativo Nacional luego de la sanción de la Ley de Bases. 5. Reflexiones finales.

I. BREVE INTRODUCCIÓN

Es sabido que la Ley 27.742¹, denominada Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (en adelante, Ley de Bases), incluyó, dentro su amplio y heterogéneo contenido, una modificación sustancial de varias disposiciones de la Ley Nacional 19.549 de Procedimientos Administrativos (en adelante LNPA)².

En efecto, transcurridos 23 años desde la última reforma de su texto³, con la sustitución de la redacción de 24 artículos y la incorporación de 3 nuevos (como

1 B.O. 08/07/24.

2 B.O. 27/04/72.

3 Antes de la reforma de la Ley de Bases, la LNPA (1972) fue modificada a través de las Leyes 21.686 (1977), 25.344 (2000) y el Decreto 1023/21. Por la primera de esas normas, se sustituyó la redacción de varios artículos (1º, 9º, 15, 17, 25, 28, 30 y 32), mientras que por la segunda, únicamente se modificó la regulación del reclamo administrativo previo a la demanda judicial (arts. 30 a 32 de la LNPA). Finalmente, por intermedio del art. 36 del citado Decreto 1023/21, se incorporó como último párrafo del art. 7º de la LNPA que “los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en el Sector Público Nacional se regirán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación directa de las normas del presente título, en cuanto fuere

bises)⁴, se han efectuado cambios en todos los títulos de la LNPA. Aquellos abarcan desde el ámbito de aplicación hasta los principios fundamentales y requisitos del procedimiento administrativo, el régimen del acto administrativo, el instituto de las vías de hechos, el sistema recursivo administrativo y de impugnación judicial de actos administrativos –incluidos los dictados durante la ejecución contractual–, entre otros. El contenido, por sí solo, evidencia el tenor de la modificación efectuada al procedimiento administrativo general o común que regula el cauce formal de la actuación administrativa.

Luego de ello, con la finalidad de adecuar el contenido del Reglamento de Procedimientos Administrativos (en adelante RPA), aprobado por el Decreto 1759/72⁵ (t.o. 2017), a la nueva normativa sancionada, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto 695/24⁶, por cuyo Anexo I se aprobó la reglamentación del Capítulo III del Título II de la Ley de Bases, referido al procedimiento administrativo⁷.

Por su parte, en forma casi inmediata a la entrada en vigencia de la Ley de Bases, destacados doctrinarios⁸ emitieron sus opiniones sobre los alcances e implicancias que se advierten de la reforma de la LNPA. A partir de ese entonces, sin lugar a dudas, se iniciará una profusa publicación de nuevos trabajos de doctrina sobre la temática⁹, que, sumados a las opiniones que vayan emitiendo los órganos de asesoramiento jurídico de los poderes del Estado (y, seguramente, en algún momento, de la Procuración del Tesoro de la Nación) en la práctica diaria

pertinente”. Sin embargo, este párrafo fue suprimido a partir de la modificación del mencionado art. 7º dispuesta por la Ley 27.742 (art. 27).

4 La Ley 27.742 modificó la redacción de 24 artículos de la LNPA (1º, 4º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 y 32), reemplazó el nombre de la sección “Revisión” del Título III de la Ley 19.549 por el nombre de Prescripción (art. 39 de la Ley de Bases) e incorporó 3 artículos nuevos (1º bis, 8º bis y 25 bis).

5 B.O. 27/04/72.

6 B.O. 05/08/24.

7 El Decreto 695/24 fue emitido con fundamento en los inc. 1º y 2º del art. 99 de la Constitución Nacional. En relación, el art. 236 de la Ley de Bases, establece: “Salvo para los casos en que se establezca un plazo específico, el Poder Ejecutivo nacional reglamentará la presente ley en un plazo máximo de noventa (90) días a partir de su entrada en vigencia y dictará las normas complementarias, interpretativas o aclaratorias que resulten necesarias para su aplicación”.

8 MAIRAL, Héctor A. y VERAMENDI, Enrique E., “La Reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos”, *La Ley*, del 12 de julio de 2024; CASSAGNE, Juan Carlos y PERRINO, Pablo E., “El acto administrativo en la Ley de Bases”, *La Ley*, del 17 de septiembre de 2024; BEZZI, Osvaldo H. y ESPINOZA MOLLA, Martín R., “Comentarios preliminares a la Ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos. Con referencia especial a su impacto en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos”, *Revista El Derecho*, N° 8, agosto de 2024.

9 Recientemente se ha publicado una edición especial de la *Revista de Derecho Administrativo* (RDA), septiembre- octubre 2024 (155), dedicada íntegramente a la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos.

administrativa y, en su caso, a las decisiones que adopten los tribunales del fuero contencioso administrativo federal en las controversias que se planteen ante sus estrados, permitirán conocer con mayor precisión los alcances concretos de los cambios normativos producidos en la actividad materialmente administrativa.

Hecha esta sucinta referencia a modo de introducción, debo mencionar que el objetivo de este artículo es esbozar unas primeras consideraciones sobre los alcances y efectos que conlleva la inclusión expresa de la actividad materialmente administrativa que despliegan los órganos (y organismos) del Poder Legislativo Nacional dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Procedimientos Administrativos, conforme lo dispone la Ley de Bases.

2. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LNPA A PARTIR DE LA LEY DE BASES

Desde su sanción en el año 1972 hasta el 8 de julio de 2024, la LNPA preveía en su art. 1° que sus disposiciones se aplicaban a la Administración Pública nacional, centralizada y descentralizada –incluidos los entes autárquicos– y, al mismo tiempo, exceptuaba de su ámbito a los organismos militares y de defensa y seguridad.

La redacción de la norma no dejaba lugar a dudas sobre la adopción del denominado criterio subjetivo u orgánico¹⁰.

Con la modificación del art. 1° de la Ley 19.549 efectuada a través de la Ley de Bases¹¹, se amplió en forma expresa el ámbito de aplicación de la norma a resultas de la consagración de la denominada concepción o criterio objetivo o material como delimitante del concepto y alcances de la función, o, más precisamente, de la actividad materialmente administrativa. A tales fines, se ha seguido la opinión mayoritaria propiciada en la doctrina nacional¹², la jurisprudencia y

10 Al respecto, se ha sostenido que: "... Efectuada la aclaración precedente corresponde señalar que el art. 1° del decreto-ley de procedimientos administrativos ha adoptado un criterio subjetivo a los fines de delimitar su ámbito de aplicación; así es como el primer párrafo del art. 1° enuncia los órganos y entes que quedan comprendidos ..." (GORDILLO, Agustín (dir.), *Procedimiento Administrativo*, Buenos Aires, Lexis Nexis-Depalma, 2003, p. 6). En sentido similar, Halperin manifestó que: "La ley (dec.) 19.549, establece en su art. 1° un criterio orgánico o subjetivo, ya que en su ámbito de aplicación sólo alcanza al órgano administrativo, sin regular directamente la función administrativa que pueden desarrollar los órganos legislativo y judicial". (HALPERIN, David, "Análisis y comentarios de la Ley 19.549", en POZO GOWLAND-HALPERIN-AGUILAR VALDEZ-JUAN LIMA-CANOSA (dirs.) *Procedimiento Administrativo*, La Ley, 2012, T. III, p. 30). En esa misma inteligencia, consultar la opinión de CASSAGNE y PERRINO, ob. cit., nota 8, p. 10.

11 Art. 24 de la Ley 27.742.

12 Cassagne y Perrino resaltaron que una reforma importante de la ley de bases fue justamente la recepción de la concepción material de la función administrativa –basada en la doctrina de Marienhoff– tal como se desprende de la redacción del nuevo art. 1°. En efecto, los citados autores sostuvieron que: "Allí, al regularse el ámbito de aplicación de la LNPA, en los apartados (i) y (ii),

las prescripciones de la ley de procedimientos administrativos de la Ciudad de Buenos Aires y de numerosos códigos contencioso administrativos provinciales¹³.

se adopta un criterio objetivo de la función administrativa para delimitar el ámbito de aplicación de la LNPA, al prescribir la aplicación directa de sus normas a las actividades materialmente administrativas que lleven a cabo los órganos del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público” (CASSAGNE-PERRINO, ob. cit., p. 10 y nota 7).

Sobre la cuestión aludida, solo recordar brevemente que en doctrina se han postulado, en términos generales, tres (3) concepciones o criterios principales para definir que debe entenderse por “función administrativa”. Los mismos son: a) el orgánico o subjetivo b) el material, substancial u objetivo; y c) el mixto (para algunos residual). a) La concepción o criterio subjetivo, orgánico o formal tiene en cuenta a exclusivamente los órganos que se les asignan funciones administrativas. Adhieren a este criterio DIEZ, Manuel M., *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1976, T. I, pp. 200/1) y GARRIDO FALLA, F., *Tratado de derecho administrativo*, 4ª ed., Madrid, 1966, Vol. I, pp. 37/8). Según esta posición, la función administrativa que desarrollen los órganos legislativo y judicial no sería tal, sino legislativa o jurisdiccional, respectivamente; b) La concepción o criterio substancial, material u objetivo, la cual según palabras de Marienhoff, “considera a la Administración teniendo en cuenta la naturaleza jurídica interna de la actividad concreta desarrollada, con total prescindencia del órgano o del agente productor del acto o de la actividad. En ese orden de ideas, de acuerdo con este criterio, puede haber actividad ‘administrativa’, stricto sensu, no sólo en la que desarrolle o despliegue el órgano ejecutivo, que es a quien normal y preferentemente le están asignadas dichas funciones, sino también en la que, al margen de las suyas específicas, realicen los órganos legislativo y judicial”. (MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, T. I, 1982, p. 77). También siguen esta postura, entre otros, CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho administrativo*, 6ª ed. actualizada, T. 1, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2002, p. 79 y ss.) y SAYAGUES LASO, E., *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, 1987, T. I, p. 46); y c) La concepción o criterio mixto (o residual también), por su parte, recoge elementos de las dos concepciones anteriores. Su principal exponente es Gordillo, para quien función administrativa es “toda la actividad que realizan los órganos administrativos y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los hechos y actos materialmente legislativos y jurisdiccionales” (GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, 8ª ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, T.I., 2003, IX-7 y ss. y IX-30 y ss. Asimismo, siguen sus postulados COMADIRA, Julio R., *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2003, p. 123 y DROMI, José R., *Derecho Administrativo*, Ciudad Argentina, 2009, T. 1, pp. 141 y 152). Dentro del criterio mixto, se encuentra la postura de Barra, que distingue entre los conceptos de función y actividad. Entiendo al primero como la atribución de competencia otorgada por la norma constitucional a cada uno de los órganos supremos del Estado para que realicen sus actividades jurígenas sobre materias determinadas y preponderantemente conforme a un procedimiento típico y preestablecido, y al concepto de actividad como el resultado material de una conducta (BARRA, Rodolfo C., *Tratado de Derecho Administrativo*, Abaco, 1998, T. 1, p. 236 y ss. En sentido similar, LUQUI, Roberto E., “Algunas consideraciones sobre el concepto de administración pública”, *Rev. La Ley*, T. 151, pp. 1069, 1072 y ss.).

13 Art. 1º del Decreto 1510/97 de la Ciudad de Buenos Aires. En ese orden de cosas, se ha señalado que: “La modificación del ámbito de aplicación de la LNPA sigue el criterio adoptado por la Ley de Procedimientos de la Ciudad de Buenos Aires, en donde el ejercicio de función administrativa es la pauta determinante de su aplicación, y por tanto se incluye a los órganos legislativo y judicial y a los entes públicos –cuando ejercen potestades públicas otorgadas por leyes–”. Se puede consultar sobre la temática, ZILLI DE MIRANDA, Martha, “Acto Administrativo en la Ciudad de

Por su parte, es dable señalar que la actual redacción del art. 1° de la LNPA –según texto del art. 24 de la Ley de Bases– no fue objeto de reglamentación por parte del Decreto 695/24.

Vemos entonces, en primer término, que el legislador mantuvo la redacción originaria de la Ley 19.549, a partir de lo cual sus normas resultan aplicables en forma directa a la Administración Pública nacional –centralizada y descentralizada–, con el agregado ahora que lo allí dispuesto lo es sin perjuicio de lo que dispongan las leyes especiales. De este modo, para el complejo orgánico constitutivo de la Administración Pública se ratifica la adopción del criterio subjetivo u orgánico, en la medida en que el Poder Ejecutivo ejercita, preponderantemente, la función administrativa.

En segundo término, de acuerdo a los términos dispuestos en el sub-inc. (ii) del inc. a) del art. 1°, a partir del 9 de julio de 2024 las disposiciones de los 4 Títulos de la LNPA se aplican directamente a los órganos de los Poderes Legislativo, Judicial y al Ministerio Público cuando los mismos ejercen la llamada actividad materialmente administrativa, y es este último presupuesto el determinante para tornar obligatorio la utilización de los términos de esa norma.

Luego de ello, en el inc. (b) del aludido art. 1°, se establece la aplicación supletoria de los Títulos I, II y III de la LNPA (se excluye de esta manera el título IV sobre la impugnación judicial de los actos administrativos) a: (i) a los entes públicos no estatales, a las personas de derecho público no estatales y a personas privadas, cuando ejerzan potestades públicas otorgadas por leyes nacionales¹⁴, y (ii) a los procedimientos administrativos regidos por leyes especiales que llevan a cabo los órganos y entes de la Administración Pública centralizada y descentralizada, y los órganos de los Poderes Legislativo, Judicial y del Ministerio Público de la Nación.

Para estos últimos supuestos mencionados se recepta en forma palmaria el criterio objetivo o material, en la medida que la aplicación del régimen del procedimiento general dependerá del ejercicio de una actividad materialmente

Buenos Aires”, en *Acto y Reglamento Administrativo*, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho, Rap, 2002 p. 633/4.

14 La CSJN ha resuelto que los entes públicos no estatales, en determinados casos y siempre que una norma les delegue en forma circunstanciada el cumplimiento de fines públicos que originariamente pertenecen al Estado, pueden dictar actos administrativos, quedando sujetos al régimen de procedimientos administrativos (Fallos 311:1974 y 315:1830). Sobre el ejercicio de función administrativa por parte de entes públicos no estatales ampliar en IVANEGA, Miriam M., “Actos Administrativos de Entes Públicos No Estatales”, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho, Rap, 2002, p. 403/15, y MONTI, Laura M. y MURATORIO, Jorge I., “La aplicación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos a los actos de los entes públicos no estatales”, *Revista de Derecho Administrativo*, Depalma, N 14, septiembre-diciembre, 1993, p. 517. Con relación a las personas privadas en ejercicio de actividad materialmente administrativa a raíz de una “delegación transestructural de cometidos públicos” ver BARRA, Rodolfo C., “Los sujetos auxiliares de la administración en el contrato de obra pública”, *La Ley*, 1982-D, 356.

administrativa o de un potestad pública, previamente delegada o transferida –siendo que, en esencia, el ejercicio de una potestad pública implica el desarrollo de una actividad materialmente administrativa–. Así las cosas, la diferencia –entre ambos incisos– está dada por el carácter directo o supletorio de aplicación de la LNPA según se trate o no de órganos del Estado Nacional, y, de acuerdo a ello, serán los títulos aplicables de la ley.

A su vez, un cambio importante de temperamento se advierte en el caso de los organismos militares y de defensa y seguridad, toda vez que con la sanción de la Ley de Bases se invierte completamente el criterio original previsto en la LNPA al preverse que sus disposiciones les serán directamente aplicables, salvo en aquellas materias regidas por leyes especiales y en cuestiones que el Poder Ejecutivo excluya por estar vinculados a la disciplina y al desenvolvimiento técnico y operativo de las respectivas fuerzas, entes u organismos (inc. *d*) del art. 1º)¹⁵.

De este modo, del texto de los incs. *a*), *b*) y *d*) del art. 1º, es posible inferir una marcada intención legislativa de reforzar la condición de régimen general o común de la función o actividad materialmente administrativa que reviste la LNPA, mediante la *expansión* de sus términos –tanto en forma directa como supletoria– hacia actividades administrativas desarrolladas por órganos, organismos y personas jurídicas que hasta la sanción de la Ley de Bases no se encontraban incluidas –en forma explícita– dentro de sus alcances.

A contrario sensu, se excluyó expresamente del ámbito de la LNPA a todo el denominado “sector empresario y societario” (en sentido amplio) del Estado Nacional –cualquiera sea su tipología jurídica¹⁶– y al “sector bancario oficial y financiero” del Estado Nacional (inc. *c*) del art. 1º)¹⁷. En rigor, se trata de una exclusión expresa¹⁸ que ciertamente se condice con el hecho que tanto las empresas públicas –también en un sentido amplio siguiendo en ello a Gordillo– como los bancos oficiales adoptan generalmente figuras de derecho privado (salvo el Banco de la Nación Argentina) y si bien desde un punto de vista eminentemente fiscalista o contable integran el Sector Público Nacional (art. 8º de la Ley

15 Sobre la aplicación de la LNPA a los organismos militares y de defensa y seguridad consultar COMADIRA, Julio R, *Procedimientos Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos Anotada y comentada*, La Ley, 2002, T. I, pp.13/32.

16 Se excluyó de la aplicación de los términos de la LNPA a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y a todas aquellas otras sociedades y demás organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga, directa o indirectamente, participación total o mayoritaria, en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

17 La norma dispone que la LNPA no se aplica al Banco de la Nación Argentina ni a cualquier otra entidad financiera o bancaria de titularidad del Estado Nacional.

18 La exclusión –expresa– veda cualquier intento de recurrir a las técnicas de la analogía o de la supletoriedad para pretender aplicar alguna disposición de la LNPA.

24.146), no ejercen actividad materialmente administrativa ni tienen atribuidas –en principio– potestades públicas, por lo que su relación con terceros se regía por el derecho privado y a partir de lo dispuesto en la Ley de Bases, continuará rigiéndose por ese mismo¹⁹. En esa inteligencia, es dable agregar que tanto lo dispuesto en el art. 149 del CCyCN²⁰ como la circunstancia –no menor– que todas las sociedades y empresas con participación estatal –independientemente de su tipo o forma societaria– deban transformarse dentro del plazo otorgado a tal fin²¹ en sociedades anónimas en los términos de la Ley 19.550 (art. 48 del Decreto 70/23²²), otorga también sustento a la exclusión dispuesta²³.

Finalmente, mencionar que en el último párrafo de ese mismo inciso c) del art 1º, se otorga al Jefe de Gabinete de Ministros la facultad de someter controversias (vinculadas a los sectores aludidos en el párrafo anterior) al ámbito del derecho público siempre que para la solución del caso, conforme con el derecho en juego, resulte relevante la aplicación de una norma o principio de derecho público, en cuyo caso se deberá contar con el previo dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación y la petición debe haber sido formulada por el interesado.

3. EL EJERCICIO DE ACTIVIDAD MATERIALMENTE ADMINISTRATIVA POR PARTE DE ÓRGANOS Y ORGANISMOS DEL PODER LEGISLATIVO NACIONAL

No existen en la actualidad discrepancias doctrinarias en torno a que la actividad estatal se canaliza a través del ejercicio de las funciones administrativa,

19 Ver al respecto VILLATA, Ricardo A., “Modificaciones de la Ley Bases a la normativa nacional de procedimientos administrativos”, *La Ley*, publicado en ADLA 2024-8, 90, p. 2.

20 Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN). El art. 149 establece que: “Participación del Estado. La participación del Estado en personas jurídicas privadas no modifica el carácter de éstas. Sin embargo, la ley o el estatuto pueden prever derechos y obligaciones diferenciados, considerando el interés público comprometido en dicha participación”.

21 Art. 51 Decreto 70/23.

22 B.O. 21/12/23.

23 El art. 48 del Decreto 70/23 establece las tipologías comprendidas dentro del alcance de la norma (Empresas del Estado que no tengan una forma jurídica societaria, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones societarias donde el Estado nacional tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias y no se encuentren constituidas como sociedades anónimas), y prescribe a su vez que las sociedades anónimas transformadas estarán sujetas a todos los efectos a las prescripciones de la Ley General de Sociedades 19.550 (t.o. 1984) y sus modificatorias en igualdad de condiciones con las sociedades sin participación estatal y sin prerrogativa pública alguna. En tal sentido, el art. 50 del citado Decreto 70/23 prevé que: “Las empresas en las que el Estado nacional sea parte accionista no gozarán de ninguna prerrogativa de derecho público ni podrá el Estado Nacional disponer ventajas en la contratación o en la compra de bienes y servicios, ni priorizar u otorgar beneficios de ningún tipo, alcance o carácter en ninguna relación jurídica en la que intervenga”.

legislativa y judicial, y que, en rigor, “las atribuciones de las funciones a los órganos (del Estado) no constituyen división de poder sino distribución de funciones”²⁴.

Es en el marco de esa distribución de funciones que el Poder Legislativo Nacional tiene constitucionalmente asignada la titularidad y el ejercicio de la denominada función legislativa²⁵, que consiste en la elaboración y el dictado de normas jurídicas generales –leyes– de acuerdo con el procedimiento constitucionalmente establecido a tal fin (arts. 44 a 75 de la Constitución Nacional, CN).

Al mismo tiempo, para el cumplimiento de esa función primordial, los distintos órganos y organismos que componen o integran la estructura administrativa de ese poder del Estado (órgano legislativo o legiferante)²⁶ llevan diariamente a cabo actividades que resultan pasibles de ser consideradas administrativas de acuerdo con la concepción o el criterio material u objetivo al que se hizo mención²⁷. Sin perjuicio de lo cual se debe resaltar que el ejercicio de la actividad materialmente administrativa tiene el exclusivo fin de soportar la función específica de legislar, es decir, que administran para su propio consumo. Por tal motivo, se ha sostenido que la ejecución de esa actividad administrativa resulta complementaria de la principal²⁸.

24 MARIENHOFF, Miguel, *Derecho Administrativo*, ob. cit., T. I, p. 34. Ver CSJN, Fallos: 315:2990, “Rodríguez Varela”, 23/12/1992.

25 DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Ciudad Argentina, 2009, T. 1, p. 146. Ver también CANOSA, Armando N., *Procedimiento Administrativo. Recursos y Reclamos*, Astrea-Ediciones RAP, T. 1, p. 2. Para profundizar sobre la temática, consultar MENEM, Eduardo, *Derecho Procesal Parlamentario*, Thompson-Reuters La Ley, 2020, y MIDON, Mario A, *Organización y funcionamiento del Congreso de la Nación Argentina. Legislaturas de la Provincia de Buenos Aires y de la CABA. Constituciones Sudamericanas*, Hammurabi-José Depalma Editor, 2012.

26 La estructura administrativa u organigrama de la Cámara de Diputados de la Nación puede consultarse en esta página <https://www.diputados.gov.ar/institucional/autoridades/index.html>. En el caso del Senado de la Nación, cotejar <https://www.senado.gov.ar/autoridades>.

27 La actividad materialmente administrativa o la *Administración* ha sido definida como “la actividad permanente, concreta y práctica, del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran” (MARIENHOFF, Miguel, ob. cit., T. I, p. 40). Ampliar sobre el punto en SORIA, Daniel F., “Control Judicial de los actos administrativos del órgano legislativo”, La Ley 1988-B, 580. Con el mismo criterio, García Pulles sostiene que: “Pero la admisión sobre la existencia de algunos actos políticos no impide advertir que, por regla general, la actividad intra-órgánica e interórgánica de los órganos legislativo y judicial se presenta como una organizadora de elementos para la acción posterior, que reúne los caracteres típicos de la función administrativa”. (GARCIA PULLES, Fernando, “Actividad administrativa interna, interorgánica e interadministrativa”, en *Acto y Reglamento Administrativo*, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho, Rap, 2002, p. 338). Por su parte, Gordillo tiene dicho que: “Similantemente, los órganos legislativos no realizan función jurisdiccional sino sólo la suya propia –legislativa– y además la administrativa; toda la actividad del Congreso que no sea producción de leyes constituirá pues un procedimiento administrativo”. (GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, p. IX-7).

28 CANOSA, Armando N., ob. cit., pp. 9 y 15.

De este modo, el desarrollo de actividad administrativa requiere de la existencia previa de una estructura orgánica, la cual es factible de ser asemejada a un aparato administrativo o Administración Pública (aunque, por supuesto, de menor extensión). Para algunos autores, este último concepto abarca no solo a la Administración estatal (órganos del Poder Ejecutivo) sino también a los órganos integrantes de los otros Poderes del Estado (Legislativo y Judicial), en cuanto realicen esa actividad sustancial de ejecución práctica y gestión inmediata de cometidos estatales²⁹. Es así entonces que para su gestión administrativa diaria asociada a la función legislativa, el órgano se estructura en forma jerárquica –símil al órgano ejecutivo–, a través de distintas dependencias (u órganos internos), con funciones administrativas asignadas.

En ese sentido, se ha sostenido que al “margen de la tarea parlamentaria que le toca desempeñar, el presidente del órgano legislativo dirige un complejo orgánico especial”, al que le incumbe una tarea singular y diferente de aquel (cuerpo legislativo)”³⁰.

Ahora bien, el ejercicio específico de la actividad administrativa por parte del órgano legislativo necesariamente se instrumenta a través de un procedimiento administrativo –que le sirve de cauce formal–, y se traduce en la emisión de distintos hechos, actos de carácter interorgánico y, en menor medida, en actos administrativos, los cuales –en su mayoría– producen efectos en sus empleados en el marco de la relación de empleo legislativo³¹ y, en algunos casos, en los administrados³². El carácter administrativo de tales actos ha sido reconocido casi

29 DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Ciudad Argentina, 2009, pp. 153/4. Este criterio (amplio desde el punto de vista orgánico) de Administración Pública es similar al propiciado por Marienhoff.

30 SORIA, Daniel, ob. cit., y SOLER, Analía, “El acto administrativo y la función materialmente administrativa (Los actos administrativos del Congreso, del Poder Judicial y de los órganos extrapoderes)”, en TAWIL, Guido S. (dir.), *Acto Administrativo*, Abeledo Perrot, 2014, p. 168.

31 CANOSA, Armando N., ob. cit., pág. 8 y ss.

32 Canosa, siguiendo en esto a Bianchi, sostiene que la actividad administrativa –complementaria– de los órganos superiores de los Poderes Legislativo y Judicial se desarrolla hacia adentro, a diferencia de la órbita del Poder Ejecutivo que es hacia afuera (CANOSA, Armando N., ob. cit. 15, y BIANCHI, Alberto B., “Anotaciones sobre los conceptos de administración pública y función administrativa”, *El Derecho*, T.129-276). Si bien coincide con ambos autores en el sentido que la actividad del órgano legislativo se traduce mayoritariamente “hacia adentro” (por ejemplo, una sanción a un empleado legislativo), también –aunque en menor medida– los órganos superiores de ese poder dictan algunos actos de alcance particular y general que surten efectos “hacia afuera” (como ser, por ejemplo, la adjudicación de contrataciones, el otorgamiento de becas o subsidios, la reglamentación sobre el ingreso de terceros a sus dependencias).

en forma unánime por la doctrina nacional (Marienhoff³³, Cassagne³⁴, Fiorini³⁵, Gordillo³⁶ y Comadira³⁷, entre otros), con la excepción de Diez³⁸.

En esa misma línea, tanto la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) como los tribunales del fuero Contencioso Administrativo Federal se han pronunciado en favor del carácter administrativo de los actos dictados por órganos y organismos del Poder Legislativo Nacional en ejercicio de actividad materialmente administrativa³⁹.

Asimismo, en varios ordenamientos procesales administrativos provinciales se reconoce la existencia de actos administrativos emanados de autoridades legislativas (y judiciales) y su revisión judicial⁴⁰. Con relación a la Ciudad de

33 Marienhoff ha sostenido que: “Los actos administrativos que concreten la respectiva actividad del Congreso o del Poder Judicial hállese sometidos, en general, a los mismos principios jurídicos que regulan esa especie de actos cuando provienen del Ejecutivo. Por eso, por ejemplo, los ‘reglamentos’ internos que emiten los Poderes Legislativo y Judicial (Constitución Nacional, arts. 58 y 99), son, asimismo, ‘administrativos’. Como consecuencia de lo expuesto, el concepto de ‘acto administrativo’ no sólo comprende los actos de esa índole emitidos por el Ejecutivo, sino también los de igual naturaleza emitidos por los órganos Legislativo y Judicial. Es la consecuencia lógica de la concepción ‘objetiva’, ‘material’ o ‘sustancial’ de Administración Pública”. (MARIENHOFF, Miguel S., ob. cit., T. II, p. 219).

34 CASSAGNE, Juan Carlos, “Acto y Reglamento en la Ley nacional de Procedimientos Administrativos”, en Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, *RAP*, 2002, p. 18.

35 FIORINI, Bartolomé A, ob. cit., pp. 417/8.

36 GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, 5ª ed., Fundación de Derecho Administrativo, 1998, T. 1., p. IX-5.

37 COMADIRA, Julio R., *Derecho Administrativo. Acto Administrativo. Procedimiento Administrativo. Otros Estudios*, Lexis Nexis-Abeledo-Perrot, 2003, p. 40.

38 DIEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1965, T. II, p. 207.

39 Ver CSJN “Persoglia (Fallos: 311:260, del 10/03/1988), “Aranzazu” (Fallos: 317:683, del 23/06/1994), “Barneda” (Fallos: 321:2373, del 27/08/1998), y “Konh Loncarica” (Fallos: 322:2075, del 07/09/1999). Por su parte, en el fuero Contencioso Administrativo Federal se sostuvo que: “Frente a ello, la jurisprudencia ha dicho: Si bien es cierto que el Congreso nacional está excluido en forma implícita del ámbito de aplicación de la ley 19549 y su decreto reglamentario, no es desdeñable el argumento, según el cual resulta inevitable cubrir el vacío derivado de la falta de normas procedimentales en ese ámbito, mediante la aplicación analógica de aquéllas dictadas para el poder administrativo por excelencia, esto es, el Ejecutivo”. (CNCAF, Sala III, “Llanos Carlos Roberto c. Estado Nacional –Congreso de la Nación– s/ordinario”, del 02/11/1982 (La Ley, 1983-D, 643, 36.460-S). Ver también CNCAF, Sala IV, “González”, del 02/06/92 y Sala IV “Persoglia” del 11/08/1994, entre otros. Ampliar jurisprudencia sobre la materia en BUTELER, Alfonso, “La actividad administrativa del Poder Legislativo y del Poder Judicial en la Jurisprudencia de la Corte”, *La Ley*, 2008-A, 1029, y RENELLA, María Paula, “Procedimientos Administrativos en el ámbito Parlamentario” (Capítulo XVIII) en *Procedimiento Administrativo* La Ley, T. IV, p. 1080.

40 Códigos de Mendoza, Ley 3918 (1973), art. 43; Formosa, Ley 584 (1978), art. 53; Neuquén, Ley 1305 (1981), art. 47; Catamarca, Ley 2403 (1971), art. 1º; Chaco, Ley 848 (1967),

Buenos Aires, ya hemos hecho mención el art. 1° del Decreto 1510/97 (Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires), que prescribe que esa normativa se aplica a los órganos legislativo y judicial de la ciudad en ejercicio de función administrativa.

Finalmente, señalar que, a partir de la modificación dispuesta por la Ley de Bases, la actividad materialmente administrativa desplegada por los distintos órganos del Poder Legislativo Nacional en el ejercicio de sus cometidos deberá canalizarse de acuerdo con las normas que regulan el procedimiento administrativo general (LNPA), sea en forma directa o supletoria (o quizás analógica), como veremos seguidamente.

4. LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LA LNPA A LA ACTIVIDAD MATERIALMENTE ADMINISTRATIVA DEL PODER LEGISLATIVO NACIONAL LUEGO DE LA SANCIÓN DE LA LEY DE BASES

La Ley 19.549 de 1972 no incluyó en su ámbito de aplicación a las actividades materialmente administrativas ejecutadas por órganos del Poder Legislativo Nacional (art. 1°), ni tampoco lo hicieron sus normas modificatorias y/o reglamentarias posteriores.

Fue así que la adopción del señalado criterio subjetivo u orgánico en el texto del art. 1° de la LNPA condujo a afirmar que existía una exclusión implícita en torno a la aplicación de sus disposiciones en el ámbito de los Poderes Legislativo (y Judicial) cuando sus órganos realizaban actos característicos de gestión administrativa⁴¹.

Ante esa situación, los tribunales del fuero contencioso administrativo federal recurrieron a la aplicación analógica de la LNPA en oportunidad de resolver los casos que –sobre el asunto– fueron sometidos a su consideración⁴².

Asimismo, la Procuración del Tesoro de la Nación expresó que los principios fundamentales del procedimiento administrativo resultan aplicables no solo en la esfera del Poder Ejecutivo sino también a la actividad administrativa que desarrollan los Poderes Legislativo y Judicial, y que frente a la ausencia de

art. 1°, Córdoba, Ley 7182 (1984), arts. 1° y 14, inc. a, 2, Corrientes, Ley 4106 (1986), art. 60, inc. 2° en conc. arts. 1°, 35; Buenos Aires, Ley 12.008 (1997), art. 1°; Entre Ríos, Ley 7061 (1983), art. 53; La Pampa, Ley 952 (1979), art. 34; Misiones, Ley 95 (2009), art. 64; Neuquén, Ley 1305 (1981), art. 47; Santa Cruz, Ley 2600 (2001), art. 59; y Tierra del Fuego, Ley 133 (1994), art. 34.

41 CNCAF, Sala III, in re “Carmas S.R.L”, del 22/02/2000 (referido al Poder Judicial).

42 CNCAF, Sala III, in re “Llanos, Carlos A. c/Gobierno Nacional- Congreso de la Nación”, del 2/11/1982, y Sala IV, in re “González, Claudio Luis v. Estado nacional - Honorable Senado de la Nación s/juicio de conocimiento”, del 02/06/1992, y jurisprudencia mencionada en la nota 38.

normas que regulen el procedimiento administrativo de éstos, cabe recurrir a la aplicación analógica de las existentes en el ámbito del Poder Ejecutivo⁴³.

En este aspecto, con la reforma del art. 1° de la LNPA, se ha pasado de un criterio interpretativo basado en la analogía a uno sustentado en la aplicación de manera directa de sus 4 títulos en los supuestos del sub-inc. (ii) del inc. (a).

Subsiguientemente, entonces, deviene necesario efectuar una serie de consideraciones sobre los alcances que entiendo conlleva la aplicación de las disposiciones de la LNPA en el ámbito de actuación administrativo del Poder Legislativo a partir de un análisis –en principio– literal del art. 1°. A tal fin, tengo en cuenta que el Decreto 695/24 –reglamentario de la Ley de Bases– si bien modificó varias normas del RPA, aprobado por el Decreto 1759/72, no reglamentó el art. 1° de la Ley 19.549, según su actual redacción.

a) En primer término, el citado art. 1° prevé que las disposiciones de la LNPA –sus 4 títulos y 34 artículos– se aplican en forma *directa* a los órganos del Poder Legislativo Nacional cuando estos ejercen actividad materialmente administrativa⁴⁴.

De ello se desprende que actualmente no resulta necesario recurrir a la técnica de la analogía⁴⁵ ni tampoco –en principio–⁴⁶ a la interpretación supletoria a

43 PTN, Dictámenes 179:154.

44 Con carácter previo a la reforma instrumentada por la Ley de Bases, Jeanneret de Perez Cortés se había pronunciado en favor de la aplicación directa del Título IV de la LNPA para demandar al Estado Nacional por la función administrativa de competencia del Poder Legislativo y del Poder Judicial”, por considerar que al desarrollar función administrativa les resultan aplicables a ambos poderes los principios y normas de derecho administrativo que rigen esa específica función (JEANNERET DE PEREZ CORTÉS, María, “El control judicial de la función administrativa de los poderes legislativos y judicial”, *ED, Supl. de Derecho Administrativo*, 31/07/2002, p. 21).

45 Para la doctrina, la analogía consiste en la aplicación de un precepto jurídico dictado para una determinada situación a otra que coincide con la primera (DIEZ, Manuel María, ob. cit., 1.1, p. 536, citado por CASSAGNE, Juan Carlos, en *Derecho Administrativo*, T. 1, p. 176). En tal sentido, se considera a la analogía como una técnica de interpretación del derecho (CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, T. 1, ob. cit., p. 176). Comadira distingue entre la técnica de la analogía y la subsidiaridad, en donde “la primera supone carencia histórica de normas, y la elaboración y adaptación en ella implicadas derivan no sólo de esa carencia sino, además, de la necesidad de respetar en la tarea integradora las características y exigencias particulares del sistema normativo integrado; la segunda, por el contrario, no supone ausencia de normas, sino, simplemente, aplicación directa que un sistema a otro, excluyendo, por ende, elaboración o adaptación alguna” (COMADIRA, Julio Rodolfo, *Procedimientos Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos Anotada y comentada*, La Ley, 2002, T. I, p. 17). En un sentido similar, HUTCHINSON, Tomás, *Régimen de Procedimientos Administrativos. Ley 19.549*, 5ª ed. ampliada y actualizada, Buenos Aires, Astrea, 2000, p. 62. Con un criterio distinto sobre los alcances de ambos términos, ver la opinión de Pozo Gowland en nota 83.

46 Digo en principio por el hecho que la actividad materialmente administrativa en el ámbito del Poder Legislativo se despliega o canaliza, mayoritariamente, a través de procedimientos

fin de sustentar la aplicación de la Ley 19.549 en el ámbito del órgano legislativo⁴⁷. Por el contrario, los órganos que integran la estructura administrativa del Poder Legislativo Nacional se encuentran obligados a aplicar de manera directa –sin margen de apreciación o interpretación– las disposiciones de la Ley 19.549 en el ejercicio diario de la actividad materialmente administrativa que despliegan.

En tal orden de cosas, los órganos legislativos en ejercicio de actividad administrativa deberán respetar los principios fundamentales y los requisitos del procedimiento administrativo actualmente consagrados en el art. 1° *bis* de la LNPA, sin posibilidad de integración o adaptación alguna de los mismos. Entre tales principios, merece destacarse la recepción de la *tutela administrativa efectiva* (en reemplazo de la denominación *debido proceso adjetivo*) como expresión concreta en el ámbito del procedimiento administrativo del principio constitucional y convencional de la tutela administrativa y judicial efectiva. La relevancia que su recepción expresa reviste ha sido recientemente resaltada por la doctrina en atención a la incidencia que ha tenido dicho principio en las reformas efectuadas a la regulación del acto administrativo, al trámite del procedimiento común y al acceso a la justicia⁴⁸, sin perjuicio que su contenido sea similar al de la garantía del “debido proceso adjetivo” previsto en el texto original de la LNPA⁴⁹.

En relación a los requisitos del procedimiento administrativo, si bien en el texto de la LNPA se mantuvieron los previamente estipulados, corresponde señalar que se han efectuado una serie de modificaciones a través del citado art. 1°*bis* que ameritan ser tenidas en cuenta por el órgano legislativo. Así las cosas, se incluyó una disposición específica sobre el plazo mínimo para interponer recursos administrativos que agotan la vía (art. 23, inc. *d*), se estableció que se entiende configurado un abandono voluntario del derecho por excederse razonables pautas temporales cuando la denuncia de ilegitimidad se haya presentado más allá de los ciento ochenta (180) días desde la fecha de notificación del acto (art. 1°, inc.

específicos o, si se quiere, propios de este poder del Estado. Ver sobre este asunto las consideraciones efectuadas en el ap. (v) del Título IV de este artículo.

47 Lo expuesto sin perjuicio de señalar que al tratarse de la delimitación de los términos y alcances de la aplicación de una norma de derecho público (LNPA) a una esfera también regulada por el derecho público (actividad materialmente administrativa del órgano legislativo) la *adaptación* de las normas al caso no requeriría, en principio, de un ajuste sustancial, a diferencia del supuesto de aplicación de normas provenientes del derecho privado en donde ese proceso debería efectuarse “con las discriminaciones impuestas por la naturaleza propia de lo que constituye la substancia de esta última disciplina” (CSJN, Fallos: 190-151).

48 CASSAGNE-PERRINO, ob. cit., p. 1.

49 Dentro del contenido de la tutela administrativa efectiva, cabe mencionar que se incorporó el derecho a un plazo razonable, que exige que los procedimientos administrativos tramiten y concluyan en un plazo razonable, por decisión escrita y expresa. La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación (ver art. 1°*bis*, inc. (a), sub-inc. (iv) de la LNPA).

h), y se dispuso que la interposición de reclamos administrativos (no solo de los recursos) o de recursos o acciones judiciales interrumpirá el curso de todos los plazos (tanto los legales como reglamentarios, 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 (no se requiere actualmente que haya sido producto de un error excusable).

Por su parte, las normas que regulan la competencia del órgano en ejercicio de actividad administrativa también resultan trasladables y por ende aplicables a los órganos del Poder Legislativo (art. 3°). En cambio, los arts. 4° y 5° de la LNPA que regulan las cuestiones de competencia que se susciten entre órganos y organismos –de plantearse en sede del Poder Legislativo– requerirán de una adecuación de sus términos de acuerdo con la organización o estructura jerárquica de ese poder del Estado y las competencias asignadas a cada órgano u organismo, según el caso. La disposición sobre recusación y excusión de funcionarios y empleados públicos (art. 6°) también resulta pasible de ser empleada en el caso de ejercicio de actividad materialmente administrativa por parte de personal del Congreso de la Nación⁵⁰.

El régimen completo del acto administrativo será también de aplicación en forma directa a los actos que emita el órgano legislativo competente en la medida en que los mismos encuadren o puedan subsumirse dentro de su definición. En tal orden, los actos deberán contener para su existencia y validez –sin margen para interpretación alguna– los requisitos o elementos esenciales prescriptos en el art. 7°, y deberán adecuarse en cuanto a su forma a lo estipulado en el art. 8°⁵¹, y en tal caso, tendrán las presunciones legales de ley (art. 12) y los efectos prescriptos en el art. 13. La regulación de su eficacia, según su alcance sea particular o general, estará dada por la satisfacción de lo dispuesto en el art. 11, y les resultará directamente aplicable el régimen de nulidades instituido en los arts. 14 a 22. En el caso de no contar con un procedimiento impugnatorio especial en sede administrativa y/o judicial (por ejemplo, recurso judicial directo contra las sanciones de cesantía y exoneración), se regirán por el régimen general regulado en los arts. 23 a 32.

50 La DP-1047/98, reglamentaria de la Ley 24.600, establece pautas para la recusación y excusión del sumariante o el secretario en el marco de un sumario o de una información sumaria. Al ser una norma enmarcada en un procedimiento administrativo *sancionatorio* regido por una ley especial, la aplicación de la LNPA es supletoria (ver art. 1°, inc. b), sub-inc. (ii) de la LNPA).

51 La utilización de medios electrónicos o digitales para la emisión de actos administrativos se encuentra sujeta a la reglamentación pertinente conforme lo dispuesto en el actual art. 8°, último párrafo, de la LNPA. La reglamentación de dicha norma en el ámbito interno del Poder Legislativo debería emanar de los órganos competentes de esa jurisdicción, habida cuenta la necesidad de contemplar las particularidades, tiempos y medios con los que actualmente cuenta el órgano legislativo, aunque ello no empecé a que en su momento, de resultar técnicamente factible, dicho poder del Estado pudiese adherirse o hacer suya la reglamentación que el Poder Ejecutivo dicte al respecto.

b) En segundo lugar, se prevé en la norma en comentario que la aplicación directa de la LNPA en el ámbito específico del Poder Legislativo será precedente en aquellos casos en que sus órganos ejerzan actividad materialmente administrativa.

El interrogante puntual que aquí se suscita se vincula con el tipo o clase de actividad que el órgano legislativo ejercita cuando dicta un reglamento o acto de alcance general regulado por la Ley 19.549 ¿Es una actividad de carácter administrativa o legislativa? Si la respuesta fuese legislativa o normativa, parecería, al menos en principio, que las disposiciones de la Ley 19.549 no resultarían directamente aplicables a esa actuación.

De modo tal que la redacción del artículo en cuestión nos lleva a tener que precisar que se entiende por actividad materialmente administrativa desde un criterio objetivo. En respuesta, siguiendo a Cassagne, diré que es aquella “...actividad que en forma inmediata, permanente, concreta, práctica y normalmente espontánea, desarrollan los órganos estatales para alcanzar el bien común, conforme a regímenes jurídicos de derecho público”⁵².

En doctrina, la mayoría de los autores consideran que los reglamentos (autónomos) emanados del Poder Ejecutivo Nacional traducen el ejercicio de una actividad materialmente administrativa⁵³, y no así legislativa o normativa⁵⁴. En ese escenario, la aplicación directa de la LNPA se impondría como respuesta a

52 CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, ob. cit., T. 1, p. 82.

53 Marienhoff ha sostenido que: “Si bien los reglamentos delegados y los de necesidad y urgencia, dado su contenido son sustancialmente ‘legislativos’, aunque formalmente sean administrativos, los reglamentos autónomos –independientes o constitucionales– y los de ejecución, tanto por su contenido como por su forma son, en cambio, sustancial y formalmente ‘administrativos’. El Poder Ejecutivo, al emitir reglamentos ‘autónomos’ y de ‘ejecución’ ejercita facultades constitucionales propias” (MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, ob. cit., T.II, p. 223). “Pero la actividad administrativa no sólo puede consistir en actos individuales o particulares, sino también en actos de contenido general, verbigracia, los ‘reglamentos’ que, a pesar de su contenido abstracto, han de tenerse como actos administrativos (reglamentos de ejecución y autónomos). El reglamento es un acto administrativo general. Es un acto administrativo en sentido formal. No puede existir duda al respecto: en el plano formal el reglamento no es ley” (MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, T I, p. 58). Ver también DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Ciudad Argentina, 2015, T. 1, p. 540, y BARRA, Rodolfo, ob. cit., T. 1, p. 621.

54 Por su parte, Gordillo se ha manifestado en el sentido de: “El que se designe como ‘acto administrativo’ sólo a una porción limitada de los actos jurídicos realizados en ejercicio de la función administrativa, no significa que los demás actos (contratos y reglamentos) dejen de pertenecer a dicha función; no es que no sean ‘administrativos’ en su sustancia, ni que dejen de tener el régimen general que corresponde a la función administrativa por oposición a las funciones legislativa y jurisdiccional; se hace la distinción tan sólo tratando de establecer, dentro del régimen jurídico de la función administrativa, algunas diferencias específicas que no varían el régimen general sino que lo particularizan en distintos sentidos y hacer luego una elección semántica que permita la comprensión recíproca”. (GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. 3, p. IV-31).

partir de la extensión de ese criterio para el caso de los reglamentos emanados del órgano legislativo.

A los fines indicados, partimos de la base que el Poder Legislativo también emite -aunque en menor medida que el órgano administrativo en virtud de las competencias constitucionalmente asignadas-, reglamentos⁵⁵, es decir, actos de alcance general, conforme ha sido reconocida por la doctrina⁵⁶.

Sin embargo, entiendo que el ejercicio de esa potestad reglamentaria se manifiesta, en verdad, través del dictado de normas jurídicas que tienen como característica propia su alcance general y su obligatoriedad⁵⁷, constitutiva de una situación impersonal y objetiva para los administrados a quienes las normas van destinadas⁵⁸, ello en mayor medida que en el desarrollo de una actividad permanente, concreta, práctica e inmediata.

Así las cosas, los reglamentos en su condición de actos de alcance o contenido general, desde el punto de vista eminentemente material, traducirían más

Cassagne considera que: “En nuestro concepto, la actividad reglamentaria es una actividad materialmente legislativa o normativa, ya que se trata del dictado de normas jurídicas de carácter general y obligatorias por parte de órganos administrativos que actúan dentro de la esfera de su competencia normativa” (CASSAGNE, Juan Carlos, 7ª ed. actualizada, Abeledo Perrot, ob. cit., p. 137.). Agrega al respecto que: “Los reglamentos se encuentran sujetos a un régimen jurídico peculiar que los diferencia de las leyes en sentido formal, de los actos administrativos y de las instrucciones de servicio, circulares y demás reglamentos internos, siendo sus principales características [...] Dentro de este contexto puede postularse la idea de que la potestad reglamentaria finca en la Administración en ejercicio de poderes propios en la medida en que no avance sobre la reserva de la ley. Se trata, por ende, del fruto del ejercicio de una función materialmente normativa o legislativa por medio de la cual se crean reglas jurídicas generales e impersonales aplicables a un sector abstracto de ciudadanos, constituyéndose, a través de ella, el ordenamiento jurídico” (CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, ob. cit., p. 137). Barra si bien considera que el dictado de reglamentos implica el ejercicio de una actividad materialmente legislativa, desde el punto de vista sustancial la ubica dentro de la función administrativa, según el alcance por él atribuido a dicho término. En el caso de desarrollo de dicha actividad normativa por parte del Poder Legislativo en ejercicio de la función legislativa, considera que en primer término debe aplicarse el derecho correspondiente a esa función (BARRA, Rodolfo, *Tratado de Derecho Administrativo*, Abaco, 2002, T. 1, pp. 627/8).

55 Por ejemplo, el régimen de contrataciones de bienes, obras y servicios.

56 “En doctrina se sostuvo que: “En el orden nacional, los reglamentos pueden provenir de la Administración, de la Legislatura o del Poder Judicial, ya que las normas de carácter general dictadas por el Congreso o por los organismos judiciales, sin el carácter formal de las leyes o sentencias, son también reglamentos, sujetos, en principio, al mismo régimen jurídico que los dictados por la Administración” (CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, ob. cit., p. 142). Por su parte, Barra afirma que: “En realidad, los reglamentos autónomos no son exclusivos de las Administraciones Públicas. Pueden, y deben, ser dictados por las restantes ramas del Gobierno, el Poder Judicial y el Poder Legislativo, incluso en cabeza de cada Cámara, por separado, y los otros órganos constitucionales auxiliares” (BARRA, Rodolfo, ob. cit., p. 621).

57 MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, ob. cit. T. 1, p. 208 y ss.

58 CASSAGNE, Juan Carlos, *Tratado de derecho administrativo*, ob. cit., T. I, p. 84.

exactamente el ejercicio de una actividad legislativa o normativa –que no debe confundirse con la función legislativa–, pero que al no contar con una regulación específica propia en esa jurisdicción para este tipo de actos, necesariamente debería recurrirse –por vía de analogía– a la regulación específica prevista en la LNPA y, en su caso, en el RPA⁵⁹.

Sin perjuicio del criterio antes brindado, una interpretación armónica del contenido integral del art. 1° de la LNPA me lleva en definitiva a sostener que la intención legislativa ha sido que toda aquella actividad realizada por el Poder Legislativo que no concierna específicamente al ejercicio de la función legislativa (derecho parlamentario) ni tampoco jurisdiccional, se encuentre sujeta a la regulación general que para los actos de alcance particular o general –según corresponda– contempla la Ley 19.549. En ese orden, a priori, no se advierten razones valederas y conducentes para excluir de la aplicación directa de las normas pertinentes de la LNPA a los actos de contenido general que dicte el órgano legislativo (o el judicial) y que, en virtud de ello, se deba recurrir a una aplicación analógica de esas disposiciones.

En tal sentido, podría propiciarse que el legislador ha tomado partido –implícitamente– a favor de la postura que considera que el ejercicio de la potestad reglamentaria se enmarca dentro la actividad materialmente administrativa.

c) Por otro lado, el art. 1° prescribe que la LNPA se aplica directamente a los órganos del Poder Legislativo (y Judicial) cuando ejercen actividad materialmente administrativa. De este modo, los órganos que integran la estructura u organigrama de ambas Cámaras del Congreso Nacional deben aplicar obligatoriamente la Ley 19.549.

Ahora bien, sabido es que los *órganos* no son sujetos de derecho y, por lo tanto, carecen de personería jurídica propia. Sobre la cuestión, se ha sostenido que: “El concepto de órgano traduce siempre la configuración de un centro de competencias o, si se prefiere, de imputación normativa carente de personalidad jurídica, cuyos titulares son personas físicas individuales u organizaciones colectivas o colegiadas (órganos individuos) que encarnan la institución que integran (órganos institucionales). El órgano, dentro de la persona moral o jurídica, traduce algo así como la fusión de dos aptitudes; la propia de la persona física que encarna el órgano y la competencia objetiva que le atribuye la norma constitucional, legal o reglamentaria”⁶⁰.

En base a lo hasta aquí señalado, se debería concluir que las disposiciones de la LNPA no resultan aplicables en forma directa a los entes u organismos que integran la estructura descentralizada del Poder Legislativo Nacional, entendiéndose

59 arts. 11 (publicidad), 18 (revocación), 24 (impugnación), y 25 (plazos de acción judicial) de la LNPA; y arts. 73 (recursos), 75 (órgano competente para resolver recurso administrativo), 83 (derogación) y 103 (efectos) del RPA.

60 CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, ob. cit., p. 27.

por tales a las personas jurídicas públicas –entidades autárquicas– que conforme con sus normas de creación tienen asignadas competencias y funciones específicas para el logro de sus cometidos⁶¹. De acuerdo con la literalidad de la norma, para aplicar las disposiciones de la LNPA a los organismos u entes que desarrollen actividad administrativa, tendría, en todo caso, que recurrirse a la técnica de la analogía.

Sin embargo, también como en el caso anterior, una interpretación integral y armónica de los restantes incisos y sub-incisos que forman parte del art. 1º de la LNPA⁶² y la consagración de la concepción de material u objetiva como criterio rector delimitante de los alcances de la función o actividad administrativa de los poderes del Estado y de las personas jurídicas en ejercicio de potestades públicas, me conduce a propiciar que la voluntad legislativa ha sido la de incluir tanto a los órganos como a los entes que están bajo la órbita del Poder Legislativo dentro de su ámbito de aplicación directa en la medida en que efectivamente desarrollen actividad materialmente administrativa. La falta de mención a estos últimos en el sub-inc. (ii) ap. (a) podría responder, en todo caso, a un error u omisión involuntaria, que de cualquier modo no obsta a la interpretación aquí realizada.

d) Finalmente, con relación al inc. (a) del art. 1º, corresponde analizar si a partir de la modificación de la Ley de Bases, los órganos (y organismos) del Poder Legislativo Nacional también se encuentran obligados a aplicar en forma directa el Reglamento de Procedimientos Administrativos –aprobado por Decreto 1759/72 (t.o. 2017, con las modificaciones introducidas por el Decreto 695/24)– cuando ejercen actividad materialmente administrativa⁶³. En vinculación con ello, es necesario preguntarse si el Poder Ejecutivo Nacional tiene

61 art. 146, inc. a) del CCyCN. Entre los entes u organismos que se encuentra en la órbita del Poder Legislativo Nacional se pueden mencionar los siguientes: la Imprenta del Congreso (creada por Ley 11.601 de 1932), la Dirección de Ayuda Social para el Personal Legislativo (DAS) (creada por Ley 13.265 de 1948), la Biblioteca del Congreso de la Nación (BCN) (creada por Ley 212 de 1859, Ley 11.662 de 1932 y Ley 14.975 de 1959), y la Oficina de Presupuesto del Congreso (creada por Ley 27.343 de 2016). Por su parte como “sujetos auxiliares” de la función legislativa se encuentran la Auditoría General de la Nación, organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional (art. 85 CN) y el Defensor del Pueblo, órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, también con autonomía funcional (art. 86 CN).

62 Sobre el particular, agregó que el sub-inc. (ii) del inc. b) del art. 1º de la LNPA se sostiene que los Títulos I, II y III de dicha ley resultarán aplicables en forma supletoria, a los procedimientos administrativos regidos por leyes especiales que se desarrollen ante los órganos y entes indicados en los sub-incs. (i) y (ii) del inc. a) precedente, pero en ninguno de esos 2 sub-incisos se ha alusión a entes, sino únicamente a órganos.

63 En un artículo de reciente publicación Fonrouge Echague sostuvo que tanto la LNPA como su RPA son de aplicación directa a los actos del Poder Judicial, del Poder Legislativo o del Ministerio Público Fiscal de la Nación, expedidos en el ejercicio de una actividad materialmente administrativa (FONROUGE ECHAGUE, Julio C., “El ámbito de aplicación de la ley 19.549 y su decreto reglamentario”, en *Suplemento de Derecho Administrativo* N° 2, Thomson Reuters La Ley, 2024, p. 96).

competencia para reglamentar los alcances de la aplicación de la ley nacional de procedimientos administrativos en el ámbito de otro poder del Estado que no sea la Administración Pública y, en todo caso, si el Poder Legislativo Nacional tiene competencia para reglamentar la LNPA a ser aplicada en su jurisdicción⁶⁴.

Como aclaración previa, refiero que el capítulo III del Título II (relativo al procedimiento administrativo) de la Ley de Bases no hace ninguna mención al RPA ni, como ya sostuve, el art. 24 de esa norma –por el cual se modificó la redacción del art. 1º de la LNPA– fue reglamentado por el Decreto 695/24.

Ahora bien, para intentar dar una respuesta a la cuestión aquí planteada, es menester tener presente que la LNPA y el RPA conforman el llamado procedimiento general u ordinario de la Administración Pública⁶⁵, que constituye el cauce formal de la función o actividad materialmente administrativa. Dicho *corpus* está integrado no solo por normas de naturaleza estrictamente procesal o adjetivas, tanto administrativas como contencioso administrativas, sino también cuestiones de eminentemente naturaleza sustantiva o de fondo. A estas últimas, Fiorini las denomina de “fondo” o “comunes”, e incluye dentro las mismas, por su significación como normas sustanciales en las que debe apoyarse el ejercicio de toda la función administrativa, al régimen jurídico del acto administrativo, a las prescripciones consagradoras de los principios básicos o fundamentales del procedimiento y a las reguladoras de la impugnación judicial de los actos administrativos. Según su parecer, las tres nombradas conforman el contenido normativo común, general u ordinario del procedimiento de la Administración,

64 Por ejemplo, a través de una Resolución Conjunta (RC) emanada de los presidentes de ambas Cámaras.

65 Ver HUTCHINSON, Tomás, ob. cit., p. 47. A su vez, sobre el asunto, Uslenghi sostuvo que: “... en algún modo, la ley (19.549) sigue las teorías del doctor Marienhoff. Por ello es que los principios fundamentales que rigen ese tipo de procedimiento se encuentran en la ley y, en cambio, el corpus del procedimiento se ha establecido a través de la reglamentación del Poder Ejecutivo. Es esa distribución de competencias, se advierte, subyacente, a mi modo de ver, la tesis de la zona de reserva de la Administración. Este camino no es el que en general han seguido los derechos administrativos locales o provinciales, ya que normalmente incorporan dentro de la ley, de la norma sancionada por la legislatura provincial, tanto las normas básicas procedimentales como los recursos para impugnar actos o reglamentos. Creo que en la base de esta otra opción está la concepción de que estos instrumentos son garantías y derechos de los particulares oponibles a la Administración y, por lo tanto, su determinación es un resorte del legislador más que del administrador. En consecuencia, frente a este panorama, podemos afirmar que en el reglamento de procedimientos administrativos está volcado un procedimiento administrativo común”. (USLENGHI, Alejandro, “El procedimiento en materia de migraciones: ¿Un procedimiento especial?, en *Cuestiones de Procedimiento Administrativo*, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral-Facultad de Derecho, RAP, 2006, pp. 618/9). En esa inteligencia, cabe adicionar que en los considerandos del Decreto 722/96 se reconoce expresamente que la Ley 19.549 ha fijado un procedimiento administrativo común o general para la Administración Pública Nacional.

mientras que las relativas al *trámite* administrativo y al sistema recursivo⁶⁶, contempladas sustancialmente en el RPA, configuran las disposiciones estrictamente procesales⁶⁷, junto con las restantes normas incluidas en ese reglamento⁶⁸.

No obstante lo señalado, corresponde mencionar que no existe ninguna disposición en la LNPA (ni en otra norma de rango similar) que disponga expresamente que el RPA resulta de aplicación directa por parte de los órganos del Poder Legislativo cuando ejercen actividad materialmente administrativa. De modo entonces que, sin desconocer que el RPA integra el contenido del procedimiento ordinario o común y que por tanto, en virtud del principio de generalidad del procedimiento⁶⁹, debería tenderse a su empleo cuando se ejercita actividad materialmente administrativa, lo cierto es que el órgano legislativo no se encuentra compelido legalmente a tener que aplicarlo en su ámbito interno.

Por su parte, si bien en relación a la naturaleza jurídica del RPA existen opiniones doctrinarias divergentes⁷⁰, particularmente me considero más cercano a aquellos que postulan el carácter de autónomo de ese reglamento, en razón de su contenido (propio de la denominada “zona de reserva de la administración”), toda vez que a través del mismo se regulan las distintas etapas internas que conducen a la adopción de decisiones por parte de los órganos y entes de la Administración

66 Sin embargo, no puede dejar de destacarse que en la LNPA se incluyen disposiciones sobre el trámite administrativo y el sistema recursivo (por ejemplo, art. 1º, inc. *h*) o art. 23, inc. *d*).

67 FIORINI, Bartolomé A., *Derecho Administrativo*, ob. cit., p. 415.

68 HUTCHINSON, ob. cit., p. 51.

69 Con relación a los principios que gobiernan el ámbito de aplicación del procedimiento administrativo consultar HALPERIN, David A. y BOGUT SALCEDO, José Esteban. “Procedimiento Administrativo: Ámbito de Aplicación” en *Derecho Administrativo*, T. I, *Procedimientos Administrativos*, Thomson Reuters-La Ley, 2015, pp. 6/7.

70 En el art. 1º del Decreto 1759/72 se estableció que el RPA “... constituye la reglamentación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos”. Luego de ello, en el Decreto 1883/91 que reformó el reglamento, se hizo referencia al art. 86. inc.1º de la CN (actualmente, 99, inc. 1º), y finalmente, en el Decreto 894/17 –que aprobó el texto ordenando del reglamento– se invocaron los incs. 1º y 2º del art. 99 de la CN. En cuanto a su naturaleza, Cassagne considera que el Decreto 1759/1972 –Reglamento de Procedimientos Administrativos–, es un reglamento autónomo, en la medida en que refiere a materias que pertenecen a la competencia del Poder Ejecutivo, constituye un reglamento autónomo, no ejecutivo (CASSAGNE, Juan Carlos, ob. cit., T. 1, p. 146). En ese mismo sentido, ver BARRA, Rodolfo, ob. cit., p. 631. Por su parte, Canosa sostuvo que: “El art. 3º del Decreto 1883/1991 establece que la norma que por él se modifica se denominará ‘Reglamento de Procedimientos Administrativos’, estableciendo una clara diferenciación con la propia LPA. Además debe tenerse en cuenta que se modificaron ciertos artículos del RPA al solo efecto de no mencionar a éste como reglamentario de la ley 19.549; v.gr., si observamos el art. 23 en su antigua redacción, se refería únicamente a la ‘ley’, pero a partir de la reforma se menciona expresamente a la ‘Ley de Procedimientos Administrativos’, ello a los fines de diferenciar bien lo que representa un reglamento autónomo y un decreto reglamentario” (CANOSA, Armando, *Procedimiento Administrativo: Recurso y Reclamos*, T. 1, nota 286, p. 63 y ss.).

Pública en ejercicio de actividad administrativa, ello sin perjuicio que de su texto parecería inferirse, más bien, el carácter de ejecutivo del mismo o, en todo caso, una naturaleza dual.

De más está decir que, a tenor de la función –principal– atribuida por la Constitución Nacional, cada poder del Estado posee una suerte de *zona o ámbito de reserva* administrativa, que comprende aquellas cuestiones o materias propias de organización y funcionamiento del órgano institucional de que se trate, y en las cuales los otros poderes no pueden (ni deben) entrometerse. En ese marco, cada poder cuenta con la potestad reglamentaria –autónoma– para dictar normas de alcance general (reglamentos internos⁷¹) relativas a su organización interna y funcionamiento, sus procedimientos administrativos, y sobre la regulación de relaciones interorgánicas e, inclusive, interadministrativas⁷².

En base a ello, para el cumplimiento de los fines inherentes a la función legislativa, los órganos superiores del Poder Legislativo se encuentran facultados para establecer en su esfera interna el procedimiento administrativo específico aplicable (que incluso podría diferir de los términos del RPA⁷³, en cuyo caso

71 Doctrinariamente se ha sostenido que: “...la figura del reglamento no agota todas las situaciones que traducen la emisión de actos de alcance o contenido general en sede administrativa. Las normas generales que solo tienen eficacia interna en la Administración o que están dirigidas a los agentes públicos –instrucciones de servicio, circulares– no producen efectos jurídicos respecto de los particulares. Su principal efecto jurídico se deriva del deber de obediencia jerárquica del inferior al superior” (CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, ob. cit., p. 137/8). Asimismo, se ha sostenido que: “Los reglamentos se denominan también actos de alcance o contenido general; esta es la terminología que utiliza la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, pues, en dicha ley, el reglamento es un acto de alcance general. Esa expresión, empleada en la ley, comprende, además, a los meros actos de alcance general que no integran el ordenamiento jurídico” (CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, ob. cit., T.1. p. 137).

72 El art. 66 de la Constitución Nacional atribuye a cada Cámara del Congreso de la Nación la facultad de dictar su propio reglamento interno. Por otra parte, la facultad reglamentaria del Poder Legislativo Nacional con relación a los empleados legislativos emana de los propios términos de la Ley 24.600 (art. 59, inc. 2º, en general, y en particular en los arts. 14 –en materia de la carrera administrativa–, 14 –licencias–, 36 y 40 –sanciones–, 51 –cantidad de empleados por bloque parlamentario–, entre otras). En materia de contratación de bienes, obras y servicios, la atribución reglamentaria encuentra sustento normativo en el art. 39 del Decreto 1023/01.

73 Al decir de Canosa: “... debemos considerar que los órganos competentes para el dictado de normas atinentes al procedimiento administrativo dentro de los poderes Legislativo y Judicial son los propios de su estructura conforme a las pautas arriba mencionadas. De todas formas, si estos órganos superiores del Estado no dictaren normas sobre esta temática, regirán las disposiciones del procedimiento administrativo común y general para toda la administración, porque en definitiva regulan los institutos propios de nuestra disciplina” (CANOSA, Armando, ob. cit., p. 66). Gordillo ha manifestado que: “... se trata en general de todo lo que se refiere a la organización interna y, medios materiales y personales de los respectivos organismos. Así, en la Justicia y el Congreso, todo lo referente al personal administrativo y sus relaciones entre sí y con sus superiores (nombramiento, remoción, deber de obediencia, sanciones disciplinarias, recursos, etc.); lo

debería motivarse la necesidad de su especificidad) al ejercicio de actividad materialmente administrativa por parte de sus órganos y organismos, o bien para adoptar –mediante la adhesión a sus términos y contenido, o, en su defecto, por interpretación analógica– las disposiciones del RPA –en forma total o parcial–, previo análisis de su compatibilidad y/o adecuación interna.

La circunstancia cierta que no se haya establecido en la Ley de Bases que la reglamentación de las normas sobre el procedimiento administrativo interno aplicables al ejercicio de actividad materialmente administrativa dentro del Poder Legislativo (y del Poder Judicial y Ministerio Público) se encuentra en cabeza de ese mismo poder del Estado –como sí se ha fijado en otras leyes, en sentido formal y material, aplicables en el ámbito del Congreso de la Nación⁷⁴, no puede conducir a sostener que el legislador renunció a ejercer la facultad reglamentaria de la LNPA en su ámbito interno ni tampoco que, por ello, el RPA resulte directamente aplicable al ejercicio de actividad administrativa en el ámbito del Poder Legislativo Nacional, sin que exista –a tal fin– un acto de aceptación previa por parte de los órganos superiores de ese poder.

A su vez, como ya señalamos, a partir de la reforma dispuesta por la Ley de Bases, las disposiciones de la LNPA no pueden ser inaplicadas ni incumplidas por el órgano legislativo. Por ende, el procedimiento administrativo interno –normas de carácter adjetivo– que eventualmente pudiere aprobar el Poder Legislativo –sí así lo estimare– no podrá alterar ni modificar el contenido de la Ley 19549.

Sin perjuicio de lo hasta aquí referido, creo oportuno agregar que incluso en el caso en que consideremos que el RPA reviste la condición de Decreto reglamentario de la LNPA (art. 99, inc. 2 CN), su aplicación directa al ámbito de actuación administrativa de los otros poderes del Estado, también encuentra sus reparos.

En efecto, si bien la potestad reglamentaria de la ley es una competencia originaria propia y exclusiva⁷⁵ del Poder Ejecutivo Nacional por atribución directa de la Constitución Nacional, en la medida en que el reglamento ejecutivo se encuentra subordinado a la ley formal, aunque posee su misma jerarquía jurídica⁷⁶,

referente a las contrataciones efectuadas (compras de los diferentes elementos necesarios; contratos de obra pública para la construcción o refacción de sus edificios; contratos de edición de libros; concesiones de servicio de cafetería, etc.) y en general a la disposición de los respectivos fondos públicos (inversiones, gastos, patrimonio, contralor de la inversión, etc.), pertenece al ejercicio de funciones administrativas y se desenvuelve por lo tanto a través de procedimientos administrativos, terminando en el dictado de actos administrativos” (GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. 1, p. IX-7).

74 art. 65 de la Ley 24.600 y art. 39 del Decreto 1023/01.

75 art. 99, inc. 2° de la CN. BARRA, Rodolfo, *Tratado de Derecho Administrativo*, Abaco, 2002, T. 1, p. 559.

76 BARRA, Rodolfo, ob. cit., pp. 564 y 568 y ss.

tiene como límite justamente no alterar el espíritu de la ley que reglamenta⁷⁷. En tal orden de cosas, sólo pueden reglamentarse –por principio– aquellas leyes cuya aplicación corresponde al Poder Ejecutivo Nacional⁷⁸, en razón que el ejercicio de dicha competencia no puede afectar o inmiscuirse en competencias de otros órganos o jurisdicciones (provinciales, por ejemplo). De donde se desprende que aquellas cuestiones –entre ellas, las estrictamente procedimentales o adjetivas– que conciernan a la organización interna de los otros poderes del Estado no deberían ser objeto de reglamentación por parte del Poder Ejecutivo Nacional, sino por los órganos competentes de esos mismos poderes.

Al respecto, en doctrina se ha sostenido que: “... los decretos del Poder Ejecutivo reglamentando el procedimiento administrativo no son aplicables sino al procedimiento de los órganos de él dependientes (en la administración nacional centralizada o descentralizada)”⁷⁹.

En conclusión, es el Poder Legislativo Nacional, a través de sus órganos superiores competentes, el que posee la competencia para establecer la reglamentación del procedimiento administrativo –adjetivo– en su ámbito interno, a cuyo fin podrá disponer la aplicación del RPA –en todo o en parte– o establecer un procedimiento propio, pero en ambos casos respetando las disposiciones previstas en la LNPA –tanto sustanciales como adjetivas–, de las cuales no puede apartarse.

e) En el sub-inc. (ii) del inc. b) del art. 1° de la LNPA se establece que los primeros tres (3) títulos de la LNPA (no el Título IV, relativo al régimen de impugnación judicial) se aplicarán de manera supletoria o subsidiaria a los procedimientos administrativos regidos por leyes especiales que desarrollen los órganos

77 LAPIERRE, José A., “Los Reglamentos Ejecutivos”, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho, Rap, 2002. 565/70).

78 CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, ob. cit., T. 1., p. 143, y las citas de Marienhoff y Diez efectuadas en la nota 59. Por su parte, Barra afirma que: “Solo el Presidente se encuentra investido de la competencia para reglamentar leyes con alcance para toda la Administración Pública centralizada y descentralizada y, aún, en la medida en que no invada competencias reservadas, con alcance sobre el Poder Judicial y el Poder Legislativo, aunque estos son supuestos francamente excepcionales y, en todo caso, de interpretación restrictiva” (BARRA, Rodolfo, ob. cit., p. 563). En la nota 6 de la página 563, el mismo autor aduce que “si se trata de la reglamentación ejecutiva de la ley, es indiscutible que sólo puede emanar del Presidente, aunque sea aplicable sobre los otros dos “poderes” (BARRA, Rodolfo, ob. cit., p. 563). En fecha reciente, la Corte Suprema de la Nación sostuvo que la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo se encuentra sujeta a las siguientes limitaciones: a) no alterar el contenido de la ley, b) *la materia regulada debe ser competencia del Ejecutivo, con excepción de los aspectos donde su aplicación se le encomienda*, y c) su ejercicio debe respetar el “principio de razonabilidad” (CSJN, “EN - CONICET (expte. 7334/98) y otro c/ Andereggen, Ignacio Eugenio y otro s/ proceso de conocimiento”, del 15/10/24, ver consid. 10).

79 GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, ob. cit., p. IX-8.

y entes de la Administración Pública nacional –centralizada y descentralizada–, de los Poderes Legislativo y Judicial⁸⁰, y del Ministerio Público de la Nación.

De este modo, la regla de aplicación supletoria de la Ley 19.549 fijada en el art. 2° de dicho marco normativo, y ratificada por el art. 2° del Decreto 722/96 (texto según Decreto 1155/97)⁸¹ para los procedimientos administrativos especiales que mantuvieron su vigencia, se termina extendiendo por disposición legal a los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En ese orden, la Procuración del Tesoro de la Nación se expidió y dictaminó a favor de la supletoriedad en el caso de los procedimientos especiales aprobados por leyes posteriores al dictado de los Decretos 722/96 y 1155/97⁸².

Por aplicación supletoria o subsidiaria de una norma jurídica se entiende la técnica de interpretación según la cual ante un vacío o laguna del derecho (inexistencia total o parcial de una disposición específica que regule la cuestión específica suscitada), el mismo ordenamiento indica la norma a la que se debe recurrir para suplir tal omisión, previa realización de las adecuaciones que sean necesarias y pertinentes en función de las circunstancias de cada caso⁸³.

80 Al respecto, es interesante mencionar que recientemente los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación mediante el dictado de la Acordada 34/2024, de fecha 04/11/24, se pronunciaron sobre los alcances de la modificación del art. 1 de la LNPA en el ámbito de actuación administrativa del Poder Judicial. A través de dicho reglamento, resolvieron: 1) Hacer saber que comparten el criterio de actualización y modernización de las normas que rigen los procedimientos administrativos dispuesto por la Ley de Bases, 2) Ratificar y mantener la vigencia del Reglamento para la Justicia Nacional y de todos los procedimientos especiales existentes en el Poder Judicial de la Nación, *precisando que la Ley 19.549, con sus modificaciones, sólo será aplicable al ejercicio de la superintendencia de esta Corte y de los restantes tribunales del Poder Judicial de la Nación, cuando los procedimientos lo establezcan de manera expresa y en la medida y carácter que dicha remisión disponga*, 3) Establecer que esta Corte llevará adelante una paulatina adaptación de los regímenes especiales, dictando las medidas adecuadas a este Poder del Estado que permitan una ordenada aplicación de las disposiciones y principios de la Ley 19.549 (texto actualizado conforme la Ley 27.742), y 4) Ordenar que la Secretaría de Desarrollo Institucional, con la intervención que pueda requerir de la Secretaría Jurídica General y de la Secretaría General de Administración, revise el Reglamento para la Justicia Nacional y los regímenes especiales y eleve al Tribunal una propuesta con las modificaciones que correspondería realizar para la paulatina adaptación dispuesta en el punto 3 anterior (la cursiva no es original del texto).

81 El art. 2 del Decreto 722/96 establece la aplicación supletoria de las normas contenidas en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19.549 (sin excluir su Título IV) y en el Reglamento de Procedimientos Administrativos aprobado por Decreto 1759/72 (modificado por Decreto 1155/97) a los procedimientos administrativos especial allí contemplados, que continúan vigentes.

82 PTN, Dictámenes 151:331 y 213:291.

83 Pozo Gowland, citando a Cassagne, afirma que el concepto de supletoriedad es bastante ambiguo. Para dicho autor: “La supletoriedad o subsidiariedad supone la ausencia de normas específicas aplicables al caso, brindando una alternativa que permite llenar el vacío normativo a través de otras normas que de alguna manera se acercan a la problemática que se busca regular. Ante la

Los procedimientos administrativos a los cuales es posible aplicar por vía de subsidiariedad los Títulos I, II y III de la LNPA son aquellos que se encuentran regidos por leyes especiales, debiéndose considerar el término ley en su sentido amplio, comprensivo de aquellos gobernados por leyes en sentido formal como material (léase, Decretos Delegados⁸⁴ o de Necesidad y Urgencia).

Dentro del ámbito del Poder Legislativo, los procedimientos administrativos regidos por leyes especiales –según las materias detalladas en el Decreto 722/96– que desarrollan sus órganos y entes⁸⁵ son, fundamentalmente, los relativos a los regímenes de compras y contrataciones y disciplinario, ello sin perjuicio de señalar que la relación de empleo público (legislativo) se encuentra regida por una ley específica (Ley 24.600)⁸⁶.

ausencia de normas específicas, el mismo ordenamiento indica las normas a las que se debe recurrir, efectuándose lógicamente las adecuaciones que sean necesarias y pertinentes en función de las circunstancias de cada caso. Así lo dispone expresamente la LNPA en el art. 2º inc. a). En el caso de la analogía, no existe una norma predeterminada que deba aplicarse como ocurre en la supletoriedad, sino que el intérprete busca otras normas que, por contemplar situaciones y fines comunes, permiten encontrar reglas y soluciones que razonablemente hacen posible superar el vacío normativo” (POZO GOWLAND, Héctor, “El Procedimiento Administrativo Común y Los Procedimientos Administrativos Especiales”, en *Procedimiento Administrativo, La Ley*, 2012, T. IV, pp. 15/6). Por su parte, en la jurisprudencia del fuero contencioso administrativo federal se ha resuelto que: “En efecto, no se ha recurrido a la analogía como técnica de interpretación para solucionar la controversia como erróneamente lo sostiene el recurrente, sino a la aplicación supletoria de las disposiciones del decreto 1428/73 como régimen complementario de la ley 22.140, en cuanto no se oponga ni sea incompatible con las disposiciones de la ley 24.600. La apreciación señalada no resulta irrelevante o superflua, habida cuenta que el caso bajo examen no se circunscribe a un supuesto normativo no previsto en el ordenamiento, sino que el legislador ha concebido la posibilidad de adecuar y compatibilizar el marco jurídico específico con aquel que corresponda aplicar subsidiariamente como técnica de integración para alcanzar una solución regulada normativamente” (CNCAF, Sala IV, en autos: “Vazquez Gregotti, Mónica Beatriz c/ Honorable Cámara de Diputados de la Nación s/ Empleo público”, del 21/09/23). En ese mismo sentido, por ejemplo, la aplicación supletoria del régimen de investigaciones administrativas –hasta tanto se instrumenté un régimen específico– requiere de un análisis previo de compatibilidad (art. 37 de la DP 735/96).

84 Decreto 1023/01 “Régimen de Contrataciones de la Administración Pública”.

85 Ver RENELLA, María Paula, *Procedimiento Administrativo en el ámbito Parlamentario*, T. IV, ob. cit. p. 1080, y POZO GOWLAND, Héctor, “El procedimiento administrativo común y los procedimientos administrativos especiales, en *Procedimiento Administrativo*, T. IV, ob. cit., pp. 1/17.

86 La Ley 24.600, Estatuto y Escalafón parar el Personal del Congreso de la Nación, (BO 18/12/95), es la ley especial que regula los derechos y obligaciones del empleado legislativo, es decir, del personal que presta servicios remunerados en el Poder Legislativo Nacional. Dicha norma contiene una disposición de reenvío, por la cual mantienen su vigencia “las resoluciones dictadas por la autoridad competente de cada uno de los sectores del Honorable Congreso de la Nación y las normas complementarias de la ley 22.140, que no se opongan ni sean incompatibles con las de esta ley” (art. 65). Por su parte, la reglamentación de la ley se encuentra a cargo de órganos del mismo Poder Legislativo, según lo previsto en el art. 59 de la Ley 24.600. La reglamentación del Estatuto

En materia de contrataciones, ambas Cámaras del Congreso de la Nación (Senado y Diputados) aplican en forma directa, por decisión propia, el Régimen (General) de Contrataciones de la Administración Pública, aprobado por el Decreto 1023/01, pero no así su reglamentación, sino que a tales fines dictaron sus propios reglamentos de procedimientos internos para la contratación de bienes, obras y servicios, conforme lo dispuesto en el art. 39 del citado Decreto Delegado⁸⁷.

En ese sentido, cabe tener presente que la adopción del Decreto 1023/01 conlleva a que la aplicación del Título III de la LNPA (requisitos esenciales del acto administrativo) sea, en el caso, de forma directa⁸⁸, no supletoria. Este criterio parecería encontrarse ratificado a partir de lo previsto en el reglamento de contrataciones aprobado por el Senado, aunque su texto habilita la opción de efectuar un análisis de compatibilidad o pertinencia de este título⁸⁹. En el caso de la Cámara de Diputados, el reglamento para la contratación de bienes, obras y servicios solo prevé la aplicación supletoria de los principios generales del Derecho

se encuentra a cargo de la Comisión Paritaria Permanente, y su validez estará sujeta a la aprobación por resolución conjunta de los presidentes de ambas Cámaras (art. 59 Ley 24.600). Esta facultad reglamentaria de la Ley 24.600 por parte de las autoridades del Congreso Nacional ha sido validada en sede judicial (ver CNCAF, Sala III, “Napoli, Miguel c/ Biblioteca del Congreso de la Nación -Resol 86/02 s/ Empleo Público”, del 17/10/13). En igual sentido, el art. 40 de esa misma ley, establece que la reglamentación establecerá las autoridades competentes en el ámbito legislativo para la imposición de sanciones disciplinarias a sus empleados.

87 En Diputados, a través de la Resolución Presidencial 1073/18 se aprobó el Reglamento para la contratación de bienes, obras y servicios de la HCDN. En el Senado mediante DP 368/16 se aprobó el Reglamento de procedimientos para la contratación de bienes, obras y servicios del Honorable Senado de la Nación. En ese orden, se ha sostenido que: “Con un criterio restrictivo, se podría sostener que si la voluntad del legislador delegado fue incluir a los tres poderes del Estado en este régimen de contrataciones, le faltó precisión terminológica y los Poderes Judicial y Legislativo podrían argumentar no estar comprendidos en la norma. Sin embargo, el Senado, en lo que respecta a su ámbito de actuación en ejercicio de función administrativa, aceptó que la norma delegada le era aplicable (decreto 1023/01 dictado por la delegación ómnibus de la ley 25.414) y que debía proceder a dictar su reglamentación” (RENELLA, María Paula, ob. cit., p. 1083).

88 art. 11 del Decreto 1023/01.

89 Repárese en sentido, que el art. 3º (Régimen jurídico de los contratos) del Anexo I de la DP 368/16 (por la que se aprobó el Reglamento de Procedimiento para la contratación de bienes, obras y servicios de HSN) establece que: “Los contratos comprendidos en este reglamento se regirán en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción por el Decreto Delegado 1023/01 y sus modificaciones, por el presente reglamento y por las disposiciones que se dicten en consecuencia, por los Pliegos de Bases y Condiciones, por el Contrato, Convenio, orden de compra o venta, según corresponda, *sin perjuicio de la aplicación directa de las normas del título III de la Ley 19.549 y sus modificaciones en cuanto fuere pertinente, en ese orden*”. (el destacado me pertenece). La redacción escogida deja lugar a dudas sobre si, en verdad, la aplicación de LNPA es realmente de manera directa o si, por el contrario, requiere de un previo análisis de pertinencia o compatibilidad en el caso específico, y en este último supuesto en que oportunidad se realizaría.

Administrativo ante la existencia de discrepancias de las normas que rigen la contratación⁹⁰.

Por su parte, el régimen procedimental sancionatorio del empleo legislativo se encuentra regulado en la Ley 24.600 (arts. 36 a 40) y en su reglamentación (DP 735/96⁹¹). A su vez, en eso mismo DP se estableció que hasta “hasta tanto se instrumente un régimen específico se aplicará supletoriamente, en cuanto resulta compatible, el Decreto 1798/80 (Reglamento de Investigaciones)”⁹². Toda vez que al día de la fecha ninguna de las Cámaras ha dictado aún un procedimiento administrativo sancionatorio específico, ambas jurisdicciones aplican en forma supletoria e íntegra –por considerarlo compatible– el procedimiento previsto en el Reglamento de Investigaciones Administrativas actualmente vigente para la Administración Pública, aprobado por Decreto 456/22⁹³.

Es decir, el Poder Legislativo Nacional, en ejercicio de la función legislativa y la consecuente potestad reglamentaria interna, ha dictado (o adherido a normas aplicables a la Administración Pública) las normas de fondo y las procedimentales específicas que rigen la actividad materialmente administrativa desplegada por sus órganos y organismos. Al respecto, Balbín ha sostenido que “... los Poderes Legislativo y Judicial dictaron normas específicas sobre sus funciones materialmente administrativas. Es decir, las reglas sobre ese sector son fijadas por cada Poder con carácter propio y no común con las disposiciones del Derecho Administrativo. En tal sentido, en el campo material administrativo del Poder Legislativo y Judicial no aplicamos las reglas que comúnmente llamamos Derecho Administrativo sino lisa y llanamente el bloque normativo específico de cada poder...”⁹⁴.

Ahora bien, no obstante lo expuesto, la aplicación supletoria de los primeros 3 títulos de la LNPA, que actualmente prevé la ley, ante la existencia de vacíos normativos y/o indeterminaciones, no debería, en principio, generar mayores inconvenientes en su implementación práctica, habida cuenta que el contenido de

90 En el Reglamento para la Contratación de bienes, obras y servicios de la HCDN, aprobado por RP 1073/18, su art. 123 (orden de prelación) se establece que en caso de existir discrepancias se aplicaron las normas allí detalladas en el orden indicado, y finalmente, dispone que supletoriamente se aplicaran los principios generales del Derecho Administrativo. En relación a los principios del procedimiento administrativo, Gordillo sostuvo que: “Con todo, los principios fundamentales a aplicarse son iguales y en ausencia de normas específicas para el procedimiento administrativo de los órganos judiciales y legislativos, le son de aplicación analógica las existentes para el procedimiento administrativo de los órganos dependientes del Poder Ejecutivo” (GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, T.2, p. IX-7).

91 Decreto de Presidencia de ambas Cámaras del Congreso de la Nación. Sin perjuicio de lo cual, actualmente la denominación correcta de una norma reglamentaria suscripta por los presidentes de ambas cámaras es RC (Resolución Conjunta).

92 Arts. 36 de la Ley 24.600 y 37 de la DP 735/96.

93 Decreto 456/22 (BO 04/08/22).

94 BALBIN, Carlos, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, La Ley, 2011, T. I, p. 220.

esos títulos, en su gran mayoría –como vimos–, se compone de normas generales sobre aspectos o materias de fondo o sustantivas⁹⁵. En tal sentido, considero que en el caso de disposiciones incluidas en esos títulos (por ejemplo, regulación del acto administrativo) que, en razón de su naturaleza y carácter general o común, no se encuentran reguladas en el procedimiento administrativo especial, las mismas resultaran aplicables directamente a ese procedimiento⁹⁶ cuando exista una norma de reenvío directo al régimen en cuestión⁹⁷ o, en su defecto, por aplicación supletoria según dispone el art. 1º, inc. *b*) sub-inc. (*ii*) de la Ley 19.549 –permi-tiéndose en este último supuesto el análisis de adaptación o compatibilidad–. Por otra parte, en el supuesto en que la norma del procedimiento general (LNPA) sí encuentre recepción expresa en el régimen específico (por ejemplo, principios “generales” de las contrataciones o principios previstos en el art. 37 de la Ley 24.600 para los procedimientos sancionatorios), es probable (aunque no seguro) que en principio la disposición contenida en el régimen especial resulte acorde o compatible con la prevista en el régimen general (principios fundamentales y requisitos del procedimiento administrativo). En el caso que hubiera alguna discrepancia efectiva primará o se aplicará –por regla– la norma contemplada en el procedimiento especial, en la medida que encuentre debida motivación y no sea manifiestamente incompatible con la norma general⁹⁸. En virtud de ello, la supletoriedad quedará restringida a aquellos aspectos o cuestiones puntuales que la norma específica no haya regulado expresamente.

95 Con relación a la aplicación supletoria de los términos de la LNPA a los procedimientos administrativos especiales, en doctrina se ha argüido: “En los otros procedimientos especiales comentados no hay referencias expresas a la aplicación de la Ley 19.549. Sin embargo, compartimos el criterio de que en virtud de la aplicación supletoria de la Ley 19.549, los principios genéricos de esta como el debido proceso adjetivo, los elementos esenciales del acto administrativo y en particular todas aquellas normas que se vinculen con la garantía del derecho de defensa (vistas, notificaciones), debe ser aplicadas supletoriamente a todo procedimiento especial que concrete el ejercicio de la función administrativa en el ámbito de cualquiera de los poderes del Estado”. (HALPERIN, David A., “Los procedimientos administrativos especiales y el derecho comercial”, RDCO 2000, Lexis N° 0021/000155).

96 Ver CANOSA, Armando, ob. cit., p. 10. En definitiva, siguiendo en esto a Fiorini, el régimen del acto administrativo contemplado en la LNPA constituye en rigor una regulación de fondo o común a todo el ejercicio de actividad administrativa, que si bien fue incluida en una norma (que se denomina) procedimental, su contenido se asemeja, en esencia, regulación de naturaleza sustantiva, que por consiguiente su empleo no puede ser omitido por ningún órgano u ente que desarrolle actividad administrativa o el ejercicio de alguna potestad pública delegada. (FIORINI, Bartolomé A., ob. cit., p. 415).

97 ver art. 11 del Decreto 1023/01, art. 40 del Decreto 456/22, e, inclusive, arts. 1º y 3º de la Ley 24.600 en el caso de designación del personal legislativo.

98 “La ley general no deroga a la ley especial anterior salvo expresa abrogación o manifiesta incompatibilidad” (Fallos 315:1274).

Finalmente, hacer mención a que toda vez que el Título IV de la LNPA (impugnación judicial del acto administrativo) no ha sido incluido dentro de los alcances de la aplicación supletoria prevista para los procedimientos administrativos regidos por leyes especiales, deberá estarse a la vía recursiva y/o impugnatoria expresamente prevista en el régimen especial de que se trate y, en el caso en que no la hubiere resultará aplicable –por analogía– el régimen general de agotamiento de la instancia administrativa e impugnación judicial para actos administrativos que establece dicho Título IV⁹⁹.

5. REFLEXIONES FINALES

La extensión explícita del ámbito de aplicación del procedimiento común o general de la Administración Pública a la actividad materialmente administrativa desplegada por órganos y entes de otros poderes del Estado y de personas jurídicas (públicas o privadas) en ejercicio de cometidos públicos ha permitido suplir los vacíos normativos existentes en la materia desde el dictado mismo de la Ley 19.549 en el año 1972 –quizás entendibles en esa fecha–, que necesariamente requerían de la utilización de las técnicas de interpretación.

En lo que concierne específicamente al objeto circunscripto de este artículo, la decisión del Poder Legislativo, en ejercicio de su función propia, de disponer la aplicación directa (y obligatoria) de la LNPA en su ámbito de actuación interno termina por receptor en el ordenamiento jurídico administrativo una situación que ya contaba desde hace tiempo con consenso –casi unánime– en el ámbito

99 En materia de sanciones, el art. 40 de la Ley 24.600 prevé una vía judicial específica (recurso directo) contra los actos administrativos que dispongan la cesantía o exoneración del personal amparado por la estabilidad prevista en este régimen por ante la Cámara Nacional de Apelaciones o Salas, en su caso, con competencia en lo Contencioso Administrativo de la Capital Federal (art 40), que excluye por lo tanto la procedencia de cualquier otra vía recursiva, ya sea en sede administrativa o judicial (ver Dictámenes 285:217). Por su parte, al no contarse con un régimen impugnatorio específico y no preverse la posibilidad de recurrir a la vía de la supletoriedad, los actos administrativos que disponen sanciones de apercibimiento o suspensión a los empleados legislativos –sean o no con sumario previo (art. 121 del Decreto 456/22)– serán recurribles, por vía de analogía, a través del régimen general de agotamiento de la instancia administrativa y de impugnación judicial previsto en el Título IV de la LNPA.

En el caso de los procedimientos de contrataciones de bienes, obras y servicios de ambas Cámaras, la reglamentación no previó un régimen o mecanismo recursivo específico o propio (administrativo y/o judicial) contra los actos administrativos que se dicten durante el trámite del proceso de selección ni tampoco luego de perfeccionada la relación contractual. Ante ello, los órganos competentes del Poder Legislativo aplican directamente además de las disposiciones correspondientes de la LNPA (Título IV), la reglamentación del procedimiento recursivo contemplada en el RPA (Título VIII). Finalmente, agregar que, con la reforma de la Ley de Bases, se estableció un plazo (de caducidad) para la impugnación judicial de actos administrativos dictados durante la ejecución contractual que también resulta aplicable directamente a las contrataciones que realicen los órganos y organismos de Poder Legislativo (ver art. 23, inc. e) de la LNPA).

doctrinario, jurisprudencial y en el derecho provincial, esto es, que los órganos y entes que forman parte de la estructura orgánica de ese poder del Estado ejercitan actividad materialmente administrativa, la cual resulta pasible –en principio– de ser encauzada formalmente dentro del procedimiento administrativo general de la Administración Pública.

No obstante lo expuesto, es preciso tener en cuenta que el ejercicio de actividad materialmente administrativa por parte de los órganos y organismos del Poder Legislativo Nacional reviste la particularidad que, básicamente, se encuentra regulada por una norma específica (Ley 24.600) y por procedimientos administrativos especiales, razón por la cual la aplicación supletoria de los 3 primeros títulos de la Ley 19.549 deviene por demás acertada, y en ese sentido sigue el temperamento adoptado en su momento con relación a los procedimientos especiales vigentes en el ámbito del Poder Ejecutivo.

En definitiva, sin perjuicio de algunas imprecisiones que pueden advertirse del cotejo del texto aprobado del art. 1° de la LNPA y que requieren de la interpretación de sus términos y quizás del dictado en un futuro de alguna reglamentación interna en el ámbito específico del órgano legislativo, es dable sostener que si bien la norma sancionada –en la medida en que consagra el denominado criterio objetivo o material como delimitante de su ámbito de aplicación– implica la extensión del carácter de general o común del procedimiento administrativo previsto en la Ley 19.549 –originariamente previsto para la Administración Pública– a los otros poderes del Estado cuando ejercen función o actividad materialmente administrativa –según corresponda–, lo cierto es que en el ámbito específico del Poder Legislativo –como vimos– las disposiciones de ese procedimiento ordinario serán aplicables en forma directa o –en su caso– por vía de subsidiariedad, aunque en este último supuesto –al menos *a priori*– difícilmente resulten incompatibles con las normas que regulan el procedimiento especial de que se trate.

JUAN MANUEL HUBEÑAK

Es Abogado y Especialista en Derecho Administrativo Económico por la Universidad Católica Argentina. Integrante del Estudio Jurídico HBCS Abogados Consultores.

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Amarillo

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

JORGE EDUARDO MORÁN



ROSENKRANTZ - ALONSO REGUEIRA - CANDA - CAPPONI - CICERO
DAMSKY - FIGUEREDO - GUSMAN - GUTIÉRREZ COLANTUONO - HUBEÑAK
LARA CORREA - RAMOS - SCHEIBLER - ABERASTURY - AMOEDO
PITTIER - CONDE - ENRICI - GARCÍA MORITÁN - GARCÍA PULLÉS
ISABELLA - MARRA - MARRA GIMÉNEZ - SAMMARTINO - SANTANGELO
ALVAREZ TAGLIABUE - CARRILLO - MONOD NÚÑEZ - COMADIRA
FOLCO - KODELIA - THEA - MARCHETTI - MARTÍNEZ - OLMOS SONNTAG



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
Asociación de Juristas y Académicos de la
República Argentina



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

1ª Edición: Febrero de 2025

Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino - Tomo Amarillo / Enrique Alonso Regueira ... [et.al.] 1a. edición - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2025.

685 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-3-0

1. Bases de Datos. I. Alonso Regueira, Enrique.
CDD 342

Edición:

© Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina

COMISIÓN ACADÉMICA EDITORIAL

Luisella Abelleyro	Edgardo Tobías Acuña
Santiago Paredes Adra	Federico Martín Amoedo
Andrés Ascárate	Tomás Brandan
Ignacio Bence Pieres	Paula Brunetti
Mario Cámpora	Luis Casarini
María Ceruli	Dominique Ekstrom
Rosario Elbey	Hernán Gerding
Federico Giacoia	Lorena González Rodríguez
Nazareth Azul Imperiale	Ángeles Lausi
Facundo Maciel Bo	Milagros Marra
Lucia Martín	Lucía Flavia Ojeda
Gimena Olmos Sonntag	Lautaro Pittier
Matías Posdeley	Marina Prada
Gerardo Ruggieri	Juan Ignacio Stampalija
Juan Ignacio Sueldo	Maximiliano Werner

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Celeste

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

LEANDRO VERGARA

MAQUEDA - ALONSO REGUEIRA - CIMINELLI - DIANA - FERNÁNDEZ
GELLI - LÓPEZ - MONTI - REJTMAN FARAH - RODRÍGUEZ - SAGGESE
TREACY - WÜST - BUTELER - CASARINI - LÓPEZ CASTIÑEIRA
CERTOMA - GALLEGOS FEDRIANI - HEILAND - MACIEL BO - RUBIO
STUPENENGO - VINCENTI - YLARRI - BARRA - BRANDAN - CORMICK
ERBIN - LOSA - SACRISTÁN - SALVATELLI - STORTONI



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
Asociación de Juristas y Académicos de la
Facultad de Derecho



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomó Blanco

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

MARCELO DANIEL DUFFY

**LORENZETTI - ALONSO REGUEIRA - AMESTOY - COVIELLO
FREEDMAN - VILLENA - KODELIA - NIELSEN ENEMARK - SCHAFRIK
SEIJAS - SPOTA - BOTO ÁLVAREZ - CASARINI - DURAND - FACIO
GERDING - PERRINO - SALTZER CHAVEZ - ABERASTURY - CILURZO
DUBINSKI - LISTE - MORTIER - OTERO BARBA - PÉREZ
SILVA TAMAYO - THOMAS - TOIA - VEGA - ZICAVO**



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
Asociación de Juristas y Académicos de la
Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL