

LOS RECURSOS DIRECTOS EN LA LEY NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MODIFICADA

JUAN ANTONIO STUPENENGO

Profesor de diversas universidades públicas y privadas del país; Socio del Estudio Beccar Varela.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Plazo de interposición del recurso directo. 3. Cómputo del plazo de interposición del recurso directo. 4. Análisis de admisibilidad. 4.1. Plazo para la elevación del recurso directo. 4.2. Remedio ante la falta de elevación del recurso directo. 4.3 La fundamentación del recurso directo. 4.4. El ofrecimiento y la admisibilidad de la prueba. 4.5. Improcedencia del *solve et repete* ante la impugnación de sanciones de carácter pecuniario. 5. Efecto del artículo 25 *bis* de la LNPA en el tiempo. 5.1. Efecto sobre las normas existentes que contienen disposiciones contrarias a las establecidas en el artículo 25 *bis* de la LNPA. 5.2. Efecto sobre las normas futuras que contengan disposiciones contrarias a las establecidas en el artículo 25 *bis* de la LNPA. 6. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Entre las reformas introducidas al Decreto Ley 19.549, Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), por la Ley 27.742, denominada “Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos” (Ley de Bases), se encuentra el agregado del artículo 25 *bis*, especialmente dedicado a regular aspectos centrales de los denominados recursos directos. Cabe entender por tales a los remedios especialmente previstos en determinados regímenes sectoriales para la impugnación judicial de los actos administrativos emitidos en su marco.

Como se sabe, en nuestro país –en especial en el ámbito federal– no existe una ley marco regulatoria de la totalidad de los recursos directos. Más bien, nos encontramos con una infinidad de leyes sectoriales dispersas en las que se prevén distintos recursos directos para la impugnación judicial de los actos dictados en su marco. Además, la regulación de los remedios contenida en aquellas leyes sectoriales es absolutamente diversa, no solo en cuanto a la denominación que se les asigna¹, sino,

1 En las leyes podemos encontrar las más variadas denominaciones para los recursos directos; entre ellas, por ejemplo, la de “recurso” (art. 25 *bis*, LNPA [t.o. Ley 27.742]); “recurso directo” (art. 81, Ley 24.065, del Marco Regulatorio Eléctrico; arts. 70 y 73, Ley 24.076, del Marco

también, en lo que hace a los aspectos procesales regulados en cada caso (por ejemplo, la determinación de los actos contra los que proceden, el plazo para su interposición, el tribunal competente para la resolución², el trámite a asignarles, etc.). A tal punto resulta heterogénea la regulación sectorial de los distintos recursos directos que podría decirse que su único común denominador es su naturaleza impugnatoria –es decir, que se dirigen al cuestionamiento de actos administrativos– y, más allá de su denominación, su naturaleza de auténticas acciones judiciales³.

De manera que en aquellos casos en los que una ley sectorial especial prevé un recurso directo, la impugnación de los actos administrativos emitidos en su marco no debe tener lugar mediante la vía general prevista en el artículo 23, inc. a), de la LNPA –o sea, mediante la interposición de recursos administrativos o de la acción judicial ordinaria dentro del plazo general de caducidad–, sino, más bien, mediante el específico recurso directo previsto en la norma sectorial en cuestión.

Con anterioridad a la reforma introducida por la Ley de Bases, la única regulación de los recursos directos contenida en la LNPA se encontraba en su artículo 25 –dedicado al plazo de caducidad de la acción contencioso-administrativa–, en cuyo último párrafo se disponía que, cuando en virtud de norma expresa la impugnación del acto administrativo debía hacerse por vía de recurso, el plazo

Regulatorio del Gas; arts. 143, 145 y 146, Ley 26.831, de Mercado de Capitales); “recurso judicial” (art. 76, Ley 24.065, del Marco Regulatorio Eléctrico); “recurso judicial directo” (arts. 39 y 40, Ley 24.164, Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional); “recurso de apelación” (art. 77, Ley 11.683, de Procedimientos Fiscales; art. 13, Ley 23.187, de Ejercicio de la Profesión de Abogado; art. 32, Ley 24.521, de Educación Superior) y “recurso de revisión y apelación limitada” (art. 192, Ley 11.683, de Procedimientos Fiscales). También se hace referencia a resoluciones que resultan “apelables” (art. 17, Ley 16.463, de Medicamentos; art. 42, Ley 21.526, de Entidades Financieras; art. 66, Ley 24.076, Ley del Marco Regulatorio del Gas) o “recurribles” (art. 6, Ley 24.411, de Desaparición Forzada de Personas) judicialmente.

2 Si bien en las leyes sectoriales se suele asignar competencia a las cámaras de apelaciones para la resolución de los recursos directos, podemos encontrar ejemplos de recursos directos pasibles de ser decididos por juzgados de primera instancia (por ejemplo, Ley 16.463, de Medicamentos [art. 21]; Ley 17.565, de Ejercicio de la Actividad Farmacéutica [art. 53]; Ley 22.990, de Actividades Relacionadas con la Sangre Humana [art. 97]; Ley 25.871, de Migraciones [arts. 84, 92 y 98]; y Ley 26.522, de Servicios de Comunicación Audiovisual [art. 112]).

3 CSJN, “Fisco Nacional c/ A. Benítez y Cía.”, 1864, Fallos: 1:309; íd., “Contardi, Jerónimo s/ Impuestos Internos”, 1939, Fallos: 183:389; íd., “Núñez, Juan Carlos c/ Universidad Nacional de Tucumán”, 09/09/2014. En igual sentido, GALLEGOS FEDRIANI, *Recursos directos (aspectos sustanciales y procesales)*, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2008, p. 251; BALBÍN, Carlos F., *Tratado de derecho administrativo*, La Ley, Buenos Aires, 2011, 1ª ed., t. IV, p. 168; HUTCHINSON, Tomás, *Derecho procesal administrativo*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2009, t. III, pp. 675 y 676; ZAYAT, Valeria, “Los recursos directos”, en TAWIL, Guido Santiago (director), *Derecho procesal administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, p. 790.

para deducirlo era de treinta (30) días contados desde la notificación de la resolución definitiva que agotara las instancias administrativas⁴.

Pues bien, en este sentido la reforma introducida por la Ley de Bases implicó un avance importante, al haber introducido en la LNPA una norma dedicada exclusivamente a la regulación de diversos aspectos fundamentales de los recursos directos. En efecto, si bien el artículo 25 *bis* de la LNPA no constituye un régimen marco aplicable con exclusividad a todos los recursos directos –sino que debe ser complementado con las disposiciones contenidas en las respectivas leyes sectoriales–, aquel precepto se alza como una regulación base y uniforme de diversos aspectos comunes a todos los recursos directos; a saber, el plazo para su interposición, su cómputo, la competencia para el análisis de su admisibilidad, el plazo para la elevación del expediente al tribunal, la regulación de un remedio ante la falta de elevación, la fundamentación del recurso directo, las pautas para el ofrecimiento de prueba por el impugnante y para su apreciación por el tribunal y la prohibición del denominado *solve et repete* cuando el recurso directo se dirige a la impugnación de multas administrativas.

En lo que sigue analizaremos separadamente cada uno de esos puntos.

2. PLAZO DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DIRECTO

Una de las principales reformas introducidas por la Ley de Bases en materia de recursos directos es el relativo al plazo para su interposición, el que –según lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 25 *bis* de la LNPA– en adelante no podrá ser inferior a treinta (30) días hábiles judiciales desde la notificación de la resolución definitiva.

Ya desde antaño la ausencia de regulación unificada de los recursos directos condujo a que en las diversas leyes sectoriales por las que aquéllos fueron creados se estableciera un amplísimo rango de plazos para su interposición. Dichos plazos van desde los tres (3)⁵ a los noventa (90) días⁶, pasando en el medio por plazos de cinco (5)⁷; diez (10)⁸, quince (15)⁹ y treinta (30) días¹⁰.

4 Art. 25, LNPA (previo a la reforma de la Ley 27.742): “Cuando en virtud de norma expresa la impugnación del acto administrativo debe hacerse por vía de recurso, el plazo para deducirlo será de treinta (30) días desde la notificación de la resolución definitiva que agote las instancias administrativas”.

5 Art. 21, Ley 16.463, de Medicamentos.

6 Art. 40, Ley 25.164, Régimen de Ejercicio de la Función Pública.

7 Art. 83, Ley 20.091, de Seguros y art. 596, ley 20.094, de Navegación.

8 Art. 6, Ley 24.411, de indemnizaciones para las víctimas del terrorismo de estado y arts. 13 y 47, Ley 23.187, de ejercicio de la profesión de abogado.

9 Art. 67, Ley 25.521, de Educación Superior y art. 42, Ley 21.526, de Entidades Financieras.

10 Art. 81, Ley 24.065, Marco Regulatorio de la Electricidad y art. 73, Ley 24.076, Marco Regulatorio del Gas.

Si bien algunos tribunales inferiores declararon la invalidez constitucional de muchos de estos plazos por considerarlos exiguos y contrarios a la garantía de tutela judicial efectiva¹¹, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunció a favor de su constitucionalidad, sosteniendo –en resumidas cuentas–, que garantizaban el razonable ejercicio del derecho de defensa de los particulares, máxime cuando cabía exigir a la compañía impugnante un estándar de conducta propio de la estructura societaria que detentaba y del sistema del cual participaba –en el caso, del régimen de oferta pública de valores negociables– y, además, cuando con carácter previo a la emisión del acto había sido sustanciado un procedimiento sumarial que había tramitado conforme a la ley¹².

Pues bien, a través del nuevo artículo 25 *bis* de la LNPA el legislador parece haber intentado unificar y ampliar sustancialmente los plazos para la deducción de los recursos directos. Para ello se dispone que “[c]uando en virtud de norma expresa la impugnación judicial del acto administrativo deba hacerse por vía de recurso, el plazo para deducirlo será de treinta (30) días hábiles judiciales desde la notificación de la resolución definitiva que agote la instancia administrativa. Quedan derogadas todas las prescripciones normativas especiales que establezcan plazos menores”¹³. De modo que el plazo para la formulación de los recursos directos es ahora de treinta (30) días hábiles judiciales, quedando derogadas aquellas normas preexistentes por las que se establecen plazos menores.

Por ende, para determinar en adelante el plazo de deducción del concreto recurso directo de que se trate deberá analizarse si el establecido en la norma sectorial aplicable es igual o mayor a treinta (30) días hábiles judiciales –en cuyo caso regirá el plazo previsto en dicha norma– o, en cambio, si aquel es menor a dicho término. En este último supuesto debe reputarse que dicho plazo menor ha sido derogado y reemplazado por el de treinta (30) días hábiles judiciales. Ello es lo que ha sucedido, por ejemplo y entre otros, con los plazos para la deducción de los recursos directos previstos en las leyes 16.463, de Medicamentos; 20.091, de Seguros; 20.094, de Navegación; 24.411, de indemnizaciones para las víctimas del terrorismo de estado; 23.187, de ejercicio de la profesión de abogado; 25.532, de Educación Superior y 21.526, de Entidades Financieras.

Además, al efectuar el cómputo debe tenerse presente el carácter administrativo o judicial del plazo previsto en la norma sectorial aplicable. Si se tratara de un plazo que debe ser computado en días hábiles administrativos deberá analizarse si, así computado, el plazo es inferior, igual o mayor al de treinta (30) días

11 Por ejemplo, CNTrab., Sala V, “Pogonza, Claudio Gabriel c/ Experta ART S.A. s/ accidente – ley especial”, 04/08/2022 y CNFed. CA., Sala III, “Standard Bank Argentina S.A. y otros c/ CNV - resol. 17034/13 (ex 709/09)”, 21/11/2018.

12 CSJN, “Standard Bank Argentina S.A. y otros c/ CNV - resol. 17034/13 (ex 709/09)”, 21/11/2018, Fallos: 341:1675.

13 Art. 25 *bis*, primer párrafo, LNPA (t.o. art. 45 de la Ley 27.742).

hábiles judiciales. Si fuera inferior, el plazo para la deducción será el de treinta (30) días hábiles judiciales. En cambio, si el plazo así computado fuera igual o superior a treinta (30) días hábiles judiciales, entonces debe ser aplicado el plazo previsto en la correspondiente norma sectorial.

3. CÓMPUTO DEL PLAZO DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DIRECTO

En cuanto al cómputo del plazo de interposición, en el nuevo artículo 25 *bis* de la LNPA se establece que aquél debe ser calculado en días hábiles judiciales y a contar desde la notificación del acto que agota la instancia administrativa.

En cuanto a lo primero –la expresa determinación de que se trata de un plazo computable en días hábiles judiciales–, ello resulta fundamental para aquellos supuestos en los que las leyes sectoriales guardan silencio sobre el punto. En tales casos, la aplicación supletoria del nuevo artículo 25 *bis* permitirá computarlo en días hábiles judiciales y, con ello, evitar que deban ser incluidos en el cómputo las ferias judiciales de enero y julio, los feriados establecidos para el Poder Judicial de la Nación¹⁴ y los restantes días que, por diversos motivos, son declarados inhábiles exclusivamente respecto de los tribunales federales. Ya antes de la reforma los tribunales habían entendido –mediante un criterio que hemos compartido¹⁵– que, incluso tratándose de recursos directos que debían ser deducidos en sede administrativa, su naturaleza de remedio judicial y la aplicación supletoria del último párrafo del derogado artículo 25 de la LNPA conducían a que el plazo para su deducción debiera ser computado en días hábiles judiciales¹⁶.

En cuanto a lo segundo –la determinación de que el plazo debe contarse desde la notificación del acto que agota la instancia administrativa–, entendemos que en este punto el artículo 25 *bis* incurre en el error de aplicar a los recursos directos un presupuesto que es propio del régimen general de impugnación de los actos administrativos; a saber, el previo agotamiento de la instancia administrativa. Es que, en tanto este presupuesto se halla previsto para el sistema general de impugnación de actos administrativos, pierde todo sentido cuando nos encontramos frente a un recurso directo. En este caso el propio legislador admite que

14 Como ser, por caso, el correspondiente al Día del Trabajador Judicial Argentino (arts. 1 y 2, Ley 26.674).

15 STUPENENGO, Juan Antonio, “Lineamientos preliminares sobre los recursos directos en materia de comercio interior (a propósito de los previstos en las leyes de Defensa del Consumidor, de Defensa de la Competencia, de Lealtad Comercial y de Abastecimiento)”, en ALONSO REGUEIRA, Enrique M (director), *El control de la actividad estatal II. Procesos especiales, responsabilidad y otros supuestos*, Buenos Aires, Ed. Lajouane, 2016, pp. 233 a 234.

16 CNFed. CA., Sala III, “MSC Cruceros S.A. c/ DNCI – Disp. 604/06 (Expte. S01:425704/05) s/ queja”, 04/03/2007; íd., Sala V, “Grasellini, Pablo F. y otros s/ mercado de capitales – ley 26.831 – art. 143”, 14/08/2014.

contra el específico acto administrativo regulado en la ley sectorial procede su impugnación judicial mediante el recurso directo establecido al efecto.

Por otro lado, en virtud de las diversas disposiciones introducidas a la LNPA y al RLNPA tras la reforma, podría sostenerse que el curso del plazo para la interposición del recurso directo puede verse alterado –esto es, no iniciado, suspendido o interrumpido– en los siguientes casos:

- a) El curso de dicho plazo *no comienza* si la notificación del acto es nula como consecuencia de la omisión o el error en las indicaciones de rigor; a saber, la posibilidad de deducir el recurso directo, el plazo para su interposición y si el acto agota o no las instancias administrativas. Tal como se lo dispone en la LNPA y en el RLNPA tras la modificación introducida por la Ley de Bases, aquella omisión o error determinarán la automática invalidez e ineficacia de dicha notificación¹⁷.
- b) El curso de dicho plazo se ve *suspendido* con la sola solicitud de vista, efectuada por escrito, del expediente administrativo en cuyo marco fue emitido el acto administrativo. Dicha suspensión se extiende desde la solicitud de la vista y hasta el vencimiento del término otorgado al efecto¹⁸.
- c) El curso de dicho plazo se ve *interrumpido* con la interposición, por el recurrente, de un recurso administrativo, aun cuando hubiera sido mal calificado, adoleciera de defectos formales insustanciales o fuera deducido ante órgano incompetente¹⁹. Esta última y novedosa reforma introducida por la Ley de Bases –o sea, el efecto interruptivo de la deducción de reclamos y recursos administrativo, incluso cuando fueron incoados ante órganos incompetentes–, podría tener especial relevancia frente aquella clásica jurisprudencia que, ante la existencia de recursos directos, descarta la facultad del afectado de impugnar el acto en apartamiento del régimen contemplado en tales disposiciones legales (por ejemplo, mediante la deducción de un recurso administrativo o de una acción judicial ordinaria)²⁰. Es que, aun tratándose de vías excluyentes, si el afectado dedujere ahora contra el acto un recurso administrativo –y no, en

17 Art. 1, inc. g), ap. iii), LNPA y art. 40, segundo párrafo, RLNPA (t.o. Dec. 695/24).

18 Art. 1, inc. g), ap. vii), LNPA y art. 76, RLNPA (t.o. Dec. 695/24). En el mismo sentido, CSJN, “Ramos Martínez, Gustavo A. c/ Universidad Nacional de Córdoba s/ Recurso Directo Ley 24.521, de Educación Superior”, 24/05/2016, Fallos: 339:680, donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró arbitraria la sentencia que había rechazado por extemporáneo un recurso directo sin analizar la suspensión del plazo para su deducción producido por el pedido de vista que había sido efectuado por el actor.

19 Art. 1, inc. i), LNPA.

20 CSJN, “Enrique Tomás Maffei”, 19/11/1987, Fallos 310:2336; íd., “Mocoroa, Alfredo Daniel c/ Honorable Senado de la Nación”, 12/04/1994, Fallos: 317:387; íd., “Osmar Barboza c/ SE. NA. SA. y Roberto D. Panozo s/ laboral”, 20/11/2001, Fallos: 324:3934; íd., “Granillo Fernández, Héctor Manuel c/ UNLP”, 10/04/2007, Fallos 330:1407.

cambio, el recurso directo previsto en la ley—, dicha interposición provocaría la interrupción del plazo para la deducción del recurso directo (desde ya, en la medida en que para entonces no se encontrara vencido) y dicho efecto interruptivo se extendería hasta que adquiriese firmeza en sede administrativa el acto por el que se lo rechaza²¹. Cesado dicho efecto interruptivo, renacerá el curso del plazo para la interposición del correspondiente recurso directo.

4. ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD

Sobre el análisis de admisibilidad del recurso directo, en el actual artículo 25 *bis* de la LNPA se establece que “[e]n ningún caso el órgano administrativo ante quien se interponga el recurso judicial podrá denegar su procedencia, debiendo limitarse a elevarlo al tribunal competente”²². De manera que, reforzando la idea de que la autoridad administrativa no actúa como un tribunal de primera instancia, en adelante serán los tribunales los competentes para rechazar la admisibilidad de los recursos directos²³.

Son pocas las leyes sectoriales en las que se asigna a la autoridad administrativa la competencia para analizar la admisibilidad del recurso directo²⁴. En la mayor parte de ellas se reserva a los tribunales dicho análisis de admisibilidad o se guarda silencio sobre el punto²⁵, lo que conduce a la misma solución por aplicación supletoria de la LNPA²⁶. De allí que, como ya lo sosteníamos incluso antes de la reforma introducida por la Ley de Bases, en tales casos la autoridad administrativa debía abstenerse de revisar el recurso directo y, con mayor razón, de pronunciarse sobre su admisibilidad²⁷. Ello, sin perjuicio de mantener aquella

21 Art. 1, inc. *i*), LNPA.

22 Art. 25 *bis*, segundo párrafo, LNPA (t.o. art. 45 de la Ley 27.742).

23 Entre dichos recaudos cabe mencionar (*a*) que el recurso directo se dirija contra el acto que por ley es pasible de ser impugnado por esa vía y (*b*) la articulación del recurso directo dentro del plazo de caducidad.

24 Por ejemplo, los previstos en el art. 83, Ley 20.091, de Entidades de Seguro y su Control, y en los arts. 145 y 146, Ley 26.831, de Mercado de Capitales.

25 Arts. 76 y 81, Ley 24.065, del Marco Regulatorio Eléctrico, y arts. 66, 70 y 73, Ley 24.076, del Marco Regulatorio del Gas.

26 PTN, Dictámenes: 202:151 y Dictamen N° 47, 12/5/1994. En este último se sostuvo que “la autoridad ante la cual se deduce un recurso que debe decidir otro funcionario superior no se encuentra autorizada para resolver sobre su admisibilidad” y que “la aplicación de las normas del Reglamento de la Ley de Procedimientos Administrativos exige que sea la autoridad encargada de resolver los recursos la única competente para pronunciarse a su respecto, extremo que no puede soslayarse aun en el supuesto de apariencia de inadmisibilidad”.

27 STUPENENGO, Juan Antonio, “Lineamientos...”, ya cit., pp. 236 a 238. En igual sentido, HUTCHINSON, Tomás, “Estudio preliminar”, en DANELIÁN, Miguel, *Recursos judiciales y procedimientos administrativos*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, T. I, 2000, p. 24; MURATORIO, Jorge I., “Algunas consideraciones acerca del recurso judicial directo”, en CASSAGNE, Juan Carlos (director), *Tratado de derecho procesal administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2007, T. II, p. 639;

autoridad, incluso durante la sustanciación del proceso, la reconocida potestad revocatoria del acto impugnado²⁸.

Ahora bien, no obstante lo expuesto en el párrafo anterior, en la práctica era usual que, incluso en aquellos casos en los que las leyes reservaban a los tribunales la competencia para efectuar el análisis de admisibilidad, diversas autoridades administrativas de todos modos se atribuyeran y ejercieran dicha competencia, concediendo los recursos directos que consideraban admisibles y rechazando aquellos otros que entendían inadmisibles. Ello motivó que los tribunales judiciales admitieran los recursos de queja deducidos contra los correspondientes rechazos administrativos²⁹ –incluso, en casos en los que dichos recursos de queja habían sido deducidos en forma extemporánea³⁰–, reivindicando en todos los casos su exclusiva competencia para la realización del examen de admisibilidad y exhortando a las respectivas autoridades administrativas a que se abstuvieran de realizarlo en el futuro³¹.

4.1. *Plazo para la elevación del recurso directo*

Sobre este punto, en el nuevo artículo 25 *bis* de la LNPA se dispone que “[s]alvo que se hubiese fijado un plazo menor, el plazo para la elevación del

ZAYAT, Valeria, “Los recursos directos”, en TAWIL, Guido Santiago (director), *Derecho Procesal Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2011, p. 800.

28 CNFed. CA., Sala III, “Garda, Mariano Enrique”, 08/09/1982, y “Fadlala de Ferreyra, Celia R. c/ Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación) s/nulidad de resolución”, 14/04/1983, ED, 105, p. 689 y RAP, N° 62, p. 97.

29 CNFed. CA., Sala III, “Wal Mart Argentina S.R.L. c/ DNCI s/ lealtad comercial – ley 22.802 – art. 22”, 20/11/2015, El Dial, sumario AA941C; íd., Sala I, “Incidente n° 1 – Actor: World Spirits S.A. s/ recurso de queja”, 14/07/2016, Expte. n° 3819/2016; íd., íd., “Coto Centro Integral de Comercialización S.A. s/ recurso de queja”, 23/03/2021.

30 CNFed. Civ. y Com., Sala II, “La Holando Sudamericana Compañía de Seguros S.A. y otro c/ Estado Nacional – Ministerio de Desarrollo Productivo – Secretaría de Comercio Interior – Comisión Nacional de Defensa de la Competencia s/ recurso de queja”, 12/04/2023. Sostuvo el tribunal que “no parece razonable hacer recaer en el justiciable las consecuencias perjudiciales de incumplir con la condición de un plazo formal cuando es la propia Secretaría de Comercio quien, en su carácter de autoridad de aplicación y en pleno desacato de la normativa aplicable, pese a haber sido notificada en reiteradas oportunidades de ello, continúa atribuyéndose facultades impropias y denegando recursos que dejan desprotegido al administrado”.

31 CNFed. Civ. y Com., Sala II, “Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. s/ recurso de queja CNDC”, 23/09/2019, Expte. n° 3473/19; íd. íd., “Compañía Industrial Cervecera S.A. y otro c/ Anheuser Busch Inbev NVSA y otro s/ apel. resol. CNDC”, 09/08/2019, Expte. n° 3123/19; íd. íd., “Cervecería y Maltería Quilmes SAICA y G c/ Estado Nacional – Secretaría de Comercio Interior – Comisión Nacional de Defensa de la Competencia s/ recurso de queja”, 29/04/2021, Expte. n° 873/2021; íd. íd., “VFG Inversiones y Actividades Especiales S.A. y otro c/ Comisión Nacional de Defensa de la Competencia – Secretaría de Comercio Interior s/ recurso de queja CNDC”, 06/05/2022, Expte. n° 1257/22.

expediente será de cinco (5) días”³². Aunque no se lo dispone de modo expreso, por tratarse de un remedio judicial, dicho plazo para la elevación debe ser computado en días hábiles judiciales³³.

Previo a la reforma, en aquellos casos en los que el recurso directo debía ser deducido en sede administrativa, el plazo para la elevación del expediente variaba de acuerdo con lo dispuesto en la norma sectorial aplicable. Era así como podíamos encontrar normas con plazos más amplios de elevación, como aquel de diez (10) días previsto en el Decreto 274/19, de Lealtad Comercial, o el de quince (15) días previsto en el Decreto Ley 21.526/77, de Entidades Financieras.

4.2. *Remedio ante la falta de elevación del recurso directo*

En el nuevo artículo 25 bis de la LNPA se establece, con referencia a la elevación del recurso directo, que “[s]i no se cumpliere este plazo, el interesado podrá ocurrir directamente ante el tribunal judicial”³⁴.

Otra práctica administrativa usual está dada por la demora en la elevación del recurso directo y el expediente administrativo al tribunal competente, retardo que en algunos casos ha llegado incluso a extenderse durante meses. Dicha demora, desde ya, tiene la virtualidad de impedir que el tribunal ejerza la jurisdicción que le es atribuida por ley, pues ésta nace desde el momento en que las actuaciones le son elevadas³⁵.

Ante la falta de un remedio específico para estos casos, el particular impugnante no contaba con medios idóneos y expeditos para forzar la elevación del recurso directo y el expediente administrativo al tribunal judicial. En efecto, ante la improcedencia en estos casos del recurso de queja por apelación denegada –por falta de acto denegatorio del recurso directo³⁶– y frente a la demora que podría insumir la promoción de una acción de amparo, los tribunales debieron acudir a las más ingeniosas modalidades para forzar la elevación del recurso directo, tales como, por caso, acceder al dictado de medidas precautelares suspensivas de los efectos del acto impugnado hasta tanto se efectivizara dicha elevación del expediente administrativo junto con el recurso deducido³⁷.

32 Art. 25 bis, segundo párrafo, LNPA (t.o. art. 45 de la Ley 27.742).

33 STUPENENGO, Juan Antonio, “Lineamientos...”, ya cit., p. 236.

34 Art. 25 bis, segundo párrafo, LNPA (t.o. art. 45 de la Ley 27.742).

35 CNFed, CA., Sala III, “Shell Cía. Argentina de Petróleo S.A. c/ Secretaría de Comercio Interior s/ medidas cautelares”, 03/04/2012, El Dial Express., Año XV, Nro.3494.

36 CNFed, CA., Sala IV, “ADE s/ RQU”, 04/10/2011, Expte. n° 27057/2011. Allí el tribunal sostuvo que “en el caso cabe advertir que no se encuentran reunidos los recaudos exigibles para que este Tribunal se avoque al examen de mérito del recurso procesal intentado. En efecto, a tenor de lo manifestado por la propia ADE en su escrito de fs. 2/6, ‘... no medió denegatoria del recurso, sino, más bien, omisión por parte de la DNLC de elevarlo...’.

37 CNFed, CA., Sala III, “Shell Cía. Argentina de Petróleo S.A. c/ Secretaría de Comercio Interior s/ medidas cautelares”, 03/04/2012, El Dial Express., Año XV, Nro.3494. Allí se sostuvo

Pues bien, en este punto la novedad de la reforma introducida por la Ley de Bases reside en establecer que, ante la falta de elevación del recurso directo en el plazo de cinco (5) días, el recurrente se encuentra facultado a ocurrir directamente al tribunal judicial.

4.3 *La fundamentación del recurso directo*

Entre las cuestiones sobre las que difiere la dispersa regulación de los recursos directos se encuentra la relativa a su fundamentación. Mientras que en algunas leyes sectoriales se dispone que aquéllos deben ser deducidos debidamente fundados³⁸, en otras, en cambio, se guarda silencio sobre el punto³⁹. Admitida en estos últimos casos la aplicación supletoria del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, el debate pasó a girar en torno a si resultaba de aplicación su artículo 245 –que, referido al recurso de apelación, exige la mera deducción para su posterior fundamentación– o, en cambio, el artículo 330, en el que requiere la interposición de la demanda debidamente fundada.

Ahora bien, aunque en el artículo 25 *bis* de la LNPA no se trata este punto de manera expresa, lo allí dispuesto en cuanto al ofrecimiento de la prueba –esto es, que en el recurso directo debe acompañarse la prueba documental y ofrecerse todas las demás pruebas de que intentare valerse el impugnante–, supone establecer que el recurso directo debe ser deducido debidamente fundado. Es que mal podría el impugnante acompañar la prueba documental y ofrecer la restante de la que intentará valerse con anterioridad a dicha fundamentación.

De modo que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 25 *bis* de la LNPA, debe entenderse que en adelante todo recurso directo debe ser deducido debidamente fundado.

que “no se puede soslayar que se encuentra vencido el plazo legal que tiene la autoridad de aplicación de la ley 25.156 (art. 53) para elevar las actuaciones una vez interpuesto un recurso de apelación... En tal situación, corresponde disponer –de acuerdo con los términos de la petición formulada y con los fundamentos antes expuestos– la suspensión de los efectos de la Resolución N° 17 de la SCI, hasta tanto se reciban las actuaciones en este Tribunal con motivo de la apelación deducida o, eventualmente, hasta que la CNDC informe que ese recurso fue denegado. De ese modo se garantiza en forma suficiente el debido proceso y el derecho de defensa de la peticionaria, sin adelantar –de modo innecesario– la jurisdicción que la ley 25.156 le otorga a este Tribunal. La demora del organismo administrativo en elevar la apelación interpuesta es incompatible con el mantenimiento de los efectos del acto recurrido mientras aquélla perdure”.

38 Art. 42, Dec.-Ley 21.526, de Entidades Financieras; art. 53, Dec. 274/2019, de Lealtad Comercial; art. 3, Ley 24.043, de Indemnizaciones por Actos de Terrorismo de Estado; art. 45, Ley 24.240, de Defensa del Consumidor; art. 66, Ley 24.076, del Marco Regulatorio del Gas; entre otros.

39 Arts. 76 y 81, Ley 24.065, del Marco Regulatorio Eléctrico; arts. 70 y 73, Ley 24.076, del Marco Regulatorio del Gas; entre otros.

4.4. *El ofrecimiento y la admisibilidad de la prueba*

Tal como se lo esbozó en el punto anterior, en el nuevo artículo 25 *bis* de la LNPA se incluyen algunas pautas referidas al ofrecimiento y admisibilidad de la prueba en el marco de los recursos directos. Se dispone al respecto que “[e]n el recurso judicial deberá acompañarse la prueba documental y ofrecerse todas las demás pruebas de que se intentare valer, cuya pertinencia y admisibilidad será evaluada por el tribunal de conformidad con las pautas previstas en el artículo 364 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación”⁴⁰.

A nuestro modo de ver, mediante la norma transcrita el legislador tuvo la intención de dar por finalizada la antigua y conocida controversia sobre de la admisibilidad o no del ofrecimiento y producción de prueba en el marco de los recursos directos. Es que mientras que la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁴¹, algunos tribunales inferiores⁴² y la mayor parte de la doctrina⁴³ entendían que los particulares tenían derecho a ofrecer y producir la prueba que considerasen pertinente, otro sector de los tribunales consideraba que la apertura a prueba en el marco de los recursos directos debía tener carácter excepcional⁴⁴.

Pues bien, tras la reforma introducida por la Ley de Bases se dispone ahora en el artículo 25 *bis* de la LNPA que la pertinencia y admisibilidad de la prueba debe ser evaluada por el tribunal de acuerdo con las pautas establecidas en el artículo 364 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Ello significa que el tribunal interviniente, por un lado, solo puede admitir la prueba que verse sobre los hechos que hayan sido articulados por las partes en sus escritos respectivos y, por el otro, que no deberá admitir aquella otra prueba que fuera manifiestamente improcedente o superflua o meramente dilatoria.

Por ende, como se lo ha sostenido, a la luz de lo ahora dispuesto en el artículo 25 *bis* de la LNPA, en modo alguno podría interpretarse en lo sucesivo

40 Art. 25 *bis*, tercer párrafo, LNPA (t.o. art. 45 de la Ley 27.742).

41 CSJN, “Núñez, Juan Carlos c/ Universidad Nacional de Tucumán”, 09/09/2014.

42 CNFed. CA., Sala V, “Gas Natural Ban S.A. c/ Resolución 506/1997 - Enargas (Expte. N° 3221/97)”, 18/11/1998; íd., “Guiar S.A. y otros c/ BCRA - Resol. 11/2000 y 71/2003 (Expte. N° 14.497/96 Sum Fin 930)”, 27/07/2005, entre otros, en los que se reconoce que, “a los fines de garantizar un control judicial suficiente, el derecho de ofrecer y producir la prueba que las partes involucradas en la controversia consideren convenientes para el esclarecimiento de la cuestión suscitada, patrón de revisión que surge de nuestra Constitución Nacional y es el que se impone, indiscutiblemente, ante la falta de norma en sentido contrario”.

43 CASSAGNE, Juan Carlos, “La apertura a prueba en los llamados recursos judiciales”, LA LEY, 1997-D, p. 667; TAWIL, Guido, *Administración y justicia*, Astrea, Buenos Aires, t. II, p. 309 y ss.; HUTCHINSON, Tomás, *Derecho procesal...*, ya cit., t. III, p. 695; BALBÍN, Carlos, ya cit., t. IV, p. 168 y ss.; ZAYAT, Valeria, ya cit., p. 805.

44 CNFed. CA., Sala IV, “YPF S.A. c/ Resolución 575/12 – ENARGAS – Expte. 19009/12”, 29/10/2013; íd., íd., “Banco Industrial S.A. y otro c/ BCRA (EX 100129-16 SUM FIN 1524 – Resol 111/21 s/ entidades financieras – Ley 21.526 – Art. 42”, 01/05/2023.

que la apertura a prueba de los recursos directos tiene carácter excepcional, ni considerarse aplicables las restricciones establecidas en los artículos 260 y 275 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación para la producción de prueba en segunda instancia⁴⁵.

4.5. *Improcedencia del solve et repete ante la impugnación de sanciones de carácter pecuniario*

Por último, en el artículo 25 *bis* de la LNPA se establece que “[c]uando el acto administrativo recurrido hubiere impuesto una sanción pecuniaria su cumplimiento no podrá ser exigido como un requisito de admisibilidad del recurso judicial. Quedan derogadas todas las prescripciones normativas que dispongan lo contrario”⁴⁶.

Mediante la nueva norma, introducida por la Ley de Bases, se deroga el polémico recaudo del *solve et repete* o pago previo, que era establecido en algunas leyes sectoriales como recaudo de admisibilidad de los recursos directos dirigidos contra multas administrativas⁴⁷. De acuerdo con dichas leyes sectoriales, de no ser acreditado dicho previo pago al momento de la interposición del recurso directo, el tribunal debía declararlo inadmisibles⁴⁸.

Como es sabido, el *solve et repete* fue establecido originariamente respecto de los tributos, ante la necesidad del fisco de no ver afectada la recaudación normal y habitual frente a eventuales contribuyentes que pudieran formular acciones infundadas y, de ese modo, impedir el regular ingreso de los tributos en las arcas estatales para el debido cumplimiento de los fines públicos⁴⁹. Sin embargo, con el tiempo este recaudo fue ampliado como requisito de admisibilidad para la impugnación de actos no ya de naturaleza tributaria –y, como tales, de corte netamente recaudatorio–, sino, más bien, de naturaleza sancionatoria, tales como las multas administrativas. En este caso no pueden ya esgrimirse, como justificación del instituto, móviles de carácter recaudatorio de la renta pública debidamente

45 SANGUINETTI, Juan Carlos, “La regulación de los recursos directos en la Ley de Bases”, RDA 2024-155, p. 124.

46 Art. 25 *bis*, cuarto párrafo, LNPA (t.o. art. 45 de la Ley 27.742).

47 STUPENENGO, Juan Antonio, “Efectos de los recursos directos dirigidos contra sanciones administrativas”, en MORTIER, Natalia y STUPENENGO, Juan Antonio (coordinadores), *Temas de Derecho Administrativo Sancionador*, Librería Editora Platense, La Plata, 2022, pp. 214 a 218.

48 CNFed., CA., Sala V, “Alto Palermo S.A. c/Dirección Nacional de Comercio Interior s/ defensa del consumidor – ley 24.240 art. 45”, 12/05/2015, La Ley Online. Allí el tribunal declaró inadmisibles en recurso directo que había deducido en los términos del art. 45 de la ley 24.240, de Defensa del Consumidor, considerando que no había constancia alguna que acreditara el previo pago de la multa que se pretendía cuestionar.

49 BIELSA, Rafael, *Estudios de Derecho Público II. Derecho Fiscal*, Depalma, Buenos Aires, 1995.

programada en la ley de presupuesto, pues se trata de ingresos contingentes ocasionados por transgresiones a la normativa aplicable.

Previo a la sanción de la Ley de Bases, el *solve et repete* se encontraba establecido en numerosas leyes sectoriales como recaudo de admisibilidad de los recursos directos en ellas previstos contra sanciones de naturaleza pecuniaria. Cabe citar, a simple modo de ejemplo, las leyes 17.565, de Farmacias⁵⁰; 18.285, Código Alimentario Nacional⁵¹; 19.511, de Metrología⁵²; 24.240, de Defensa del Consumidor⁵³; 25.871, de Migraciones⁵⁴; 24.922, Régimen Federal de Pesca⁵⁵. También se encontraba regulado en las derogadas leyes 20.680, de Abastecimiento⁵⁶ y 22.802, de Lealtad Comercial⁵⁷.

Ahora bien, aun cuando muchas de estas normas motivaron críticas de la doctrina⁵⁸ y planteos de inconstitucionalidad –fundados, principalmente, en la violación a la garantía de tutela judicial efectiva, al derecho de defensa en juicio y a la garantía de presunción de inocencia–, salvo conocidas excepciones⁵⁹, aquellos planteos fueron sistemáticamente rechazados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y por la mayoría de los tribunales federales inferiores. Para ello se sostuvo, en resumidas cuentas, que la exigencia de depósitos dinerarios previstos como requisitos de viabilidad de la impugnación judicial de multas administrativas no era contraria, como principio, al derecho de defensa en juicio⁶⁰. De todas maneras,

50 Art. 53, Ley 17.565, de Farmacias.

51 Art. 12, Ley 18.285, Código Alimentario Nacional.

52 Art. 38, Ley 19.511, de Metrología.

53 Art. 45, Ley 24.240, de Defensa del Consumidor.

54 Art. 92, Ley 25.871, de Migraciones.

55 Art. 59, Ley 24.922, Régimen Federal de Pesca.

56 Art. 17, Ley 20.680, de Abastecimiento.

57 Art. 22, Ley 22.802, de Lealtad Comercial.

58 USLENGHI, Alejandro, “Control judicial de la potestad sancionatoria de la Administración”, en AA.VV., *Control de la Administración pública. Administrativo, legislativo y judicial*, Ediciones RAP, 2003, p. 226 y ss.; PERRINO, Pablo E., “El requisito del pago previo en el Código Contencioso Administrativo de la provincia de Buenos Aires”, RDA, t. 2005, p. 260; VEGA OLMOS, Jimena, “La exigencia de pago previo como requisito para la impugnación de actos administrativos que imponen sanciones”, RDA, nro. 106, p. 694; PAMPLIEGA, Ignacio M., “El solve et repete en materia sancionatoria”, RDA, t. 2002, p. 825; MAMMONI, Gustavo Antonio, “La inconstitucionalidad del solve et repete en materia de multas administrativas”, LL, 2013-C, 542; LAVIÉ PICO, Enrique, “La inconstitucionalidad de la exigencia del pago previo (solve et repete) de una multa para habilitar la instancia judicial”, en ALONSO REGUEIRA, Enrique (director), *Estudios de derecho público*, Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013, p. 285; entre otros.

59 Por ejemplo, CNFed. CA., Sala IV, “Frimca S.A. c/ Estado Nacional”, 28/12/1998, JA 2000-I, p. 14.

60 CSJN, “Posse, Manuel”, 1928, Fallos: 155:96; íd., “Destilerías, Bodegas y Viñedos El Globo Ltda.”, 1965, Fallos: 261:101; íd., “Pérez, Rolando”, 1970, Fallos: 278:188; íd., “Brígido,

para evitar que dicho recaudo pudiera traducirse en un real menoscabo de derechos constitucionales, la exigibilidad del pago fue exceptuado en aquellos excepcionales supuestos en los que el recurrente pudiera demostrar que el mantenimiento y la exigencia del recaudo podía erigirse en un menoscabo a la garantía de acceso a la justicia⁶¹.

Este estricto criterio, favorable a la validez constitucional del *solve et repete* respecto de multas administrativas, fue mantenido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación incluso tras la última reforma constitucional, por medio de la cual —como se sabe— se asignó jerarquía constitucional a diversos tratados de derechos humanos; entre ellos, a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica. Para ello, en el precedente “Agropecuaria Ayuí S.A.”, del 30/06/1999, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que el alcance que cabía otorgar a las garantías judiciales dispuestas en el inciso 1 del artículo 8° de aquel Pacto eran equivalentes, en lo que hacía al *solve et repete*, al criterio fijado en su anterior jurisprudencia con fundamento en el derecho de defensa garantizado por el artículo 18 de la Constitución Nacional⁶². Ese criterio fue mantenido en posteriores precedentes⁶³.

Pues bien, en virtud de lo ahora dispuesto en el último párrafo del artículo 25 *bis* de la LNPA, quedan derogadas todas aquellas leyes sectoriales por las que se establecía el *solve et repete* como recaudo de admisibilidad para la impugnación judicial de multas administrativas. Ello implica que los tribunales no podrán en adelante exigir el previo pago de la multa impugnada para acceder a su control judicial.

Desde ya que ello no impide que, en aquellos casos en los que la interposición del recurso directo tuviera efecto devolutivo —o sea, no suspensivo—, aun sin encontrarse firme la multa la autoridad administrativa se encuentre habilitada para promover el correspondiente proceso de apremio a fin de obtener su pago forzoso⁶⁴.

Leonardo Raimundo”, 1971, Fallos: 280:314; íd., “Jockey Club de Rosario c/ Dirección General de Servicios de Previsión”, 1973, Fallos: 287:101; íd., “Complejo Pesquero Marplatense”, 1985, Fallos: 307:1753; entre muchos otros.

61 CSJN, “Adelphia, S.A.I.C.”, 1973, Fallos: 285:302; íd., “Sociedad Anónima Expreso Sudoeste (SAES) c/ Provincia de Buenos Aires (Ministerio de Economía)”, 27/12/1996, Fallos: 319:3415; íd., “Asociación Israelita de Beneficencia y Socorros Mutuos Ezrah c/ Dirección General Impositiva s/ impugnación de deuda”, 09/03/1999, Fallos: 322:337; íd., “López, Iván Alberto c/ ANSES s/impugnación de deuda”, 10/10/2000, Fallos: 323:3012; íd., “Centro Diagnóstico de Virus S.R.L. c/ Administración Federal de Ingresos Públicos – Dirección General Impositiva s/ impugnación de multa”, 02/08/2005, Fallos: 328:2938328:2938; entre muchos otros.

62 Fallos, “Agropecuaria Ayuí S.A. s/ amparo”, 30/06/1999, Fallos: 322:1284.

63 CSJN, “Giaboo SRL s/recurso de queja”, 10/11/2015; íd., CSJN, “Guimar S.R.L. c/ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social”, 02/07/2019.

64 STUPENENGO, Juan Antonio, “Efectos...”, ya cit., pp. 218 a 227.

5. EFECTO DEL ARTÍCULO 25 BIS DE LA LNPA EN EL TIEMPO

Por último, en lo que sigue analizaremos el efecto del artículo 25 *bis* de la LNPA en el tiempo; esto es, por un lado, sobre las normas sectoriales existentes que prevén recursos directos y, por el otro, sobre aquellas normas por las que en el futuro se creen nuevos recursos directos o se modifiquen los existentes.

5.1. *Efecto sobre las normas existentes que contienen disposiciones contrarias a las establecidas en el artículo 25 bis de la LNPA*

A nuestro modo de ver, por los motivos que expondremos, deben considerarse derogadas aquellas disposiciones, contenidas en las leyes sectoriales preexistentes, que sean contrarias a las pautas establecidas en el nuevo artículo 25 *bis* de la LNPA.

En lo que se refiere al plazo de deducción del recurso directo y a la exigencia del *solve et repete*, la derogación de las disposiciones en contrario contenidas en leyes sectoriales preexistentes es dispuesta de manera expresa en el propio artículo 25 *bis* de la LNPA.

Por su parte, en lo que se refiere al control de admisibilidad del recurso directo, si bien en el artículo 25 *bis* de la LNPA no se dispone de manera expresa la derogación de las disposiciones en contrario contenidas en leyes preexistentes –esto es, de aquellas en las que se asigna a las autoridades administrativas competencia para analizar la admisibilidad de los respectivos recursos directos–, de todos modos, considerando la letra de aquella norma, en la que se dispone que “en ningún caso” el órgano administrativo puede denegar la procedencia del recurso, coincidimos en que también deben tenerse por tácitamente derogadas todas aquellas disposiciones incluidas en leyes preexistentes por las que se otorgue a la respectiva autoridad administrativa la competencia para pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso directo⁶⁵.

Incluso en el resto de los aspectos regulados en el nuevo artículo 25 *bis* de la LNPA –esto es, en lo que respecta al plazo para la elevación del expediente al tribunal y en los que hace al ofrecimiento y admisibilidad de la prueba–, coincidimos en que, atento a la indudable intención del legislador de unificar el régimen aplicable a esta vía impugnatoria, también deben considerarse derogadas aquellas disposiciones en contrario contenidas en las leyes sectoriales preexistentes⁶⁶. Por lo demás, esta es la hermenéutica que más se compadece con la garantía de tutela judicial efectiva prevista en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica.

65 SANGUINETTI, Juan Carlos, “La regulación...”, ya cit., p. 124.

66 SANGUINETTI, Juan Carlos, “La regulación...”, ya cit., p. 124.

5.2. Efecto sobre las normas futuras que contengan disposiciones contrarias a las establecidas en el artículo 25 bis de la LNPA

Cabe analizar el supuesto en que, tras la publicación de la Ley de Bases, sean sancionadas leyes sectoriales por las que se establezcan disposiciones contrarias a las pautas contenidas en el artículo 25 bis de la LNPA. Ello sucedería, por ejemplo, si en aquellas leyes posteriores se establecieran plazos de deducción inferiores a treinta (30) días, o si el plazo de elevación al tribunal fuera superior a cinco (5) días; o, también, si se impusiera el recaudo del *solve et repete* para la impugnación judicial de multas administrativas.

A nuestro modo de ver, en virtud de los criterios sobre prevalencia de las leyes –en este caso, aquellos según los cuales la ley posterior y especial deroga a la ley anterior y general–, en la medida en que la ley posterior emane del Congreso de la Nación, en tales casos corresponderá considerar que la nueva ley sectorial tendrá plena validez y eficacia. Es precisamente por ello que coincidimos en que resulta indispensable que, en lo sucesivo, en ocasión de sancionar nuevas leyes sectoriales por las que se establezcan o regulen específicos recursos directos, el legislador obre con coherencia y se atenga a las pautas contenidas en el artículo 25 bis de la LNPA⁶⁷.

Desde ya que, si la norma posterior tuviera carácter reglamentario, la eventual disposición contraria a lo establecido en el artículo 25 bis de la LNPA debe ser considerada de nulidad absoluta, debiendo entonces estarse a lo dispuesto en aquella norma legal. Ello es lo que ocurre, por caso, con la Res. UIF 129/24, publicada en el Boletín Oficial el 19/08/2024 –o sea, con posterioridad a la reforma de la LNPA por la Ley de Bases–, por medio de la cual fue reglamentado el plazo de quince (15) días para la interposición del recurso directo regulado en la Ley 25.246, de Lavado de Activos de Origen Delictivo, para la impugnación de las sanciones aplicadas por la Unidad de Información Financiera.

6. CONCLUSIONES

Uno de los principales avances de la reforma introducida por la Ley de Bases a la LNPA consiste en haber introducido el artículo 25 bis, que constituye un precepto dedicado exclusivamente a la regulación de diversos aspectos fundamentales de los recursos directos.

Si bien el artículo 25 bis de la LNPA no constituye un régimen marco aplicable con exclusividad a todos los recursos directos –sino que debe ser complementado con las disposiciones contenidas en las respectivas leyes sectoriales–, aquel precepto se alza como una regulación base y uniforme de diversos aspectos comunes a todos los recursos directos; a saber:

67 SANGUINETTI, Juan Carlos, “La regulación...”, ya cit., p. 124.

a) El plazo de interposición del recurso directo. Según lo dispuesto en el nuevo artículo 25 *bis* de la LNPA, dicho plazo en adelante no podrá ser inferior a treinta (30) días hábiles judiciales desde la notificación de la resolución definitiva.

De manera que, en adelante, para determinar el plazo de deducción del concreto recurso directo de que se trate deberá analizarse si el establecido en la norma sectorial aplicable es igual o mayor a treinta (30) días hábiles judiciales, en cuyo caso regirá el plazo previsto en dicha norma, o, en cambio, si aquel es menor a dicho término, en cuyo caso debe reputarse que dicho plazo menor ha sido derogado y reemplazado por el de treinta (30) días hábiles judiciales.

El curso del plazo para la interposición del recurso directo no comenzará si la notificación del acto es nula como consecuencia de la omisión o el error en las indicaciones de rigor (a saber, la posibilidad de deducir el recurso directo, el plazo para su interposición y si el acto agota o no las instancias administrativas). Además, dicho plazo podrá verse suspendido con la sola solicitud de vista, efectuada por escrito, del expediente administrativo en cuyo marco fue emitido el acto administrativo. Aparte, el plazo podrá verse interrumpido por la interposición de un recurso administrativo, aun cuando hubiera sido mal calificado, adoleciera de defectos formales insustanciales o fuera deducido ante órgano incompetente.

b) Análisis de admisibilidad. En adelante, el órgano administrativo ante el que se interpone el recurso directo no podrá denegar su procedencia, debiendo limitarse a elevarlo al tribunal competente para que sea éste el que se pronuncie sobre su admisibilidad.

c) Plazo para la elevación del recurso directo. Salvo que en la norma sectorial aplicable se hubiese fijado uno menor, el plazo para la elevación del recurso directo y el expediente administrativo al tribunal judicial en adelante será de cinco (5) días. Dicho plazo debe ser computado en días hábiles judiciales.

d) Remedio ante la falta de elevación del recurso directo. A diferencia de lo que ocurría con anterioridad a la reforma introducida por la Ley de Bases –en que el impugnante no contaba con remedio alguno para forzar la elevación del expediente al tribunal–, tras la reforma se dispone que, una vez cumplido el plazo para la elevación sin que este hubiere tenido lugar, el interesado podrá ocurrir directamente ante el tribunal judicial.

e) La fundamentación del recurso directo. En virtud de lo dispuesto en el artículo 25 *bis* de la LNPA en materia de prueba –esto es, que en el recurso directo debe acompañarse la prueba documental y ofrecerse todas las demás pruebas de que intentare valerse el impugnante–, debe entenderse entonces que en adelante todo recurso directo debe ser deducido debidamente fundado.

f) El ofrecimiento y la admisibilidad de la prueba. En el recurso directo deberá acompañarse la prueba documental y ofrecerse todas las demás pruebas de que

se intentare valer el impugnante, cuya pertinencia y admisibilidad será evaluada por el tribunal de conformidad con las pautas previstas en el artículo 364 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Ello implica que el tribunal interviniente, por un lado, solo puede admitir la prueba que verse sobre los hechos que hayan sido articulados por las partes en sus escritos respectivos y, por el otro, que no deberá admitir aquella otra prueba que fuera manifiestamente improcedente o superflua o meramente dilatoria.

Con motivo de la reforma introducida en este punto en adelante no podrá interpretarse que la apertura a prueba de los recursos directos tiene carácter excepcional, ni considerarse aplicables las restricciones establecidas en los artículos 260 y 275 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación para la producción de prueba en segunda instancia.

g) Improcedencia del *solve et repete* ante la impugnación de sanciones de carácter pecuniario. Tras la reforma introducida por la Ley de Bases quedan derogadas todas aquellas leyes sectoriales por las que se establecía el *solve et repete* como recaudo de admisibilidad para la impugnación judicial de multas administrativas. Ello implica que los tribunales no podrán en adelante exigir el previo pago de la multa impugnada para acceder al control judicial.

Desde ya que ello no impide que, en aquellos casos en los que la interposición del recurso directo tuviera efecto devolutivo –o sea, no suspensivo–, aun sin encontrarse firme la multa, la autoridad administrativa se encuentre habilitada para promover el correspondiente proceso de apremio a fin de obtener su pago forzoso.

h) En cuanto a los efectos del nuevo artículo 25 *bis* de la LNPA en el tiempo, debe distinguirse entre:

- (i) El efecto sobre las leyes sectoriales preexistentes que contengan disposiciones contrarias a las pautas del artículo 25 *bis* de la LNPA, en cuyo caso debe considerarse que dichas disposiciones en contrario han sido derogadas.
- (ii) El efecto sobre las leyes futuras por las que se creen nuevos recursos directos o se reformen aspectos de los existentes en sentido contrario a las pautas contenidas en el artículo 25 *bis* de la LNPA. En virtud de los criterios sobre prevalencia de las leyes –en este caso, aquellos según los cuales la ley posterior y especial deroga a la ley anterior y general–, en la medida en que la ley posterior emane del Congreso de la Nación, en tales casos corresponderá considerar que la nueva ley sectorial tendrá plena validez y eficacia. Es precisamente por ello que resulta indispensable que, en lo sucesivo, en ocasión de sancionar nuevas leyes sectoriales por las que se establezcan o regulen específicos recursos directos, el legislador obre con coherencia y se atenga a las pautas contenidas en el artículo 25 *bis* de la LNPA.

Desde ya que, si la norma posterior tuviera carácter reglamentario, la eventual disposición contraria a lo establecido en el artículo 25 *bis* de la LNPA debe ser considerada de nulidad absoluta, debiendo entonces estarse a lo dispuesto en aquella norma legal.

JUAN STUPENENGO

Es Abogado y Especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires. Profesor regular por concurso y de posgrado de diversas universidades públicas y privadas del país, en la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado y en la de Formación de Abogacía Pública de la Procuración General de la Ciudad. Socio del Estudio Beccar Varela, donde está a cargo del Departamento de Derecho Administrativo.

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

1ª Edición: Diciembre de 2024

Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino - Tomo Celeste / 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, 2024.

548 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-1-6

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 Blanco

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

MARCELO DANIEL DUFFY

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



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
ASOCIACIÓN DE JURISTAS Y LEGALES FISCALISTAS DE LA
REPÚBLICA ARGENTINA



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

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