

## EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LPA LUEGO DE LAS REFORMAS DE LA LEY DE BASES

GUILLERMO F. TREACY

Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Buenos Aires; Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad Nacional de José C. Paz; Juez de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La unificación del procedimiento administrativo. 3. Panorama general de la Ley de Bases en su incidencia en la LPA. 4. Las hipótesis de aplicación directa. 4.1. Administración Pública nacional centralizada y descentralizada. 4.2. Órganos del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal de la Nación, en cuanto ejerzan funciones materialmente administrativas. 4.3. Organismos militares, de defensa y seguridad. 5. Las hipótesis de aplicación supletoria. 5.1. Personas y entes públicos no estatales. 5.2. Procedimientos administrativos especiales. 6. Las exclusiones de la aplicación de la LPA. 6.1. Las entidades empresariales del Estado. 6.2. Las entidades financieras del Estado. 6.3. Algunas observaciones comunes a estos supuestos. 7. Consideraciones finales.

### I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es analizar algunos de los cambios introducidos por la llamada Ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (en adelante, Ley de Bases) en relación con la Ley Nacional 19.549 de Procedimientos Administrativos<sup>1</sup>. En su extenso articulado, la Ley de Bases ha incursionado en materias civiles, comerciales, laborales, tributarias, así como también administrativas, que son las que aquí interesan.

Con esta modificación legislativa la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LPA) ha sido actualizada, mediante la incorporación de algunas soluciones que ya estaban en la jurisprudencia, pero también ha traído algunas novedades que llevarán a revisar algunos criterios jurisprudenciales que parecían

1 El presente trabajo se basa en la exposición realizada por el autor el Seminario “Bases para la Libertad en el Procedimiento Administrativo Argentino” el 26 de agosto de 2024, organizado por la Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

consolidados. En cuanto aquí importa, nos interesa destacar que los cambios reflejan una tendencia hacia la universalización de un procedimiento administrativo de carácter general. Este es un camino que, ya desde la sanción de esta última ley en 1972 se ha intentado llevar adelante, con algunos éxitos parciales. En efecto, las características de nuestra Administración Pública han llevado muchas veces a aceptar ciertas singularidades y apartamientos de ese régimen general. A menudo las dependencias de la Administración tienen un procedimiento “propio”, a veces reconocido por la norma de creación del organismo, y ello lleva a que paulatinamente se vayan diferenciando del régimen general, con grave daño a la seguridad jurídica. De tal manera, aún subsisten muchas normas especiales de procedimiento y lograr una mayor uniformidad será una tarea por realizar en los próximos años.

Abordaremos específicamente en lo que sigue las novedades que ha aportado la Ley de Bases, en relación con el texto precedente de la LPA, en lo que se refiere a su ámbito de aplicación. Algunas de esas modificaciones habrán de repercutir en la aplicación jurisprudencial de esta última norma, como tendremos ocasión de ver.

Lo relativo al ámbito de aplicación de la ley, definido en su nuevo artículo 1º, ha tenido muy poco debate en el Congreso, de modo que en varias modificaciones desconocemos la voluntad del autor de la norma, lo que clarificaría el sentido de esas disposiciones. Lo que es indudable es la voluntad de universalización de las normas sustantivas sobre actos administrativos y de configuración del procedimiento administrativo a partir de ciertos principios comunes. Este propósito es un aspecto positivo de la ley, desde una perspectiva de simplificación del funcionamiento de los órganos de la Administración Pública. Ya desde su sanción la LPA tuvo en miras esta progresiva uniformización de los procedimientos que había en la Administración Pública, algo de lo que da testimonio el art. 2º LPA, que no ha sido reformado. No obstante esa voluntad legislativa de establecer normas de procedimiento uniformes, hasta ahora no se ha concretado en la práctica.

Por otra parte, el Reglamento de Procedimientos Administrativos – Decreto 1759/72 (T.O. 2017) ha sido modificado recientemente por el Decreto 695/2024. De allí pueden surgir aspectos complementarios que podrán matizar algunas de las interpretaciones que se hagan de la ley. Sin embargo, cabe observar que, a diferencia de la ley, esta reglamentación rige sólo para la Administración Pública dependiente del Poder Ejecutivo. El Congreso de la Nación (o las Cámaras respectivas) o el Poder Judicial o el Ministerio Público podrían dictar reglamentaciones propias, así como también podrían hacerlo otras áreas del Poder Ejecutivo a las que se reconozca la potestad de establecer procedimientos especiales<sup>2</sup>.

2 Por ejemplo, algunas universidades nacionales, en su condición de entes autónomos –lo que supone el grado máximo de descentralización administrativa– han dictado reglamentaciones

## 2. LA UNIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La aspiración de que exista un procedimiento administrativo uniforme, aplicable a toda o a la mayor parte de la Administración Pública a nivel federal, ya estaba en la sanción original de la LPA. En ella se adoptó un criterio orgánico-material al establecer su ámbito de aplicación: se extendía a “la Administración pública nacional centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos, con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad”. Es decir, sus disposiciones eran extensivas sólo a la Administración Pública dependiente del Poder Ejecutivo, y con exclusión de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

Respecto de su aplicación a la Administración Pública centralizada, resultaba claro que ella abarcaba a todos los órganos en situación de dependencia jerárquica respecto del Poder Ejecutivo: ministerios, secretarías con dependencia de la Presidencia de la Nación, secretarías ministeriales y las demás aperturas organizativas inferiores de la Administración.

En cuanto a los órganos dependientes de las fuerzas armadas y de seguridad, pese a algunos intentos jurisprudenciales de instancias inferiores que procuraron extender su aplicación a aquéllos, lo cierto es que la Corte Suprema mantuvo una lectura literal del artículo 1° de la LPA y los dejó fuera de ella. Tal temperamento tuvo consecuencias particularmente relevantes en materia de impugnación de actos administrativos (y en particular, en cuanto al requisito de agotamiento de la instancia administrativa, que no les era aplicable). Un sector de la doctrina estaba conteste sin embargo en que tal aplicación era posible en los procedimientos típicamente administrativos que se llevaban a cabo en dichas fuerzas<sup>3</sup>. Como veremos más adelante, el panorama legal se ha modificado con las reformas.

Del mismo modo, la LPA aclaraba, tal vez innecesariamente<sup>4</sup>, que ella se aplicaba a los entes autárquicos —que son parte de la Administración

---

propias de la LPA (la cual les es aplicable). Así, la Universidad de Buenos Aires declaró aplicable en su ámbito el “Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto 1759/72 (t.o. 2017)” (Código UBA – Título 60 – Capítulo A); la Universidad Nacional de La Plata tiene su propio reglamento (Ordenanza N° 101/72 y su modificación por Resolución CS N° 10/2010); al igual que la Universidad Nacional de Río Negro (Resolución CSPyGE N° 41/2022); la Universidad Nacional de Córdoba (OHCS N° 6/22, al que considera complementario del Decreto N° 1759/72 (t.o. 2017); entre otras. En cualquier caso, sea que mantengan la norma nacional o dicten una propia, la decisión corresponde a las facultades de las casas de estudio en virtud de su autonomía constitucionalmente reconocida (art. 75 inc. 19 CN).

3 En particular, véase la posición de Comadira en: COMADIRA, Julio Rodolfo - MONTI, Laura (colaboradora), *Procedimientos Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Anotada y comentada*, Tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2002, pp. 13-32.

4 Algunos autores entendían que la referencia expresa a los entes autárquicos se debía a la voluntad del legislador de excluir a otras formas que podía asumir la administración descentralizada, como las empresas y sociedades estatales en sus diversos tipos (véase: CABRAL, Julio E., “Ámbito de aplicación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos” en AAVV, Acto

descentralizada—. Pero la referencia a la Administración descentralizada también permitía la aplicación de la ley a las diferentes formas jurídicas del Estado empresario: empresas del Estado, sociedades de economía mixta, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, etc. Sólo cabría hacer excepción de las sociedades del Estado, ya que la ley de creación de éstas preveía que la LPA no les era aplicable<sup>5</sup>. En otras palabras, y con la salvedad mencionada, las entidades sujetas a un control de tutela estaban también sujetas a la norma general de procedimientos administrativos. Más adelante volveremos sobre las distintas hipótesis de aplicación de la LPA, a partir del texto modificado.

Ahora bien, la voluntad de unificar el procedimiento administrativo quedó plasmada en el artículo 2° de la LPA, que sigue vigente. Con arreglo a él, el Poder Ejecutivo debía determinar cuáles procedimientos continuarían vigentes y, en vistas de ello, debía procurar la adaptación gradual de los procedimientos especiales que subsistieran. En estos casos, la aplicación de la LPA sería supletoria. En cumplimiento de ello se dictó el Decreto 9101/72 que estableció los procedimientos especiales que mantendrían vigencia<sup>6</sup>. El decreto también preveía en su

---

y Procedimiento Administrativo, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975, p. 18. Sin embargo, en Fallos 311:750, ya modificada la LPA por la Ley 21.686, la Corte Suprema —siguiendo el dictamen de la Procuración General de la Nación— sostuvo la aplicación de aquella a empresas de propiedad estatal, pues todas ellas están incluidas en el concepto de “administración descentralizada”.

5 Véase artículo 6° de la Ley 20.705. Cabe señalar que esta ley fue derogada por el artículo 40 del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2024.

6 Ellos se enumeraban en el artículo 1°, donde se aclaraba que sería de aplicación supletoria la LPA y su reglamento (Decreto 1759/72). Estos procedimientos eran: 1) Los relativos al ejercicio de la potestad correctiva externa de la Administración Pública; 2) Los contemplados en las normas que rigen para el personal civil que presta servicios en la Administración Pública y en los organismos militares, de defensa y seguridad e inteligencia; 3) Los previstos en la ley 17.401 y su reglamentación; 4) Procedimientos en materia de migraciones; 5) Los previstos en los artículos 28 y 29 del decreto 15.943/46; 6) Los correspondientes a la Administración Nacional de Aduanas, Dirección General Impositiva, Comisión Nacional de Valores y Tribunal Fiscal de la Nación; los reglados por la Ley de Contabilidad y los atinentes al régimen de contrataciones del Estado (leyes 12.910, 13.064, decreto 7.520/72 y disposiciones complementarias); 7) Los previstos en los artículos 31 a 37 del Decreto-Ley 6.698/63; 8) Procedimientos en materia de marcas de fábrica, patentes de invención y modelos y diseños; 9) Procedimientos en materia minera; 10) Los previstos en el Decreto-Ley 4.686/58 y Dtos. 6.603/62 y 282/72; 11) Los previstos en las Leyes 12.906 (Decreto 5428/49), 14.878 y 19.597; 12) Los previstos en las resoluciones del Ministerio de Comercio 84/72, sobre especialidades medicinales, y 88/72, sobre actividades comerciales mayoristas; 13) Procedimientos ante tribunales paritarios o administrativos y organismos paritarios instituidos en leyes, decretos, estatutos especiales o convenciones de trabajo homologadas por autoridad competente. 14) Los referentes a actos homologatorios de convenciones colectivas de trabajo; 15) Los referentes a conciliación y arbitraje en conflictos colectivos de trabajo; 16) Los referentes a actos por los que se conceda deje sin efecto, deniegue o suspenda la personería gremial; 17) Los referentes a comprobación y juzgamiento de infracciones a normas laborales; 18) Los previstos en el Estatuto del Docente; 19) Los previstos en el Reglamento General para los Establecimientos de

artículo 2º la ultraactividad de los regímenes especiales que aplicaban las entidades financieras, así como las distintas formas jurídicas del Estado empresario (empresas del Estado, sociedades de economía mixta, sociedades anónimas con participación mayoritaria estatal, sociedades en las que el Estado fuera titular de todo o parte del patrimonio social), así como en el Tribunal Administrativo de la Navegación. Respecto de estos entes se preveía la aplicación supletoria de la LPA y de su reglamentación. Este artículo fue derogado por el Decreto 1883/91, en concordancia con las políticas de privatización que tuvieron lugar en esa década respecto de las diferentes entidades empresariales del Estado.

Años más tarde se tomó una postura más radical en cuanto a la eliminación de los procedimientos especiales mencionados en el artículo 1º del Decreto 9101/91. En efecto, mediante el Decreto 722/96 se dispuso la aplicación en todo el ámbito de la Administración Pública centralizada y descentralizada de la LPA y de su reglamento (ahora en la versión del texto ordenado de este último aprobada por Decreto 1883/91). Sólo se mantuvieron algunos regímenes previstos en normas especiales<sup>7</sup>. Por otra parte, se redujo la cantidad de esos regímenes que continuarían vigentes, aunque sin identificar normas puntuales, sino indicando las materias en las que existían procedimientos especiales y que subsistirían<sup>8</sup>. El Decreto 722/96 insistió en que la regla era la “primacía del procedimiento común o general”, según lo expresó en sus considerandos, aunque aceptaba que, debido a que “la función administrativa es tan variable como la realidad que pretende

---

Enseñanza Secundaria, Normal y Especial, en lo referente a representación de los menores de edad (artículo 172) y régimen disciplinario de alumnos (artículos 200 a 205); 20) Procedimientos en las Universidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley 17.245 y 94 y concordantes del reglamento aprobado por el Decreto 1.759/72; 21) Los aplicables ante el Ente de Calificación Cinematográfica; 22) Los referentes a faltas sanitarias; 23) Procedimientos en materia de previsión y seguridad social; 24) Los previstos en la Ley 17.319; 25) Los derivados de la Ley 15.336; 26) Los que se refieren a la instalación, autorización, apertura, cierre, traslado, transferencia y funcionamiento de estaciones de servicio y bocas de expendio de combustibles; 27) Procedimientos ante el Tribunal de Tasaciones; 28) Los que aplica la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal; 29) Los que aplica el Registro de la Propiedad inmueble en materia registral; 30) Los correspondientes a la Inspección General de Personas Jurídicas; 31) Los que rigen en la Dirección Nacional de Derechos de Autor.

7 Específicamente se preveía la subsistencia de las normas especiales que preveían: *a)* El cumplimiento de requisitos previos a la interposición del recurso administrativo de que se trate. *b)* La suspensión de los efectos del acto administrativo recurrido. *c)* La existencia de un recurso judicial directo.

8 Las materias en las que subsistirían los procedimientos especiales eran las siguientes: *a)* Impositiva. *b)* Aduanera. *c)* Minera. *d)* Régimen de contrataciones del sector público nacional. *e)* De las Fuerzas Armadas, de Seguridad, Policiales e Inteligencia. *f)* Regímenes de derecho de reunión y electoral. *g)* Procedimientos sumariales y lo inherente al ejercicio de la potestad correctiva interna de la Administración Pública Nacional. *h)* Regímenes de Audiencias Públicas. *i)* Procedimientos ante Tribunales administrativos.

atender”, podría llegar a ser necesario establecer un procedimiento especial. En tales supuestos sería necesaria una “expresa fundamentación de la necesidad jurídica de apartarse” del procedimiento administrativo general (es decir, la LPA y su reglamento).

Es dable suponer que algunos de los procedimientos especiales previstos en el Decreto 722/96 todavía serán susceptibles de modificaciones futuras en vistas de lograr una mayor convergencia en todos los procedimientos que se aplican en la Administración Pública, en consonancia con los principios de la Ley de Bases.

### **3. PANORAMA GENERAL DE LA LEY DE BASES EN SU INCIDENCIA EN LA LPA**

En este marco, donde predomina un procedimiento administrativo general (regido por la LPA y el reglamento aprobado por el Decreto 1759/72 – t.o. 2017 y su reforma de 2024) y, paralelamente una serie de procedimientos administrativos especiales (previstos en el ya mencionado Decreto 722/96), la Ley de Bases ha venido a insistir en la necesidad de unificar el procedimiento administrativo, haciendo extensiva la aplicación del régimen general a órganos o entes que anteriormente no estaban directamente alcanzados por él, aun cuando éste pudiera aplicarse en forma supletoria.

Conviene observar que las reformas de la Ley de Bases han impactado significativamente en la LPA. Algunas modificaciones han implicado su modernización, mediante la incorporación o concretización de ciertos principios del procedimiento que habían sido reconocidos por la doctrina y la jurisprudencia (v.gr. la juridicidad, la tutela administrativa efectiva; la confianza legítima) o que formaban parte del ordenamiento jurídico en forma más general (como la buena fe, la razonabilidad o la proporcionalidad). También se han introducido modificaciones en algunos de los elementos del acto administrativo (v. gr. hay alguna especificación en materia de procedimientos como requisito de validez del acto), en lo referente a las vías de hecho (donde se incorporan más supuestos), de silencio de la Administración; una mejor sistematización de las causales de nulidad y revocación de los actos administrativos. También se regulan con mayor detalle el amparo por mora de la Administración y los requisitos de impugnación judicial de los actos (con algunas novedades destacables como los plazos tanto en casos de impugnación por vía de acción como de recurso judicial) y lo relativo a la exigibilidad del reclamo administrativo previo y sus excepciones.

En lo que sigue, se examinará el ámbito de aplicación de la LPA, luego de la reforma, cuestión prevista en el artículo 1º (texto según el art. 24 de la Ley de Bases). La norma establece lo siguiente:

Artículo 1º: Ámbito de aplicación.

- a) Las disposiciones de esta ley se aplicarán directamente a:
- (i) La Administración Pública nacional centralizada y descentralizada, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes especiales;
  - (ii) Los órganos del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público de la Nación, cuando ejerzan actividad materialmente administrativa.
- b) También se aplicarán, en forma supletoria los títulos I, II y III a:
- (i) Los entes públicos no estatales, a las personas de derecho público no estatales y a personas privadas, cuando ejerzan potestades públicas otorgadas por leyes nacionales;
  - (ii) Los procedimientos administrativos regidos por leyes especiales que se desarrollen ante los órganos y entes indicados en los sub-incisos (i) y (ii) del inciso a) precedente.
- c) La presente ley no se aplicará a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y 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. Los entes mencionados en este inciso c), así como el Banco de la Nación Argentina y cualquier otra entidad financiera o bancaria de titularidad del Estado nacional, se regirán en sus relaciones con terceros por el derecho privado. El Jefe de Gabinete de Ministros, previo dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación, podrá, a petición del interesado, someter la controversia 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.
- d) La presente ley será de aplicación a los organismos militares y de defensa y seguridad, salvo en las materias regidas por leyes especiales y en aquellas 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.

Como puede advertirse, el nuevo texto incluye dentro de su ámbito de aplicación a jurisdicciones o entidades antes no alcanzadas en forma directa por la LPA e introduce algunas precisiones o matices en cuanto a la forma de su aplicación, aunque parece tener siempre en miras lograr la uniformidad en su aplicación.

El texto transcrito puede sistematizarse del siguiente modo: a) hipótesis de aplicación directa de la LPA; b) hipótesis donde la LPA es de aplicación supletoria; c) exclusiones de la aplicación de la LPA. En ese orden las abordaremos en lo que sigue.

#### 4. LAS HIPÓTESIS DE APLICACIÓN DIRECTA

Si bien los aspectos nucleares de la ley, tales como el régimen de los actos administrativos (con sus elementos, caracteres y régimen de nulidades) y las formas de impugnación judicial de la actividad administrativa se rigen en todas estas hipótesis por la LPA; en algunos casos (Administración centralizada y descentralizada) ello no supone ninguna novedad. Ello, sin perjuicio de que los recursos administrativos están previstos en un reglamento específico (el aprobado por Decreto 759/72 y sus modificaciones), cuya aplicación no se extiende a todos los supuestos del artículo 1° de la ley.

##### 4.1. *Administración Pública nacional centralizada y descentralizada*

Este supuesto ya estaba en la redacción anterior de la ley y no merece mayores observaciones. Los incisos siguientes introducen algunas modulaciones en lo referente al concepto de “administración pública descentralizada”. No se mencionan los entes autárquicos expresamente, lo cual no parece necesario, por estar comprendidos en esta última denominación.

Por lo tanto, la LPA se aplica a todos los órganos que se encuentran en una relación de dependencia jerárquica respecto del Poder Ejecutivo Nacional (es decir, la Administración centralizada) y también respecto de aquellos organismos que se encuentran bajo un control de tutela, aunque respecto de estos últimos será necesario realizar algunas matizaciones en virtud de lo que establece el mismo artículo 1° en su redacción actual, que determina algunas exclusiones en su inciso c).

Además, complementariamente a la ley, rige en la Administración Pública, con los matices y precisiones que correspondan, el Reglamento aprobado por Decreto 1759/72 (t.o. 2017), reformado por el Decreto 695/2024.

##### 4.2. *Órganos del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal de la Nación, en cuanto ejerzan funciones materialmente administrativas*

En esto la ley vino a suplir una laguna, toda vez que no había nada establecido para esos supuestos, aun cuando la LPA pudiera ser de aplicación analógica o supletoria. Es sabido que estos órganos del Estado nacional ejercen, además de sus funciones propias (legislativas o jurisdiccionales), funciones de naturaleza administrativa. Y, ya antes de la Ley de Bases, se ha dicho que los actos administrativos que concreten dicho tipo de funciones están sometidos a los mismos principios jurídicos que regulan esa especie de actos cuando provienen del Ejecutivo<sup>9</sup>. Veamos separadamente cada una de estas hipótesis.

<sup>9</sup> MARIENHOFF, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, N° 378, p. 223; COMADIRA, Julio Rodolfo- Escola, Héctor Jorge, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2013, p. 387.



*(i) Los órganos del Poder Legislativo*

En lo que respecta al Poder Legislativo, y siempre que se trate de funciones administrativas, el hecho de que el propio Congreso haya ahora aprobado esta modificación (al sancionar la Ley de Bases) despeja toda duda respecto de la posibilidad de aplicar la LPA en forma directa a su respecto. Desde luego, el Congreso podría dictar una reglamentación propia, no necesariamente coincidente con el Decreto 1759/72 (t.o. 2017 y sus modificatorios), regulando aspectos que hacen a las particularidades del órgano legislativo (v.gr. en temas como la competencia de los órganos u otros aspectos del Título II de la LPA).

Esta aplicación directa se extiende a cada una de las Cámaras de Congreso, en tanto no se trate de funciones legislativas, donde rige la Constitución Nacional y los reglamentos que aquéllas dicten. Pero también abarca a órganos como la Auditoría General de la Nación (art. 85 CN); la Defensoría del Pueblo (art. 86 CN) y otros creados en la órbita del Poder Legislativo por conducto de una ley (v.gr. la Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes, establecida en los arts. 47 y ss. de la Ley 26.061; o la Procuración Penitenciaria, establecida por la Ley 25.875). Por ello, en tanto se trate de funciones materialmente administrativas, no hay obstáculos en aplicar la LPA en forma directa respecto de estos órganos.

Debe sin embargo aclararse que las Cámaras del Congreso pueden dictar una reglamentación propia de la LPA, pues el “Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto 1759/72. T.O. 2017” (y su modificación posterior) sólo podría ser aplicable en el ámbito de la Administración Pública bajo la órbita del Poder Ejecutivo.

*(ii) Los órganos del Poder Judicial*

En cuanto al Poder Judicial, es preciso distinguir las funciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de las Cámaras de Apelaciones, por un lado, y por otro las del Consejo de la Magistratura.

El nuevo texto del artículo 1° de la LPA hace aplicables a todos ellos en forma directa el texto de esa norma, en cuanto a las funciones materialmente administrativas, lo que incluye las de superintendencia. Pero ello deberá compatibilizarse con el artículo 113 CN que establece la competencia de la Corte Suprema para dictar su reglamento interior, así como también con otras normas legales que atribuyen a la Corte potestades reglamentarias, relacionadas con la administración de justicia (art. 18 de la Ley 48; art. 10 de la Ley 4055; art. 21 del Decreto Ley 1285/58; art. 4° de la Ley 25.488). En ejercicio de esa atribución reconocida constitucional y legalmente el Tribunal ejerce funciones de superintendencia y, en tal carácter, posee potestades reglamentarias y administrativas. Aquí, a diferencia del Congreso, que ha admitido la extensión a su respecto del actual régimen de la LPA, la potestad de la Corte tiene fundamento constitucional, sin

perjuicio de las leyes que le han conferido ciertas facultades reglamentarias referidas a la tramitación de los procesos judiciales<sup>10</sup>. Podemos distinguir así facultades reglamentarias, expresamente concedidas por normas con rango legislativo, pero también normas de carácter administrativo, constitutivas de una suerte de “zona de reserva” al interior del Poder Judicial.

En relación con estas últimas, que podrían englobarse bajo el rótulo de “facultades de superintendencia”, la voluntad legislativa parece ir en el sentido de la uniformidad en el procedimiento administrativo, como se ha señalado antes.

Ahora bien, dejando de lado las normas que son de carácter reglamentario de leyes procesales, la Corte Suprema tiene reglados ciertos procedimientos especiales. Aquí se abren dos alternativas de interpretación.

En materia de recursos contra decisiones sancionatorias, el Reglamento para la Justicia Nacional (Acordada del 17/12/1952) prevé vías de impugnación, que son en realidad recursos administrativos (arts. 21 a 23). Esas normas podrían funcionar bajo el paraguas de la LPA (a partir de lo que dispone su actual art. 1° inc. a) apartado ii), como (parcialmente) reglamentarias de esta última, del mismo modo que lo hace el Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto 1759/72 (t.o. 2017 y su modificatorio) respecto de la Administración Pública dependiente del Poder Ejecutivo. En este encuadre, la LPA sería una norma de aplicación *directa*, sin perjuicio de las facultades reglamentarias que ejerza la Corte.

Otra posibilidad es entender que las normas que dicta la Corte Suprema en ejercicio de la función administrativa constituyen uno de los “procedimientos administrativos regidos por leyes especiales”, a los que hace referencia el artículo 1° inciso b) apartado ii) del actual artículo 1 de la LPA. En este caso los Títulos I, II y III de este cuerpo legal se aplicarían *supletoriamente* en los procedimientos de carácter administrativo que haya reglamentado o reglamente la Corte. De aceptarse esta tesis, no es claro qué sucedería con el Título IV, que se refiere a la impugnación judicial de la actividad administrativa. Creemos que esos actos –emitidos en ejercicio de funciones materialmente administrativas– no pueden quedar al margen de la impugnación judicial y el Título IV debiera aplicarse en forma directa<sup>11</sup>. Cualquier exclusión debería entenderse en forma restrictiva.

10 En tal sentido, se han remitido reglamentaciones relevantes por vía de acordada, por ejemplo, en materia de requisitos para la interposición del recurso extraordinario federal (Acordada 4/2007), la creación del Registro de Juicios Colectivos (Acordada 32/2014) o el Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos (Acordada 12/2016), sólo por mencionar algunos.

11 No son muchos los precedentes en esta materia. En “Bonis, Pedro” (Fallos 312:1891), ante la impugnación de una acordada de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, la Corte Suprema sostuvo la necesidad de plantear un reclamo administrativo contra ella, afirmando la obligatoriedad de agotar la vía administrativa. Pero concedió que después de ello, y “de resultar procedente”, sería procedente la vía del amparo. Esto es, y ya con anterioridad a la reforma de la

Por otra parte, en el caso del Consejo de la Magistratura, órgano que ejerce funciones predominantemente administrativas, la aplicación directa de la LPA podría dejar dudas: sus decisiones constituyen actos administrativos y son impugnables con arreglo a las disposiciones de esa ley. Aún en ausencia de norma específica, así se ha admitido por la jurisprudencia, por ejemplo, en materia de concursos judiciales, donde la validez de los actos administrativos se juzga en base a las normas de la LPA. La previsión del artículo 1º inciso *a*) según la modificación de la Ley de Bases va en esa dirección.

### *(iii) Los órganos del Ministerio Público*

En cuanto al Ministerio Público, debe recordarse que es un órgano extrapoder bicéfalo, compuesto por el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa (art. 120 CN). Los titulares de esos órganos tienen potestades reglamentarias y de superintendencia<sup>12</sup>, además de las que son típicamente

---

Ley de Bases, no cabe descartar la impugnación judicial de un reglamento emitido por un órgano judicial en ejercicio de la función administrativa. En “Fabris, Marcelo” (Fallos 311:1517) el Alto Tribunal –integrado por conjuces– tuvo una postura más matizada en lo que respecta a la revisión judicial de reglamentos dictados por la Corte Suprema. Una mayoría sostuvo que las acordadas de la Corte (de contenido normativo) eran revisables “al igual que lo es cualquier reglamento administrativo cuando [...] se discute su aplicación en un caso particular en que produce efectos jurídicos directos”. Y añadió que ello es así porque “en el estado de derecho todos los habitantes tienen la posibilidad de acceder al menos a una instancia judicial (art. 18 de la Constitución Nacional, doctrina de Fallos 302:278)”. Otro voto (minoritario) en ese mismo caso consideró que “las decisiones de la Corte Suprema, como que es el más alto Tribunal de la República, no admiten recurso alguno que no sea el de reconsideración ante el mismo Tribunal, ni pueden dar nacimiento a acciones que deban ser tramitadas ante Jueces de menor jerarquía”. Añadió que era “un absurdo” que “un Juez de Primera Instancia pueda hacer caer, mediante una declaración de invalidez, un acto emanado de la Corte Suprema”. En fin, un tercer voto arguyó que era posible la revisión judicial de actos no jurisdiccionales de la Corte, pues de otro modo ello significaría “un renunciamiento del deber de juzgar, incompatible con nuestro ordenamiento constitucional”. Sin embargo, en un fallo posterior, con otra integración de conjuces, no hubo objeciones en cuanto a examinar la validez de esas acordadas dictadas en ejercicio de una función reglamentaria (Fallos 316:254).

12 Por ejemplo, la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal 27.148 establece en su artículo 12 entre las atribuciones del Procurador General de la Nación: Elaborar y poner en ejecución los reglamentos necesarios para la organización de las diversas dependencias del Ministerio Público Fiscal de la Nación y celebrar los contratos que se requieran para su funcionamiento, a través de los órganos de administración (inciso *b*); Ejercer la superintendencia general sobre todos los miembros del organismo, administrar los recursos materiales y humanos (inciso *f*); Organizar, reglamentar y dirigir el áreas de recursos humanos y el servicio administrativo financiero del organismo, a través de las dependencias correspondientes, y disponer el gasto de acuerdo con el presupuesto asignado (inciso *g*); Conceder licencias a los miembros del Ministerio Público Fiscal de la Nación cuando no correspondiera a otro órgano, de conformidad con lo establecido en esta ley y la reglamentación que se dicte al respecto (inciso *k*); Imponer sanciones a los magistrados, funcionarios y empleados del Ministerio Público Fiscal de la Nación, en los casos y de conformidad con lo establecido en esta ley y la reglamentación que se dicte al respecto (inciso *m*). En el caso del Ministerio Público de

jurisdiccionales y que se relacionan con la actuación de los respectivos magistrados en los procesos en los que intervienen. Por lo tanto, en lo que hace a la función administrativa, tampoco puede haber dudas de que les son aplicables los principios de la LPA a ambas ramas del Ministerio Público. También aquí, como se sostuvo respecto del Poder Judicial, habría que tener en cuenta la posible existencia de algún procedimiento especial, y en tal caso, debería evaluarse con arreglo a lo que establece el artículo 1º inciso *b*) apartado *ii*) de la LPA. Aun así, la regla se mantiene: las actividades materialmente administrativas de cualquier órgano del Estado son revisables en sede judicial y las exclusiones del procedimiento administrativo general deben ser de carácter excepcional.

#### 4.3. *Organismos militares, de defensa y seguridad*

Hasta ahora, la jurisprudencia establecía que, dada la exclusión expresa de estos organismos del ámbito de aplicación de la LPA, ella no podía ser de aplicación ni siquiera supletoria, y menos aun cuando se tratara de normas que podían ser entendidas como restrictivas de derechos. Pese a que la jurisprudencia había dado pasos en el sentido de entender la LPA como norma de aplicación supletoria —como lo establecía en su momento el Decreto 9101/72 y actualmente el Decreto 722/96—, lo cierto es que la Corte Suprema ha entendido inaplicable el plazo para promover la acción judicial contra actos definitivos emanados de tales órganos estatales por parte de agentes de las fuerzas armadas y de seguridad, previsto en el artículo 25 de la LPA (in re “Bagnat”, Fallos 311:255, 1988)<sup>13</sup>. En cambio, entendió que en el caso de agentes civiles que se desempeñaran en la Administración Pública y en tales organismos, podría ser aplicado dicho plazo. El criterio fue mantenido en casos posteriores, como en “Sire” (Fallos 312:1250, 1989)<sup>14</sup>; “Tajes” (Fallos 322:551, 1999)<sup>15</sup>; “Romero Gerardo” (Fallos 324:4504,

---

la Defensa, la Ley Orgánica respectiva (Nº 27.149) también prevé las competencias del Defensor General de la Nación en materias de superintendencia (art. 35 inc. g); de sanciones a los magistrados, funcionarios y empleados (inciso q), aspectos que sin duda constituyen facultades materialmente administrativas que se ejercen por fuera de los procesos judiciales.

13 En esta oportunidad el Alto Tribunal, por remisión al dictamen del Procurador General de la Nación, excluyó la aplicación de la LPA al personal de las fuerzas armadas y de seguridad, en tanto el plazo de caducidad para interponer la acción judicial previsto en el artículo 25 “sujeta a un plazo en extremo breve la extinción del derecho que pretende ejercerse”.

14 El caso se refería a la impugnación de la baja de un oficial de la Armada Argentina, y la inaplicabilidad del artículo 25 para impugnarla. Al igual que en “Bagnat”, la Corte siguió el criterio de la Procuración General de la Nación.

15 En este caso la Corte reiteró el criterio de que el artículo 25 de la LPA no era aplicable para la impugnación de una baja de un suboficial del Ejército Argentino.

2001)<sup>16</sup> “Resch” (Fallos 327:4681, 2004)<sup>17</sup>. En síntesis, la CSJN sostuvo que no podía aplicarse el artículo 25 a acciones de nulidad que interpusieran agentes con estado militar (o policial) dentro de esas fuerzas. El fundamento de esta postura era que el artículo 1° de la LPA excluía de las disposiciones de esta ley al personal de los organismos militares, de defensa y de seguridad y que la aplicación supletoria a la que se refería el Decreto N° 9101/72<sup>18</sup> sólo se refería al personal *civil* que revista en la Administración Pública y en tales organismos.

El criterio parece consolidado a partir de “Daus” (Fallos 329:2886, 2006), donde el Alto Tribunal recogió la doctrina de sus precedentes “Bagnat”, “Sire” y “Tajes”, en el sentido de que los requisitos de admisibilidad de la acción establecidos en la LPA no son aplicables en el ámbito de las fuerzas armadas y de seguridad, con dos importantes observaciones: *a)* que esta conclusión se mantenía no obstante la modificación realizada al Decreto N° 9101/72 por su similar 722/96<sup>19</sup>; *b)* que la aplicación supletoria de la LPA a los procedimientos especiales no podía ser extendida a disposiciones restrictivas de derechos.

Ahora bien, creemos la reforma de la Ley de Bases viene a modificar este panorama, pues establece la aplicabilidad (entendemos que directa, pero no lo aclara) a estos organismos, salvo materias regidas por leyes especiales o cuestiones vinculadas a la disciplina y al desenvolvimiento técnico y operativo de las respectivas fuerzas. Respecto de estos aspectos (técnicos u operativos), nada se dice en cuanto a la eventual aplicación de la LPA.

En doctrina Comadira defendía la tesis de que la LPA y el reglamento aprobado por el Decreto 1759/72 (t.o. 2017) resultaban aplicables al ámbito de las fuerzas armadas y de seguridad, para lo cual distinguía entre las relaciones internas y las relaciones externas, según afectaran el status de un agente de esas fuerzas o a un tercero. A su vez, en el caso de las relaciones internas de carácter administrativo, entendía que podían ser de carácter operativo, disciplinario o de otro tipo (ni disciplinario ni operativo); en estos casos admitía una aplicación sólo analógica de ese plexo normativo. En cambio, en las relaciones externas de

16 Se trataba aquí de impugnación del acto administrativo que había calificado al actor como “inepto para las funciones de su grado”. La Corte Suprema consideró que tampoco en esa hipótesis se aplicaba la LPA.

17 Se trataba de la cesantía de un agente de la Policía Federal, oportunidad en que reiteró su doctrina y la línea jurisprudencial que consideraba la aplicación de la LPA al personal de las fuerzas armadas y de seguridad.

18 Cfr. artículo 1 inciso 2°) del citado decreto, transcrito en la nota 6.

19 Cfr. artículo 2 inciso *d)* del citado decreto, transcrito en la nota 8. Cabe advertir que la disposición, al referirse a la aplicación supletoria de la LPA y de su reglamento, se refiere, simplemente, a la materia “[d]e las Fuerzas Armadas, de Seguridad, Policiales e Inteligencia”, sin limitar ahora su aplicación a los agentes civiles. Sin embargo, la jurisprudencia mantuvo su interpretación anterior.

carácter administrativo, distinguía por un lado los casos en que se afectaba el status jurídico de un agente militar, donde también eran aplicables esas normas en forma analógica; y por otro lado, las afectaciones del status jurídico de un tercero o administrado. En este último caso consideraba que a las relaciones de carácter operativo las normas de la LPA y su reglamento se aplicaba en forma directa o subsidiaria en todo lo relativo a aspectos generales (como los requisitos del acto administrativo, los principios del procedimiento, la impugnación judicial), mientras que a los aspectos especiales (como el trámite o los recursos) la aplicación de tales normas era analógica. En las relaciones externas que no tenían carácter disciplinario ni operativo, postulaba la aplicación directa o subsidiaria de aquel plexo normativo<sup>20</sup>.

Ahora bien, cuando se dictó el Decreto 722/96 (modificado por su similar 1155/97), se establecía que se mantenían los procedimientos especiales relativos a las fuerzas armadas, de seguridad, policiales y de inteligencia, pero, además, se preveía la aplicación *supletoria* de la LPA y su decreto reglamentario. Los procedimientos que se mantienen son los relativos a las Fuerzas Armadas, de Seguridad, Policiales e Inteligencia. Esa voluntad del Poder Ejecutivo expresada a través de una reglamentación no implicó cambios en la jurisprudencia de la Corte Suprema. Si bien esta parece consolidada, el nuevo contenido del artículo 1° de la LPA, ante la clara política legislativa de extender el ámbito de aplicación de dicha ley, sin duda justifica una revisión de esa jurisprudencia.

En este sentido, con arreglo al inciso *d*) del nuevo artículo 1° de la LPA, este plexo normativo es de aplicación *directa* a los organismos militares y de defensa y seguridad, con dos excepciones:

- a) materias regidas por leyes especiales: debería tratarse de materias íntegramente regidas por ese tipo de leyes y, en lo no previsto, sería de aplicación supletoria la LPA y el Reglamento.
- b) materias que el Poder Ejecutivo excluya “por estar vinculadas a la disciplina, y al desenvolvimiento técnico y operativo de las respectivas fuerzas, entes y organismos”. Por el momento, la voluntad del Poder Ejecutivo debería ser inferida a partir del artículo 2° inciso d) del Decreto 722/96 (previo a la Ley de Bases), que admite la aplicación supletoria de ese ordenamiento. Resta por verse, si en uso de esa facultad, el Poder Ejecutivo dicta en el futuro una

20 Creemos que el nuevo artículo 1° inciso d) de la LPA permite ingresar ahora en esas distinciones entre los tipos de relaciones que se verifican al interior de las fuerzas armadas y de seguridad y avanzar hacia la aplicación de esa ley a los ámbitos castrense y policial. Véase: COMADIRA, Julio Rodolfo, ya cit. en nota 3. En el mismo sentido, HUTCHINSON ha sostenido la inaplicabilidad de la LPA en todo aquello que pueda afectar la verticalidad en el mando, pero en cambio, “en los procedimientos típicamente administrativos” no habría dificultad en aplicar la LPA (HUTCHINSON, Tomás, *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Ley 19.549. Comentada, anotada y concordada con las normas provinciales*, Tomo 1, Buenos Aires, Astrea, 1987, pp. 22-23).

reglamentación más específica que excluya esas materias. De otro modo, cabría estar al criterio del referido decreto, esto es, la aplicación supletoria del régimen común. Posiblemente, se podrían hacer disquisiciones respecto de si no sería conveniente que dicha aplicación fuera analógica, tal como sostenía Comadira para este tipo de supuestos.

## 5. LAS HIPÓTESIS DE APLICACIÓN SUPLETORIA

### 5.1. *Personas y entes públicos no estatales*

Ciertos entes se caracterizan por tener delegada la realización de ciertos cometidos públicos, pero no integran la estructura de la Administración Pública. Se trata de lo que la doctrina denomina “delegación transestructural de cometidos”<sup>21</sup>. En efecto existen varios entes, creados por el legislador, que han sido configurados como personas públicas no estatales, a los que se atribuyen algunas competencias claramente administrativas, de titularidad del Estado.

Antes de la reforma, la situación de estos entes dependía de lo que establecieran las normas de creación<sup>22</sup>. La nueva disposición prevé la aplicación supletoria de los títulos I, II y III de la ley (esto es, los principios generales del procedimiento, los requisitos de validez, caracteres y nulidades de los actos administrativos y la impugnación judicial) a estos sujetos de derecho.

Un sector de la doctrina argentina (Bielsa, Marienhoff, Cassagne) negaba la posibilidad de que entes no estatales dictaran actos administrativos<sup>23</sup>. Pero otro sector (Gordillo, Comadira, Hutchinson) ha admitido esa posibilidad, en tanto tales entes ejerzan prerrogativas públicas<sup>24</sup>.

21 Barra se refiere a este fenómeno de la organización administrativa, que supone el ejercicio de actividades públicas por sujetos ajenos al sector público, que desarrollan en virtud de una delegación ciertos cometidos públicos. Para este autor los destinatarios de esa delegación son siempre sujetos *privados*, y rechaza la expresión “personas públicas no estatales” aceptada por parte de la doctrina (BARRA, Rodolfo Carlos, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 3, Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo Depalma, 2006, pp. 605 y ss., especialmente págs.610 y 625 y sus citas). Cabe aclarar que varias leyes de creación de estos entes utilizan esa terminología (“personas públicas no estatales”) y también lo hace el nuevo artículo 1º de la LPA.

22 En realidad, el artículo 2º segundo párrafo del Decreto N° 9101/72 establecía: “Los procedimientos en entes con personalidad jurídica pública no estatal se registrarán asimismo por sus respectivos regímenes, y supletoriamente por la Ley 19.549 y el reglamento aprobado por Decreto 1.759/72”. Esta norma fue derogada en 1991, por conducto del Decreto 1883/91.

23 CASSAGNE, Juan Carlos, Derecho Administrativo, Tomo II, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2002, p. 47 y sus citas.

24 GORDILLO, Agustín A., Tratado de Derecho Administrativo, Tomo. 3, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2011, pp. I-11 y ss. y sus citas; HUTCHINSON, Tomás, Las corporaciones profesionales, Fundación de Derecho Administrativo, 1982, pp. 40 y ss.; COMADIRA, Julio Rodolfo - ESCOLA, Héctor Jorge, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, p. 387.

Esta tendencia, que implica asumir el criterio material de función administrativa, venía siendo anticipada además por el derecho público local. Por ejemplo, en CABA la Ley de Procedimientos Administrativos local incluye en su ámbito de aplicación a los entes públicos no estatales en cuanto ejerzan potestades públicas otorgadas por las leyes de la Ciudad de Buenos Aires” (art. 1º LPA de la Ciudad); en la provincia de Buenos Aires, se mencionan como parte de la competencia contencioso-administrativa a las causas “en las que sea parte una persona pública no estatal, cuando actúe en ejercicio de prerrogativas propias del derecho administrativo” (art. 2º inc. 3 CCA Pcia. Bs. As.). Es decir, no todos los actos realizados por estos entes están regidos por el derecho administrativo, sino “en tanto se refieran al ejercicio de potestades administrativas”.

Tal es el caso de los colegios profesionales de las provincias y de las cajas previsionales locales, pues la inscripción de un profesional (o la denegatoria), o la aplicación de sanciones; o bien el otorgamiento de un beneficio previsional, la exigencia de aportes, etc. constituyen todos actos en ejercicio de prerrogativas de poder público atribuidas por ley; ello justifica su tratamiento como actos administrativos y revela la inconsecuencia de no aplicar el régimen del acto administrativo (con todas sus garantías) y sin embargo sostener que ejercen prerrogativas públicas. Desde luego, en estos casos de entes locales habrá que estar a lo que dispongan las normas provinciales en cuanto al régimen aplicable a los actos que emitan.

A nivel nacional, la jurisprudencia contencioso administrativa federal se ha referido al Colegio Público de la Abogacía de la Capital Federal. Esta entidad emite numerosos actos que son indudablemente de carácter administrativo: la admisión a la matrícula como colegiado; la aplicación de sanciones disciplinarias a un matriculado; la aplicación de multas por la falta de pago en término de la cuota profesional que la ley le autoriza a percibir; la determinación tributaria de dicha cuota profesional, etc. En rigor, la propia Ley 23.187 establece la aplicación supletoria de la LPA (art. 17) y somete las decisiones en materia disciplinaria al control por los tribunales del fuero contencioso administrativo federal. Más allá del silencio de la norma en cuanto a otros supuestos no disciplinarios, es claro que su control judicial también es realizado por los tribunales de dicho fuero, en tanto se trate del control del ejercicio de prerrogativas públicas por parte de un ente no estatal<sup>25</sup>.

Otro universo de casos es el de las obras sociales. Aunque su régimen jurídico es variado (pues algunas son entes autárquicos o tienen otra estructura jurídica), algunas son expresamente calificadas como “personas de derecho público no estatal” (art. 2º, Ley 23.660). En tal caso, en la medida en que lo indica la reforma (Títulos I, II y III) les serán aplicables los principios de la LPA. Al respecto

25 En cambio, si dicha entidad tuviera un conflicto con alguno de sus trabajadores, la relación estaría regida por el derecho privado; allí no interviene ningún elemento de derecho público y sería injustificado acudir a normas de la LPA u otras de derecho administrativo.



la jurisprudencia había sido algo dubitativa: al abordar la situación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados ha sostenido que sus actos no son administrativos, cuando tienen por objeto el establecimiento de vínculos contractuales con particulares (Fallos 312:234). La Procuración del Tesoro de la Nación consideró que el art. 12 LPA era aplicable al INSSJP para posibilitar la suspensión de sus actos por razones de interés público, si ellos están referidos a un contrato celebrado por aquél con el fin de satisfacer prestaciones médico-asistenciales de todos sus beneficiarios (Dictámenes 232:200). Estos criterios guardan conformidad con lo que establece el vigente artículo 1° inciso *b*) apartado *i*) de la LPA.

### 5.2. *Procedimientos administrativos especiales*

En el caso de los procedimientos administrativos especiales, se aplican supletoriamente los Títulos I, II y II de la LPA. Esta norma debe ser vinculada con el art. 2° de la ley, que reenvía a la reglamentación que dicte el PEN. Como ya se señaló en el apartado II de este trabajo, actualmente la regulación vigente – anterior a la regulación de la Ley de Bases– es el Decreto 722/96 (que tuvo una reforma en 1997, Decreto 1155/97). Nos hemos referido a este decreto al abordar la situación de las fuerzas armadas y de seguridad con respecto a la aplicación directa de la ley (con excepción de los procedimientos de carácter operativo o disciplinario).

Haremos una breve consideración de algunos de esos procedimientos que el Decreto 722/96 considera subsistentes, sin que el nuevo artículo 1° de la LPA haga referencia expresa a ellos.

#### *(i) El caso de las contrataciones administrativas*

Uno de ellos es el caso del régimen de contrataciones del sector público nacional, cuya singularidad se reconocía desde antes del dictado del Decreto 722/96 y se mantiene. El punto más interesante aquí es que la aplicación de la LPA a los contratos administrativos ha dado lugar a modificaciones legislativas que se han referido a la cuestión en sentidos discrepantes.

En efecto, en un primer momento el texto del artículo 7° *in fine* de la LPA preveía que los contratos administrativos, permisos y concesiones se registrarían por sus leyes especiales, aunque admitía la aplicación *analógica* de las normas del Título III (esto es, las normas que regulan los requisitos esenciales del acto administrativo, las vías de hecho, el silencio, los caracteres del acto y las causales de invalidez). Ello fue modificado por el Decreto 1023/01 (art. 36), que estableció que las normas del Título III serían de aplicación *directa*, “en cuanto fuera pertinente”. Finalmente, la reforma introducida por la Ley de Bases suprimió ese párrafo. En consecuencia, ¿se aplica la LPA al régimen de los contratos administrativos?

La respuesta parece estar en el artículo 1° inciso *b*) apartado *ii*) del texto reformado de la LPA. En tanto se trata de un procedimiento administrativo especial, se aplican ahora en forma supletoria a ellos no sólo el Título III, sino también los Títulos I y II de la ley. La norma guarda silencio respecto del Título IV de la LPA, que es el que se refiere a la impugnación de los actos administrativos. La situación pasa por establecer cómo sería la aplicación de la LPA a los actos administrativos contractuales. Entendemos que, al no decir nada respecto del Título IV, la norma no impediría su aplicación al menos analógica, haciendo aplicable la jurisprudencia ya establecida en materia de contratos administrativos y la posibilidad de impugnar judicialmente la actividad de la Administración lesiva de los derechos del contratista. Sin ingresar a la cuestión de si la impugnación de los actos administrativos contractuales debe realizarse por vía de impugnación o por vía de reclamo, lo cierto es que el no modificado (y vigente) artículo 2° inciso *c*) del Decreto 722/96 prevé la aplicación *supletoria* del plexo normativo conformado por la LPA y el reglamento aprobado por el Decreto 1757/72 (t.o. 2017 y sus modificaciones). En cuanto aquí interesa, tal supletoriedad significa que, a menos que las leyes especiales que rijan el contrato administrativo de que se trate, prevean algún modo de impugnación judicial específico, debería aplicarse el Título IV *en forma supletoria*<sup>26</sup>.

*(ii) Otros procedimientos especiales previstos por el Decreto 722/96*

Además de lo ya señalado en materia de contratos y actos administrativos contractuales en el apartado anterior, y de lo relativo a fuerzas armadas de seguridad, policiales y de inteligencia, el mencionado decreto prevé otros procedimientos especiales, que no han sido objeto de previsión específica en el nuevo artículo 1° de la LPA. Tales procedimientos se encuentran dentro de esos “procedimientos especiales” a que alude el inciso *b*) apartado *ii*) de esta última disposición.

Entre ellos se encuentran: los correspondientes a la AFIP; los que se refieren a la materia minera; los regímenes de derecho de reunión y electoral, los procedimientos sumariales y lo inherente al ejercicio de la potestad correctiva interna de la Administración; los regímenes de audiencias públicas y los procedimientos ante Tribunales Administrativos.

Ahora bien, el Decreto 722/96 dice que la vigencia de estos procedimientos especiales se mantiene sin perjuicio de la aplicación *supletoria* de la LPA y del Reglamento de Procedimientos Administrativos, sin hacer distinción entre sus títulos. En cambio, la norma de la LPA reformada sólo se refiere a los Títulos I, II y

26 Sin perjuicio de esta primera aproximación, habrá que compatibilizar esta lectura con la jurisprudencia preexistente, en particular en casos como “Mevopal” (Fallos 307:2216, 1987); el plenario “Petracca” de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (24/04/1986); “Serra” (Fallos 316:2454, 1993); “Gypobras” (Fallos 318:4411, 1995), en cuanto al modo de aplicación de la LPA a los actos administrativos contractuales.

III de esta ley y declara que ellos se aplicarán *supletoriamente* a los procedimientos aludidos. Por lo tanto, a menos que la ley especial que los rija prevea algún modo especial de impugnación judicial, no habría obstáculo en acudir, también supletoriamente, al Título IV de la LPA en esas hipótesis.

Esta declaración contenida en el decreto debe ser modulada, pues en lo que respecta a las Fuerzas Armadas, de Seguridad, Policiales y de Inteligencia, la ley (norma superior y posterior) se refiere específicamente a la aplicación directa de la LPA, salvo en aspectos disciplinarios u operativos.

Por lo demás, en cuanto a los procedimientos sumariales de la Administración Pública (mencionados en el art. 2º inc. f) del decreto citado), ellos culminarán con el dictado de un acto administrativo, eventualmente de contenido sancionatorio, sin perjuicio de que su trámite esté regido por normas especiales. Y aquí no se advierte dificultad en aplicar los Títulos I, II y III de la LPA. En cuanto a la impugnación directa de tales actos en sede judicial, prevista en el Título IV, el actual artículo 1º guarda silencio. Se podría alegar que en este título *no* se aplica en esos procedimientos, pero ello podría contradecir la tendencia a la universalización de la LPA que parece haber animado la reforma. Además, en esos supuestos se prevé un recurso directo de impugnación en sede judicial y el artículo 25 *bis* LPA parece tener una vocación universal.

### *(iii) Otros procedimientos administrativos especiales*

Por otra parte, con posterioridad al Decreto 722/96 se han previsto por vía legislativa nuevos procedimientos administrativos particulares, como la Ley de Acceso a la Información Pública 27.275 o el procedimiento migratorio (Ley 25.871), el procedimiento de audiencias públicas (Decreto 1172/2003), los procedimientos que se llevan a cabo en la Unidad de Información Financiera (Ley 25.246; en especial de carácter sancionatorio), los procedimientos sancionatorios en el ámbito de los entes reguladores (ENRE, ENARGAS, ENACOM; etc.).

Ahora bien, la nueva norma legal no supone un escollo alguno para la aplicación a su respecto de la LPA con los alcances que ella misma establece. Los actos administrativos que se dicten, así como los principios de la actuación administrativa, son aplicables sin dificultad a esos ámbitos. En otras palabras, los Títulos I, II y III de la LPA son de aplicación supletoria, tal como lo establece el actual artículo 1º inciso b) apartado ii).

En cuanto al silencio respecto de la aplicación del Título IV, es menester remitirse en primer lugar a las leyes respectivas a cada uno de esos entes, aunque ellas se ven sin dudas incididas por este Título, el cual también les sería aplicable. En efecto, el artículo 25 *bis*, precisamente incluido en el Título IV mencionado,

contiene una regulación bastante exhaustiva de los recursos directos<sup>27</sup>. Allí se refiere a plazos y formas de deducir la impugnación, recaudos que, dada la categórica derogación de ciertas facultades de la Administración, es posible sostener que se aplicarán en esos organismos.

En cuanto al procedimiento migratorio, la Ley 25.871 regula un procedimiento administrativo especial en materia de actos de expulsión de personas migrantes. Nada obstaría aquí a la aplicación supletoria de la LPA en particular en cuanto a requisitos de validez de los actos administrativos, sin perjuicio de que dicha ley establece vías específicas para su impugnación administrativa y judicial. Sin embargo, el actual Reglamento de Procedimientos Administrativos (t.o. 2017 y su reforma de 2024) prevé plazos más extensos para la interposición de recursos administrativos, que los que establece la ley específica. Aquí cabría propiciar la aplicación de la norma más favorable a la impugnación, pero el tema es por lo menos opinable. Los plazos de impugnación administrativa ya están previstos en la ley específica, por lo que no podría entenderse que el Reglamento de Procedimientos Administrativos (t.o. 2017 y su modificación más reciente), es decir, un decreto, pueda modificarlos. En cuanto a la impugnación judicial, la cuestión no es clara: la ley específica establece plazos para el recurso directo, mucho más estrictos que los del nuevo artículo 25 *bis* de la LPA. A tenor de lo expuesto en el párrafo precedente, podría postularse la aplicación de esta última norma, aunque la solución interpretativa no está exenta de dudas.

En efecto, en estos casos, en los que se prevé una vía judicial de impugnación específica, aparece un conflicto entre dos principios de interpretación: el de que la norma posterior deroga a la anterior –en cuyo caso el artículo 25 *bis* LPA debería prevalecer– o el de que la norma especial prevalece sobre la norma

27 En efecto, véase el texto del nuevo artículo 25 *bis* de la LPA: “Cuando 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.* /// En ningún caso el órgano administrativo ante quien se interponga el recurso judicial podrá denegar su procedencia, debiendo limitarse a elevarlo al tribunal competente. Salvo que se hubiese fijado un plazo menor, el plazo para la elevación del expediente será de cinco (5) días. Si no se cumpliere este plazo, el interesado podrá ocurrir directamente ante el tribunal judicial. /// En el recurso judicial deberá acompañarse la prueba documental y ofrecerse todas las demás pruebas de que se intentare valer, cuya pertinencia y admisibilidad será evaluada por el tribunal de conformidad con las pautas previstas en el artículo 364 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. /// Cuando el acto administrativo recurrido hubiere impuesto una sanción pecuniaria su cumplimiento no podrá ser exigido como un requisito de admisibilidad del recurso judicial. *Quedan derogadas todas las prescripciones normativas que dispongan lo contrario*” (lo destacado no es del original). Las expresiones resaltadas revelan una inequívoca voluntad legislativa que prevalece sobre las leyes preexistentes que regulen la cuestión en sentido diferente.

general –en cuyo caso las normas específicas de cada ente en lo relativo a la impugnación judicial deberían prevalecer sobre las normas del Título IV de la LPA. En forma tentativa, creemos que los categóricos términos del artículo 25 *bis* de esta última norma traducen la voluntad legislativa de establecer un régimen unificado en cuanto a los recursos judiciales de impugnación (los llamados “recursos directos”), con prevalencia sobre las normas preexistentes. Pero la cuestión deberá ser examinada en cada régimen concreto.

## 6. LAS EXCLUSIONES DE LA APLICACIÓN DE LA LPA

### 6.1. *Las entidades empresariales del Estado*

Las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y 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. Algunas de estas formas societarias (Empresas del Estado y Sociedades del Estado) fueron derogadas por el DNU 70/2023.

Más allá de la discusión acerca de la subsistencia de dicho DNU, la Ley de Bases prevé específicamente la delegación en el PEN de la facultad de modificar la estructura jurídica de estas entidades o bien su fusión, escisión, reorganización o transferencia a las jurisdicciones locales (art. 4°). Por lo tanto, aunque el DNU no ha sido ratificado por el Congreso, la Ley de Bases le permite en esta materia lograr un resultado semejante, al permitir la desaparición de estos “tipos” societarios y su conversión en otras formas jurídicas.

### 6.2. *Las entidades financieras del Estado*

Comprenden al Banco de la Nación Argentina y cualquier otra entidad financiera o bancaria de titularidad del Estado nacional. Como es sabido, estas entidades pueden ser creadas por el Congreso en ejercicio de la potestad conferida por el artículo 75 inciso 6 *in fine* CN, lo que implica la posibilidad de establecer su régimen jurídico<sup>28</sup>.

28 En el caso del Banco de la Nación Argentina, su Carta Orgánica (Ley 21.799) lo configura como una “entidad autárquica del Estado, con autonomía presupuestaria y administrativa”, aunque a continuación aclara las normas que le son aplicables y las que no lo son. Entre estas últimas se encuentran “las normas dispuestas con carácter general para la organización y funcionamiento de la administración pública nacional, en particular los actos de los que resulten limitaciones a la capacidad de obrar o facultades que le confiere su régimen específico” (art. 1°). De algún modo la reforma de la Ley de Bases ratifica esa voluntad de mantener al Banco Nación (y demás bancos oficiales) ajenos a cualquier norma propia de la Administración Pública.

### 6.3. *Algunas observaciones comunes a estos supuestos*

En primer lugar, resulta clara la voluntad legislativa de “sacar” estos entes por completo de la esfera del Derecho Público, lo que facilitaría su eventual privatización o entrega en concesión –aunque ello exigiría una ley expresa, salvo respecto de los entes expresamente mencionados en el Anexo de la Ley 27.742–.

Antes de ahora, la jurisprudencia fue titubeante en cuanto a la aplicación de las normas de la LPA a los entes estatales que desarrollaban actividades comerciales o industriales. Por ejemplo, en lo que se refiere a las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, la Corte Suprema ha entendido que, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre sociedades comerciales, las normas de la LPA también podían ser aplicables, pues “al referirse el artículo 1° de la ley 19.549 a la administración descentralizada, no descarta la inclusión en este concepto de empresas de propiedad estatal, cuyas normas de creación disponen la aplicación preferente del derecho privado” (Fallos 311:750, 1988)<sup>29</sup>.

En todo caso, se impone la determinación previa acerca de la naturaleza de los actos que emiten este tipo de entes: algunos pueden tener la naturaleza de actos administrativos (en cuyo caso seguramente se podrá verificar la existencia de algún elemento propio del régimen exorbitante que suele acompañar a estos), mientras que en otros casos el ente puede tratarse de actos semejantes a los que dictaría cualquier ente privado<sup>30</sup>, de modo que la aplicación sin condiciones del Derecho Privado no puede ocasionar dudas.

La regla es ahora la aplicación del Derecho Privado en las relaciones de estos entes con terceros. Esta voluntad legislativa parece haber estado siempre, en la medida en que las normas de creación específicamente excluían la aplicación a su respecto de la LPA, entre otras leyes que aplican en el sector público. Sin embargo, la ley abre la posibilidad de que el Jefe de Gabinete, fundadamente, disponga la aplicación del Derecho Público. La norma se refiere a la decisión de “someter la controversia” a este último, si se verifican estas condiciones: *a*) la petición del interesado; *b*) la naturaleza del derecho en juego y la conexión

29 En ese precedente (“La Buenos Aires Compañía de Seguros SA c/ Petroquímica Bahía Blanca”) la Corte Suprema siguió el criterio del Procurador General de la Nación. En su dictamen éste justificó el criterio amplio de “administración descentralizada” en el hecho de que la reforma de la LPA realizada por la Ley 21.686 que, entre otros, sustituyó el artículo 32, excluyó del requisito del reclamo administrativo previo a diversos entes, entre los que estaban las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, como lo era la demandada (específicamente, en el inciso *f*) del art. 32). A su entender, ello implicaba robustecer la tesis de que la LPA era aplicable a tales entes. Cabe añadir que esa redacción del artículo 32 de la LPA, que permitió tal interpretación fue luego sustituida por la Ley 25.344, que suprimió ese inciso.

30 Por ejemplo, si una entidad financiera abre una cuenta corriente, una caja de ahorro o contrata con sus clientes la provisión de cualquier producto bancario, ello lo hace en las condiciones del mercado y, en principio, la condición de entidad estatal o privada es irrelevante. Obviamente en estos casos no habría problemas si se aplicara el Derecho Privado.

de éste con el derecho público; y c) el dictamen favorable de la Procuración del Tesoro de la Nación. Es decir, ante una controversia con alguno de estos entes, el particular podría solicitar que se aplique el Derecho Público. Se trata de una norma muy peculiar, ya que parece permitir a las partes privadas en una controversia con el Estado, *elegir* el marco jurídico con arreglo al cual pretenden que se resuelva una controversia. Habrá que estar expectantes al modo en que los interesados utilizan esta novedad legislativa y a los criterios del Jefe de Gabinete para aplicarla.

Estas exclusiones deben interpretarse en el marco de reformas más amplias cuyo propósito parece ser la eventual privatización de esas empresas. La sujeción de estas íntegramente a un régimen de derecho privado sería coherente con esa finalidad.

## 7. CONSIDERACIONES FINALES

La última reforma a la LPA efectuada por la Ley de Bases ha clarificado algunas cuestiones, en torno al ámbito de aplicación de aquella. Aunque algunos puntos no quedan del todo claros, en líneas generales en este punto se trata de una modificación plausible. En particular, resulta destacable la superación del criterio orgánico material que contenía la norma y su sustitución por un criterio material para establecer los ámbitos de la Administración Pública alcanzados por ella.

Así, los principios recogidos en el artículo 1° *bis* LPA (al integrar el Título I) están llamados a tener un relevante impacto en todos los procedimientos que se llevan a cabo en la Administración Pública: sea el procedimiento general o los especiales.

Existen tres ámbitos que pueden tener particular interés en cuanto a la aplicación de las nuevas normas:

- El de las FF. AA. y de Seguridad, ya que la voluntad legislativa parece ser su sometimiento al régimen general de la LPA, excepto en aspectos específicos de su funcionamiento.
- El de las contrataciones administrativas: el art. 7° *in fine* (en su última redacción por Decreto 893/2012, reglamentario del Decreto 1023/2001) preveía la aplicación *directa* del Título III de la LPA en esta materia. A la luz de lo que disponía (y sigue disponiendo) el Decreto 722/96, esa aplicación de la LPA vuelve a ser *supletoria*, aunque ahora esta última guarda silencio al respecto.

Por otra parte, la reforma deja algunas dudas respecto de los procedimientos especiales y la forma de aplicación del Título IV a ellos. Se trata de una cuestión que deberá ser examinada en cada régimen en particular, aunque en la duda, dicho Título debería tener aplicación e, inclusive, en lo relativo a los recursos judiciales directos, habría buenas razones para postular su prevalencia respecto

de regulaciones legales particulares. De todos modos, hubiera sido deseable una mayor claridad en la regulación legislativa de este aspecto.

---

GUILLERMO TREACY

Es Abogado con diploma de honor y Especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Máster en Derecho por la Universidad de Harvard. Profesor Adjunto regular de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la UBA. Profesor Titular por concurso de Derecho Administrativo en la Universidad Nacional de José C. Paz. Juez de la Sala V de Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. Autor de numerosas publicaciones y panelista sobre temas de la especialidad.



# BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

*Tomó 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 Jóvenes y Jóvenes Externos 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 FISCALIS 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