

## REFORMAS DE LA LEY DE BASES EN MATERIA DE RECLAMO ADMINISTRATIVO PREVIO

ROGELIO W. VINCENTI

Profesor de la Facultad de Derecho, Universidad  
de Buenos Aires; Juez de Cámara en lo  
Contencioso Administrativo Federal.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Finalidad del reclamo administrativo previo. 3. Principales modificaciones que introduce la Ley de Bases. 3.1 El nuevo artículo 30. 3.2. Las modificaciones a los arts. 31 y 32. 3.3. Excepciones al reclamo administrativo previo. 4. Conclusiones.

### I. INTRODUCCIÓN

La reciente sanción de la ley 27.742, denominada Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, introduce importantes reformas en una gran cantidad de leyes y en una diversidad de materias. Entre ellas, también modifica de manera sustancial las disposiciones de la Ley 19.549, prácticamente en todo su articulado.

De ahí que ya durante el trámite legislativo haya suscitado relevante atención tanto por parte de los medios de comunicación como de los estudiosos y especialistas de las distintas materias afectadas por aquella ley. Este interés se acrecentó una vez sancionada la ley y ello dio lugar a distintas y variadas actividades académicas para conocer en profundidad los cambios normativos y empezar a evaluar el tenor de las modificaciones, así como sus implicancias en los institutos regidos por el derecho administrativo.

La realización de jornadas académicas, como las que llevó a cabo la Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires es una muestra de este interés, así como del compromiso de sus integrantes con el estudio y desarrollo de todo lo vinculado con el derecho. Y, en este caso particular, con los regímenes de derecho administrativo.

Celebramos la concreción de este proyecto académico y vaya nuestro agradecimiento a sus organizadores.

En las líneas que siguen intentaremos dar cuenta de las principales modificaciones que la Ley 27.742 introduce en la regulación del reclamo administrativo

previo. Así, tras presentar el estado de situación consolidado hasta la sanción de aquella ley, nos adentraremos en los cambios normativos y en los interrogantes que ellos plantean. Todo ello con el fin de contribuir al debate sobre este importante tema.

## **2. IMPORTANCIA DEL INSTITUTO Y SUS MODIFICACIONES EN LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**

Para tomar dimensión de la importancia del instituto del reclamo administrativo previo debemos señalar que constituye un tema neurálgico en el sistema de control judicial de la actividad administrativa y defensa de los derechos de los particulares en su relación con la Administración pública.

Excede largamente el objeto de este trabajo desarrollar la evolución en materia de sometimiento de la actividad administrativa al control de la judicatura, pues es bien conocido el tránsito desde el período de indemandabilidad del Estado hasta nuestros días.

Sí es relevante indicar que el dictado del Decreto-Ley 19.549 en 1972 constituyó un hito importante, porque junto a otras normas y precedentes judiciales permitió configurar un sistema claro del asunto.

Aun cuando su denominación parece indicar que la regulación legal sólo se refiere al procedimiento administrativo, en rigor de verdad aquella ley también incursiona sobre otros temas, tales como la regulación del acto administrativo y, en lo que ahora concierne, dedica todo el título IV a las condiciones de admisibilidad de la acción contenciosa administrativa. Es precisamente en este título donde se concentran las disposiciones relativas, por un lado, a la impugnación judicial de los actos administrativos y, por el otro, a otras manifestaciones de la actividad administrativa<sup>1</sup>.

A lo largo de más de cincuenta años, la Ley de Procedimiento Administrativo fue objeto de muy pocas modificaciones. Podemos señalar la Ley 21.686 de 1977, que modificó algunos artículos, entre ellos los comprendidos en el título IV, incluso los artículos 30 y 32, y la Ley 25.344 de 2000, que declaró el estado

1 Por ello, algunos autores señalaron que la ley tiene por objeto cubrir el vacío legislativo existente, ante la ausencia de un código nacional que contemple una de las materias específicas del contencioso administrativo: las condiciones de admisibilidad de la acción. Ver GARCÍA PULLÉS, Fernando, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 2ª. ed. act. y amp., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2020, p. 735; BALBÍN, Carlos Francisco, *Manual de Derecho Administrativo*, 5ª. ed. act. y amp., Buenos Aires, La Ley, 2021, p. 835. Incluso la Corte Suprema de Justicia de la Nación así también lo señaló al resolver el caso “Gorordo”: “Además de las condiciones de admisibilidad establecidas en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, el proceso contencioso administrativo debe cumplir con aquellos requisitos específicos de este tipo de proceso previstos en el título IV de la ley 19.549, cuyo cumplimiento en cada caso concreto el juez está facultado a verificar” (Fallos: 322:73, también publicado en *LL*, 1999-E, 186).

de emergencia en distintos ámbitos y también introdujo modificaciones en este título.

Esta última ley sí constituyó una transformación importante del instituto, pues introdujo grandes y profundas reformas sobre estos arts. 30, 31 y 32, y dio origen a importantes debates y múltiples opiniones doctrinarias.

En especial, porque produjo un cambio sustancial en la regulación y funcionamiento del reclamo administrativo previo. Las principales modificaciones afectaron a la forma de deducirlo, a los plazos para su resolución expresa o por silencio, a las consecuencias de ello con respecto al plazo para iniciar la acción judicial, al deber de los jueces de controlar de oficio el cumplimiento de los requisitos legales antes de dar trámite a las demandas y, en fin, a las excepciones a la exigencia de formular reclamo antes de demandar.

Probablemente, la modificación más conocida y que mayores controversias generó fue la regulación del silencio –falta de resolución del reclamo administrativo previo– y el inicio del cómputo del plazo para demandar, que recién encontró solución cuando en 2014 la Corte Suprema de Justicia de la Nación falló en el caso “Biosystems” (Fallos: 346:921), precedido de un pronunciamiento de la Sala III Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal<sup>2</sup>.

Durante la vigencia de la Ley 25.344 se suscitaban debates en torno a las bondades o deficiencias de las reformas que introdujo<sup>3</sup>, pero hay que reconocer que, a más de veinticuatro años de su sanción, existía una aplicación uniforme y aceptada de las disposiciones vinculadas al reclamo administrativo previo, principalmente por el trabajo de los jueces al momento de resolver estas cuestiones, que fue generando un cuerpo de principios generales.

Ahora la Ley 27.742 reforma en forma integral la Ley de Procedimiento Administrativo y también vuelve a modificar estos artículos sobre este instituto.

2 La sentencia de la Cámara fue publicada en *LL*, 2011-D, 469 y por la importancia del tema suscitó diversos comentarios doctrinarios. Igual sucedió con el pronunciamiento de la Corte Suprema. A partir de la decisión de la Corte Suprema las cuestiones relativas a la falta de resolución del reclamo administrativo se resolvieron aplicando el criterio de “Biosystems”. V. CN CAF, Sala I, 15/08/2024, causa 22299/2022 “Asociación Civil Asamblea Permanente por los Derechos Humanos y otros c/ EN-M Educación- Expte. 42259321/18 y otro s/ proceso de conocimiento”, en el que se aclaró que las condiciones de la causa quedaron configuradas antes de la reforma que la ley 27.742 introdujo en el art. 31 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

3 Otra modificación que provocó debates y controversias fue el deber impuesto al juez de ordenar la remisión, por oficio, a la Procuración del Tesoro de la Nación de copia de la demanda, con toda la prueba documental acompañada y, recién después de cumplida dicha comunicación, podrá correr vista al fiscal para que se expida sobre la procedencia y competencia del tribunal (art. 8°), requisito que la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió constitucional al resolver el caso “Cohen Arazi” (Fallos: 330:5032). También publicado en *LL*, 2008-B, 417.

En algunos casos se vuelve al texto anterior, mientras que en otros supuestos se cambia radicalmente la regulación. Es decir, aun cuando hay nuevas disposiciones, no todas son novedosas, porque reponen la situación anterior a la Ley 25.344, pero sí hay claramente disposiciones nuevas, en el sentido que innovan respecto a la situación anterior y posterior a la última reforma legal.

También hay que decir que, si bien en algunos casos se puede celebrar el retorno a la regulación previa a la Ley 25.344, en otros supuestos las modificaciones no fueron tan buenas, ya sea por cuestiones de técnica legislativa o directamente por una nueva concepción del legislador sobre la materia.

El otro punto importante a destacar es que estamos hablando de uno de los requisitos de acceso al control judicial de la actividad administrativa (el otro es el plazo), de manera que es un tema sensible que hace a la defensa de los derechos que se dicen afectados por la actuación de la Administración y por el ejercicio del derecho constitucional y también convencional a la jurisdicción.

La importancia se advierte rápido cuando se repara en que estamos hablando de dar o no trámite al juicio contencioso administrativo. El denominado incidente de habilitación de la instancia judicial es clave, porque es la puerta de ingreso al proceso.

### **3. FINALIDAD DEL RECLAMO ADMINISTRATIVO PREVIO**

No entraremos en la discusión acerca de la conveniencia o no de regular sobre los requisitos de admisibilidad de la acción contencioso administrativa.

Hay autores que sostiene que no debe existir el requisito del agotamiento de la vía administrativa (vía recursos) ni tampoco reclamo administrativo previo, mientras otros señalan la importancia y utilidad práctica de tal requisito.

Sí es importante destacar que se advierte una especial sensibilidad por parte de los jueces al momento de verificar el cumplimiento del requisito. Si bien se aplica, porque está regulado legalmente –y los jueces deben aplicar la ley–, lo cierto es que se examinan los casos en forma individual para ver si se puede dar por cumplido el requisito<sup>4</sup>. De manera que el particular no tenga que volver a sede administrativa –con la consiguiente pérdida de tiempo– y ver si se puede admitir a trámite el juicio.

Antes de avanzar con las reformas específicas, conviene retener que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que el reclamo administrativo tiene múltiples finalidades, entre las que se destaca la de otorgar al Estado

4 HUTCHINSON señala que los jueces deben ser muy prudentes al analizar estos supuestos [de admisibilidad] y hace propias las palabras de García de Enterría cuando afirma que en las complicadas sirtes del proceso contencioso administrativo y de los supuestos previos se producen todos los días pérdidas de derechos materiales que habría que ser muy insensible a los valores jurídicos para no deplorarlo profundamente. HUTCHINSON, Tomás, *Derecho Procesal Administrativo*, T. II, 1ª. ed. Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2009, p. 297.

la posibilidad de rectificar su actitud y evitar juicios innecesarios, lo que se apoya en evidentes razones de economía y práctica para resolver el problema en el ámbito en que se creó, sin necesidad de plantear demandas en un poder distinto como es el judicial.

De manera que con este instituto se busca (i) producir una etapa conciliatoria anterior al pleito, (ii) dar a la administración la posibilidad de revisar el caso, salvar algún error y (iii) promover el control de legitimidad de lo actuado, antes de llevar al Estado a juicio<sup>5</sup>.

En términos ilustrativos, se ha dicho que la finalidad del reclamo administrativo previo es producir una etapa conciliatoria anterior al pleito, dar a la administración la posibilidad de revisar el caso, salvar algún error y promover el control de legitimidad de lo actuado, propósito fundado en motivos de indudable prudencia que aconsejan que el Estado no sea llevado a juicio sin haber tenido previamente la posibilidad de tomar conocimiento de los extremos en los que el particular sustenta su reclamación y evaluarlos para pronunciarse sobre su procedencia (conf. doctrina de Fallos: 312:1306, 314:725; 332:1629, entre muchos otros)<sup>6</sup>.

Otro aspecto importante a considerar –en especial porque, como veremos más adelante, ha sufrido cambios– es la distinción que se formulaba en doctrina y había recogido la jurisprudencia entre las vías impugnativa y reclamatoria. La primera destinada a agotar la vía administrativa cuando se impugnaban actos administrativos, mientras que la segunda estaba destinada a otros supuestos.

Así, en el conocido caso “Mackentor SA. c/ OSN s/ daños y perjuicios”, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió que hay que distinguir entre la vía impugnatoria, que presupone el agotamiento de las instancias administrativas reglamentadas en los arts. 23 y siguientes de la Ley 19.549, cuyo resultado sería necesariamente la declaración de ilegitimidad del acto administrativo, de la reclamación del reconocimiento de un derecho, aún originado en una relación jurídica preexistente, basada en lo dispuesto por los arts. 30 y concordantes de la Ley 19.549, inclusive en los casos en que hubiese mediado reclamación administrativa previa, los que no estarían sujetos al plazo del art. 25 de aquella ley (Fallos: 312:1017)<sup>7</sup>.

5 Ampliar en HUTCHINSON, Tomás, *ya cit.* T. I, pp. 265/268, e incluso se ocupa de analizar la constitucionalidad de tal requisito.

6 La Secretaría de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación elaboró un documento con los sumarios sobre el tema con hipervínculos a la base *on line*. Ver Notas de Jurisprudencia: Reclamo administrativo previo en <https://sj.csjn.gov.ar/homeSJ/notas/nota/8/> documento.

7 Este criterio se mantuvo al resolver el caso “Peña” de 2003, aunque para ello se tuvo en cuenta que la demanda se había iniciado antes de las reformas que introdujo la Ley 25.344 (Fallos: 326:4711).

Del mismo modo, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal aplicó la mencionada distinción entre vías para resolver casos que llegaron a su conocimiento<sup>8</sup> y también la doctrina especializada ha destacado que estas dos vías no son alternativas ni sucesivas. Sirven para impugnar conductas distintas.<sup>9</sup>

Por último y para finalizar este breve capítulo, recordemos también que la Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunció sobre el requisito del agotamiento de la vía administrativa y, en especial, sobre la validez del plazo de caducidad del art. 25 de la Ley de Procedimiento Administrativo, al resolver la causa “Serra”<sup>10</sup>.

#### **4. PRINCIPALES MODIFICACIONES QUE INTRODUCE LA LEY DE BASES**

Veamos ahora las principales modificaciones que introduce la Ley 27.742, por medio de sus arts. 49, 50 y 51, al sistema regulatorio del reclamo administrativo previo.

##### *4.1 El nuevo art. 30*

En primer término, mantiene la distinción entre vía impugnatoria (recur-siva) y vía reclamatoria. El nuevo texto del art. 30 de la Ley de Procedimiento Administrativo excluye del reclamo administrativo previo a los supuestos de los arts. 23 y 24 relativos a la impugnación de actos.

Si bien ello ya estaba contemplado en el texto normativo anterior, cabe destacar que la nueva redacción es más clara y precisa, en la medida que la exclusión ya viene dada desde el inicio del precepto normativo.

8 CN CAF Sala IV, 10/09/2002, causa 24778/1995 “Maipú Inversora S.A. contra Empresa Ferrocarriles Argentinos s/ proceso de conocimiento”. En precedentes posteriores se aclaró que, si bien la doctrina del caso “Mackentor” es anterior a la sanción de la ley 25.344, la distinción de ambas vías de acceso a la revisión judicial, impugnativa y reclamativa, no aparece modificada por esta última (Sala IV, 1/2/2012, causa 47.565/2010 “Gardebled Hnos. SA c/ EN - DNV – resol 777/01 y otras (expte. 10042/10 y otros) s/ proceso de conocimiento”); 14/10/2014, causa “Curuchet, María Angélica c/ Estado Nacional s/ proceso de conocimiento”, Rubinzal Online cita: RC J 8631/14; Sala II, 19/09/2019, causa 41.945/2017 “Del Río, Carlos Antonio c/ EN-M TRABAJO E Y SS s/ empleo público”; Sala III, 4/08/2011, causa 4.091/1999 “Compañía Naviera Horamar SA c/ AFIP-DGI-VIII-X y XII s/ Dirección General Impositiva”.

9 V. HUTCHINSON, Tomás, *Régimen de Procedimientos Administrativos*, 10ª. ed., Buenos Aires, Astrea, 2017, p. 242, que incluso afirma que, si se pierde la vía recursiva, no puede emplearse la del reclamo. En el mismo sentido, MUÑOZ, Guillermo Andrés, “El reclamo administrativo previo”, en *Fragmentos y Testimonios del Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1999, pp. 597/599.

10 CSJN, 1993, “Serra, Fernando” (Fallos: 316:2454), criterio que mantuvo en Fallos: 333:2001.

No obstante, también es necesario señalar que la nueva redacción introduce la posibilidad de iniciar vía recursiva una vez rechazado el reclamo administrativo previo. Sobre esto volveremos.

También se advierte alguna imperfección de técnica legislativa, porque el nuevo texto solo se refiere al Estado Nacional cuando el anterior precepto incluía al “Estado Nacional y sus entidades autárquicas”<sup>11</sup> y esta falta de mención podría inducir a sostener que se volvió a la situación anterior a la reforma de la Ley 25.344.

En efecto, una lectura rápida del texto legal parecería suponer que ya no hay necesidad de formular reclamo administrativo previo frente al accionar de entes autárquicos. Sin embargo, no se deberían sacar conclusiones apresuradas, porque entre las autoridades competentes para resolver el reclamo se mantiene a la “autoridad superior de la entidad descentralizada”, mención que carecería de sentido si ya no fuera necesario formular reclamo en estos supuestos.

Al respecto, hay que recordar que la inconsecuencia o la falta de previsión nunca se supone en el legislador y por esto se reconoce como principio inconcuso que la interpretación de las leyes debe hacerse siempre evitando darle un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras; y adoptando como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto (doctrina de Fallos: 319:3241; 321:2021 y 2453; 329:21; 346:25; 347:1313, entre muchos otros) y es por ello que resulte razonable entender que se trata de una omisión involuntaria y la disposición normativa se refiere a Estado Nacional *latu sensu*.

Con todo, será la jurisprudencia la que pondrá claridad sobre el punto.

Otra modificación es la supresión del último párrafo del art. 30 (texto según Ley 25.344), en cuanto establecía que el reclamo debía versar sobre los mismos hechos y derechos que se invocarán en la eventual demanda judicial.

Esta previsión normativa consagraba el principio de congruencia entre lo reclamado en sede administrativa y el planteo judicial, requerido por la jurisprudencia de la Corte Suprema en materia de demandas contencioso administrativas<sup>12</sup> y la

11 El texto anterior a la reforma de la Ley 25.344 también excluía el requisito del reclamo administrativo previo cuando se intentaba demandar a una entidad autárquica y por aplicación de esta regla en varios casos judiciales se resolvió que ello no resultaba necesario para habilitar la instancia judicial. V. CN CAF, Sala II, 18/06/1998, causa 4191/97 “Noli Eduardo Enrique c/ Instituto de Obra Social del Ejército (I.O.S.E.) s/ personal militar y civil de las FFAA. y de Seg.”, con cita de precedentes de otras salas.

12 Fallos: 312:103, con cita de Fallos: 311:1914, aunque referidos a la impugnación de actos administrativos. En la causa “Sacoar” la Corte afirmó: “Corresponde dejar sin efecto la decisión que declaró formalmente improcedente la demanda contencioso administrativa iniciada para que se dejen sin efecto las resoluciones administrativas que desestimaron los reclamos de la actora a raíz de los descuentos efectuados por aplicación del Decreto 1096/85, por no haberse deducido previamente el recurso de revocatoria, si en la presentación ante las autoridades administrativas la actora planteó esencialmente los mismos temas que con posterioridad sometió a decisión de la justicia, por lo que no existe violación del principio de congruencia (y por ello de la garantía constitucional de defensa)

propia Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de la Capital Federal cuando señaló: “Es principio en la materia administrativa que la demanda judicial debe versar sobre los mismos hechos y derechos invocados al efectuar el reclamo o al impugnar el acto en sede administrativa; es decir, que son los mismos temas y motivos propuestos a decisión administrativa los que deben ser sometidos a juzgamiento judicial...”<sup>13</sup>, aunque no siempre aceptado pacíficamente en doctrina<sup>14</sup>.

La eliminación es difícil de comprender, al menos nosotros no tenemos una explicación para ello. De todos modos, pensamos que se seguirá exigiendo este requisito, más allá de la supresión del nuevo texto legal, tal como sucedió en otras situaciones (ej. excepción por ritualismo inútil)<sup>15</sup>.

#### 4.2. *Las modificaciones a los arts. 31 y 32*

Los cambios más importantes en esta materia se encuentran en los nuevos arts. 31 y 32 de la Ley de Procedimiento Administrativo, textos según los arts. 50 y 51 de la Ley 27.742.

Con respecto al primero, cabe señalar que se mantiene el plazo de noventa días hábiles administrativos para que la autoridad competente resuelva el reclamo

---

en desmedro de la entidad autárquica, a raíz de la ausencia de deducción de la revocatoria” (Fallos: 311:2082), también publicado en *LL*, 1989-A, 478.

13 CN CAF, Sala III, 21/03/1996, “Eso S.A.P.A. c/ Dirección General Impositiva”, en esp. cons. 4º (*LL*, 1997-A, 105, con comentario breve de AGUSTÍN sobre la innecesariedad del reclamo administrativo previo cuando se cuestiona la constitucionalidad de una ley); Sala IV, 23/11/1995, causa 16.380/95 “Industrias Mancini S.A.C.I.A. c/ Dirección Nacional de Vialidad s/ contrato administrativo” y 17/04/2018 causa 22.099/2013 “Elorriaga, Oscar Alberto c/ EN - DNV s/ empleo público”, con cita de precedentes de la Corte Suprema y de la Cámara.

14 Ver al respecto la posición, entre otros, de MAIRAL, Héctor A., *Control Judicial de la Administración Pública*, vol. I, Depalma, Buenos Aires, 1984, pp. 350, parág. 212 y p. 358, parág. 218. MAIRAL, Héctor A. y VERAMENDI, Enrique V., “La reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo”, *LL*, del 12/07/2024, entienden que este requisito solo debe operar en el proceso judicial y no en el paso de la instancia administrativa a la judicial. En doctrina también se sostiene que la congruencia se podría circunscribir a los hechos, pero no a la fundamentación del derecho (ABERASTURY, Pedro y CILURZO, María Rosa, *Curso de Procedimiento Administrativo*, 2ª ed. act. Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2022, p. 372).

15 En los primeros comentarios sobre las reformas legales ya se advierte este inconveniente y, por ello, en algún caso se sostiene que “quedará librada a la discreción judicial la apreciación de si la reclamación ha sido lo suficientemente clara y precisa para cumplir, de buena fe, con el aviso previo al Estado de la pretensión del particular, pero sin poder exigirse, en adelante, una total correspondencia entre los hechos y el derecho expuestos en la reclamación y en la demanda judicial” (MAIRAL, Héctor A. y VERAMENDI, Enrique V., *ya cit.*). También se ha señalado que el principio de congruencia, bien que limitado a la identidad entre la pretensión contenida en el reclamo administrativo previo y la demanda judicial, debe ser mantenido (GARCÍA PULLÉS, Fernando F. “La habilitación de la instancia en la Ley de Procedimiento Administrativo reformada”, *LL*, 13/11/2024, 1. TR LALEY AR/DOC/2924/2024).

administrativo. A su vencimiento, el interesado podrá requerir pronto despacho y si transcurrieren otros cuarenta y cinco días, podrá iniciar la acción judicial. La ley autoriza al Poder Ejecutivo Nacional a ampliar esos plazos, a requerimiento del organismo interviniente, por razones de complejidad o emergencia pública, hasta ciento veinte y sesenta días, respectivamente.

Con relación a este punto, en cuanto a las causales para solicitar la ampliación de los plazos, se entiende que deberán ser cuidadosamente examinadas en cada caso concreto y descartamos que el Poder Ejecutivo pueda disponerla en forma general, pues ello, además de irrazonable, sería atentar contra el fin de la norma<sup>16</sup>.

Pensamos también que el único órgano habilitado para prorrogar estos plazos es el Poder Ejecutivo y que los órganos superiores de los entes descentralizados carecen de esa competencia, no sólo porque el art. 31 faculta solamente a aquel órgano, sino también porque ello surge de su propia redacción, cuando señala que la ampliación se dispondrá “a requerimiento del organismo interviniente”, mención que debe interpretarse dirigida tanto a los ministros y secretarios de la Presidencia como a las máximas autoridades de los entes descentralizados, con exclusión de los órganos inferiores. Confirma lo expuesto, por otra parte, el carácter excepcional de la medida y que, por ello mismo, debe ser adoptada por un órgano jerárquicamente superior a los competentes para resolver el reclamo administrativo.

Una vez vencido el plazo (original o ampliado) el interesado podrá requerir pronto despacho y acá entra a jugar la modificación legal. Si al vencimiento del plazo de cuarenta y cinco días o sesenta desde el pronto despacho la autoridad no resuelve el reclamo, entonces el interesado “*podrá iniciar la demanda, la que podrá ser interpuesta en cualquier momento, sin perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción*”.

En este punto sí se advierte una modificación sustancial respecto del texto vigente hasta la reciente reforma. En efecto, con ello se soluciona el problema de la Ley 25.344 que dio lugar al caso “Biosystems”.

También se elimina: (i) el carácter “perentorio” del plazo para iniciar la acción judicial que contemplaba la reforma de la Ley 25.344, así como (ii) la previsión también incluida por esa ley de que los jueces deben revisar de oficio el cumplimiento de los requisitos de agotamiento de la vía e interposición en plazo, exigencia que, en un primer momento, surgió del precedente “Gorordo”<sup>17</sup> de la

16 Al respecto, es del caso señalar que la Ley 27.742 introduce importantes modificaciones a los principios que deben regir el procedimiento administrativo, en la nueva redacción que le asigna al art. 1° bis de la Ley de Procedimiento Administrativo. Entre estos se destacan la simplificación administrativa y la buena administración, entre otros. Por ello, resultaría un contrasentido una extensión general del plazo para resolver el reclamo administrativo previo.

17 CSJN, 1999, “Gorordo” (Fallos: 323:73).

Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>18</sup> y luego fue receptado normativamente y (iii) se agrega un nuevo plazo de ciento ochenta días hábiles judiciales para iniciar demanda “desde la notificación del acto que rechaza expresamente el reclamo administrativo previo”<sup>19</sup>.

Una gran novedad que introduce la Ley de Bases es la posibilidad de recurrir en sede administrativa la denegatoria expresa del reclamo administrativo previo. Así lo establece expresamente el nuevo art. 31 y con ello, si bien se mantienen las dos vías (impugnatoria y reclamatoria), se innova en el punto, porque siempre se entendió que se trataba de vías excluyentes.

Con la modificación legal, ahora se pueden transitar las dos vías, toda vez que concluida la reclamatoria, el interesado podrá continuar en sede administrativa, mediante la deducción de un recurso contra el acto denegatorio. Todavía más, resuelto el recurso contra el acto que deniega el reclamo administrativo, acto que, a su vez, agota la vía administrativa, será optativa la interposición de recursos administrativos que pudieran corresponder (por aplicación del art. 31, último párrafo, que reenvía al art. 23, inc. c, final, de esta ley, con el texto asignado por el art. 50 de la Ley 27.742).

Se trata de una opción a favor del administrado y no una obligación de transitar ambas vías, primero la reclamatoria y después la impugnatoria, para agotar la instancia administrativa.

Como se puso de manifiesto, en la doctrina especializada era mayoritaria la postura que indicaba que el acto que rechazaba el reclamo administrativo no era susceptible de ser recurrido, es decir, que agotada una vía no se podía continuar con la otra<sup>20</sup>. Esta fue la contundente postura que también adoptó el legislador al sancionar la Ley 25.344, pues aclaró expresamente que “la denegatoria del reclamo no podrá ser recurrida”.

Ello ahora se ve modificado sustancialmente por la nueva reforma legal. Es cierto que continuar en sede administrativa, mediante la interposición de recursos tanto contra el acto que resuelve negativamente el reclamo como contra el que agota la vía recursiva, demorará el inicio de una acción judicial, pero ello será

18 La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de la Capital Federal adoptó igual criterio en el plenario “Romero” (LL, 1999-E,140).

19 Cabe destacar también que en el mismo precepto normativo se indican plazos que se deben contar en días hábiles administrativos (para resolver el reclamo administrativo previo) y días hábiles judiciales (para interponer la demanda), en una muestra cabal de las diferentes funciones estatales involucradas en uno y otro caso.

20 Además de la posición de los autores citados en nota al pie 10, en el mismo sentido se pronuncia García Pullés cuando señala que estas vías no son consecutivas, sino alternativas, de modo que no corresponde ni es admisible formular reclamo administrativo previo luego de la agotada la vía impugnativa, ni viceversa, plantear recursos o reclamos impropios contra el acto administrativo que rechaza el reclamo administrativo previo (v. *ya cit.*, p. 736).

por la decisión del interesado, es decir una consecuencia de su propia estrategia procesal. Sí se debe insistir en que se trata de una posibilidad en favor del administrado y no una imposición para agotar la vía administrativa.

La nueva regulación legal contempla que, en los casos de denegatoria por silencio, una vez vencidos los plazos para resolver el reclamo (o su prórroga), el interesado puede iniciar la acción judicial en cualquier momento, sin perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción. Se deja de lado, entonces, cualquier plazo perentorio o de caducidad y sólo habrá que observar el de prescripción.

Con ello surge una duda, pues, por un lado, la nueva redacción del art. 31 contempla el plazo de prescripción, pero, por el otro, la misma ley, al regular los principios del procedimiento administrativo, dispone que la interposición de recursos y reclamos o acciones judiciales interrumpirá el curso de todos los plazos legales y reglamentarios, inclusive los de caducidad y prescripción (art. 1º *bis*, inc. *i*)<sup>21</sup>.

Seguramente será tarea de los jueces establecer la interpretación correcta de estas disposiciones ante situaciones concretas, tratando de asegurar tanto la finalidad del reclamo administrativo previo como la garantía de acceso al control judicial por parte de los interesados.

#### 4.3. *Excepciones al reclamo administrativo previo*

En el art. 32 se establecen las excepciones al requisito del reclamo administrativo y se trata de una disposición normativa que tuvo varios cambios por la redacción que le asignó el art. 51 de la Ley 27.742.

Cabe señalar que, con la anterior reforma, la instrumentada por la ley 25.344, sí se buscó disminuir los supuestos de excepción al requisito del reclamo administrativo previo. Por ello, la nueva Ley 27.742 viene a reinstalar algunas excepciones y a contemplar otras.

Ante todo, hay que decir que el requisito no será exigible cuando una norma expresa así lo disponga. Parece una cuestión baladí, pero no lo es tanto, porque al no estar prevista esta causal como un inciso del artículo, sino en su propio texto, muchas veces se pasa por alto esta primera excepción. Con todo, es la más clara y evidente, si una norma exime al interesado de formular reclamo antes de iniciar una demanda judicial, entonces no será necesario hacerlo.

Otro supuesto de excepción es cuando se tratare de repetir lo pagado en virtud de ejecución o gravamen (art. 32, inc. *a*).

21 Más allá de ello, hay que señalar que el nuevo texto del art. 1º *bis*, inc. *i*, despeja las dudas que generaba el anterior art. 1º, inc. *e*, ap. 9, al indicar que "...Las actuaciones practicadas con intervención de órgano competente producirán la suspensión de los plazos legales y reglamentarios, inclusive los relativos a la prescripción, los que se reiniciarán a partir de la fecha en que quedare firme el auto declarativo de la caducidad". La mención tanto a la suspensión de los plazos como a que ellos se reiniciarán suscitó controversias en torno a si se trataba de un supuesto de suspensión o interrupción de la prescripción. Ahora queda claro que se trata de una causal interruptiva.

En estos casos no hay verdadera innovación normativa, porque se trata de situaciones ya previstas en la ley vigente anterior a la última reforma.

También sucede algo así, aunque en forma parcial, con la excepción a la obligación de formular reclamo administrativo cuando se reclamen daños y perjuicios al Estado.

Decimos que es una innovación parcial, porque en el texto anterior ya se contemplaba esta excepción cuando se reclamaban daños y perjuicios por responsabilidad extracontractual del Estado. El nuevo texto mantiene esta excepción y también incorpora el caso de reclamo por daños y perjuicios derivados de la responsabilidad contractual del Estado. Así, a partir de ahora quedan equiparados ambos supuestos de responsabilidad.

También se incorporan otros casos, tales como cuando en el juicio se intentare una acción de desalojo o cuando se trate de una acción que no tramite por vía ordinaria (art. 32, inc. *b*).

Probablemente una de las modificaciones más trascendentes desde el punto de vista de la regulación positiva lo constituya la reinstalación de ritualismo inútil como excepción a la obligación de formular reclamo administrativo.

Recordemos que en el texto anterior a la reforma de la Ley 25.344 el art. 32, inc. *d*) eximía de formular reclamo administrativo cuando mediare una clara conducta del Estado que haga presumir la ineficacia cierta del procedimiento, transformando el reclamo previo en un ritualismo inútil.

Hasta su eliminación con la reforma del 2000, la jurisprudencia acudió a esta excepción en numerosos casos, siempre que se constataba que el reenvío del asunto a la sede administrativa constituiría un ritualismo inútil, porque la Administración ya había fijado una clara postura adversa a las pretensiones del particular. En esta solución también jugaba el principio *in dubio pro actione*, como una manera de conciliar las prerrogativas estatales con el derecho de acceso a la jurisdicción de los particulares<sup>22</sup>.

Como se vio, la Ley 25.344 eliminó esta excepción. Sin embargo, la jurisprudencia consideró que la excepción de ritualismo inútil es un principio jurídico

22 La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado en forma reiterada que en materia de habilitación de la instancia contencioso administrativa rige el principio *in dubio pro actione*, a fin de no menoscabar el derecho de defensa (Fallos: 312:107 y 1306; 313:83, entre muchos otros). Ampliar en el documento Nota de Jurisprudencia: Habilitación de la instancia judicial e “*in dubio pro actione*”, elaborado por la Secretaría de Jurisprudencia del Alto Tribunal <https://sj.csjn.gov.ar/homeSJ/notas/nota/21/documento>. En el mismo sentido, CN CAF, Sala IV, 12/10/2021, causa 77390/2017 “Vázquez Topssian, Lucas Ezequiel c/ Estado Nacional-Secretaría Legal y Técnica Presidencia de la Nación s/ despido” y los precedentes que ahí se citan; Sala II, 10/03/2020, causa 78.480/2016 “López Capul, Carlos Alberto c/ Unidad de Información Financiera s/ empleo público”.

más allá de su inclusión en el texto legal y por ello, ante casos concretos, continuó aplicándolo.

Así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al recordar la finalidad del reclamo administrativo, señaló que se puede prescindir en supuestos justificados, como, por ejemplo, cuando se advierte la ineficacia cierta de este procedimiento, pues son inadmisibles las conclusiones que conducen a un injustificado rigor formal y que importan asimismo un ilógico dispendio administrativo y jurisdiccional<sup>23</sup>.

Del mismo modo, tempranamente las distintas salas de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal fueron aplicando este principio hasta llegar al plenario “Córdoba, Salvador”<sup>24</sup> (18/5/2011), que adopta como doctrina legal que el ritualismo inútil es un principio jurídico que subsiste como tal.

La reinstalación de esta nueva causal seguramente repercutirá favorablemente en varias situaciones que requieran atención judicial, de consuno con el principio *in dubio pro actione*.

Vinculado con este punto, conviene señalar que ya hay pronunciamientos de la cámara que aplican esta excepción y resuelven habilitar la instancia ante la presencia de una conducta del Estado que demuestra claramente que reenviar la petición a sede administrativa constituye un ritualismo inútil<sup>25</sup>.

En particular, hay que relacionar esta excepción con el nuevo ámbito de aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo que se define en el art. 1° (texto según Ley 27.742). En efecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que los requisitos de admisibilidad de la acción contencioso administrativa previstos en la Ley 19.549 no son aplicables en el ámbito de las fuerzas armadas y de seguridad ni de inteligencia (Fallos: 311:255; 312:1250; 322:551; 324:4504; 327:4681; 329:2886; 331:144 y 415) y, en consecuencia, tampoco se exigía en estos casos el reclamo administrativo previo a demandar.

23 CSJN, 2001, “The First National Bank of Boston” (Fallos: 324:3335) y en otros precedentes similares. V. suplemento de jurisprudencia mencionado en nota al pie 7. Por el contrario, exigió el cumplimiento del requisito cuando no se comprobó que su exigencia fuera un ritualismo inútil o un mero requerimiento formalista (Fallos: 332:1629).

24 CN CAF en pleno, 2011, “Córdoba, Salvador” LL, 2011-E, 336.

25 CN CAF, Sala V, 15/10/2024, causa 50246/2022 “Aranovich, Mariana Esther y otro c/ EN-PJN-Ex 1273 s/ empleo público”. Cabe recordar que, ante la modificación que la ley 27.742 introduce en el ámbito de aplicación de la ley 19.549 [art. 1°, en especial, inc. a, ap. (ii)], la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió ratificar y mantener la vigencia del Reglamento para la Justicia Nacional y de todos los procedimientos especiales existentes en el Poder Judicial de la Nación y precisó que las disposiciones de esa ley sólo serán aplicables al ejercicio de superintendencia de la Corte y de los restantes tribunales, cuando los procedimientos lo establezcan de manera expresa y en la medida y carácter que dicha remisión disponga (acordada 34/2024. B.O. 6/11/2024).

Ahora la Ley de Procedimiento Administrativo expresamente dispone que sus disposiciones se aplicarán a los organismos militares y de defensa y seguridad, con excepciones (art. 1º, inc. *d*). Por ello, a partir de ahora habrá que verificar el cumplimiento de este recaudo de agotamiento de la vía administrativa por reclamo, pero ya se aplica también la excepción de ritualismo inútil, por ejemplo, en materia de reclamos por diferencias salariales<sup>26</sup>.

## 5. CONCLUSIONES

Para finalizar, digamos que el tema sigue siendo importante, porque otra vez fue objeto de modificaciones por parte del legislador. Si bien en 2000 fue uno de los pocos institutos modificados, ahora se incluye en la reforma integral de la Ley de Procedimiento Administrativo.

En algunos casos se volvió a la situación anterior a la Ley 25.344, pero también se advierte que no se aprovecharon algunas reformas que sí habían ayudado a despejar ciertas dudas y cuestiones.

En otros aspectos, sí se incorporaron nuevas regulaciones, que podríamos decir modifican de modo sustancial el instituto (ej. posibilidad de recurrir en sede administrativa el rechazo expreso de la denegatoria del reclamo).

Veremos cómo se desarrollan los acontecimientos y, como siempre, serán los operadores (academia, abogados litigantes y jueces) los que se encargarán de ir despejando dudas y formulando interpretaciones, de manera de contar con un cuerpo de doctrina y jurisprudencia que nos permita operar con mayor seguridad en esta materia.

Actividades como ésta, jornadas o seminarios, contribuyen en gran medida a entender las nuevas regulaciones, a formular opiniones críticas o laudatorias y, en definitiva, constituyen un importante aporte para avanzar en el estudio y profundización de los temas de derecho administrativo.

En este punto, conviene no olvidar, tienen que favorecer al acceso al control judicial de la actividad administrativa, en beneficio de la legalidad de la actuación estatal y de la defensa de los derechos de los particulares.

---

ROGELIO VINCENTI

Es Procurador, Abogado y Especialista en Derecho Procesal Civil por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Administración, Derecho y Economía de los Servicios Públicos por la Universidad del Salvador, Argentina, y la Universidad Carlos III de Madrid, Reino de

26 CN CAF, Sala IV, 6/08/2024, causa 9426/2021 “Vera, Roberto Javier c/ EN – Mº de Justicia y DD.HH. – SPF s/ personal militar y civil de las FF.AA. y de Seg.” y 13/09/2024, causa 5716/2022 “Braga, Mónica Noemí y otro c/ E.N. – M. Justicia y DDHH – SPF s/ Personal Militar y Civil de las FF.AA y de Seg”.

España. Profesor adjunto regular en la Universidad de Buenos Aires y de posgrado en la Universidad de Buenos Aires, en la Universidad Católica Argentina (UCA), entre otras universidades nacionales y privadas. Coordinador del Área de Redacción Jurídica de los Cursos de Capacitación del Fuero Contencioso Administrativo Federal. Juez de la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

# 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 de la Universidad de Buenos Aires



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**

*Tomó Blanco*

Editor

**ENRIQUE ALONSO REGUEIRA**

Prólogo

**MARCELO DANIEL DUFFY**

---

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



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Derecho

**AJUFE**  
ASOCIACIÓN DE JURISTAS Y 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 jueces y fiscalistas de la  
República Argentina



ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL