

---

# Fortalezas y debilidades de la reforma administrativa: evaluación sistemática y proyección judicial de la Ley 19549 reformada

## Strengths and Weaknesses of Administrative Reform: Systematic Evaluation and Judicial Projection of Amended Act No. 19,549

**Santiago Lauhirat<sup>1</sup>**

Universidad Austral. Universidad de Buenos Aires

---

### Sumario

1. Introducción
2. Primera parte. El *telos* de la reforma
  - 2.1 Una reforma técnica, no un giro radical
  - 2.2 Las fortalezas
  - 2.3 Las debilidades
    - 2.3.1 El riesgo de la preeminencia principalista
    - 2.3.2 El enfoque selectivo y miope
    - 2.3.3 El esquema de ordenación basado en principios por sobre reglas
    - 2.3.4 La indeterminación en la configuración de los vicios del acto administrativo
    - 2.3.5 La posibilidad de introducir la equidad para modificar el efecto de las sentencias
    - 2.3.6 La limitación de la potestad de suspensión
    - 2.3.7 La ampliación de las excepciones al agotamiento de la vía administrativa
    - 2.3.8 La eliminación del principio de congruencia en el reclamo administrativo previo
3. Segunda Parte. Proyección judicial de las reformas introducidas por la Ley de Bases a la Ley 19549
  - 3.1 Aplicación de la LNPA al ámbito de las Fuerzas Armadas y de Seguridad
  - 3.2 Los recursos judiciales directos

---

1 Abogado (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Derecho Administrativo (Universidad Austral).  
lauhirat@gmail.com  
<https://orcid.org/0009-0004-3530-9566>

3.3 El *solve et repete*

3.4 Amparo por mora

3.5 Las notificaciones

3.6 Principios fundamentales

3.7 Agotamiento la vía administrativa

4. Conclusión

Recibido: 24/07/2026

Aceptado: 31/08/2026

<https://doi.org/10.26422/daec.2026.0200.lau>

## Resumen

Este trabajo examina la reforma de la Ley 27742 a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos a partir de una evaluación sistemática de sus fortalezas y debilidades y su vinculación con su incipiente aplicación judicial. La primera parte aborda el impacto de las modificaciones sustanciales en la previsibilidad del sistema, el ejercicio de la función administrativa y la articulación entre los poderes del Estado. La segunda parte pasa revista a los primeros criterios jurisprudenciales fijados por los fueros federales de la Capital Federal sobre los principales institutos reformados en el ámbito del procedimiento y proceso administrativos.

**Palabras clave:** tutela administrativa efectiva, tutela judicial efectiva, seguridad jurídica, previsibilidad, discrecionalidad judicial, principio de distinción de los poderes, reglas, principios.

## Abstract

This paper examines the reform of the National Administrative Procedures Act introduced by Act No. 27,742 through a systematic evaluation of its strengths and weaknesses, linking the analysis to its emerging judicial application. The first part analyzes the impact of these substantial modifications on system predictability, the exercise of the administrative function, and the balance among the branches of government. The second part reviews the initial jurisprudential criteria established by the federal courts of the Capital Federal regarding the reformed legal institutes.

**Key words:** effective administrative protection, effective judicial protection, legal certainty, predictability, judicial discretion, principle of separation of powers, rules, principles.

## 1. Introducción

La promulgación de la Ley 27742 ha introducido profundas modificaciones a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (en adelante, LNPA), orientándose centralmente a fortalecer la tutela administrativa y judicial efectiva de los particulares. Sin embargo, la articulación de este nuevo esquema normativo genera tensiones

estructurales dentro de la dogmática y la práctica del derecho público administrativo, ya que, por un lado, se destacan mejoras técnicas que otorgan previsibilidad jurídica al sistema, mientras que, por el otro, la preeminencia de un adoptado modelo principialista incrementa la indeterminación en la aplicación del derecho.

En este marco, la primera parte del presente trabajo analiza de manera sistemática los alcances, fortalezas y debilidades de las reformas introducidas, examinando sus aciertos técnicos frente a la incertidumbre derivada de la fijación de estándares abiertos e indeterminados. En la segunda parte, se aborda el impacto de la reforma en la praxis contencioso-administrativa, evaluando cómo las distintas Salas del Fuero en lo Civil, Comercial y en lo Contencioso Administrativo Federal han comenzado a interpretar y fijar criterios sobre la nueva regulación y las tensiones que surgen respecto de la función administrativa y el principio de distinción de los poderes.

## 2. Primera parte. El *telos* de la reforma

Para abordar las fortalezas y debilidades de las recientes modificaciones incorporadas a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos por medio de la promulgación de la Ley 27742, es menester señalar, en primer lugar, que el objetivo central perseguido por el legislador —aquello que constituye el *telos* de la reforma— es el fortalecimiento de la tutela administrativa y judicial efectiva de los particulares frente al obrar estatal. En este sentido, se buscó dotar al particular de un conjunto de garantías de mayor intensidad defensiva ante la actividad o inactividad de la Administración pública.<sup>2</sup> Con todo, aunque las modificaciones representan un supuesto avance en la tutela efectiva de los particulares, su articulación no se encuentra exenta de generar ciertas tensiones y riesgos en otros ámbitos de la dogmática general del derecho administrativo.

De este modo, es necesario determinar si el esquema normativo resultante cumple efectivamente con sus cometidos o si, por el contrario, introduce tensiones estructurales que podrían, entre otras cosas, desdibujar las fronteras entre la función administrativa y la función judicial, alterando la dinámica del inveterado principio de distinción de los poderes.

---

2 Destacan Cassagne y Perrino (2024) que la finalidad de la reforma de la Ley de Bases a la Ley 19549 es precisamente ampliar la protección de los derechos fundamentales y, de este modo, la LNPA inaugura una nueva etapa en la evolución del derecho público argentino con una mayor protección a los derechos fundamentales que reconocen la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales de Protección de Derechos Humanos de jerarquía constitucional, constituyendo un paso del Estado de Derecho legal al Estado de Derecho Constitucional.

## 2.1 Una reforma técnica, no un giro radical

La reforma introducida por la Ley 27742 no implica de ningún modo un giro radical en el núcleo duro de la disciplina del derecho administrativo argentino.<sup>3</sup> En su esencia estructural, la nueva ley se limita a introducir una serie de cambios técnicos, precisos y puntuales en institutos concretos del procedimiento administrativo que demandaban una actualización frente a las transformaciones institucionales, políticas, económicas y sociales de las últimas décadas.<sup>4</sup>

No obstante, el cambio sustancial radica en la consagración de una particular justificación epistémica de nuestra disciplina a partir de principios o valores jurídicos.<sup>5</sup> Al sustituir la centralidad de las reglas en sentido estricto, dicho cambio de paradigma constituye el verdadero punto de inflexión normativo, al tiempo que delimita las fortalezas y las debilidades latentes de la nueva regulación procedimental.

Al adoptar una perspectiva fuertemente orientada a principios, la norma procedimental adquiere una notable flexibilidad interpretativa, pero, al mismo tiempo, introduce márgenes de indeterminación que alterarán la forma de aplicar el derecho, tanto en sede administrativa como judicial.

## 2.2 Las fortalezas

Dentro de las fortalezas de las modificaciones introducidas, se destacan disposiciones técnicas que impactan de manera muy positiva en la dinámica de la praxis jurídica y que, de alguna manera, cierran discusiones doctrinarias y jurisprudenciales añejas que han ocupado durante años demasiado tiempo, esfuerzo analítico y espacio en la práctica administrativa y judicial. Estas modificaciones aportan, sin duda, una mayor previsibilidad y seguridad jurídica a la relación entre el ciudadano y la Administración pública.

Entre los principales aciertos normativos de esta reforma —sin pretender agotar la lista— destacan los siguientes avances sustanciales:

- 
- 3 Al respecto, Muratorio (2025) señala que con la Ley de Bases se buscó “la implementación de una reforma técnica que ponga al día la ley 19.549, con centro en la protección de los derechos fundamentales de los particulares, conforme el aprendizaje habido, siguiendo los lineamientos normativos, jurisprudenciales, derecho comparado y avances doctrinarios en ese sentido” (p. 495).
  - 4 En este sentido, Mairal y Veramendi (2024) sostienen que “[l]a reforma significa un avance para nuestro derecho administrativo, que había quedado muy atrasado en comparación con los derechos europeos en lo que acostumbra a inspirarse, particularmente en las legislaciones de las últimas décadas de España, Francia e Italia” (p. 1).
  - 5 Al respecto, Cassagne y Perrino (2024) sostienen que, a partir de la reforma introducida, “el derecho público argentino se orienta decididamente hacia una concepción principialista en sintonía con las construcciones de la Nueva Escuela del Derecho Natural (NEDN) (Finnis) y de pensadores del positivismo que incluyen a la moral, como ingrediente necesario del derecho (Alexy y Dworkin)” (p. 1).

- a. *Ampliación del ámbito de aplicación*: se establece un ámbito de aplicación de la ley mucho más acorde a la compleja realidad del estado administrativo.<sup>6</sup> En este sentido, se procura superar vacíos legales respecto a qué órganos, entes o sujetos que ejercen cometidos públicos quedan supeditados a las prescripciones de la Ley 19549 y su reglamentación<sup>7</sup>, brindando certeza sobre el régimen aplicable a las distintas manifestaciones del poder público.
- b. *Regulación precisa de plazos clave*: se fija con claridad el plazo para elevar el recurso administrativo que debe ser resuelto por órganos superiores y se determinan las consecuencias de su incumplimiento por parte de la autoridad administrativa<sup>8</sup>. Además, garantiza un plazo mínimo para la vista del expediente y amplía los supuestos de concesión con efecto suspensivo,<sup>9</sup> reforzando la defensa antes de que el acto se perfeccione.
- c. *Consecuencias jurídicas derivadas de una notificación defectuosa*: se establece que la omisión total o parcial de los recaudos de la notificación del acto administrativo acarrea automáticamente la invalidez e ineficacia de aquella.<sup>10</sup> Ello sustituye la regla del régimen anterior, que contemplaba la ampliación de los plazos para deducir recursos administrativos o iniciar la acción judicial, según correspondía.
- d. *Régimen de prescripción y caducidad*: se precisa el efecto interruptivo que produce la interposición de los recursos y reclamos administrativos sobre los plazos de prescripción y caducidad, especificando claramente su extensión temporal. Este mismo criterio de certeza jurídica se extiende a la interposición de las acciones y recursos judiciales.<sup>11</sup>
- e. *Precisiones sobre el acto administrativo*: se delinear con precisión los supuestos habilitantes para la ejecución coactiva del acto administrativo por parte de la Administración.<sup>12</sup> Paralelamente, fija con claridad las consecuencias procedimentales y sustantivas de la sanción jurídica de nulidad —tanto absoluta como

---

6 Sobre este nuevo ámbito de aplicación, Treacy (2024) sostiene que “... los cambios reflejan una tendencia hacia la universalización de un procedimiento administrativo de carácter general...” (p. 212) y, en particular, destaca “... 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” (p. 233).

7 Ley 19549, modificada por la Ley 27742, BO 08/07/24, artículo 1.

8 *Ibidem*, artículo 1 bis, inc. g), ap. (v).

9 Ley 19549, modificada por la Ley 27742, BO 08/07/24, artículo 1 bis, inc. g), ap. (iv) y (vi). Sobre este tema, puede consultarse, Perrino (2024, p. 181).

10 *Ibidem*, artículo 1 bis, inc. g), ap. (iii).

11 *Ibidem*, artículo 1 bis, inc. i. Este punto, puede ampliarse en Durand (2024, pp. 243-264).

12 *Ibidem*, artículo 12. Señala Cassagne (2024) que la Constitución Nacional “... constituye un sistema material a favor del administrado y que la función de disponer las medidas de coacción sobre personas o bienes integra, en nuestro régimen jurídico, el contenido de la función judicial. Tal es el principio que admite algunas excepciones vinculadas a la necesidad que tiene la Administración,

relativa— del acto declarado inválido<sup>13</sup> y establece sus respectivos plazos de prescripción.<sup>14</sup> A su vez, determina el alcance de la indemnización en los supuestos de revocación de los actos administrativos por razones de oportunidad, mérito y conveniencia.<sup>15</sup>

- f. *Impugnación de actos y régimen de silencio*: se avanzó en la determinación taxativa de cuáles son los actos administrativos que agotan la vía administrativa,<sup>16</sup> despejando dudas sobre la procedencia de la acción judicial. Del mismo modo, la normativa regula minuciosamente la relación entre las vías de impugnación directa e indirecta de las disposiciones de alcance general<sup>17</sup> y esclarece de manera contundente la articulación entre el instituto del silencio administrativo y el plazo de caducidad para iniciar la posterior demanda judicial.<sup>18</sup>
- g. *Reglas claras para la tramitación de los recursos judiciales directos*: se destaca la fijación de un plazo genérico para interponer el recurso judicial directo previsto en regímenes especiales, así como la atribución del juicio de admisibilidad formal a la autoridad judicial, lo que previene desestimaciones arbitrarias o dilatorias. Asimismo, se habilita el ofrecimiento y la producción de prueba y se elimina, respecto de las sanciones pecuniarias, el pago previo (*solve et repete*) como requisito de admisibilidad.<sup>19</sup>

### 2.3 Las debilidades

A pesar de los indudables avances en materia de técnica legislativa antes expuestos, los mayores puntos de tensión de la reforma se derivan de la preeminencia que ad-

---

en ciertas situaciones excepcionales, de apelar al uso de la coacción para cumplir con las funciones asignadas, las cuales, desde la perspectiva histórica, constituyen facultades inherentes por el solo hecho —fácil de comprobar— de que siempre le pertenecieron. Entre los casos en que, excepcionalmente, se admite que la Administración pueda realizar la ejecución coactiva del acto administrativo corresponde señalar los relacionados con: (i) la autotutela del dominio público, que no comprende a los bienes del dominio privado estatal; (ii) la demolición de un edificio que amenaza ruina; (iii) la incautación de bienes muebles que impliquen un peligro inmediato para la salubridad y moralidad de los habitantes; (iv) la decisión ejecutoria en la ocupación temporánea anormal” (pp. 768-769).

13 Ley 19549, modificada por la Ley 27742, BO 08/07/24, artículos 14 y 15. Para un estudio profundo sobre el sistema de nulidades administrativas y los problemas cardinales derivados de las modificaciones introducidas por la Ley 27742, no puede dejar de verse Sammartino (2025, pp. 307-388).

14 Ley 19549, modificada por la Ley 27742, BO 08/07/24, artículo 22.

15 *Ibidem*, artículo 17.

16 *Ibidem*, artículo 23 inc. 3.

17 *Ibidem*, artículo 24

18 *Ibidem*, artículos 26 y 31.

19 *Ibidem*, artículo 25 bis.

quieren los principios sobre las reglas y de la consolidación de un enfoque selectivo y miope respecto de las funciones del Estado.

### 2.3.1 El riesgo de la preeminencia principialista

El diagnóstico formulado tiempo atrás por teóricos del derecho como Ronald Dworkin (2007, pp. 11-47 y 186-206) sobre la tendencia ineludible de los sistemas jurídicos contemporáneos a descansar más en principios que en reglas —como una respuesta a la creciente complejidad social, la aceleración del tiempo histórico y la necesidad impuesta de dar respuestas normativas rápidas y ágiles— se materializa marcadamente en la incorporación del nuevo artículo 1° *bis* de la Ley 19549.

Este nuevo precepto consagra más de una decena de principios fundamentales que deben regir el procedimiento administrativo.<sup>20</sup> Si bien este esquema principialista<sup>21</sup> otorga flexibilidad para adaptar el derecho a nuevas realidades, una dependencia excesiva o una aplicación irrestricta de estos principios puede comprometer, paradójicamente, la propia tutela efectiva que se pretende garantizar. El problema se acentúa en casos como el de la Ley 27742, donde los principios incorporados —a excepción de la tutela administrativa efectiva— no fueron desarrollados en su alcance y funciones por el legislador democrático, sino meramente enunciados.

En efecto, la literatura jurídica especializada en la materia,<sup>22</sup> enseña que una regla fija la solución jurídica *ex ante*, dejando la valoración normativa en manos del órgano emisor, sea el legislador o la autoridad administrativa. En cambio, cuando el ordenamiento jurídico recurre a principios, no define la solución de antemano, sino que transfiere el juicio de valor al momento de la aplicación *ex post*. Esto delega en el aplicador del derecho —fundamentalmente el juez— la tarea de ponderar el alcance de la norma en el caso concreto, lo cual incrementa notablemente sus exigencias informacionales (Vermeule, 2006, p. 167) y sus márgenes de discrecionalidad interpretativa.<sup>23</sup> En este sentido, la hipertrofia de los principios promovida por la Ley 27742 posterga las ventajas funcionales de las reglas. Mientras que los principios desplazan la certeza hacia el momento posterior del litigio, las reglas aseguran una

---

20 Los principios incorporados son: la juridicidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la buena fe, la confianza legítima, la transparencia, la tutela administrativa efectiva, la simplificación administrativa, la buena administración, la impulsión e instrucción de oficio, la celeridad, economía, sencillez, eficacia, eficiencia y gratuidad en los trámites, la eficiencia burocrática, el informalismo y verdad jurídica objetiva.

21 Para una defensa del enfoque principialista en el derecho público en general, puede verse Cassagne (2021).

22 Para la distinción de reglas y principios y sus consecuencias derivadas, sigo, en adelante, a Kaplow (1992) y a Sunstein (1995).

23 Sobre los riesgos que la discrecionalidad interpretativa judicial puede provocar sobre el criterio de legalidad, puede verse Schmitt (2015, p. 63).

solución anticipada que minimiza los costos de transacción e información para los particulares. Al sustituir la precisión normativa por estándares abiertos, la reforma debilita la previsibilidad del sistema, expone a los ciudadanos a criterios interpretativos dispares que atentan contra la igualdad de trato y, en última instancia, erosiona el principio de rendición de cuentas, al privar a la ciudadanía de un parámetro claro para controlar el ejercicio del poder público (Scalia, 1989).

La proliferación de principios abstractos, así, crea el riesgo de caer en una “personalización judicial de la ley” (Scalia, 1989). En efecto, cuando la pauta normativa se vuelve extremadamente difusa, el razonamiento jurídico deja de fundarse en parámetros objetivos y pasa a depender de las convicciones axiológicas del juzgador. Esta moralización de las soluciones jurídicas que se produce a través de la aplicación de los principios convierte a la interpretación en una práctica potencialmente peligrosa para la seguridad jurídica que la misma Ley 27742 pregona, degradando la certeza del derecho en favor de un subjetivismo decisonal incompatible con la previsibilidad del sistema.

### 2.3.2 El enfoque selectivo y miope

La segunda debilidad que proyecta la Ley 27742 radica en la adopción de un enfoque marcadamente selectivo y miope sobre las funciones del Estado. La reforma parece articularse bajo el presupuesto casi exclusivo de limitar la amenaza que la acción administrativa supone para los derechos e intereses jurídicamente tutelados de los particulares, ignorando por completo la visión positiva e indispensable del Estado administrativo.<sup>24</sup>

La legitimidad de las instituciones públicas no es puramente negativa —es decir, no se agota en la mera abstención de vulnerar derechos o intereses jurídicamente tutelados—. Se mide, sobre todo, por su aptitud para promover, de forma activa y eficiente, los fines sociales de la comunidad<sup>25</sup> orientados a la efectividad de los derechos fundamentales.<sup>26</sup>

24 Sobre este punto, Landis (1951) explica que “[e]l procedimiento administrativo es, en esencia, la respuesta de nuestra generación a las insuficiencias de los procesos judicial y legislativo. Representa nuestro esfuerzo para encontrar una respuesta a esas insuficiencias mediante otro método que no sea simplemente el de acrecentar el poder ejecutivo. Si la doctrina de la separación de poderes implica división, también implica equilibrio, y el equilibrio demanda igualdad. La creación del poder administrativo puede ser el medio para preservar ese equilibrio, de modo que bastante paradójicamente, aunque parezca hallarse en violación teórica con la doctrina de la separación de poderes, puede en realidad ser el medio destinado a preservar el contenido de esa doctrina” (p. 45).

25 Concretamente, Forsthoff (1958) indica que “[l]a Administración está llamada a hacer realidad los cometidos del Estado. Estos cometidos se determinan de acuerdo con la realidad social básica y las ideas políticas que individualizan el Estado; es decir, de acuerdo con el contenido sustancial de la Constitución. A este contenido tiene que estar vinculada la Administración, y hacia él tiene que estar orientada toda su actividad” (p. 30).

26 Sostiene Maurer (2011) que “el procedimiento administrativo sirve para la realización y la ejecución

Una Ley Nacional de Procedimientos Administrativos genuinamente balanceada debe, indudablemente, promover la previsibilidad, la seguridad jurídica y la imposición de límites infranqueables al poder público. Sin embargo, como bien lo señalaron en los albores del constitucionalismo figuras como Alexander Hamilton (2010) o, en nuestro medio, Juan Bautista Alberdi (2017), también debe garantizar la existencia de un gobierno expeditivo, eficaz y dotado de la energía necesaria para cumplir sus fines constitucionales. La reforma de la Ley 27742 otorga un peso preponderante a la primera dimensión, en detrimento de la operatividad de la segunda.<sup>27</sup>

Esta atención selectiva conlleva una consecuencia no querida: la restricción de la discrecionalidad administrativa no se traduce en una mayor libertad para el ciudadano, sino en la transferencia directa de dicho margen de apreciación al ámbito jurisdiccional. Como la norma no predetermina la solución de manera *ex ante*, el juicio de oportunidad y valoración técnica que correspondía a la Administración es asumido *ex post* por el juzgador al momento de fallar. De este modo, la discrecionalidad no desaparece; simplemente cambia de sede. Se corre así el riesgo manifiesto de reconfigurar al Poder Judicial como un órgano con facultades sustitutivas de la voluntad de la Administración pública, desdibujando el principio de distinción de los poderes al asumir el juez valoraciones de mérito, oportunidad y conveniencia que no le son propias.<sup>28</sup>

Esta tensión estructural entre la tutela administrativa y judicial efectiva y el debilitamiento de la función administrativa se evidencia con claridad en diversos institutos de la reforma. Solo por citar algunos ejemplos, pueden mencionarse:

---

del Derecho material [...] mediante la determinación y la observancia de normas procedimentales se garantiza la obtención de decisiones materialmente adecuadas e irreprochables" (p. 478). Asimismo, explica que en la doctrina y jurisprudencia alemanas se atribuye al procedimiento una importancia cada vez mayor a los efectos de la realización de los derechos fundamentales. En este sentido, precisa que "... no sólo las decisiones estatales deben estar en consonancia con los derechos fundamentales, sino que también el procedimiento administrativo y el subsiguiente sistema de garantías judiciales deben configurarse y desarrollarse de tal modo que aseguren una adecuada realización de las posiciones jurídicas garantizadas por los derechos fundamentales individuales" (pp. 478-479).

27 A la luz de la célebre tipología formulada por Barnes (2011) acerca de las generaciones de las leyes de procedimiento administrativo, la Ley 19549 —aun tras las reformas de la Ley 27742— se adscribe nitidamente a la primera generación, caracterizada, entre otras cosas, por la presencia de un enfoque reactivo e intervencionista, centrado en el acto administrativo formal y el control de su legalidad, una estructura bilateral y contradictoria del procedimiento (Administración vs. ciudadano) orientada a la tutela defensiva de derechos e intereses legítimos y un marcado carácter garantista-impugnatorio, enfocado en la revisión judicial posterior.

28 Sobre este punto, Rüthers (2020) recuerda: "La sujeción de los tribunales a la ley democráticamente establecida como principio fundamental del ordenamiento en el Estado de Derecho (separación de poderes) está doblemente anclada en la Ley Fundamental. Allí donde existe una ley corresponde al parlamento la prioridad regulatoria, según el principio democrático y del Estado de Derecho. Los tribunales son, en este sentido, servidores de las leyes; no señores del ordenamiento jurídico" (p. 83).

### 2.3.3 El esquema de ordenación basado en principios por sobre reglas

Genera el riesgo de que las preferencias morales, ideológicas o políticas de los magistrados primen por sobre la experticia técnica y la evaluación de oportunidad propias de los órganos y entes administrativos constituidos con especialidad técnica.<sup>29</sup>

### 2.3.4 La indeterminación en la configuración de los vicios del acto administrativo

Pese al intento del artículo 14 de la Ley 19549 de tasar los supuestos de nulidad del acto administrativo, la norma preserva un amplio margen de apreciación para que, eventualmente, el juzgador determine la existencia del vicio y su entidad,<sup>30</sup> lo que incrementa el riesgo de invalidez de los actos estatales bajo criterios de ponderación judicial subjetivos.

### 2.3.5 La posibilidad de introducir la equidad para modificar el efecto de las sentencias

Esta facultad judicial flexibiliza la rigurosidad de la sanción jurídica de nulidad, otorgando al juez la potestad de “moldear” los efectos del acto según su propio criterio para el caso en concreto.

### 2.3.6 La limitación de la potestad de suspensión

Al restringir las facultades administrativas de suspender los efectos del acto en sede administrativa cuando este no pueda ser revocado, se debilita la capacidad de auto-

---

29 Desde otra mirada, sobre la incidencia hermenéutica de los principios, puede consultarse Canda (2024).

30 Al respecto, Sammartino (2025) entiende que “los vicios determinantes de nulidad absoluta han sido abstractamente seleccionados por el legislador. Se puede decir entonces que están predominantemente tasados. Sin embargo, es necesario formular una aclaración: algunas causales de nulidad absoluta están descriptas de manera precisa y concreta (vgr., omisión de la audiencia previa del interesado). Otras, en cambio, exhiben vaguedad (vgr., grave violación del procedimiento aplicable, acto que no fuere conforme a las leyes o abuso de poder, entre otros). Las primeras atenúan y reducen el amplio margen de ponderación que el régimen anterior le confería a la Administración o, en su caso, al tribunal. Ello confiere mayor claridad y previsibilidad a los mandatos prohibitivos que impone el bloque de juridicidad, con arreglo al art. 19 de la CN. Las segundas, en cambio, dejan librado la concretización del vicio a la valoración del órgano de aplicación” (p. 338).

tutela ejecutiva de la Administración, obligándola en esos supuestos a acudir a la vía judicial para preservar el interés público comprometido en la juridicidad.

### **2.3.7 La ampliación de las excepciones al agotamiento de la vía administrativa**

La consagración de excepciones de contornos amplios —como el “ritualismo inútil” tanto para la vía de impugnación como de reclamación administrativa—<sup>31</sup> queda sujeta a una interpretación judicial marcadamente discrecional. Esto corre el riesgo de desnaturalizar el régimen de agotamiento de la vía administrativa, cuya obligatoriedad la propia Ley 27742 buscó preservar.

### **2.3.8 La eliminación del principio de congruencia en el reclamo administrativo previo**

Al desvincular la pretensión judicial de lo planteado en la instancia administrativa previa, se puede generar un factor de imprevisibilidad que afecta directamente el principio de distinción de los poderes. Ello ocurriría al incorporar en sede judicial pretensiones o argumentos novedosos, lo que privaría a la Administración de ejercer, con carácter previo, sus facultades propias antes de ser sometida a la revisión judicial.

## **3. Segunda Parte. Proyección judicial de las reformas introducidas por la Ley de Bases a la Ley 19549**

Tras la evaluación sistemática de las modificaciones introducidas por la Ley de Bases a la Ley 19549, esta segunda parte tiene por objeto examinar la paulatina aplicación de esta reforma en la jurisprudencia de los Fueros en lo Contencioso Administrativo Federal y en lo Civil y Comercial Federal de la Capital Federal. A tales fines, se exponen los principales criterios fijados por los tribunales respecto de los institutos reformados y vinculados estrictamente con el procedimiento y proceso administrativos. Como es lógico, dada la reciente vigencia de la Ley 27742, no todos los preceptos han sido aún objeto de interpretación por las distintas Salas; por ello, este relevamiento se concentra de manera exclusiva en aquellos puntos que ya han recibido tratamiento judicial.

---

31 Ley 19549, modificada por la Ley 27742, BO 08/07/24, artículos 23 inc. b, ap. (ii), 32 inc. c.

### 3.1 Aplicación de la LNPA al ámbito de las Fuerzas Armadas y de Seguridad

Una de las modificaciones importantes introducidas por la Ley de Bases en su artículo 1° es la extensión del ámbito de aplicación de la Ley 19549 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”.<sup>32</sup> Como es sabido, el texto anterior de la Ley 19549 excluía expresamente a dichos organismos.<sup>33</sup> En materia de acceso a la jurisdicción contencioso administrativa, esta solución legislativa significó que, bajo la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)<sup>34</sup> y del Fuero Contencioso Administrativo Federal,<sup>35</sup> los requisitos de admisibilidad de la acción previstos en la LNPA no resultaban aplicables a las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Asimismo, se entendía que la norma general tampoco podía invocarse supletoriamente para los procedimientos especiales regulados por el Decreto 722/96, bajo la premisa de que las disposiciones restrictivas de derechos no admiten una interpretación extensiva.

En este nuevo escenario, la reforma de la LNPA plantea diversos interrogantes sobre si ahora resultan exigibles los recaudos de admisibilidad previstos en su Título IV para los organismos de las fuerzas armadas y de seguridad, o si, por el contrario, la jurisprudencia previa mantiene lozanía. Al respecto, distintas salas del fuero Contencioso Administrativo Federal ya han comenzado a delinear los primeros criterios interpretativos.

En materia de reclamos por diferencias salariales, la Sala II se pronunció en una causa donde —por razones de vigencia temporal en los términos del artículo 7 del Código Civil y Comercial de la Nación (CCCN)— resultaba aplicable el texto anterior de la Ley 19549. Allí, el tribunal rechazó la defensa de falta de habilitación de la instancia judicial mediante la aplicación de los precedentes clásicos del máximo

32 *Ibidem*, BO 08/07/24, artículo 1.

33 Ley 19549, BO 27/04/72, artículo 1: “Las normas del procedimiento que se aplicará ante la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos, con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad, se ajustarán a las propias de la presente ley y a los siguientes requisitos”.

34 Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Daus*, 18/07/2006, 329:2886; *Resch, Héctor Juan*, 26/10/24, 327:4681; *Tajes, Raúl Eduardo*, 31/03/1999, 322:551; *Sire, Guillermo Eduardo*, 08/08/1989, 312:1250; *Bagnat, Juan Carlos*, 10/3/1988, 311:255, entre otros.

35 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, *Zamorano, Ana-lía Verónica c/ EN- M° Seguridad- PFA s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg*, 20/02/17; Sala II, *Pascuali, Pablo César y otros c/ EN- M° Justicia s/ personal militar de las FFAA y de Seg*, 06/10/16.

tribunal *Daus*,<sup>36</sup> *Bone*<sup>37</sup> y *Abregú*.<sup>38</sup> No obstante, consideró necesario advertir que la solución no habría variado bajo la nueva redacción del artículo 1°, señalando que la inclusión de las fuerzas armadas y de seguridad debe interpretarse

... en conjunción con el principio receptado en los actuales artículos 23, inciso b, apartado ii y artículo 32, inciso c, de dicha Ley 19549 en cuanto contemplan, expresamente – tanto para la vía “impugnatoria” como para la “reclamatoria”, la innecesariedad de agotar la instancia administrativa previa a la judicial cuando se configure un supuesto de ritualismo inútil. Y, en el caso, esa situación se configura atento la reiteración de reclamos salariales análogos al del presente juicio, a la conducta asumida respecto de ellos por la Administración y a las decisiones judiciales adoptadas por esta Sala y demás tribunales del fuero.<sup>39</sup>

En una línea concordante, la Sala V adoptó un criterio similar para este tipo de controversias salariales. Si bien reconoció que, tras la sanción de la Ley 27742, la LNPA se extiende a los organismos militares y de seguridad, sostuvo que la exigencia del agotamiento de la vía administrativa debe matizarse frente a la conducta del propio Estado.<sup>40</sup> Cuando esta torna ineficaz el procedimiento previo, aquella exigencia deviene en un ritualismo inútil.<sup>41</sup> La Sala IV compartió idéntica solución para reclamos salariales, admitiendo expresamente que la Ley 27742 modifica el estándar tradicional que la Corte Suprema había fijado en los precedentes citados.<sup>42</sup>

Esta misma postura se trasladó al ámbito del personal de inteligencia frente a un planteo de caducidad del plazo para interponer la acción judicial en los términos

36 Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Daus*, 18/07/2006, 329:2886.

37 Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Bone*, César Adrián, 19/02/2008, Fallos: 331:144.

38 Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Abregú*, Fermín Ricardo y otros, 04/03/08, Fallos: 331:415.

39 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, *Ibañes Montalvo, Gabriel Andrés c/ EN- M° Justicia y DDHH- SPF- Dto. 586/19 s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg.*, 29/09/24. En idéntico sentido, Sala III, *Báez, Salvador Alejandro c/ EN- M° Justicia DDHH-SPF-Dto 586/19 s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg.*, 10/06/25.

40 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, Barrios, Cristian Damián c/ EN- M° Justicia y DDHH- SPF- Dto. 586/19 s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg., 29/10/24.

41 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, Llanos, Fernando Oscar c/ EN-M° Justicia y DDHH- SPF- Dto. 586/19 s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg., 06/03/25. Un punto tangencial es que en estos casos, frente a la imposición de costas contra el Estado nacional, esta Sala consideró que correspondía imponerlas por su orden, ya que a raíz de la modificación dispuesta por la Ley 27742 en la Ley 19549, “... pudo considerarse con derecho a efectuar su planteo [defensa de falta de agotamiento de la vía administrativa]...” (Sala V, *Rojas, Guido Oscar c/ EN- M° Justicia DDHH-SPF- Dto. 586/19 s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg.*, 19/03/26).

42 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, *Sosa, Lidia Belén c/ EN- M° Justicia y DDHH-SPF- Dec. 216/89-607/19 s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg.*, 01/07/25.

del artículo 25 de la Ley 19549. La única diferencia radicó en los precedentes de la CSJN tomados como referencia, que en este supuesto fueron *Marcelo, Osvaldo Mario*,<sup>43</sup> *Dona, Agustín Carlos*<sup>44</sup> y *Gravina, Eduardo*.<sup>45</sup>

Por otra parte, en el marco de procesos de amparo donde se cuestionaba la legitimidad de actos administrativos de las fuerzas de seguridad que desestimaban solicitudes de reincorporación, el Estado nacional argumentó que la Ley 19549 no resultaba aplicable a los organismos militares, de defensa y de seguridad, invocando la doctrina del máximo tribunal en la causa *Tajes*.<sup>46</sup> Bajo esa premisa, la defensa estatal pretendía excluir el análisis de validez de los actos a la luz del artículo 7 de la LNPA y desechar cualquier imputación de vicios en la motivación. La Sala III rechazó este argumento y señaló que, más allá de la invocación del precedente *Tajes*, el artículo 1°, inciso d) de la LNPA reformada dispone expresamente su aplicación a los ámbitos militar, de defensa y de seguridad. En consecuencia, concluyó que

... lo que aquí se halla en tela de juicio es el ejercicio de una potestad administrativa por parte de la Policía Federal Argentina y los recaudos que han de cumplir los actos administrativos dictados por ella, no se advierten razones válidas para apartarse de la aplicación de los requisitos esenciales que a tal efecto reconoce la Ley N° 19.549.<sup>47</sup>

Finalmente, ante un planteo de falta de agotamiento de la vía administrativa por no haberse impugnado el rechazo de una solicitud de traslado por permuta regida por una reglamentación especial, la Sala V desestimó la defensa de la representación estatal. Sin embargo, no lo hizo sobre la base de la jurisprudencia clásica de la CSJN, sino por aplicación directa de la LNPA reformada: el tribunal consideró que, por remisión del propio artículo 1°, inciso d), correspondía estarse a lo dispuesto por las leyes especiales. En el caso concreto, dado que la Reglamentación del Personal aprobada por el Decreto 6242/71 no establecía la obligatoriedad de interponer recursos o reclamos para tener por configurado el agotamiento de la vía administrativa,<sup>48</sup> no resultaba viable predicar la firmeza ni la irrevisibilidad judicial del acto administra-

43 Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Marcelo, Osvaldo Mario*, 12/08/08, M. 1401. XLIII. REX.

44 Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Dona, Agustín Carlos*, 09/03/11, D. 43. XLVI. REX.

45 Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Gravina, Eduardo Damián*, 12/07/11, G. 646. XLVI. REX.

46 Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Tajes, Raúl Eduardo*, 31/03/1999, 322:551.

47 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, *Manjak, Cristina Norma c/ EN-M° Seguridad- PFA s/ amparo ley 16.986*, 13/11/25.

48 El art. 10.206 del Decreto 6242/71, reglamentario de la Ley 18398, establece que "... el personal puede solicitar se deje sin efecto el procedimiento o decisión que lo perjudique o se le acuerde legítimamente lo que le corresponde, siempre que considere: a) Que el decreto, resolución o disposición de carácter administrativa que se le aplica fuera ilegal, injusta o errónea; b) Que es acreedor a que se le declare comprendido en un derecho o beneficio establecido por una prescripción legal".

tivo por la omisión de transitar una vía que revestía un carácter puramente facultativo para el agente.<sup>49</sup>

### 3.2 Los recursos judiciales directos

En materia de recursos judiciales directos, la LNPA reformada procuró dotar de mayor seguridad jurídica al sistema y resolver diversos problemas que se suscitaban en la práctica cotidiana. Concretamente, el legislador unificó los distintos plazos de interposición derivados de regímenes especiales en un término único de treinta (30) días hábiles judiciales, contados a partir de la notificación de la resolución definitiva que agote la instancia administrativa. Asimismo, la norma aclaró que quedan derogadas todas las prescripciones normativas especiales que establezcan plazos menores.<sup>50</sup>

Frente al cuestionamiento de la validez de un acto de la Subsecretaría de Acciones para la Defensa de los Consumidores —que había declarado extemporáneo un recurso directo interpuesto contra una sanción de multa—, la Sala IV revocó dicha decisión. El tribunal fundó su pronunciamiento en el principio *pro actione*, en la aplicación analógica del artículo 124 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN) y en la nueva redacción del artículo 25 bis de la LNPA, que fija el plazo de treinta días hábiles judiciales para deducir el recurso directo. A criterio de la Sala, esta solución no solo se conjugaba con el texto de la ley reformada y con el principio de tutela judicial efectiva, sino que también se alineaba con “... el espíritu del régimen de los recursos directos impuesta por la referida Ley 27742”.<sup>51</sup>

Por otro lado, la reforma de la LNPA deja en claro que

... 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 cumpliera este plazo, el interesado podrá ocurrir directamente ante el tribunal judicial.<sup>52</sup>

En el marco de una causa donde se discutía precisamente la competencia de la autoridad administrativa para resolver sobre la admisibilidad de un recurso directo,

49 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, *Ríos, Heraldo José Saúl (Sec. N° 7) c/ EN- M- Seguridad- PNA- EX 132405349/24 s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg*, 22/04/26.

50 Ley 19549, modificada por la Ley 27742, artículo 25 bis.

51 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, Incidente N° 1- Actor: *Reba Compañía Financiera SA s/ recurso de queja*, 19/12/24.

52 Ley 19549, modificada por la Ley 27742, artículo 25 bis.

la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal resolvió que "... no puede ser el órgano de control quien resuelva una cuestión judicial que no le compete, lo que a su vez se reafirma si se repara en la reciente reforma a la Ley de Procedimiento Administrativo".<sup>53</sup> De esta manera, el tribunal determinó que cuando la propia autoridad de aplicación cuyo acto se impugna ante el Poder Judicial evalúa si se reúnen las condiciones para revisar la validez de lo resuelto, se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y el principio *pro actione* que rigen en nuestro ordenamiento.

En esta misma línea, la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal tuvo la oportunidad de pronunciarse al resolver un recurso de revocatoria interpuesto contra un auto de Secretaría. En dicho trámite, se había tenido por presente la contestación de un recurso directo en el cual el Estado nacional se tomó más de 130 días hábiles judiciales para responder, omitiendo el plazo de 10 días previsto en la ley aplicable. Al respecto, la Sala resolvió, en primer término, que "la competencia para verificar si se hallan reunidos los requisitos mínimos de admisibilidad de los recursos directos que se deducen contra las decisiones tomadas en la Secretaría de Comercio corresponde a esta cámara".<sup>54</sup> Bajo esta premisa, el tribunal sostuvo que el plazo de contestación es perentorio por aplicación del artículo 155 del CPCCN, y que resultaría irrazonable reputarlo como meramente ordenatorio. Al respecto, argumentó que, dado que el plazo para interponer el recurso directo sí tiene carácter perentorio, no corresponde consagrar una distinción que no surge expresa ni implícitamente de las normas aplicables. En consecuencia, descartó el criterio propuesto por la Administración de computar el plazo desde la fecha de concesión del recurso —en tanto carece de competencia para realizar ese examen de admisibilidad— y determinó que debe contarse a partir de la efectiva interposición del recurso directo.

Por otra parte, ante un planteo de caducidad de instancia formulado por el Estado nacional bajo el argumento de que la parte actora no había instado el procedimiento, la Sala I lo desestimó. Para así resolver, consideró que la demora en la incorporación de las actuaciones administrativas no podía imputarse al accionante, ya que el artículo 25 bis de la LNPA impone expresamente a la Administración la carga de elevar las actuaciones al tribunal competente para su resolución.<sup>55</sup> En la misma

---

53 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, Sala II, *Exor NV c/ Estado Nacional- Ministerio de Economía Secretaría de Industria y Comercio CNDC s/ recurso de queja CNDC*, 18/02/25.

54 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, *Molinos Río de la Plata SA c/ EN-M Economía- Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo (Ex 14159510/23- Disp 1562/23 s/ recurso directo ley 24.240- art. 45, 05/09/24*.

55 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, *La Pequeña Familia SA c/ EN- M Seguridad-REN.PRE. (EX 88552497/21- Resol 4346/23) s/ Registro Nacional de Precursores Químicos- Ley 26.045- Art. 16, 17/03/26*.

línea, la Sala IV ordenó a la Oficina de Asignación de Causas del Fuero que proceda a radicar el expediente principal ante tribunal a fin de imprimirle el trámite correspondiente, atento al tiempo transcurrido desde la interposición del recurso directo sin que la autoridad administrativa haya remitido las actuaciones administrativas correspondientes y en expreso reconocimiento de la posibilidad de que el particular ocurra en forma directa, de conformidad con el art. 25 bis de la Ley 19549, ante el tribunal que considera competente para entender en el recurso deducido contra el acto cuestionado.<sup>56</sup>

Respecto del cómputo de los plazos, la misma Sala se pronunció sobre su naturaleza jurídica frente a un planteo de caducidad de la acción deducido por la Universidad de Buenos Aires. La institución universitaria fundaba su postura en que, entre la fecha de notificación del rechazo del recurso administrativo y la presentación del recurso judicial directo previsto en el artículo 32 de la Ley 24521, había transcurrido el plazo legalmente previsto. Frente al vacío de la Ley 24521, que no especifica en qué términos debe presentarse la impugnación, la Sala acudió a lo dispuesto en el artículo 25 *in fine* de la Ley 19549 y concluyó que, al tratarse de un recurso judicial, el plazo debe computarse exclusivamente en días hábiles judiciales.<sup>57</sup>

En cuanto a la aplicación del plazo de treinta días hábiles judiciales previsto en el artículo 25 bis de la Ley 19549, las Salas IV y V desestimaron por extemporáneos diversos recursos directos. Los tribunales señalaron que esta conclusión no se veía conmovida por las modificaciones introducidas por la LNPA, dado que, a la fecha de entrada en vigencia de la reforma, los plazos no se encontraban en curso, sino que ya habían vencido sin que se hubiera presentado oportunamente el recurso.<sup>58</sup>

Finalmente, la redacción actual de la norma admite la posibilidad de que el particular, además de acompañar la prueba documental, ofrezca todos los restantes medios de prueba de los que intente valerse en el recurso directo. La admisibilidad de tales medidas es evaluada por el tribunal de conformidad con las pautas previstas en el artículo 364 del CPCCN,<sup>59</sup> el cual faculta al juez a rechazar de oficio aquellas pruebas que resulten manifiestamente improcedentes, superfluas o meramente dila-

56 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, *Incidente N° 1-Actor: OSDE AC s/ recurso de queja*, 05/05/26.

57 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, *Mandalunis, Patricia Mónica c/ UBA- Facultad de Odontología (Resol 387/23) s/ Educación Superior- LEY 24.521- Art. 32*, 16/09/25.

58 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, *Incidente N° 1, Actor: Cencosud SA s/ recurso de queja*, 18/03/25; Sala V, *Mastellone Hermanos SA c/ EN-M° Economía (EX 76253214/23) s/ recurso directo ley 24.240- art. 45*, 23/12/24.

59 Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, BO 27/08/1981, artículo 364: "No podrán producirse prueba sino sobre hechos que hayan sido articulados por las partes en sus escritos respectivos. No serán admitidas las que fueren manifiestamente improcedentes o superfluas o meramente dilatorias".

torias. Así, aun cuando la producción probatoria en este tipo de procesos recursivos posee un carácter excepcional para impedir su “ordinarización”,<sup>60</sup> la Sala I —con base en la nueva redacción y en el principio de amplitud probatoria— consideró viable la apertura a prueba por un término de 40 días en el marco de un recurso directo interpuesto contra la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, por el que se pretendía acceder a la reparación económica de la Ley 27573. El tribunal entendió que esta medida constituía la vía idónea para resguardar las garantías del debido proceso y la tutela judicial efectiva.<sup>61</sup>

### 3.3 El *solve et repete*

Otra de las modificaciones sustanciales introducidas por el artículo 25 bis de la LNPA en el régimen de los recursos judiciales directos concierne al pago previo (*solve et repete*) como requisito de admisibilidad para acceder a la revisión judicial. Si bien diversos regímenes especiales supeditaban la instancia judicial al cumplimiento previo de la sanción pecuniaria, la nueva redacción establece de modo taxativo que dicho recaudo no puede ser exigido en ningún caso e, incluso, deroga todas las prescripciones normativas que dispongan lo contrario.<sup>62</sup>

A partir de esta reforma, numerosos tribunales comenzaron a considerar insustancial expedirse sobre la constitucionalidad del pago previo, sobre medidas cautelares tendientes a enervar su aplicación, o bien sobre su exigencia como condición de admisibilidad. Estos supuestos dieron lugar a pronunciamientos disímiles por parte de las Salas de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, especialmente en aquellos casos donde el recurso judicial había sido interpuesto con anterioridad a la entrada en vigencia de las modificaciones introducidas por la Ley Bases.

En efecto, la Sala II, en el marco de un recurso judicial directo previsto en la Ley 25871, fijó como criterio que

el examen del cumplimiento de los recaudos de admisibilidad de un recurso debe efectuarse conforme a la normativa vigente al momento de su interposición; y en el caso, ello remite al texto del artículo 92 de la Ley 25.871 en su redac-

60 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, *Banco Macro SA y otros c/ UIF*, 14/04/15.

61 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, *Elia, Florencia Anahí c/ EN-M Salus- Superintendencia de Riesgos del Trabajo (EX 75405223/23) y otro s/ recurso directo de organismo externo*, 17/03/26; *Suárez Elvira, Graciela c/ Superintendencia de Riesgos de Trabajo- Comisión Médica Jurisdiccional- Expte. 57952877/22 y otro s/ recurso directo de organismo externo*, 24/06/25.

62 Ley 19549, modificada por la Ley 27742, artículo 25 bis.

ción vigente al momento en que el recurso fue presentado, con independencia de la modificación introducida con posterioridad por la Ley 27.742.<sup>63</sup>

Bajo este lineamiento, al no haberse acreditado el depósito de la multa, el recurso devenía inadmisibile; el tribunal ponderó que, si bien las nuevas normas procesales son operativas respecto de los juicios iniciados y no concluidos, debe respetarse la preclusión de los actos o etapas ya cumplidos. Así, sostuvo que “cuando los hechos o situaciones se consumaron de manera íntegra durante la vigencia de una ley, de acuerdo con el principio de retroactividad, cabe estar a su texto anterior”<sup>64</sup>. En igual sentido se expidieron las Salas III y IV. La primera descartó la aplicación de las modificaciones de la Ley 27742 atendiendo también al momento en que ocurrió el hecho que motivó la sanción y a la fecha de su dictado.<sup>65</sup> Por su parte, la Sala IV adhirió al criterio jurisprudencial de la CSJN relativo a la aplicación inmediata de las normas procesales a los juicios en trámite, siempre que no se invaliden actuaciones firmes con arreglo a leyes anteriores.<sup>66</sup>

En sentido contrario, la Sala V eximió a la recurrente del pago previo de la multa a pesar de tratarse de un recurso directo interpuesto antes de la vigencia de la Ley 27742, fundándose precisamente en el cambio normativo. El tribunal sostuvo que esta solución es la que mejor se compadece con la aplicación inmediata de las modificaciones procesales a las causas pendientes, la inexistencia de un derecho adquirido a ser juzgado por un procedimiento determinado, la necesidad de evitar injustificados rigores formales<sup>67</sup> y la operatividad del principio *in dubio pro actione* como eje del acceso a la justicia.<sup>68</sup>

63 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, *Air Europa Líneas Aéreas SA c/ EN- Mº Economía* (EX 105198187/21- CDIM 138484627/23) *s/ recurso directo ley 24.240- art. 45*, 05/12/25; *Molino Victoria SA c/ EN- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca* (EX 65656718/20) *s/ recurso directo de organismo externo*, 30/09/25; *Tarjeta Naranja SAU c/ EN- M Economía* (EX 71734805/21)- CEDMI 15241703/23 *s/ recurso directo ley 24.240- art. 45*, 05/08/25.

64 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, *Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft c/ EN- M Interior- DNM- Expte 23348146/18 s/ recurso directo DNM*, 30/12/25.

65 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, *Norauto Argentina SA c/ EN-M Economía* (EX 47466890/22- CDIM 52025781/24) *s/ recurso directo ley 24.240- art. 45*, 27/12/24.

66 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, *Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft Bs. As. c/ EN- DNM- Ex. 112103413/21 s/ recurso directo DNM*, 29/04/25.

67 CNACAF, Sala V, *Redtex SRL c/ EN- M Interior- DNM- Expte 11800940/22 s/ recurso directo DNM*, 02/10/25.

68 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, *Compañía Panameña de Aviación Sociedad Anónima (Sucursal Argentina) c/ EN- M Economía* (EX. 44020450/21) *s/ recurso directo Ley 24.240- art. 45*, 05/03/26. En su voto particular, el juez Gallegos Fedriani recordó que, aun antes de que fuera consagrada mediante la reforma a la Ley 19549, sostuvo la ilegitimidad de la exigencia del pago previo de la multa como requisito de admisibilidad del recurso directo en el entendimiento, entre otras cosas, de que, por aplicación de los principios del derecho administra-

En idéntico sentido, la Sala I dictaminó que el “requisito del previo pago de la multa para interponer los recursos de revisión, inequívocamente es un recaudo de índole procesal, que exige ser examinado de conformidad con las modificaciones introducidas en el artículo 25 bis de la Ley 19549”, y añadió que “... actualmente no es razonable interpretar que el pago de las multas es exigible como recaudo de admisibilidad de su impugnación judicial pues esa solución es la mejor que se compadece con los criterios enunciados [acceso a la justicia, *in dubio pro actione*]...”.<sup>69</sup>

Por último, respecto de los recursos judiciales directos presentados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 27742, las distintas Salas han adoptado el criterio pacífico de no exigir el pago de la multa para habilitar la instancia judicial y, en aquellos casos donde se planteó subsidiariamente la inconstitucionalidad del requisito o se solicitó una medida cautelar para suspenderlo,<sup>70</sup> los tribunales entendieron que su tratamiento devino inoficioso.<sup>71</sup> Esta postura se mantiene inalterada aun cuando ciertas reparticiones administrativas todavía insisten en que, por tratarse de regímenes específicos, estos no fueron derogados y deben aplicarse. Sin embargo, no es esa la hermenéutica que se desprende de la reforma introducida por la Ley 27742, en tanto prescribe que se derogan “... todas las prescrip-

---

tivo sancionador que ha sido equiparado desde antiguo al derecho penal, “la actora debe cumplir la pena antes de poder ser escuchada y ejercer su derecho de defensa y sin tener una sentencia firme y pasada en autoridad de cosa juzgada. En síntesis, es culpable antes de condenada, yendo en contra del principio de presunción de inocencia; por lo que resulta, la aplicación de la norma, contraria a los principios del derecho constitucional y de los tratados de derechos humanos”.

69 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, *Modo SA c/ CNRT (EX 24870766/24) s/ servicio público de autotransporte- Ley 21844- art. 8, 08/04/25; Emirates c/ EN- M Interior-DNM-Expte 125542311/22 s/ recurso directo DNM, 05/08/25*. En su voto particular, el juez Facio llama la atención acerca de que la literalidad de la ley no puede comportar una guía exclusiva, sin modulaciones, de la interpretación judicial en la actualidad, en tanto la Ley 27742: “... representa la primera revisión integral (o reformulación), de la ley de procedimiento administrativo realizada por un gobierno democrático después de cincuenta años de su creación normativa”. De allí que “... esas modificaciones deben servir de guía en la interpretación y en la aplicación de las disposiciones normativas de naturaleza administrativa como son las disposiciones que contiene la ley 25.871”. Así, concluye diciendo que la exigencia del pago previo desconocería la relevancia que proyecta la reformulación efectuada por la Ley 27742 y comportaría la aprobación de un excesivo rigor formal que soslayaría la aplicación de los principios *in dubio pro actione* y la tutela judicial efectiva.

70 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, *Incidente N° 1-ACTOR: La Planta Granos SA DEMANDADO: Dirección Nacional de Control Comercial Agropecuario s/ inc. de medida cautelar, 19/08/25*.

71 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, *Empresa de Transporte de Pasajeros Koko SRL c/ CNRT (Ex. 103726487/24- Sum. Adm. 502125) s/ servicio público de autotransporte- Ley 21.844- art. 8, 07/11/25; Sala III, INC SA c/ EN-M Economía (EX 55900420/23- Disp 209/24) s/ recurso directo ley 24.240- art. 45, 16/09/25; Sala IV, Empresa Distribuidora de Energía Atlántica SA c/ EN- M Economía (EX 12437136/23- CDIM 123046872/24) s/ recurso directo ley 24.240- art. 45, 16/10/25; Sala V, Autopistas de Buenos Aires (AUBASA) SA c/ EN- M Economía (Exp. 78908695/21) s/ recurso directo ley 24.240- art. 45, 15/07/25*.

ciones normativas que dispongan lo contrario”, razón por la cual debe estarse a la expresa letra de la norma.<sup>72</sup>

### 3.4 Amparo por mora

El instituto del amparo por mora también ha sido objeto de modificaciones respecto de “las reglas de apelación y de ejecución de las sentencias dictadas en este tipo de procesos”,<sup>73</sup> lo cual, en muchos casos, ha dado lugar a “una nueva mirada de la cuestión”.<sup>74</sup>

En lo relativo a los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias de grado que admiten la acción, la Sala V —a partir de una interpretación literal del nuevo artículo 28 de la Ley 19549— sostuvo que dichos pronunciamientos solo son apelables “... en lo que concierne al plazo otorgado a la Administración para que se expida”.<sup>75</sup> Bajo este criterio, declaró mal concedidos aquellos recursos de apelación que pretendían controvertir la decisión del juez de grado en cuanto a la acreditación de la situación de mora de la Administración.<sup>76</sup>

En sentido contrario, la Sala IV admitió la posibilidad de cuestionar vía apelación la imposición de costas en un pronunciamiento de grado que había declarado abstracta la cuestión. El tribunal fundó su decisión en que

... la modificación del art. 28 de la Ley 19549 por su par 27742 no resulta motivo válido para impedir la apelación de las costas cuando la cuestión deviene abstracta, porque la pérdida de actualidad del objeto procesal es asimilable al rechazo de la acción y, por ende, resulta recurrible en su redacción actual, como también lo era en la anterior.<sup>77</sup>

72 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, *Vía Bariloche SA c/ CNRT (ex 37446758/23- SUM ADM 298787) s/ servicio público de autotransporte- Ley 21.844- art. 8º*, 11/09/25.

73 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, *Chen, Junjie c/ EN- Mº Interior-DNM-Expte 162951/16 s/ amparo por mora*, 07/10/25

74 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, *Yan, Zhihang c/ EN-DNM-EX 15945/23 s/ amparo por mora*, apreciación de la jueza Heiland en el voto suscripto junto con el juez Facio.

75 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, *Fohama Electromecánica SRL c/ EN- Mº Economía- Sec de Planeamiento y Gestión para el Desarrollo Productivo y de la Nioeconomía- EX 691811615/23 s/ amparo por mora*, 30/10/25.

76 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, *Fernández González, Griselda c/ EN- M Justicia y DDHH (Exp. 61726/12) s/ amparo por mora*, 30/10/25; *Li, Shusheng c/ EN-DNM-EX 87925/23 s/ amparo por mora*, 06/11/25; *Mansilla, Rómulo c/ EN- M Justicia y DDHH s/ amparo por mora*, 18/11/25.

77 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, *Recurso de*

Para así resolver, consideró el carácter excepcional del principio de inapelabilidad y la concepción amplia del “derecho al recurso” sostenida por la CSJN.<sup>78</sup> La misma tesitura adoptó, por mayoría, al entender en un recurso de queja interpuesto contra la providencia que había denegado la apelación contra una declaración de incompetencia del juez de grado. Al respecto, si bien reconoció las limitaciones recursivas previstas en la reforma del artículo 28 de la Ley 19549 —en consonancia con el criterio del artículo 15 de la ley 16.986, de aplicación supletoria—, exceptuó dicho principio general en atención a que la resolución cuestionada denegaba el fuero federal reclamado por la recurrente.<sup>79</sup>

Por otra parte, el nuevo texto del artículo 28 de la Ley 19549 dio lugar a una disidencia formulada por el juez Facio en el marco de una discusión en torno a si la norma supletoria aplicable en los amparos por mora es la Ley 16986 o el CPCCN. El magistrado se inclinó por la aplicación de este último, fundamentándolo en el nuevo contexto normativo y doctrinario introducido por la Ley 27742, el cual procura

... consolidar las normas, las reglas y principios, de naturaleza constitucional y convencional, que tutelan los derechos de las personas que actúan en el procedimiento administrativo y, por otro lado, paralelamente, fortalecer el rol que desempeña la administración en ese procedimiento.<sup>80</sup>

Así, concluyó que la aplicación del plazo genérico de cinco días establecido en el artículo 244 del CPCCN resultaba más justa, razonable y consistente con el plazo de cinco días previsto en el artículo 28 de la Ley 19549 —según la reforma de la Ley 27742— para diversas situaciones del trámite del amparo por mora.

Finalmente, se advierten pronunciamientos de las Salas del Fuero frente a argumentos de distintas reparticiones administrativas que pretendían excluir la aplicación del instituto en sus respectivos ámbitos. Así, ante la postura de que el artículo 28 de la Ley 19549 no regía para la materia policial ni para el personal de seguridad,

---

Queja N° 1, *Agroglano, Antonio c/ EN- M Salud de la Nación- Ley 19.549 27.350- Resol 1780/25 s/ amparo por mora*, 10/02/26; Recurso de Queja N° 1, *Martinese, Marcos Hernán c/ EN- M Salud de la Nación 19549 27350 Resol 1780/25 s/ amparo por mora*, 23/10/25.

78 Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Ojeda Hernández*, 10/07/14, O. 113. XLVIII. RHE.

79 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, Recurso de Queja N° 1, *Sindicato de Conductores de Camiones Obreros y Empleados del Transporte Automotores de Cargas Logísticas y Servicios de la provincia de Santa Fe c/ EN- Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social- Expte 17892508/24 s/ amparo por mora*, 06/08/24. En disidencia, votó el juez Vincenti.

80 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, disidencia del juez Facio, *PFP Joker Club de Cultivo Solidario Medicinal en Red Simple Asociación c/ EN- M Salud de la Nación- Registro del Programa Cannabis- Ley 27.350 s/ amparo por mora*, 31/10/24; Recurso de queja N° 1, *Fundación Grupo Perfil para la Formación de la Educación y el Desarrollo Profesional y Cultural en Periodismo y Ciencias de la Comunicación c/ EN-M Capital Humano- Secretaría de Educación s/ amparo por mora*, 29/05/25.

la Sala IV determinó que este “resulta aplicable directamente a los organismos militares y de defensa y de seguridad por expresa disposición del art. 1º, inc. d, de la Ley de Procedimiento Administrativo”. En el mismo pronunciamiento, rechazó el argumento de que en las fuerzas de seguridad los plazos poseen un carácter meramente ordenatorio y prorrogable, concluyendo que tales términos

... participan del carácter obligatorio que predica el art. 1º, inc. g, ap. i, de la citada Ley de Procedimientos Administrativos, razón por la que el incumplimiento de aquéllos —y sus prórrogas— habilitan la orden de pronto despacho judicial establecida por el art. 218 de esta última norma.<sup>81</sup>

Por su parte, la Sala I examinó un agravio formulado por la ARCA, según el cual el artículo 28 de la Ley 19549 no constituía la vía idónea para obtener una orden de pronto despacho en su contra, debiendo aplicarse la norma específica de los artículos 182 y 183 de la Ley 11683. El tribunal descartó el planteo mediante una interpretación textual del citado artículo 182. Al respecto, sostuvo que, al no establecerse expresamente que el mecanismo de la ley de rito fiscal sea la única vía idónea para compeler al organismo a expedirse ante la demora en un trámite, el contribuyente se encuentra facultado para acudir indistintamente tanto a la vía de la Ley 11683 como a la del artículo 28 de la Ley 19549.<sup>82</sup>

### 3.5 Las notificaciones

Si bien los recaudos de la notificación para poder predicar su validez no se modificaron con la Ley 27742, sí cambiaron sus consecuencias derivadas. Actualmente, una notificación que no cumple con los recaudos fijados por el art. 40 del Decreto 1759/72 (modificado por el Decreto 695/24) resulta inválida e ineficaz. Algunos precedentes del Fuero han dado cuenta de estas modificaciones y también han definido el alcance con el que deben interpretarse los recaudos que determinan, como se dijo, su validez o no.

En el marco de un recurso de apelación interpuesto por la Dirección Nacional de Migraciones contra una sentencia que había rechazado una medida de retención por falta de debida notificación del extranjero —a quien no se le anoticiaron expresamente los recursos admisibles ni el plazo para recurrir—, la Sala III consideró que el acta de notificación no merecía reproche jurídico alguno. El instrumento le hacía

81 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, *Denis Fucci, Hugo Anibal c/ PFA-Act Adm 1010/18/005.837/21 s/ amparo por mora*, 28/04/26.

82 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, *Gotz, Nicolás c/ EN-ARCA-Ley 19.549 s/ amparo por mora*, 11/12/25.

saber al migrante que “contra la presente medida podrá interponer los recursos previstos en el Título VI de la Ley N° 25.871”. Para el tribunal,

... considerar nula la notificación por el solo hecho de que no se haya transcrito en forma íntegra el articulado correspondiente a los recursos en el cuerpo de la cédula —cuando esta refiere expresamente a su existencia, informa que la Disposición se entrega en copia con la indicación de la normativa que los regula y señala cual es la autoridad ante la cual deben ser interpuestos—, no encuentra sustento en la normativa aplicable.<sup>83</sup>

En esta misma línea, la Sala II también convalidó una notificación que informaba al interesado sobre la posibilidad de interponer los recursos indicados en la resolución adjunta en copia, los cuales debían presentarse ante la Dirección Nacional de Migraciones, a pesar de haberse transcrito el art. 86 de la Ley 25871 en una versión anterior a la vigente al momento de la notificación, bajo el entendimiento de que no se privó al migrante de información sustancial sobre sus derechos. De esta manera,

tales referencias, contenidas en el acta de notificación, dan cuenta del contenido y suministro de la información relevante, lo cual lleva a considerar cumplidos, en el ámbito del procedimiento administrativo bajo examen, los recaudos del debido proceso y del ejercicio de un adecuado derecho de defensa.<sup>84</sup>

Asimismo, la misma Sala reputó válida la notificación practicada según lo dispuesto en los arts. 140 y 141 del CPCCN<sup>85</sup> y en el art. 41, inc. c) del Decreto 1759/72,<sup>86</sup>

83 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, *DNM c/ Ruíz Díaz Martínez, Julio Alberto- EX 809994/84 s/ medidas de retención*, 08/07/25.

84 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, *González, Gerardo Andrés c/ EN- M° Interior- DNM-EX 76693/19 s/ recurso directo DNM*, 07/04/26.

85 Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, BO 27/08/1981, artículo 140: “Si la notificación se hiciere por cédula o acta notarial, el funcionario o empleado encargado de practicarla dejará al interesado copia del instrumento haciendo constar, con su firma, el día y la hora de la entrega. El original se agregará al expediente con nota de lo actuado, lugar, día y hora de la diligencia, suscripta por el notificador y el interesado, salvo que éste se negare o no pudiese firmar, de lo cual se dejará constancia”; artículo 141: “Cuando el notificador no encontrare a la persona a quien va a notificar, entregará el instrumento a otra persona de la casa, departamento u oficina, o al encargado del edificio, y procederá en la forma dispuesta en el artículo anterior. Si no pudiese entregarlo, lo fijará en la puerta de acceso correspondiente a esos lugares”.

86 Decreto 1759/72, modificado por Decreto 695/24, BO 5/8/24, artículo 41 inc. c: “Forma de las notificaciones. Las notificaciones podrán realizarse por cualquier medio que dé certeza de la fecha de recepción del instrumento en que se recibió la notificación y, en su caso, el contenido del sobre cerrado si éste se empleare. Las notificaciones podrán realizarse: [...] Por cédula, que se diligenciará en forma similar a la dispuesta por los artículos 140 y 141 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación”.

a pesar de la falta de intervención de oficio del Ministerio Público de la Defensa<sup>87</sup>. El tribunal consideró, además, que la indicación en el propio acto administrativo de que su dictado agotaba la vía administrativa resultaba no idónea

... para alterar la normativa aplicable o apartarse de la jurisprudencia imperante en la materia, y no subsana el incumplimiento de los plazos previstos en la ley 25.871, ni constituye una declaración jurídicamente eficaz para generar derechos subjetivos. Ello así, por cuanto dicha expresión, lejos de poseer la virtualidad de revivir prerrogativas jurídicas extinguidas por el transcurso del tiempo, se limita a exteriorizar una afirmación de alcance formal y genérico — como lo es el derecho a cuestionar una decisión administrativa —, sin adelantar juicio alguno sobre su eficacia, viabilidad y/o resultado, extremos que obviamente están sujetos a las circunstancias configuradas en cada causa.<sup>88</sup>

En otro orden de cosas, en el marco de un planteo de inhabilidad de título en una ejecución fiscal, se discutió la validez de la notificación de un acto administrativo sancionatorio. Allí se informó al interesado que el plazo para interponer el recurso judicial directo era el previsto en el régimen específico y no el del art. 25 bis de la Ley 19549. La Sala I tachó de inválida a esa notificación a los fines de considerar que el referido acto se encontraba firme y consentido; máxime cuando el particular había solicitado vista de las actuaciones administrativas y formulado un pedido de aclaración respecto de los plazos para recurrir que nunca recibió resolución. Consecuentemente, a criterio del tribunal, el defecto en la notificación del acto sancionatorio impidió su perfeccionamiento a los efectos de la ejecución judicial.<sup>89</sup>

La misma Sala se expidió en torno a la validez de la notificación del acto cuestionado en el marco de una excepción de inhabilidad de la instancia judicial, fundada en la falta de interposición del recurso jerárquico ante el plenario del Consejo de la Magistratura (de conformidad con el art. 19 de la Ley 24937). El agravio de la parte actora se centró en que, al momento de notificar el acto administrativo, el Consejo de la Magistratura debió haber transcripto el art. 19 de la Ley 24937 y el art. 44 del Reglamento General. Por lo tanto, a criterio de la parte accionante, el defecto de la diligencia acarreaba su nulidad absoluta. Por su parte, tanto la representación estatal como el juez de grado descartaron ese argumento, debido a que el letrado patro-

---

87 Para así decidir, la Sala II, en consonancia con el criterio de la CSJN en *Zuluaga, Celemín* (Fallos: 345:1114), sostuvo que de la normativa aplicable —art. 86 de la Ley 25871— no se desprende un deber de intervención oficiosa del Ministerio Público de la Defensa, sino ante el requerimiento del interesado.

88 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, *Muñoz Caldeón, William Antonio c/ EN- M° Interior- DNM- EX 68021/21 s/ recurso directo DNM*, 28/04/26.

89 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, *Superintendencia de Servicios de Salud c/ Swiss Medical SA- IF 15567768/25 s/ proceso de ejecución tributaria*, 14/04/26.

cinante de la actora se notificó personalmente del acto en cuestión y retiró las copias correspondientes. Con todo, la Sala I rechazó la excepción de falta de habilitación de la instancia judicial. Para resolver de ese modo aplicó, además del régimen procedimental especial, la Ley 19549 y su reglamentación —en concreto, el art. 40, según la modificación del art. 23 del Decreto 695/24—, y concluyó que el actor no fue notificado válidamente del acto administrativo al omitirse la indicación precisa de los recursos disponibles. En ese sentido, sostuvo que las consecuencias de dicha omisión deben recaer en el Consejo de la Magistratura como responsable exclusiva, y descartó que la mera presentación del letrado patrocinante en el expediente permitiera presumir un conocimiento mayor al que surgía de las constancias documentales.<sup>90</sup>

Finalmente, en el marco de una demanda donde el Estado nacional reclamaba el cumplimiento del objeto de un acto sancionatorio y la actora argumentaba que este no había sido notificado debidamente, la Sala V resolvió que la notificación era inválida y, por ende, ineficaz, ante la falta de mención del acto en el cuerpo de la cédula, aun cuando existía una “constancia de notificación electrónica”. Para así decidir, el tribunal indicó que “es un principio esencial del derecho procedimental administrativo, que debe asegurarse la correspondiente defensa en sede del organismo. Ello implica la notificación debida del acto administrativo, pues de lo contrario es pasible de impugnación (conf. art. 1 bis, inc. a) y concordantes de la Ley 19549, con la modificación de la Ley 27742)”.<sup>91</sup>

### 3.6 Principios fundamentales

La inclusión de numerosos principios fundamentales en el artículo 1° bis de la Ley 19549 constituyó una de las principales modificaciones introducidas por la reforma de la Ley 27742. Estos principios robustecen la presunción de legitimidad de los actos estatales y excluyen toda aplicación discrecional, selectiva, caprichosa e ilegítima. Como señala la Sala I,

si esos principios no fueran respetados ni observados, ocasionalmente, en un acto de aplicación concreta, entonces podría ponerse en marcha las vías procedimentales y procesales idóneas para poner un límite a la hipotética ilegitimidad y remediar las eventuales consecuencias no aceptadas por la Constitución Nacional, por los tratados internacionales que tutelan los derechos humanos y por las leyes, con la celeridad y la inmediatez pertinentes.<sup>92</sup>

---

90 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, *Lazarte, Omar Marcelo c/ EN- PJN- Consejo de la Magistratura de la Nación s/ empleo público*, 21/10/25.

91 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, *EN- M Desarrollo Productivo c/ D Arc Libertador SA- EX 65465287/2018 s/ proceso de conocimiento*, 19/12/25.

92 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, *Incidente N° 2-*

Diversas salas del fuero aplicaron de manera progresiva estos nuevos mandatos normativos.

*Tutela administrativa efectiva*

En el marco de un cuestionamiento sobre la validez de un reclamo tributario, la Sala V invalidó el requerimiento fiscal debido a que se dictó sin la sustanciación del sumario correspondiente. El tribunal destacó el defecto procedimental: aunque se corrió vista a la importadora sobre las imputaciones y esta compareció para ejercer su defensa y ofrecer prueba, el servicio aduanero omitió valorar tales elementos. La autoridad dictó de inmediato el acto sancionatorio sin ponderar los antecedentes de las actuaciones administrativas. En ese sentido, la Sala consideró que el cumplimiento del procedimiento previsto es propio de todo acto administrativo y

... es el reverso del derecho de los administrados al debido proceso adjetivo —o la actualmente denominada tutela administrativa efectiva— (art. 1, inc. f) LNPA; art. 1 bis, en el texto según Ley 27742, que comprende —como es lógico— no solamente el derecho de exponer las razones de sus pretensiones y defensas... y producir la prueba conducente para acreditarlas [...], sino también de que la decisión haga expresa consideración de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas [...] De otro modo, se estaría consintiendo que el acto del artículo 1101 constituyera un inútil formalismo sacramental y no la verdadera consagración del derecho del administrado a ser oído.<sup>93</sup>

La misma Sala declaró la ilegitimidad de otro acto sancionatorio por falta de motivación, ya que la Administración no explicitó de manera concreta y fundada las razones para rechazar la posición de la parte accionante. En este contexto, el tribunal vinculó de forma directa la motivación —requisito esencial del acto administrativo según el artículo 7 de la Ley 19549— con el principio de tutela administrativa efectiva del artículo 1° bis. Esta garantía comprende

... la posibilidad del derecho a una decisión fundada, es decir, que el acto decisorio haga expresa consideración de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas, en tanto fueren conducentes a la solución del caso, lo que garantiza también el derecho al debido proceso adjetivo.<sup>94</sup>

---

ACTOR: Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular DEMANDADO: EN- M Capital Humano de la Nación s/ inc. de medida cautelar, 06/03/26.

93 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, *Ingeniería Prodol SA-TF 38931-A c/ DGA s/ recurso directo de organismo externo*, 16/10/25.

94 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, *Molinos Balcarce SA c/ Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca (EX 41464952/20) s/ recurso directo de organismo exter-*

En esta misma línea, la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal declaró la nulidad de una prueba pericial contable en sede administrativa y de todas las actuaciones posteriores, incluido el acto sancionatorio impugnado. Para ello, invocó el principio de tutela administrativa efectiva aplicable a todo procedimiento,

... prerrogativa a la que la Corte Suprema en el fallo “Astorga Bracht” [...] le otorgó raigambre constitucional y convencional, cuando la decisión que en el expediente recaiga pueda llegar a desembocar en una sanción administrativa, atento a estar en juego la reprobación de lo que hizo un sujeto y, como consecuencia, la imposición de una restricción a su esfera de derecho, es lógico y natural que deban fortalecerse sus garantías en el procedimiento administrativo sancionador.<sup>95</sup>

A partir de este análisis, el tribunal concluyó que la autoridad administrativa incurrió en una grave violación del procedimiento aplicable, en los términos del artículo 14, inciso b), apartado iv) de la Ley 19549.<sup>96</sup>

Otra novedad en la jurisprudencia del Fuero es la aplicación de la garantía del plazo razonable como una extensión de la tutela administrativa efectiva. Con base en esta incorporación, algunas Salas revisaron sus criterios anteriores para adecuarlos a las modificaciones de la Ley 27742. Por ejemplo, la Sala IV limitaba antes la aplicación del plazo razonable a los procesos de imposición de penas.<sup>97</sup> Sin embargo, bajo el impulso de la reforma, modificó el alcance de su posición y la extendió a todo tipo de trámite “... en la medida en que la Ley 19549, de Procedimiento Administrativo... reafirma en su actual redacción que la duración ‘razonable’ es un principio fundamental aplicable a toda clase de procedimientos administrativos (cfr. art. 1° bis, ap. a, pto. iv, Ley 19549)”.<sup>98</sup> De consuno con el principio clásico de impulsión de oficio,<sup>99</sup> la Sala I sostuvo que “... aun tratándose de tributos, la reciente reforma a la

---

no, 24/10/24.

95 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, *Arte Radiotelevisivo Argentino SA y otro c/ Estado Nacional Ministerio de Economía Secretaría de Comercio CNDC s/ apel resol Comisión Nac Defensa de la Compet*, 19/12/24.

96 Artículo 14, inciso b), apartado iv): “El acto administrativo es de nulidad absoluta e insanable en los siguientes casos... b) Cuando:... (iv) Se hubiere omitido la audiencia previa del interesado cuando ella es requerida o se hubiere incurrido en otra grave violación del procedimiento aplicable”.

97 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, *Iveco Argentina SA c/ DGA*, 14/04/16.

98 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, *Alba Compañía Argentina de Seguros SA (TF 35612-A) c/ DGA s/ recurso directo de organismo externo*, 29/10/24.

99 Ley 19549, modificada por la Ley 27742, BO 08/07/24, artículo 1° bis inc. d). CNACAF, Sala I, *Ultramar Argentina SA (TF 33241-A) c/ DGA s/ recurso directo de organismo externo*, 11/11/25.

LNPA incorporó, como principio fundamental de la tutela administrativa efectiva, el ‘derecho a un plazo razonable’ a toda clase de procedimiento”.<sup>100</sup>

La Sala V adoptó un criterio similar al hacer extensible la garantía del plazo razonable a cualquier clase de procedimiento,<sup>101</sup> en consonancia con la doctrina de la Corte Suprema en el precedente *Losicer*<sup>102</sup> y el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>103</sup> bajo la premisa de que “los jueces deben verificar la aplicación efectiva de las cláusulas de la Convención Americana de Derechos Humanos en tanto ellas tienen jerarquía constitucional”.<sup>104</sup>

Asimismo, la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal advirtió que la dilación de los procedimientos administrativos perturba la actividad de los particulares al prolongar la inseguridad jurídica. El tribunal sostuvo que

... la falta de resolución del sumario administrativo en un plazo razonable resulta inconciliable con el derecho a una buena administración...que, a esta altura, se encuentra reconocido como un principio de todo procedimiento administrativo de conformidad con lo dispuesto en el nuevo art. 1 bis de la LNPA. No huelga destacar que, incluso, la tutela administrativa efectiva, luego de esa misma reforma legislativa, también se integra con el derecho a la finalización

100 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, *Cosena Seguros SA (TF 27939-A) c/ DGA s/ recurso directo de organismo externo*, 23/09/25.

101 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, *HTI Cono Sur SA (TF 62161222-A) c/ DGA s/ recurso directo de organismo externo*, 03/07/25; *Compañía de Seguros La Mercantil Andina SA (TF 121517942-A) c/ DGA s/ recurso directo de organismo externo*, 22/04/25; *Cosena Seguros SA (TF 119550844-A) c/ DGA s/ recurso directo de organismo externo*, 04/02/25. En este último precedente, el juez Alemany, en sentido contrario, sostuvo que el principio del plazo razonable de duración de los procesos “... fue concebido para ser aplicado en cuestiones relativas a la materia penal, tal como resulta de los términos en que se encuentra concebido en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Dicho concepto fue asimismo aplicado a los procedimientos infraccionales y; en tal sentido, se expidió la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente L. 216 XLV “*Losicer, Jorge Alberto y otros c/ BCRA*” del 26 de junio de 2012, respecto del procedimiento ante el Banco Central de la República Argentina y en el precedente de Fallos: 334:1264, en cuanto al procedimiento infraccional ante el servicio aduanero, que en ese caso se había extendido durante 23 años. Por tal motivo, y en atención a que en los presentes autos se discute la procedencia de un reclamo estrictamente tributario dirigido contra la compañía aseguradora y que además se dispuso el archivo de la multa eventualmente exigible a la firma importadora, no cabe aplicar el referido principio”.

102 Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Losicer, Jorge Alberto*, 26/06/12, Fallos: 335:1126.

103 Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada por la Ley 23054, BO 19/03/84, artículo 8, inc. 1: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

104 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, *Banco Masventas SA y otros c/ BCRA s/ Entidades Financieras- ley 21526- n art.42*, 07/10/25.

de los procedimientos administrativos en un plazo razonable [...] Dicha garantía debe ser de especial observancia, sobre todo, en aquellos procedimientos de corte sancionador.<sup>105</sup>

### *Buena fe*

El principio de buena fe es otro de los principios fundamentales recibidos por las Salas del Fuero. En el marco de un pedido de levantamiento de una medida de retención —motivado por la interposición de un recurso de revisión—, la Sala III rechazó la solicitud. El tribunal fundó su decisión en que el acto de expulsión había adquirido firmeza cinco años antes del planteo de revisión, tras el rechazo del recurso jerárquico respectivo. Al notificarse debidamente al migrante sin que este interpusiera oportunamente el recurso judicial pertinente,

... mal podría alegar que corresponde levantar la medida de retención por hallarse pendiente de resolución un recurso judicial, puesto que el mismo fue presentado en plazo claramente extemporáneo y, en consecuencia, resulta manifiestamente improcedente, por lo que se violaría el principio de buena fe que debe regir el procedimiento administrativo. Cabe recordar que este principio fue expresamente incorporado por la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos N° 27.742 en el artículo 1° bis de la Ley N° 19.549.<sup>106</sup>

En otro precedente relativo a la validez de una multa por infracción a la Ley 24240, la Sala IV descartó el agravio sobre la falta de participación de la firma accionante en la infracción. El tribunal señaló que convalidar esa postura —luego de haber suscripto un convenio en el que se comprometía a no modificar el valor del precio de ciertos productos por encima de un porcentual indicado— “... sería reivindicar una conducta contraria a la buena fe en los términos concebidos por el art. 961 del CCCN [...] Máxime, cuando la buena fe fue recientemente receptada como principio por la ley 27.742”.<sup>107</sup>

### *Celeridad, economía, sencillez, eficacia y eficiencia burocrática*

En el marco de un proceso de amparo orientado a obtener la inscripción en el Registro del Programa de Cannabis, la Sala I aplicó los principios de celeridad, economía,

105 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, Sala II, *Mundo Bursátil SA y otros c/ CNV s/ apelación de resolución de la Comisión Nacional de Valores*, 03/06/25.

106 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, *EN-DNM c/ Montes Marín, Diego Enrique- EX 351963/05 s/ medidas de retención*, 16/09/25; *EN- DNM c/ Aliaga Torres, Jesús Alberto- EX 166424/17 s/ medidas de retención*, 03/07/25.

107 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, *Asociación de Fabricantes Argentinos de Coca Cola c/ EN-M Economía (EX 24408624/22- Disp 1289/23) s/ recurso directo ley 24.240- art. 45*, 05/09/24.

sencillez, eficacia y eficiencia del artículo 1º bis para admitir la acción. La Administración había reconocido que el amparista cumplía los requisitos, pero rechazó la inscripción bajo la exigencia de iniciar un nuevo trámite en la plataforma REPROCANN. El tribunal concluyó que “... no es razonable exigir al actor que inicie un nuevo trámite, en tanto ese requisito comparta un arbitrario retraso en la decisión que motivó el inicio de la causa...”.<sup>108</sup> La misma Sala aplicó el principio de eficiencia burocrática en un amparo por mora. El juez de primera instancia había rechazado la acción con el argumento de que la demora obedecía a la falta de presentación de una documentación a cargo del particular. En sentido contrario, la Sala consideró que había transcurrido un plazo razonable para que la Administración se expidiera en forma concreta y, por aplicación del principio de eficiencia burocrática, el argumento del juez de grado para rechazar la pretensión no podía ser admitido en el entendimiento de que “... la parte demandada debió requerir la información que fue solicitada al actor directamente a la ANSES, a fin de dictar el acto administrativo que resuelva el pedido”.<sup>109</sup>

### 3.7 Agotamiento la vía administrativa

En lo relativo al agotamiento de la vía administrativa como requisito de admisibilidad de la acción contencioso-administrativa, la Ley 27742 no modificó su carácter obligatorio para los particulares. Asimismo, como sostuvo la Sala III, mantuvo

... el doble sistema conformado por la vía impugnatoria y la reclamatoria, cuya diferencia radica —en esencia— en el diferente contenido de la pretensión articulada contra la Administración Pública. Así, pues, cuando se pretenda obtener la anulación de un acto administrativo, el interesado deberá interponer los recursos o el reclamo, según lo que corresponda según la naturaleza del acto que se pretende impugnar, para su revisión por la propia Administración [...] mientras que —en cambio— cuando la pretensión no tiene contenido impugnatorio el ordenamiento jurídico exige la interposición de una reclamación administrativa previa para la obtención del pronunciamiento que se requiere de la autoridad pública, ya sea vinculada al reconocimiento de un derecho o la adopción de una determinada conducta positiva o negativa...<sup>110</sup>

108 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, *Perego, Alan Yair c/EN- M Salud de la Nación- Registro del Programa Cannabis s/ amparo ley 16.986*, 30/09/25.

109 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, *Salas Martínez, Vicente Guillermo c/ EN-M RREE- EX 140355979/23 s/ amparo por mora*, 03/07/25.

110 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, *Novakovich, Diana c/ Superintendencia de Seguros de la Nación s/ proceso de conocimiento*, 23/12/25.

En este contexto, si bien se conservó la obligatoriedad del tránsito previo por la sede administrativa y la distinción entre ambos carriles, la Ley 27742 incorporó un importante número de excepciones al agotamiento de la vía que las diferentes Salas del Fuero aplicaron de manera sucesiva.

### *El reclamo administrativo previo*

En el marco de pretensiones resarcitorias por despidos, la Sala I rechazó una excepción de inhabilidad de instancia judicial opuesta por falta de reclamo administrativo previo. Para ello, aplicó el artículo 32, inciso b) de la Ley 19549<sup>111</sup> y sostuvo que "... a partir de la modificación de la Ley 19549, no se exige la presentación del reclamo administrativo previo previsto en el artículo 30 de la citada ley, en los casos de daños y perjuicios contra el Estado Nacional".<sup>112</sup> Por su parte, las Salas II y IV también desestimaron defensas estatales de igual tenor, pero por aplicación de la excepción prevista en el artículo 32, inciso c) de la Ley 19549, esto es, el ritualismo inútil. Frente a la conducta asumida por el Estado nacional en las actuaciones, los tribunales concluyeron que el reenvío de los autos a la sede administrativa carecía de eficacia práctica y configuraba un mero dispendio administrativo y jurisdiccional.<sup>113</sup> Asimismo, la Sala V, en un reclamo por diferencias salariales contra el Poder Judicial de la Nación, rechazó la excepción de inhabilidad de instancia por aplicación del mismo artículo 32, inciso c). El tribunal determinó que la conducta desplegada por la accionada en su propia sede y en el trámite judicial tornaba ineficaz cualquier procedimiento administrativo previo a la demanda judicial.<sup>114</sup>

Por último, una de las modificaciones introducidas por la Ley Bases al régimen de reclamación administrativa previa consiste en la eliminación del recaudo de congruencia exigido de anteriormente.<sup>115</sup> No obstante ello, la Sala III resolvió que

111 Ley 19549, modificada por la Ley 27742, BO 08/07/24, artículo 32 inciso b): "El reclamo administrativo previo a que se refieren los artículos anteriores no será necesario si mediere una norma expresa que así lo establezca y cuando:... b) Se reclamaren daños y perjuicios contra el Estado por responsabilidad contractual o extracontractual o se intentare una acción de desalojo contra él o una acción que no tramite por vía ordinaria".

112 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, *Pérez Díez, Mora c/ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social s/ empleo público*, 03/06/25. En su voto concurrente, el juez Facio fundó su rechazo a la excepción opuesta, a diferencia de las otras integrantes de la Sala, en el art. 32, inc. e) de la ley 19.549 que prevé el instituto del ritualismo inútil.

113 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, *Benítez, María Lidia c/ EN- Jefatura de Gabinete de Ministros- Agencia Nacional de Discapacidad- rescisión de contrato de empleo público s/ empleo público*, 16/04/25; Sala IV, *Abril Lucía Oferlia y otro c/ Dirección Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior s/ empleo público*, 03/06/25.

114 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, *Aranovich, Mariana Esther y otro c/ EN- PJN- EX 1273/06 s/ empleo público*, 15/10/24.

115 Ley 19549, BO 03/04/72, artículo 30: "... El reclamo versará sobre los mismos hechos y derechos que se invocarán en la eventual demanda judicial y será resuelto por el Poder Ejecutivo, o por las

... aun cuando la Ley 19.549 con la reforma de la ley 27.742 haya eliminado el segundo párrafo del art. 30 antes citado, se ha señalado que el principio de congruencia entre lo reclamado en sede administrativa y el planteo judicial sigue existiendo más allá de la supresión del nuevo texto legal, tal como sucedió en otras situaciones, como, por ejemplo, la excepción de ritualismo inútil.

A criterio de la Sala, esto es así debido a que

el principio de congruencia administrativa encuentra su fundamento en el principio de división de poderes, que exige que la demanda en esta sede verse sobre los mismos hechos y el derecho invocados al efectuar el descargo o impugnar el acto en sede administrativa. Quiere decir, que sean los mismos temas y motivos propuestos a decisión administrativa los sometidos a juzgamiento judicial...<sup>116</sup>

#### *Los recursos administrativos*

Una de las nuevas excepciones al agotamiento de la vía administrativa en el marco de la impugnación de actos administrativos es el ritualismo inútil, en los términos del artículo 23, inciso b), apartado ii) de la Ley 19549.<sup>117</sup> La Sala I aplicó este supuesto en un caso donde un migrante interpuso un recurso judicial directo contra el acto de expulsión mientras se encontraba pendiente de resolución el recurso de reconsideración en sede administrativa. Por aplicación del principio *in dubio pro actione*, la tutela judicial efectiva y la excepción de ritualismo inútil, el tribunal habilitó la instancia judicial "... teniendo en cuenta el particular contexto y el tiempo transcurrido sin que la Dirección Nacional de Migraciones se haya expedido acerca del recurso de reconsideración que dedujo el actor...".<sup>118</sup> Por otra parte, la Sala IV analizó una pretensión indemnizatoria por la terminación de un vínculo laboral, respecto de la cual se había interpuesto en sede administrativa un recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio. Si bien el tribunal consideró que el encuadre correcto debió ser el de la reclamación administrativa previa, aplicó la excepción de ritualismo inútil

---

autoridades citadas si mediere delegación de esa facultad".

116 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal Sala III, *Mencarini, Martín Alberto y otros c/ CPACF (EX 328/92/22) s/ ejercicio de la abogacía- ley 23187- art. 47, 05/02/26*. En dicho precedente se citan los siguientes trabajos: Vincenti (2025, pp. 399-400) y García Pullés (2024, p. 6).

117 Ley 19549, modificada por la Ley 27742, BO 08/07/24, artículo 23, inciso b), apartado ii): "El administrado cuyos derechos o sus intereses jurídicamente tutelados puedan verse afectados podrá impugnarlo judicialmente cuando: [...] b) En los supuestos de los sub-incisos (i) y (ii) del inciso a) será requisito previo a la impugnación judicial el agotamiento de la vía administrativa salvo que: [...] (ii) Mediare una clara conducta del Estado que haga presumible la ineficacia cierta del procedimiento, transformándolo en un ritualismo inútil".

118 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, *Jokubauskas, Tautvydas c/ EN-DNM-Ley 25.871 art. 85- EX 47544/21- Dispo 184267 s/ recurso directo DNM, 09/09/25*.

para habilitar la instancia judicial. La decisión se fundó en la posición adoptada por la propia Administración que evidenciaba la inutilidad de retrotraer la cuestión a la etapa previa, sumado a que “... la ley 27.742 contempló expresamente —tanto para la vía ‘impugnatoria’ como para la ‘reclamatoria’—, la innecesariedad de agotar la instancia administrativa previa a la judicial cuando ello constituyera un ‘ritualismo inútil’”.<sup>119</sup>

### *Pretensiones de inconstitucionalidad*

En un proceso orientado al cese de retenciones del impuesto a las ganancias sobre haberes de retiro y a la declaración de inconstitucionalidad de las normas que le daban sustento, la Sala II aplicó la excepción de ritualismo inútil del artículo 32 de la Ley 19549. El tribunal señaló que “... el control de constitucionalidad de las normas es competencia exclusiva de los jueces que integran el Poder Judicial”. Por lo tanto,

obligar a la actora a acudir a sede administrativa como requisito previo de la interposición de la demanda comporta un excesivo rigor incompatible con las reglas del debido proceso y del adecuado servicio de justicia, ello en atención a que preliminarmente debe establecerse la inconstitucionalidad o no de la norma impugnada.<sup>120</sup>

En el ámbito del Fuero Civil y Comercial Federal, ante rechazos liminares de solicitudes de cartas de ciudadanía —fundados en que, por aplicación del Decreto 366/25, la Dirección Nacional de Migraciones posee la competencia para otorgarlas en reemplazo de los jueces federales—, las Salas I y II revocaron tales decisiones. Los tribunales entendieron que

... el reconocimiento del derecho sustancial se encuentra inescindiblemente ligado al examen de constitucionalidad de las disposiciones introducidas por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 366/2025, en cuanto modificó tanto los requisitos sustanciales como el procedimiento para la obtención de la ciudadanía argentina, materia cuyo conocimiento resulta propio de la jurisdicción judicial.

De esta forma, juzgaron que lo resuelto en primera instancia era incompatible con el artículo 23, inciso b), apartado i) de la Ley 19549. En efecto, dicha cláusula

---

119 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, *Murtagian, Adriana c/ EN- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas s/ empleo público*, 09/09/25.

120 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, *Romero, Jorge Alberto y otros s/ Servicio Penitenciario Federal s/ proceso de conocimiento*, 04/11/25. La Sala no invocó la excepción al agotamiento prevista en el art. 23, inc. b), ap. (i).

... ante la improcedencia de que se decrete en sede administrativa la invalidez o inconstitucionalidad de una “norma de jerarquía legal o superior”, en los casos en que la impugnación al acto verse sobre tal vicio, exime al administrado del agotamiento de la vía administrativa.

Los magistrados reforzaron la solución con la invocación del ritualismo inútil, en tanto

... remitir al peticionario a la tramitación ante la Dirección Nacional de Migraciones —cuando la procedencia misma de su solicitud se encuentra condicionada por la validez constitucional de la normativa aplicable— importaría someterlo a un derrotero procedimental carente de aptitud para resolver la cuestión sustancial debatida, configurando un supuesto de ritualismo incompatible con una tutela judicial efectiva.<sup>121</sup>

#### *La denuncia de ilegitimidad*

En el marco de una discusión sobre la firmeza de un acto de expulsión en una medida de retención, la Sala II aplicó la nueva redacción del instituto de la denuncia de ilegitimidad del artículo 1, inciso h) de la Ley 19549. Como novedad, la reforma introduce un plazo de 180 días desde la notificación del acto como parámetro para determinar si se excedieron las pautas temporales razonables. Si el particular impugna el acto de manera posterior a ese plazo, se interpreta que medió un abandono voluntario del derecho. De esta manera, el tribunal, tras convalidar la notificación del acto de expulsión, sostuvo que este se encontraba firme bajo los términos del artículo 1, inciso h), dado que “... a la fecha de presentación de los recursos... transcurrieron más de ciento ochenta días desde que fue notificada [la disposición] que el migrante intentó recurrir”.<sup>122</sup>

En otro orden de cosas, la Sala V confirmó la suspensión de la retención dictada en primera instancia debido a que el recurso administrativo contra el acto de expulsión no había sido resuelto por la autoridad competente. Para ello, el tribunal consideró que

... no obsta a la solución que aquí se propicia la invocación de la nueva regulación que en materia de denuncia de ilegitimidad ha efectuado la Ley 27742 [...] en cuanto fijó un plazo máximo de 180 días a contar desde la notificación del

121 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, *Spasibo, Denis s/ solicitud de carta de ciudadanía*, 23/06/26; Sala II, *Platonenka, Darya s/ solicitud de carta de ciudadanía*, 23/04/26.

122 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, *DNM c/ Gonzales, Alfredo Sebastián- Expte 113127/10 Disp 55568/24 s/ medida de retención*, 10/06/25.

acto para considerar excedidas “razonables pautas temporales” para, con ello, exceptuar la consideración como denuncia de ilegitimidad del recurso interpuesto fuera de plazo [...] Ello es así dado que, eventualmente [...], “el órgano que hubiera debido resolver el recurso” [...] no se ha expedido.<sup>123</sup>

### *Las formas empresariales del Estado*

El artículo 1 de la Ley 19549, en su actual redacción, excluye de su ámbito de aplicación

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.<sup>124</sup>

Dicha exclusión genera ciertos interrogantes sobre el agotamiento de la vía que las distintas Salas del Fuero comenzaron a responder.

Así, la Sala I, por mayoría de los votos de las juezas Heiland y Do Pico, puntualizó que

la especial naturaleza de estos tipos societarios diagramados instrumentalmente y de antemano por el Estado bajo formas jurídicas privadas, hizo a la existencia de regímenes jurídicos heterogéneos que entrelazaron la aplicación simultánea de normas de derecho público y derecho privado, con preponderancia de uno u otro, según el caso. Situación que parece hoy receptar la ley 27.742.

De allí que, al resolver una excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa, la desestimó con fundamento en que la representación estatal no pudo explicar por qué entendía aplicable e incumplido el artículo 30 de la Ley 19549, sumado a que de las actuaciones surgía un intercambio epistolar suficiente para cumplir la finalidad de dicha norma. Más concluyente fue el voto concurrente del juez Facio, quien sostuvo que, en virtud de las modificaciones de la Ley 27742 sobre el artículo 1° de la Ley 19549, “los requisitos allí previstos y en su decreto reglamentario para habilitar la instancia judicial no son aplicables”.<sup>125</sup>

123 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, DNM c/ Vera Gómez, David Edgar- Expte 179723/23 Disp 1460/24 s/ medida de retención, 13/11/25.

124 Ley 19549, modificada por la Ley 27742, BO 08/07/24, artículo 1.

125 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, Emelec SA c/ Operadora Ferroviaria SE s/ proceso de conocimiento, 11/02/25; Maqchin Rioplatense SA c/ Operadora Ferroviaria SE s/ contrato administrativo, 23/12/24.

Por su parte, la Sala IV rechazó una excepción de falta de agotamiento de la instancia administrativa interpuesta por una sociedad del Estado. Para ello, sostuvo la inaplicabilidad de las disposiciones de la Ley 19549 según lo previsto en el artículo 7 de la Ley 26.352, el entonces vigente artículo 6 de la Ley 20.705 y el artículo 1 de la Ley 19549, sumado "... a la irrazonabilidad e impertinencia de exigir el agotamiento de la vía administrativa en el marco de un proceso de ejecución".<sup>126</sup>

*Los actos administrativos emitidos con posterioridad al dictado de la sentencia definitiva y firme*  
El artículo 23, inciso b), apartado iv) de la Ley 19549 prevé una nueva excepción al agotamiento de la vía administrativa respecto de aquellos actos emitidos en relación con la materia de un proceso judicial con posterioridad al dictado de una sentencia definitiva y firme. En esos supuestos, tales actos pueden ser impugnados de forma directa en el procedimiento de ejecución de sentencia.

En cumplimiento de esta nueva prescripción, en un caso donde se ordenó un plazo de 60 días hábiles administrativos para resolver trámites de solicitudes de compensaciones, la Sala IV anticipó que "... cualquier cuestionamiento del acto que se ordena emitir estará exento de impugnación en sede administrativa y debería cuestionarse directamente en el correspondiente incidente de ejecución de sentencia".<sup>127</sup> De allí que esta Sala revocara la resolución de un juez de grado que había considerado precluida la posibilidad de la actora de impugnar el acto dictado en cumplimiento de la manda judicial, por resultar contraria a la garantía del debido proceso y al derecho de defensa. Asimismo, en el mismo pronunciamiento, ordenó dictar un nuevo acto y aclaró que el Estado nacional debe omitir la reedición de requisitos de admisibilidad formal ya revocados.<sup>128</sup>

La misma tesitura adoptó la Sala I frente a un planteo de la representación es-

126 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, *Talleres Trama SA c/ Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado s/ proceso de ejecución*, 24/09/24.

127 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, *Pavón Arriba Cereales SA c/ EN- M Economía- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y otro s/ proceso de conocimiento*, 11/11/25; *Masat, Ariel Fabián c/ EN- M Agricultura, Ganadería y Pesca- Dirección Nacional de Control Comercial Agropecuaria s/ proceso de conocimiento*, 26/06/25; *Aceitera General Deheza SA c/ EN- M Agricultura, Ganadería y Pesca s/ proceso de conocimiento*, 13/03/25.

128 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, *Morixe Hermanos SA c/ EN- M Economía- Mercado Interno- Noviembre 2010 Enero 2011 y otro s/ proceso de conocimiento*, 19/08/25. Distinta solución fue adoptada por la Sala III, ya que, en vez de ordenar el dictado de un nuevo acto administrativo, tratándose del cuestionamiento legal de un acto administrativo dictado en relación con lo que era materia del proceso judicial y con posterioridad al dictado de la sentencia definitiva y firme y para evitar una nueva demora potencialmente frustratoria de derechos constitucionales, juzgo conveniente "avanzar en un pronunciamiento que trate concretamente la petición de compensación formulada por la actora a partir del cumplimiento o no de los recaudos establecidos" (CNACAF, Sala III, *Morixe Hermanos SA c/ En- UCESCI- Disp 13/11 s/ proceso de conocimiento*, 05/12/24).

tatal, según el cual la manda de la sentencia firme ya se encontraba cumplida y, por ende, el cuestionamiento de la contraparte excedía el marco del litigio. De conformidad con el artículo 23, inciso b), apartado iv) de la Ley 19549 invocado por la parte accionante, el tribunal concluyó que la pretensión actoral "... se encuentra inescindiblemente unida al cumplimiento de la sentencia dictada por esta sala".<sup>129</sup> En consecuencia, revocó el pronunciamiento de grado por resultar incompatible con la garantía de la tutela judicial efectiva.

Se trae a colación, ahora, un caso donde el juez de grado admitió el recurso judicial directo de un migrante y, en consecuencia, condenó a la accionada a dictar un nuevo acto administrativo de conformidad con los términos del pronunciamiento emitido. Con posterioridad, el actor solicitó que se intimara a la Dirección Nacional de Migraciones a expedir en su favor una residencia precaria y a dictar un nuevo acto, bajo el argumento de que la disposición acompañada por la demandada tras la sentencia no cumplía con los lineamientos fijados. El magistrado de primera instancia rechazó la petición en los términos del artículo 166 del CPCCN.<sup>130</sup> Al respecto, consideró que el dictado del nuevo acto administrativo agotaba el cumplimiento de la sentencia definitiva, sin que ello implicara habilitar un nuevo juicio sobre su validez ni clausurar las vías judiciales y administrativas disponibles para el interesado. De este modo, concluyó que el análisis de los vicios del nuevo acto significaría soslayar el objeto del proceso. Apelada dicha resolución, la Sala II, en línea con el artículo 23, inciso b), apartado iv) de la Ley 19549, dio la razón al apelante y modificó el pronunciamiento de grado "... en el sentido de que corresponde en el marco de estas actuaciones examinar si la disposición aportada por la demandada se ajusta a las decisiones adoptadas en la causa".<sup>131</sup>

En sentido contrario, en un expediente donde la parte accionante requería —por invocación del artículo 23, inciso b), apartado iv)— que se determinara judicialmente la compensación ante la omisión administrativa ilegítima de hacerlo, el juez de grado ordenó en su lugar la emisión de un nuevo acto para que la autoridad resolviera lo que estimara corresponder. Apelada la sentencia bajo el argumento de que el magistrado desconoció el marco de la Ley Bases, la Sala I descartó los planteos de la recurrente relativos al artículo 23, inciso b), apartado iv), ya que

129 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, *Torres Molina, Ester del Valle c/ EN- M Justicia DDHH- DNRPACP s/ proceso de conocimiento*, 03/07/25.

130 Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, BO 27/08/1981, artículo 166: "Pronunciada la sentencia, concluirá la competencia del juez respecto del objeto del juicio y no podrá sustituirla o modificarla".

131 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, *Jianhong, Zhuo c/ EN- M Interior OP y V- DNM s/ recurso directo DNM*, 01/11/24.

... con dicha reforma se libera al particular de la necesidad de agotar la vía administrativa en aquellos supuestos donde se cuestione judicialmente un acto administrativo emitido con posterioridad al dictado de una “sentencia definitiva y firme”, debiendo impugnarse “directamente en el procedimiento de ejecución de sentencia” [...] Este presupuesto [...] aquí no se configura, ya que se requiere, claramente, de una decisión de la administración sobre la pretensión de la firma actora.<sup>132</sup>

#### *El recurso de revisión*

El recurso de revisión, antes previsto en el artículo 22 de la Ley 19549 y actualmente desplazado al artículo 100 del Decreto reglamentario 695/24, fue objeto de tratamiento por la Sala IV. El caso versó sobre una solicitud de levantamiento de una orden de retención motivada por la interposición de dicho recurso para reevaluar la expulsión de un migrante dispuesta veinte años atrás. A partir de una interpretación restrictiva del instituto, debido a su carácter excepcional por afectar la estabilidad de los actos administrativos, el tribunal descartó su procedencia por no encuadrar en ninguno de los supuestos taxativamente previstos en el artículo 100 del Decreto 695/24. Asimismo, consideró que

... por tratarse la expulsión de un acto “recurrido” en diversas oportunidades, los fundamentos de esas presentaciones “deben haber sido diferentes a los que se esgrimen en el pedido de revisión” [...] una solución contraria que confiera a la “revisión” un efecto idéntico, en los hechos, al del procedimiento recursivo general contemplado en las leyes 25.871 y 19.549 significaría (además de dar a la ley un alcance que no tiene) tanto como admitir la posibilidad de un replanteo —prácticamente ad infinitum— de cuestiones ya resueltas (por encima incluso de los plazos más largos de prescripción legal), minando de tal modo no sólo la estabilidad de las decisiones administrativas y judiciales, sino principios fundamentales de nuestro ordenamiento, como el de seguridad jurídica.<sup>133</sup>

#### **4. Conclusión**

La Ley 27742 aporta valiosas herramientas técnicas que dotan de mayor previsibilidad al procedimiento y al proceso administrativo nacional, un avance que la juris-

132 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, *Morixe Hermanos SA c/ Ministerio de Hacienda y Finanzas s/ proceso de conocimiento*, 08/06/26.

133 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, *EN-DNM c/ Rivadeneyra Justo, Víctor Omar s/ medidas de retención*, 23/09/25. Allí se cita como doctrina Pozo Gowland et al. (2012, pp. 512 y ss.).

prudencia ha venido consolidando en favor de una tutela administrativa y judicial efectiva. Sin embargo, el marcado talante principialista de la norma proyecta incertidumbres debilitantes sobre el sistema jurídico al sustituir la certeza de las reglas por estándares abiertos e indeterminados, lo que, en definitiva, transfiere la valoración normativa al momento posterior del litigio y expone a la ciudadanía a posibles criterios interpretativos dispares.

A su vez, este enfoque conlleva el riesgo de trasladar el juzgamiento de oportunidad, mérito o conveniencia hacia la sede judicial, desnaturalizando el principio de distinción de los poderes. Por ello, el desafío central de la reforma reside, como no es nuevo,<sup>134</sup> en alcanzar un equilibrio adecuado entre las garantías de los particulares y la eficacia de la gestión pública, evitando que las restricciones (legítimas) al ejercicio de la función administrativa devengan en una indebida intrusión judicial sobre las decisiones administrativas.

## Bibliografía

- Alberdi, J. B. (2017). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Biblioteca del Congreso de la Nación, Buenos Aires.
- Barnes, J. (2011). Tres generaciones del procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, (67), 77-108. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=533656148005>
- Canda, F. O. (2024). Principios fundamentales del procedimiento administrativo en la LNPA reformada según la Ley de Bases. En Alonso Regueira, E. (Ed.), *Bases para la libertad en el derecho administrativo argentino* (Tomo Amarillo, pp. 61-87). Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Cassagne, J. C. (2021). *Los grandes principios del derecho público (constitucional y administrativo)* (2ª ed.). Rubinzal Culzoni.
- Cassagne, J. C. (2024). *Curso de Derecho Administrativo* (14ª ed., Tomo 1). La Ley.
- Cassagne, J. C. y Perrino, P. (2024). *El acto administrativo en la Ley de Bases*. La Ley.
- Comadira, J. R. (Coord.). (2013). *Curso de Derecho Administrativo* (Tomo I). Abeledo Perrot.
- Durand, J. C. (2024). Un primer análisis de las modificaciones a la LNPA sobre cuestiones varias en materia de “caducidad” y “prescripción” de acciones y derechos. En Alonso Regueira, E. (Ed.), *Bases para la libertad en el derecho administrativo argentino* (Tomo Blanco, pp. 243-264). Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

---

134 Enseñaba Comadira (2013) que “la característica central del régimen jurídico de la función administrativa y, en consecuencia, del derecho administrativo, es su *exorbitancia*... que, bien entendida, está alejada de construcciones autoritarias o insolidarias y que concibe el derecho administrativo como un instrumento equilibrado, orientado no sólo a la debida protección de los intereses individuales sino, también, a la adecuada preservación de las prerrogativas públicas” (p. 6).

- Dworkin, R. (2007). *La justicia con toga*. Marcial Pons.
- Forsthoff, E. (1958). *Tratado de derecho administrativo*. Instituto de Estudios Políticos.
- García Pullés, F. (13 de noviembre de 2024). La habilitación de la instancia en la Ley de Procedimiento Administrativo reformada. *La Ley*.
- Hamilton, A. (2010). El Federalista N° 70. En Hamilton A., Madison J. y Jay J., *El Federalista* (pp. 297-303). Fondo de Cultura Económica.
- Kaplow L. (1992). Rules Versus Standards: An Economic Analysis. *Duke Law Journal*, (42), 557-629. <https://scholarship.law.duke.edu/dlj/vol42/iss3/2>
- Landis, J. M. (1951). *El poder administrativo*. Depalma, Buenos Aires.
- Mairal, H. A. y Veramendi, E. V. (12 de julio de 2024). La Reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos. *La Ley*.
- Maurer, H. (2011). *Derecho administrativo*. Parte General. Marcial Pons.
- Muratorio, J. I. (2025). La reforma del procedimiento administrativo. En Confalonieri (h), Juan Ángel (Dir.), *Reforma laboral y del procedimiento administrativo* (pp. 485-522). La Ley.
- Pozo Gowland, H. M., Halperín, D. A., Aguilar Valdez, O. R., Lima, F. J., y Canosa, A. N. (2012). *Procedimiento Administrativo* (Tomo III). La Ley.
- Rüthers, B. (2020). *La revolución secreta. Del Estado de derecho al Estado judicial. Un ensayo sobre Constitución y método*. Marcial Pons.
- Sammartino, P. M. E. (2025). Amparo y Administración. Amparo frente a actos y omisiones de la Administración (2ª ed., Tomo I). La Ley.
- Scalia, A. (1989). The Rule of Law as a Law of Rules. *University of Chicago Law Review*, 56(4), Article 1. <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol56/iss4/1>
- Scalia, A. (1989). Originalism: The Lesser Evil. *University of Cincinnati Law Review*, 57, 849-865.
- Schmitt, C. (2015). Posiciones ante el derecho. (Trad. y ed. M. Herrero). Tecnos.
- Sunstein, C. R. (1995). Problems with Rules. *California Law Review*, (83), 953-1026.
- Treacy, G. F. (2024). El ámbito de aplicación de la LPA luego de las reformas de la Ley de Bases. En Alonso Regueira, E. (Ed.), *Bases para la libertad en el derecho administrativo argentino* (Tomo Celeste, pp. 211-234). Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Vermeule, A. (2006). *Judging Under Uncertainty: An Institutional Theory of Legal Interpretation*. Harvard University Press.
- Vincenti, R. W. (2025). Reformas de la ley bases en materia de reclamo administrativo previo. En Alonso Regueira, E. (Ed.), *Bases para la libertad en el Derecho administrativo argentino* (Tomo Celeste, pp. 393-407). Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

## Roles de autoría y conflicto de intereses

El autor manifiesta que cumplió todos los roles de autoría del presente artículo y declara no poseer conflicto de interés alguno.

