

ÍNDICE

<i>Prólogo</i>	27
<i>Abreviaturas utilizadas</i>	29

INTRODUCCIÓN

1. La Ley 27.742 de “Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos” y la reforma a la ley 19.549. El dec. 695/24	31
2. Emergencia y procedimiento administrativo.	32
2.1. Las normas federales de procedimiento administrativo en la actualidad.	35
3. Vigencia y eficacia temporal de las reformas introducidas en la LNPA.	37
4. Una reforma que va más allá de la emergencia ...	38

PARTE PRIMERA

LA TUTELA ADMINISTRATIVA EFECTIVA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

I. <i>El procedimiento administrativo y su regulación constitucional, legal y reglamentaria</i>	43
1. El procedimiento administrativo nacional.	43
2. El procedimiento administrativo y su regulación constitucional, legal y reglamentaria.	50

2.1. El interés público y la construcción del derecho administrativo como régimen jurídico exorbitante	52
2.1.1. El interés público frente al derecho subjetivo	52
3. Aproximación al procedimiento administrativo: garantía de los particulares y prerrogativa de la Administración	58
3.1. El concepto histórico de procedimiento administrativo	64
3.1.1. El concepto actual de procedimiento administrativo	65
3.2. El procedimiento administrativo dentro del derecho administrativo como régimen exorbitante	67
4. Procedimiento administrativo constitutivo o de formación de la voluntad administrativa en ejercicio de la función administrativa	71
5. Procedimiento administrativo reclamatorio y recursivo	73
6. Procedimiento administrativo y derecho de acceso a la información pública	74
II. <i>El debido proceso y el derecho a la tutela judicial efectiva</i>	77
1. Introducción	77
2. Debido proceso y acceso a la jurisdicción en la Argentina. La efectividad de la tutela judicial como principio rector de su interpretación y aplicación	82
2.1. Debido proceso, tutela judicial efectiva y derecho humano a la jurisdicción	82
2.2. El debido proceso y el bloque de convencionalidad	85

2.3. Consolidación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Contenido y alcances	86
3. El debido proceso en el marco del derecho a la tutela judicial efectiva. Su alcance en los términos de la CADH.	88
3.1. Tutela administrativa efectiva en la jurisprudencia de la Corte IDH	95
III. La tutela administrativa efectiva de los derechos fundamentales.	99
1. Introducción.	99
2. Sujetos que merecen una preferente tutela o protección por parte del Estado	111
3. Los desafíos del Estado en el siglo XXI. La ONU y la agenda 2030.	117
4. El concepto de procedimiento administrativo en el marco del paradigma de la tutela efectiva de los derechos fundamentales	121
5. El derecho a la tutela administrativa efectiva. Impacto en el procedimiento administrativo	122
5.1. La jurisprudencia de la Corte IDH y la tutela administrativa efectiva	127
6. Hacia una transformación del procedimiento administrativo	128
IV. Función administrativa y servicio público. El usuario de los servicios públicos prestados por la Administración .	131
1. El concepto de función administrativa.	131
2. La función administrativa como actividad de protección y tutela de bienes y cometidos públicos. La Administración y el bien común.	137
2.1. La organización interna del aparato estatal que presta funciones administrativas	141

2.2. La Administración que presta servicios	142
3. Clasificación de la función administrativa	143
3.1. Las funciones materialmente legislativas o normativas de la Administración	146
3.2. Las funciones materialmente jurisdiccionales de la Administración	147
4. Ámbito de aplicación de la LNPA y concepto de fun- ción administrativa	158
4.1. El concepto de función administrativa vertido en el art. 1º de la LNPA	161
4.1.1. La tesis subjetiva u orgánica	162
4.1.2. La tesis material o sustancial	163
4.1.3. Las tesis subjetivas y objetivas combi- nadas	165
5. Función administrativa y servicio público	165
5.1. Los ámbitos conceptuales del servicio público receptados en la Constitución Nacional	165
5.1.1. Servicios públicos generales en el marco constitucional	166
5.1.2. Los servicios públicos administrativos en el dec. 229/00	169
6. El usuario de los servicios prestados por la Adminis- tración	175
6.1. El usuario de servicios públicos generales ad- ministrativos	175
6.2. El usuario de servicios públicos económicos prestados por órganos de la Administración o empresas públicas	178
6.2.1. Reestatización de la prestación de ser- vicios públicos privatizados	178
6.2.2. Derechos y garantías de los usuarios de los servicios prestados por la Adminis- tración	179

PARTE SEGUNDA

**RÉGIMEN DE LA LEY NACIONAL
DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
19.549 Y SUS NORMAS COMPLEMENTARIAS**

V. <i>Ámbito de aplicación. Arts. 1º y 2º de la LNPA.</i>	185
1. Arts. 1º y 2º de la ley 19.549	185
2. Introducción	186
3. <i>Ámbito de aplicación de la LNPA y concepto de función administrativa</i>	187
3.1. Aplicación directa de la LNPA	189
3.2. Aplicación supletoria de la LNPA	194
3.2.1. En general sobre la aplicación supletoria de la LNPA	194
3.2.2. La aplicación supletoria de la LNPA conforme la reforma introducida por la ley 27.742	196
3.3. Las relaciones interadministrativas e intragánicas. Su exclusión del ámbito de aplicación de la LNPA. La ley 19.983	211
3.3.1. Reclamos administrativos pecuniarios de carácter intraadministrativo o interorgánico	213
3.3.2. Los organismos o entes interjurisdiccionales	215
4. Descentralización administrativa. Alcance en la LNPA	216
4.1. Sobre la descentralización administrativa como técnica de distribución de competencias	216
4.1.1. La intervención de entes administrativos por parte del Poder Ejecutivo	219
4.2. Criterio general de interpretación del ámbito de aplicación de la LNPA en materia de descentralización administrativa	222

4.3. Empresas y sociedades del Estado y demás sujetos de derecho privado que desarrollan funciones administrativas o prestan servicios públicos .	224
4.3.1. Organización estatal y prestación de servicios públicos nacionales.	225
4.4. El sector público nacional	226
4.5. Las personas públicas no estatales. Empresas y sociedades del Estado y demás sujetos de derecho privado que desarrollan funciones administrativas o prestan servicios públicos	228
VI. Principios y requisitos del procedimiento administrativo.	
Art. 1º bis de la LNPA.	235
1. Art. 1º bis de la ley 19.549	235
2. Introducción.	240
3. Principios y requisitos generales del procedimiento administrativo.	243
3.1. Las partes en el procedimiento administrativo. La legitimación activa	243
3.2. La legitimación activa en el procedimiento administrativo	247
3.3. Los terceros afectados o concernidos.	250
4. Los principios generales del procedimiento administrativo	252
4.1. Debido proceso y tutela administrativa efectiva	252
4.2. Requisitos generales y principios del procedimiento administrativo: instrucción e impulsión de oficio; verdad material; celeridad, economía, sencillez, eficacia y eficiencia en los trámites. Gratuidad	255
4.2.1. La representación y el patrocinio letrado de los particulares en las actuaciones administrativas	256
4.2.2. Principio de imparcialidad	262

4.2.3. Principio de transparencia en los procedimientos y la toma de decisiones. . . .	264
4.3. Otros principios generales del derecho que debe observar la Administración. La actuación de “buena fe”; la protección de la confianza legítima; el principio de seguridad jurídica; la prohibición de dañar a otro; la razonabilidad y proporcionalidad; la interdicción del enriquecimiento sin causa	267
4.4. Los plazos y el tiempo en el procedimiento administrativo	273
5. La denuncia de ilegitimidad en el régimen de la LNPA	276
5.1. Obligaciones de la Administración y derechos de los particulares en el marco de una denuncia de ilegitimidad	281
VII. La competencia y los principios jurídicos de la organización administrativa. Arts. 3º, 4º, 5º y 6º de la LNPA . . .	293
1. Arts. 3º, 4º, 5º y 6º de la ley 19.549	293
2. La competencia y los principios jurídicos de la organización administrativa. La imputación de los actos al Estado	294
3. El órgano estatal	295
3.1. La imputación de los hechos y actos ejecutados por los funcionarios públicos al Estado. La responsabilidad civil del Estado.	297
3.2. Responsabilidad civil del Estado y teoría del órgano	300
4. Sobre la competencia de los órganos de la Administración	303
4.1. Las potestades regladas y discrecionales	307
4.1.1. Las potestades regladas y discrecionales en la jurisprudencia de la Corte Suprema.	312

4.2. Competencia en razón de la materia	315
4.3. Competencia en razón del grado	315
5. Delegación, sustitución y avocación. Alteraciones en el ejercicio de la competencia	316
6. Los principios jurídicos de la organización administrativa	322
6.1. Jerarquía	322
6.2. Concentración y desconcentración	324
VIII. Validez y eficacia del acto administrativo. Arts. 7º, 8º, 8º bis y 11 de la LNPA.	327
1. Arts. 7º y 8º de la ley 19.549	327
2. Introducción.	328
3. Régimen jurídico del acto administrativo. Elementos y requisitos esenciales.	330
3.1. Concepto de acto administrativo.	330
3.1.1. Actos administrativos colectivos o acumulativos, pluriindividuales, complejos e institucionales.	333
3.2. Contratos y actos administrativos de alcance generales.	338
3.2.1. Los contratos administrativos.	338
3.2.2. Los actos administrativos de alcance general. Los reglamentos	341
3.3. Clasificación de los actos administrativos	349
3.3.1. Actos definitivos y que causan estado.	349
4. Los elementos esenciales del acto administrativo.	353
4.1. Los elementos competencia, causa y motivación	353
4.1.1. La competencia en el acto administrativo	354
4.1.2. La causa del acto administrativo	355
4.2. La motivación del acto administrativo	362

4.3. El objeto y la finalidad del acto administrativo	366
4.4. El procedimiento como elemento del acto administrativo	367
4.5. La forma del acto administrativo	370
4.5.1. El acto administrativo y la Inteligencia Artificial: la actividad administrativa automatizada	372
5. Art. 8° bis de la ley 19.549	375
6. Introducción.	375
7. El acceso a la información pública y derechos de participación. El procedimiento previo para el acceso a la información adecuada, veraz e imparcial para usuarios y consumidores.	376
7.1. El art. 8° bis de la LNPA y la participación de usuarios y consumidores	377
7.2. La recepción del derecho de acceso a la información pública en los tratados internacionales de derechos humanos	379
7.3. Acceso a la información de los usuarios de servicios públicos. Las audiencias públicas.	380
7.4. Acceso a la información en el dec. 1172/03 y la ley 27.275. Los prestadores de servicios públicos	385
7.5. El estatuto jurídico del usuario y la cuestión tarifaria	387
7.6. Participación de usuarios en forma individual o colectiva	389
8. Eficacia del acto administrativo.	391
8.1. Art. 11 de la ley 19.549	391
9. Introducción.	391
10. Publicidad y eficacia de los actos administrativos. Tipos de publicidad requerida por las normas de procedimiento administrativo para actos administrativos individuales y generales	392

10.1. Régimen de las notificaciones en la LNPA y el dec. 1759/72 (t.o. 2017)	394
IX. Efectos del acto administrativo: ejecutoriedad y retroactividad. Arts. 12 y 13 de la LNPA	397
1. Arts. 12 y 13 de la ley 19.549	397
2. Introducción	398
2.1. Las reformas introducidas al art. 17 de la LNPA y su impacto en materia de suspensión de efectos del acto administrativo	398
3. Presunción de legitimidad y ejecutoriedad del acto administrativo	399
3.1. El régimen de ejecutoriedad del acto administrativo en el art. 12 de la LNPA	408
3.1.1. La suspensión de los efectos del acto administrativo en los arts. 12 y 17 de la LNPA	411
3.2. Ejecución forzada de los actos administrativos a instancia de los particulares	413
3.3. Suspensión de los efectos del acto administrativo	416
3.4. Suspensión del acto administrativo y deber de prevención del daño	420
4. El acto administrativo y la retroactividad de sus efectos	423
X. Extinción del acto administrativo por ilegitimidad o razones de oportunidad, mérito y conveniencia. Arts. 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de la LNPA	427
1. Arts. 14, 15, 17 y 18 de la ley 19.549	427
2. Introducción	429
3. Régimen de invalidez del acto administrativo	432
3.1. El régimen de nulidades en la LNPA	434

3.2. Las reformas introducidas al régimen de nulidades de la LNPA por parte de la ley 27.742 .	436
3.2.1. La nulidad absoluta e insanable	436
3.2.2. Los actos anulables	443
4. Presunción de legalidad y acto administrativo regular	447
4.1. La cosa juzgada administrativa	448
5. El acto administrativo y su revocación en sede administrativa	450
5.1. El conocimiento del vicio y el dolo del particular	463
6. La acción de lesividad	466
7. La potestad estatal para revocar unilateralmente actos administrativos por razones de oportunidad, mérito y conveniencia	468
7.1. El alcance de la reparación y compensación del daño causado a particulares por el ejercicio lícito de potestades públicas	475
7.1.1. Expropiación	476
7.1.2. Actos y contratos administrativos.	477
7.1.3. La responsabilidad del Estado por su actividad lícita o legítima en la ley 26.944	480
7.1.4. El caso de los contratos administrativos	484
7.2. Recepción y aplicación de la doctrina de la Corte IDH por parte de la Corte Suprema. El art. 21 de la CADH	489
8. Revocación de los actos administrativos otorgados válida y expresamente a título precario en la LNPA	492
8.1. La aceptación de la precariedad	496
8.2. La mutabilidad del acto por su condición de precario	497

8.3. La necesidad de motivar la revocación de un acto otorgado a título precario.	498
9. Derogación o reemplazo de actos administrativos de alcance general	501
10. La revocación unilateral del acto administrativo por caducidad	503
11. Saneamiento y conversión del acto administrativo.	505
11.1. Arts. 19 y 20 de la ley 19.549	505
12. Régimen del saneamiento y conversión del acto administrativo.	506
XI. Las vías de hecho administrativas. Art. 9º de la LNPA .	507
1. Art. 9º de la ley 19.549	507
2. Introducción.	507
3. Los hechos administrativos	508
4. Las vías de hecho administrativas.	509
XII. Silencio administrativo y amparo por mora. Arts. 10, 28 y 29 de la LNPA.	513
1. Arts. 10, 28 y 29 de la Ley 19.549	513
2. Introducción.	515
3. El silencio de la Administración y el amparo por mora en la LNPA	517
3.1. El silencio administrativo como garantía.	517
3.2. El silencio administrativo del art. 10, inc. a) de la LNPA	522
3.3. El silencio “positivo” del art. 10, inc. b) de la LNPA	527
3.3.1. Reglamentación del silencio positivo por el dec. 695/24	530
4. El amparo por mora del art. 28 de la LNPA	534

XIII. Régimen de prescripción y caducidad. Arts. 22, 23, inc. e), 25, 25 bis, 26, 27 y 31 de la LNPA	539
1. Título III y arts. 22, 23, inc. e), 25, 25 bis, 26, 27 y 31 de la ley 19.549	539
2. Introducción.	541
3. El derecho administrativo y los plazos de prescripción y caducidad. La cuestión de la competencia nacional o local para su fijación.	545
3.1. La prescripción de los derechos y las acciones. Su aplicación en el procedimiento administrativo	561
3.2. Los principios y reglas en materia de prescripción y caducidad receptados en la LNPA. Las normas de aplicación supletoria	565
3.2.1. Suspensión e interrupción de la prescripción en sede administrativa. Criterio general y supuestos especiales	568
3.2.2. Efectos de la interposición de reclamos administrativos	574
3.2.3. El caso de las demandas por vía de acción o de recurso	579
3.2.4. La prescripción de los créditos de la Administración contra los particulares	581
3.2.5. Interrupción de la prescripción por reconocimiento tácito. Renuncia de la prescripción operada	581
3.2.6. Conclusiones en materia de peticiones, denuncias, recursos y reclamos administrativos	584
3.2.7. La prescripción en los procedimientos administrativos sancionatorios.	590
4. Plazos de caducidad para demandar al Estado.	596
4.1. Caducidad, prescripción. Legislación de fondo y normas administrativas	607
4.2. El art. 25 de la LNPA en la jurisprudencia nacional	615

4.3. Legalidad y razonabilidad del plazo de caducidad	620
4.4. Conclusiones en torno a los plazos de caducidad en el marco de la LNPA.....	625

XIV. Régimen de impugnación recursiva y reclamatoria contra actos administrativos y reglamentos. LNPA y el dec. 1759/72 (t.o. 2017).....	629
1. Introducción.....	629
2. Los recursos administrativos. Aspectos generales. Concepto	630
3. Recursos administrativos, meras reclamaciones y denuncias.....	631
4. Naturaleza jurídica y caracteres de los recursos administrativos	632
5. El recurso administrativo como presupuesto procesal.....	632
6. Clasificación de los recursos administrativos	633
7. Presupuestos comunes de los recursos administrativos	633
7.1. Los sujetos intervinientes en los recursos administrativos	633
7.2. El objeto de los recursos administrativos	634
8. Requisitos formales y sustanciales exigidos para la interposición de recursos administrativos.....	636
9. Los efectos de los recursos administrativos.....	636
10. El límite de la reformatio <i>in pejus</i>	637
11. El procedimiento recursivo en la LNPA y el dec. 1759/72 (t.o. 2017).....	645
11.1. Recurso de reconsideración	645
11.2. Recurso jerárquico	647
11.3. Recurso de alzada	648
11.4. Recurso de revisión	650

12. Otras vías administrativas. Queja, rectificación de errores materiales y aclaratoria.....	652
12.1. Queja.....	652
12.2. Rectificación de errores materiales.....	653
12.3. Aclaratoria.....	653
13. El reclamo impropio.....	654
XV. Régimen de impugnación judicial de los actos administrativos y los reglamentos. Agotamiento previo de la vía administrativa. Arts. 23, 24, 25, 30, 31 y 32 de la LNPA	659
1. Régimen de impugnación judicial de actos administrativos y reglamentos.....	659
2. Arts. 23, 24, 25, 30, 31 y 32 de la ley 19.549.....	663
3. Introducción.....	666
4. El agotamiento de la instancia administrativa previa y la habilitación de instancia contencioso administrativa.....	671
4.1. Agotamiento de la vía administrativa en la LNPA. Habilitación de la instancia contencioso administrativa.....	678
4.1.1. Vía impugnatoria o recursiva.....	678
4.1.2. El reclamo impropio.....	679
4.1.3. Vía reclamatoria.....	680
4.1.4. Agotamiento de la vía administrativa en el caso de los contratos administrativos	681
4.2. Condiciones para la constitucionalidad de la vía administrativa previa. La reglamentación razonable del derecho de defensa en juicio...	688
4.2.1. Sobre el agotamiento de la vía administrativa previa en particular.....	691
5. Plazos para deducir la demanda o recurso contencioso administrativo. Remisión.....	694
6. Las pretensiones procesales en el contencioso administrativo.....	694

6.1. La acción contencioso-administrativa	694
6.2. El amparo y el contencioso administrativo. . .	697
6.3. Otras acciones	703
6.3.1. Acciones declarativas de certeza.	703
6.3.2. Acciones de repetición	704
6.3.3. Acciones iniciadas por el Estado	704
<i>Bibliografía</i>	707