Buenos Aires, Argentina **Lunes 7 de septiembre de 2026**

AÑO XC N.º 165 | TOMO LA LEY, 2026-E | ISSN 0024-1636 - RNPI 5074180

LA LEY diario

Director **Fulvio G. Santarelli**

Doctrina

Las vías administrativas en los conflictos de contratistas con el Estado nacional

Las reformas a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos por la Ley de Bases

Nota a fallo

20

El acatamiento de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y su consolidación reciente

Sergio Mario Barotto



Pablo E. Perrino

Abogado (UNLP). Socio en Cassagne Abogados. Posgrado en Derecho Administrativo en la Facultad de Ciencias Jurídicas y de la Administración (Univ. de San Pablo CEU de Madrid). Profesor de grado y posgrado (UNL) y de Maestrías en Derecho Administrativo (Univ. Austral - UCA - UNC - Univ. Nacional de la Patagonia San Juan Bosco - Escuela de Abogados del Estadio ECAE). Profesor de la Carrera de Especialización Derecho Administrativo (UNNE). Profesor invitado en la Maestría en Derecho del Estado con énfasis en regulación minera, petrolera y energética (Univ. del Externado, de Bogotá, Colombia).

Sumario: I. Presentación del tema. — II. Los principios fundamentales del procedimiento y el régimen de vías previas administrativas. — III. Primer escenario: el reclamo de cumplimiento de obligaciones contractuales. — IV. Segundo escenario: la pretensión resarcitoria por responsabilidad contractual. — V. Tercer escenario: la impugnación de los actos administrativos contractuales. Evolución jurisprudencial y reforma. — VI. Conclusiones.

I. Presentación del tema

El propósito de este trabajo es examinar el régimen general aplicable a la solución de las controversias que pueden suscitarse entre los contratistas y el Estado Nacional. Este régimen está regulado básicamente en la ley 19.549, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), y fue objeto de importantes modificaciones en 2024 por la ley 27.742, denominada Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos **(1)**. Muchos de los cambios producidos por esta reforma tienen una incidencia directa sobre la materia que aquí se aborda.

Antes de ingresar en el estudio del tema, considero necesario efectuar tres precisiones que delimitan el alcance de este trabajo. La primera es que solo me ocuparé de las controversias promovidas por contratistas y posteriores al perfeccionamiento del contrato. Por tanto quedan fuera de este examen los conflictos propios de la etapa precontractual, esto es, los que se verifican durante el procedimiento de selección.

La segunda precisión es que tampoco serán motivo de estudio los regímenes especiales de solución de controversias previstos en algunas normas sectoriales, como la ley 27.328 de Contratos de Participación Público Privada **(2)**, la ley 17.520 de concesiones de obras e infraestructuras y servicios públicos, reformada por la ley 27.742 **(3)**, y el Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI) establecido en el Título VII de la ley 27.742 **(4)**. Estos ordenamientos jurídicos contemplan el empleo de mecanismos de prevención y solución de controversias, conciliación y arbitraje, y habilitan

Especial para La Ley. Derechos reservados (ley 11.723).

(1) BO 8/07/2024.

(2) Ver: DURAND, Julio C., "El arbitraje como mecanismo de solución de controversias en contratos PPP (decreto 936/2017)", RDA, 2018-117, 525; GOLDSMAN, Roy - FORTUNATI, Guillermina, "Solución de controversias en Contratos PPP Viales", LA LEY, 2018-F, 519; BOTO ÁLVAREZ, Alejandra, "Los "paneles técnicos" como medio de solución de controversias contractuales: ¿conciliación extrajudicial y extrajurídica?", AA.VV., "Bases para la libertad en el derecho administrativo argentino", Asociación de Docentes Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Bs. As., 2025, tomo blanco, ps. 219/233 y MURATORIO, Jorge I., "Sistemas de resolución de controversias contractuales públicas. Cambios necesarios", LA LEY, 2023-F, 138.

(3) Ver: BARRA, Rodolfo C., "Concesión de infraestructuras, obras y servicios públicos. Comentarios a la ley 17.520 reformada por la Ley Bases 27.742", Ebook-TR 2026-1 (FERRER-DIANA), 7, LA LEY, 2026-C, 7; CRIVELLI, Julio C., "Comentarios analíticos a las modificaciones de la ley 17.520 de Concesiones de Obras Públicas por la 'Ley Bases' y su Decreto reglamentario 713/2024", RAP, XLVII-556/557 (enero-febrero 2025); STUPENENGO, Juan Antonio, "La concesión de servicio público tras la Ley de Bases". Ebook-TR, 2025-2 (FERRER-DIANA), 119, LA LEY, 2025-F, 119; BOTO ÁLVAREZ, Alejandra, "Los "paneles técnicos" como medio de solución de controversias contractuales: ¿conciliación extrajudicial y extrajurídica?", antes cit. y PERRINO, Pablo E., "Reforma al régimen jurídico del contrato administrativo de concesión de obra pública, infraestructura y servicios públicos. Ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos", LA LEY, 2024-D, 39.

(4) Arts. 164/228.

CORREO ARGENTINO | CENTRAL B | FRANQUEO A PAGAR | CUENTA Nº 10269F1

thomsonreuters.com.ar

Thomson Reuters™

que la documentación licitatoria y contractual incorpore paneles técnicos, comisiones de solución de controversias y cláusulas arbitrales, *ad hoc* o institucionales, nacionales o internacionales, ante los cuales es posible plantear pretensiones de contenido indemnizatorio. El examen de estos excede el propósito de este trabajo, que se concentra en el régimen general aplicable a la gran mayoría de los contratos públicos.

La tercera precisión se vincula con el ámbito subjetivo de aplicación de la LNPA. Los escenarios que se examinan en este trabajo presuponen que la controversia contractual se encuentra comprendida en el ámbito de aplicación de dicha ley. En tal sentido, el art. 1º de la LNPA dispone su aplicación directa a la Administración Pública nacional centralizada y descentralizada, y también a los órganos del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público de la Nación cuando ejerzan actividad materialmente administrativa **(5)**. Asimismo prevé la aplicación supletoria de los Títulos I, II y III a los entes públicos no estatales, personas de derecho público no estatales y personas privadas cuando ejerzan potestades públicas otorgadas por leyes nacionales, así como a los procedimientos administrativos regidos por leyes especiales que se desarrollen ante los órganos y entes comprendidos en el inciso a). En cambio, la propia norma excluye de su ámbito a las empresas y sociedades estatales allí mencionadas, que en sus relaciones con terceros se rigen por el derecho privado, sin perjuicio de la facultad del Jefe de Gabinete de Ministros, previo dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación, de someter la controversia al ámbito del derecho público cuando resulte relevante la aplicación de una norma o principio de derecho público **(6)**. Esta delimitación es relevante, porque las soluciones que aquí se examinan, en especial las vinculadas al reclamo previo, a la pretensión resarcitoria y a la impugnación de actos administrativos contractuales, solo resultan predicables en la medida en que la relación contractual y el órgano o ente interviniente queden alcanzados por el régimen de la LNPA.

Hechas estas aclaraciones, conviene destacar desde el inicio una idea que recorrerá todo el desarrollo. La reforma de la LNPA por la Ley de Bases introdujo una nueva etapa en la evolución del procedimiento administrativo nacional, signada por la recepción expresa de un conjunto de principios que se califican por la misma ley como fundamentales del procedimiento administrativo, entre los cuales se encuentran, con particular relevancia para la materia que aquí se abordará, la tutela administrativa efectiva, la simplificación administrativa y la buena administración (art. 1º *bis* de la LNPA) **(7)**, que condicionan la interpretación de las normas que regulan el procedimiento administrativo y los presupuestos de acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, y operan como una verdadera clave hermenéutica del nuevo régimen **(8)**.

Para ordenar el análisis se adoptará una sistematización muy sencilla de tipos de conflicto que pueden suscitarse en la ejecución de un contrato administrativo. El primero es el reclamo de cumplimiento de una prestación contractual, donde el contratista no ataca un acto administrativo, sino que pretende que la Administración cumpla una obligación emergente del contrato. El segundo es la pretensión resarcitoria, esto es, el reclamo de una indemnización fundada en la responsabilidad contractual del Estado. El tercero es la impugnación de los actos administrativos contractuales, esto es, las decisiones unilaterales que la autoridad dicta durante la ejecución y al finalizar el vínculo y que afectan los derechos del contratista.

Cada uno de estos escenarios recibe un tratamiento distinto en la legislación nacional y exige del contratista una conducta defensiva diferente. La calificación de la naturaleza del conflicto es clave, porque de ella depende la vía a seguir. A su examen se dedican, respectivamente, los capítulos III, IV y V de este trabajo, precedidos por una caracterización del régimen general de vías previas administrativas que constituye el marco común de los tres.

II. Los principios fundamentales del procedimiento y el régimen de vías previas administrativas

Para el abordaje de los tres tipos de conflictos antes mencionados es conveniente detenerse previamente en dos cuestiones que constituyen el marco común de todos ellos. La primera es la regulación que la LNPA efectúa de los principios fundamentales del procedimiento administrativo, incorporada por la Ley de Bases en el nuevo art. 1º *bis*, que suministra los criterios con arreglo a los cuales deben interpretarse e integrarse las normas que se examinarán a lo largo de este trabajo. La segunda es el régimen de vías previas administrativas que, si bien ha recibido relevantes modificaciones, mantiene la estructura dual que se consagró en 1972. A ambas cuestiones se dedican los apartados que siguen.

II.1. Los principios fundamentales del procedimiento administrativo y la tutela administrativa efectiva como criterio de interpretación de la reforma

La Ley de Bases incorporó a la LNPA un nuevo art. 1º *bis* que enuncia, por primera vez en el orden nacional y de manera expresa, un catálogo de principios a los que se califica de fundamentales del procedimiento administrativo", integrado por la juridicidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la buena fe, la confianza legítima, la transparencia, la tutela administrativa efectiva, la simplificación administrativa y la buena administración. De ellos dependen, según se verá, los criterios de interpretación e integración de las normas de la LNPA.

Aunque la ley los califica en bloque como fundamentales, los principios enunciados en el art. 1º *bis* no son todos iguales. La norma reúne principios generales del derecho junto a principios sectoriales del procedimiento administrativo **(9)**. Integran el primer grupo la juridicidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la buena fe, la confianza legítima y la tutela administrativa efectiva. Pertenecen al segundo la simplificación administrativa, la celeridad, la economía, la sencillez, la eficacia, la eficiencia, la impul-

(5) Ver: TREACY, Guillermo F., "El ámbito de aplicación de la LPA luego de las reformas de la Ley de Bases", AA.VV., "Bases para la libertad de los argentinos", Asociación de Docentes Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Bs. As., 2025, tomo celeste, ps. 211/234.

(6) Como se verá más adelante, el art. 23, inc. e) de la LNPA, que prevé un régimen especial para la impugnación de actos administrativos dictados durante la ejecución contractual, precisa que el mismo es aplicable a aquellos relativos a "contratos con el Estado nacional, así como con las demás entidades y órganos incluidos en el inciso a) del art. 1º".

(7) CANDA, Fabián O., "Principios fundamentales del procedimiento administrativo en la LNPA reformada según la Ley de Bases", RDA, 2025-159, 19.

(8) CASSAGNE, Juan Carlos - PERRINO, Pablo E., "El acto administrativo en la Ley de Bases", RDA, 2024-155, 273.

(9) CANDA, Fabián O., "Principios fundamentales del procedimiento administrativo en la LNPA reformada según la Ley de Bases", RDA, 2025-159, 19.

LA LEY AI
(análisis inteligente)
por TR + Microsoft Copilot

¿Cuáles son los 5 puntos principales de esta doctrina?

1. El régimen general aplicable a la solución de las controversias que pueden suscitarse entre los contratistas y el Estado Nacional está regulado en la ley 19.549 (LNPA), que fue objeto de importantes modificaciones por la ley 27.742 (Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos).

2. El régimen de defensa del contratista frente al Estado Nacional no admite un tratamiento unitario. La vía aplicable depende de la naturaleza del conflicto. Reclamar el cumplimiento de una obligación contractual, pretender la reparación de un daño o impugnar un acto administrativo contractual responden a presupuestos distintos y exigen conductas defensivas específicas.

3. La reforma no eliminó la dualidad entre la vía impugnatoria y el reclamo previo, pero alteró de manera relevante su funcionamiento.

4. La reforma del art. 31 LNPA introdujo un importante cambio, pues la denegatoria expresa ya no conduce forzosamente a la demanda judicial, sino que puede recurrirse en sede administrativa.

5. El nuevo art. 32, inc. b, LNPA, vuelve a dispensar el reclamo previo en materia de daños, tanto por responsabilidad extracontractual como contractual.

¿Dónde encontrar más información en línea sobre el tema?

"La impugnación de los actos administrativos dictados durante la ejecución de contratos con el Estado nacional"

Resume la evolución jurisprudencial y explica de manera práctica los plazos de treinta días para el cuestionamiento administrativo y de ciento ochenta días para la impugnación judicial.

Programa: Análisis de la Ley de Bases desde el Derecho Administrativo

En el primer módulo, Pablo Perrino —autor del artículo— y Jorge Muratorio examinan la reforma de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos por la ley 27.742. El video permite profundizar en los cambios sobre vías administrativas, recursos, plazos y acceso al control judicial, por lo que se vincula directamente con el tema del artículo.

sión de oficio y el informalismo, que son principios de configuración legal, orientados a ordenar el trámite administrativo. La distinción no es meramente académica, pues de la diversa fuente y jerarquía de unos y otros depende, como se explicará, el distinto modo en que despliegan sus funciones.

Los principios del primer grupo no nacen jurídicamente por su positivización **(10)**, si bien cuentan en su mayoría con base constitucional o convencional **(11)**. Son principios institucionales de carácter general. Como lo ha explicado Cassagne con claridad, al estudiar el método de la tópica en el derecho público, el juez no inventa el principio, sino que lo descubre y lo construye argumentalmente sobre la base de una decisión racional, de modo que la fuente no es la jurisprudencia que lo declara ni la voluntad de quien lo formula, sino el principio general del derecho que la razón permite desentrañar **(12)**. En la doctrina española, López Menudo llega a una conclusión análoga en el plano de la teoría general al señalar que los principios generales del derecho tienen vida propia con independencia del derecho positivo; y cuando el legislador los recoge en una norma, no pierden por ello su calidad de tales ni las funciones que cumplen dentro del ordenamiento **(13)**. La mayoría de los principios enumerados en el art. 1º *bis* tiene base constitucional, han sido desarrollados por la doctrina y receptados por la jurisprudencia con anterioridad a la reforma. Lo que la ley hizo fue reconocerlos expresamente como principios fundamentales del procedimiento administrativo y, al hacerlo, reforzar su operatividad dentro del derecho positivo nacional.

Las funciones que cumplen estos principios son múltiples y de distinto tenor. Refiriéndose a los principios generales del derecho, Cassagne enseña que operan como fundamento del ordenamiento jurídico, como criterio para orientar la interpretación de sus normas y como pauta de integración frente a las lagunas del derecho positivo. Este autor destaca que el derecho administrativo es el terreno más fértil y propicio para su aplicación e integración, por tratarse de una rama no codificada ni codificable en su totalidad, atravesada por una considerable dispersión normativa **(14)**. Sin embargo, esa triple función no puede predicarse por igual de todos los principios que menciona el art. 1º *bis*. Ello es así, porque la función de fundamento pertenece a la esencia propia de los principios generales del derecho, que están en la base del sistema jurídico e inspiran su contenido mediante una acción informadora. No ocurre lo mismo con los principios meramente procedimentales, cuya existencia y configuración dependen de criterios de optimización propios de la decisión legislativa **(15)**.

No obstante, ciertas funciones, como la interpretativa y la integradora, son comunes a todos los principios del art. 1º *bis.* Estos guían el sentido de las normas del procedimiento, conducen a descartar las lecturas que frustren su finalidad y sirven para colmar las insuficiencias de la regulación **(16)**. De ahí que el catálogo de principios del art. 1º *bis* no constituye una declaración meramente programática, sino que produce efectos jurídicos prácticos sumamente relevantes **(17)**.

La conclusión contraria chocaría con la conocida pauta de hermenéutica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que predica que la inconsecuencia, la falta de previsión o la omisión involuntaria del legislador no se suponen **(18)**. Si el legislador incorporó de manera expresa una enunciación de principios fundamentales, corresponde atribuirle un efecto jurídico útil **(19)**.

Ahora, bien, dentro del listado legal de principios, la tutela administrativa efectiva ocupa una posición de singular gravitación. Se trata de un principio general de raíz constitucional y convencional **(20)**, que es, además, el único que la propia norma desarrolla en extenso **(21)**. No es casual esa regulación pormenorizada.

Además, no solo opera como principio rector del procedimiento, sino también como garantía fundamental de las personas y como deber jurídico de quienes ejercen función administrativa. Su recepción en el art. 1º *bis* se proyecta, también, sobre el requisito esencial de validez de los actos administrativos previsto en el art. 7º, inc. d), pues el procedimiento previo debe desarrollarse de manera compatible con el derecho a ser oído, a ofrecer y producir prueba, a obtener una decisión fundada y a que el trámite concluya en un plazo razonable **(22)**.

La generalidad de los cambios introducidos a la LNPA encuentra sustento, de modo principal, en este principio, y también en los de simplificación administrativa **(23)** y buena administración **(24)**,

---

(10) SARMIENTO GARCÍA, Jorge, "Los principios en el Derecho Administrativo", Ed. Diké, Mendoza, 2000, p. 41 y ss.

(11) Ver: ALONSO REGUEIRA, Enrique, "Tutela administrativa y convencional efectiva", AA.VV., "Bases para la libertad de los argentinos", Asociación de Docentes Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Bs. As., 2025, tomo celeste, ps. 39/54 y CANDA, "Principios fundamentales del procedimiento administrativo en la LNPA reformada según la Ley de Bases", ob. cit.

(12) CASSAGNE, Juan Carlos, "El método de la tópica y los principios generales en el derecho público", LA LEY, 2017-D, 1189.

(13) LÓPEZ MENUDO, Francisco, "Los principios generales del procedimiento administrativo", Revista de Administración Pública, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, nº 129, septiembre-diciembre 1992, p. 19 y ss. El autor, con cita de Leguina Villa y en posición contraria a la de Garrido Falla, sostiene que los principios positivizados no pierden su calidad de tales ni alguna de sus funciones dentro del ordenamiento. Si bien expone sobre el derecho español, sus consideraciones sobre este punto pertenecen a la teoría general y resultan trasladables a nuestro ordenamiento.

(14) CASSAGNE, Juan Carlos, "Los principios generales en el Derecho Administrativo", ED, 230-963; conf. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo - FERNANDEZ, Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Ed. Civitas, Madrid, 1997, 8ª ed., t. I, p. 75 y COVIELLO, Pedro José Jorge, "Los principios generales del derecho frente a la ley y el reglamento en el derecho administrativo argentino", RDA, 2007-62, 1087, quien destaca la especial trascendencia de los principios generales del Derecho en el derecho administrativo, particularmente por su aptitud para atemperar la rigidez del derecho positivo y colmar sus lagunas.

(15) Ello no disminuye, sin embargo, la relevancia jurídica de los principios específicamente procedimentales. Estos inciden directamente en el modo en que la Administración desarrolla su función, pues procuran asegurar no solo la protección de los derechos de las personas, sino también la racionalidad, objetividad, eficacia y eficiencia de la actuación administrativa.

(16) CASSAGNE, Juan Carlos, "Los grandes principios del derecho público (constitucional y administrativo)", Rubinzal-Culzoni Edit., Santa Fe, 2021, 2ª ed., ps. 145/147. Allí el autor, al desarrollar la función interpretativa de los principios, y siguiendo a Jesús González Pérez, señala tres directivas: a) las dudas o indeterminaciones interpretativas deben resolverse en el sentido más acorde con el principio aplicable; b) corresponde extender la interpretación de la norma cuando su texto resulte más restringido que las exigencias del principio, y restringirla cuando sea más amplio que el alcance de aquél; y c) debe rechazarse toda interpretación que conduzca a consecuencias contrarias al principio.

(17) Conf. CICERO, Nidia Karina, "Principios del procedimiento administrativo en la LNPA y en la Ley 9003 de Mendoza: actualidad y desafíos frente a la transformación tecnológica", en AA.VV., Liber Amicorum Profesor Jorge Horacio Sarmiento García, Hernández-Mendible, Víctor Rafael y Javier Urrutigoity, directores, "Estudios de Derecho Administrativo", IJ Editores, 2025, quien destaca que los principios procedimentales no constituyen expresiones retóricas, sino normas operativas con funciones instrumentales y preceptivas, que proporcionan criterios para resolver conflictos interpretativos y se proyectan sobre soluciones procedimentales concretas.

(18) CS, "Bernardes, Jorge Alberto c. ENA - Ministerio de Defensa", sent. del 3/03/2020, Fallos: 343:140 y "Agrupación política Frente Cambiemos La Pampa", sent. del 30/09/2021, Fallos: 344:2513, entre otros muchos.

(19) Ese efecto se advierte, ante todo, en el terreno práctico Como señala Canda, los principios resultan de utilidad tanto para el juez como para la Administración, especialmente porque en numerosos casos no existen reglas cerradas y acabadas que permitan resolver directamente el caso judicial o dictar el acto administrativo (CANDA, "Principios fundamentales del procedimiento administrativo...", ob. cit.).

(20) La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha expresado que el derecho a la tutela judicial y administrativa efectiva encuentra resguardo en el art. 18 de la CN y en las siguientes convenciones internacionales de derechos humanos, que cuentan con jerarquía constitucional: arts. XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 8º y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2º inc. 3º aparts. a y b, y 14 inc. 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Fallos: 327:4185, "Astorga Bracht" y 346:12, "Flores"; ver: CANDA, Fabián O., "Principios convencionales del procedimiento administrativo: el principio de 'tutela administrativa efectiva'. Creación y evolución en la jurisprudencia de la Corte Interamericana: recepción en la jurisprudencia de la Corte Suprema Nacional", ED, El Derecho Administrativo, 2015-732; IVANEGA, Miriam M., "El derecho a un plazo razonable", RDA, 2024-155, 3 y PERRINO, Pablo E., "El derecho a la tutela administrativa efectiva", AA.VV., "El Derecho Administrativo hoy, 16 años después", Ediciones RAP, Bs. As., 2013, p. 75 y ss. y "Reforma del procedimiento administrativo y tutela administrativa efectiva", AA.VV., "Derecho administrativo, Estado y república", CARDONA, Juan Carlos (dir.), Ed. Astrea, Bs. As., 2019, t. 3, p. 123 y ss.

(21) Art. 1º bis, inc. a, aps. (i) a (iv), de la LNPA.

(22) SAMMARTINO, Patricio M. E., "El requisito esencial 'procedimiento' en la LNPA reformada", en AA.VV., "Bases para la libertad en el derecho administrativo argentino", ALONSO REGUEIRA, Enrique (ed.), Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Bs. As., 2025, tomo amarillo, ps. 353/422.

(23) Ver: CANDA, "Principios fundamentales del procedimiento administrativo...", ob. cit.; MUÑOZ, Ricardo A., "El principio only-once en la Ley Bases: antecedentes e implicancias", RDA, 2025-158, 5 y PERRINO, Pablo E., "Las reformas al procedimiento administrativo nacional. Simplificación administrativa y reducción de cargas a los administrados", LA LEY, 2018-A, 1094.

(24) Ver: ISABELLA, Diego P., "La buena administración y el silencio administrativo en la 'Ley de Bases'. Reconstrucción dogmática, presunción de ilegitimidad y tutela cautelar", LA LEY, 2026-A, 333 y DIANA, Nicolás, "Reflexiones sobre el principio de la buena administración en la ley 27.742. Vis a vis entre los derechos humanos y el rol del Estado", Ebook-TR 2025-1 (FERRER-DIANA), 138; LA LEY, 2025-C. Para Sammar-

igualmente incorporados como principios fundamentales del procedimiento.

La relevancia de estos principios se advierte en las reformas introducidas en la regulación del acto administrativo, del procedimiento administrativo y de las normas atinentes al acceso al proceso contencioso administrativo **(25)**. Así se amplía de noventa a ciento ochenta días hábiles judiciales el plazo de caducidad para promover la demanda judicial (art. 25 LNPA), se unifica y extiende a treinta [30] días hábiles judiciales el plazo para interponer los llamados recursos judiciales directos y se derogan todas las prescripciones normativas que establecían plazos menores (art. 25 *bis*), se elimina el pago previo como requisito de admisibilidad para impugnar sanciones pecuniarias por recursos judiciales directos (art. 25 *bis*) **(26)**, se recepta expresamente el derecho a que los procedimientos administrativos tramiten y concluyan en un plazo razonable (art. 1º *bis*, inc. a, apart. iv) **(27)**, se dispone que el plazo para interponer los recursos que agotan la vía no puede ser inferior a treinta días (art. 23, inc. d, LNPA), lo que llevó a duplicar de quince a treinta días el plazo del recurso jerárquico **(28)**; se regula de una manera precisa y razonable el efecto interruptivo de los plazos de prescripción y caducidad que provoca la articulación de recursos y reclamos (art. 1º *bis*, inc. i) **(29)**; se habilita la posibilidad, antes vedada, de recurrir en sede administrativa la denegatoria expresa del reclamo previo (art. 31 LNPA) **(30)**, se elimina el pedido de pronto despacho para la configuración del silencio negativo **(31)** previsto en el art. 10, inc. a, se amplía el uso del silencio positivo **(32)** (art. 10, inc. b) y se admite la posibilidad de articular planteos de nulidad de actos administrativos como defensa sin haberlos previamente impugnado y dentro del plazo de prescripción (art. 25, *in fine*) **(33)**, entre otras reformas relevantes.

> De ahí que, cuando a lo largo de este trabajo se examinen las zonas de penumbra que presenta la nueva regulación (en particular las relativas al art. 23, inc. e, de la LNPA), los principios de tutela administrativa efectiva, buena administración, simplificación administrativa e informalismo habrán de operar como criterios dirimentes. Ante varias lecturas razonablemente posibles, deberá preferirse aquella que preserve de mejor modo la defensa de las personas en el procedimiento administrativo y su acceso efectivo al control judicial de la actuación estatal, y descartarse, en cambio, las interpretaciones excesivamente formales que frustren esos objetivos **(34)**.

II.2. La dualidad de vías previas en la LNPA

El segundo aspecto estructural que corresponde considerar es el régimen de vías administrativas previas para promover acciones judiciales contra el Estado.

La reforma de 2024 no abandonó el molde tradicional de la LNPA, pues conservó el sistema de vías previas administrativas y los plazos de caducidad para la promoción de acciones judiciales contra el Estado. Sin embargo, introdujo modificaciones relevantes que simplifican el tránsito administrativo previo, favorecen el acceso a la jurisdicción y refuerzan la posición jurídica de las personas frente a la Administración **(35)**.

Cabe recordar que en el orden nacional existen dos vías administrativas previas y diferentes para la promoción de los pleitos judiciales contra el Estado **(36)**.

En efecto, el dictado en 1972 del dec.-ley 19.549 produjo una profunda transformación del régimen entonces vigente en el orden federal, al establecer dos carriles administrativos distintos para acceder a la jurisdicción. Por un lado, la denominada vía impugnatoria, regulada en los arts. 23 a 27, destinada a la impugnación de actos administrativos tanto de alcance individual como general. Por el otro, la vía del reclamo administrativo previo, prevista en los arts. 30 a 32, que no está destinada al cuestionamiento de actos sino a obtener una decisión administrativa que dé cumplimiento a obligaciones de hacer, no hacer o dar **(37)**. En ambos carriles, la LNPA contempla diversas excepciones que habilitan la promoción directa de la contienda judicial, sin necesidad de transitar por las vías administrativas indicadas **(38)**.

El singular esquema de dualidad de vías previas consagrado en la LNPA parece responder a la combinación de dos técnicas diferentes. Por un lado, el agotamiento de la vía administrativa, de raigambre española, que se articula mediante la interposición de recursos adminis-

---

tino, "el contenido del principio de buena administración reconocido en el art. 1º bis de la LNPA guarda directa relación con los valores y principios del Estado constitucional social y democrático de derecho consagrados en la Constitución Nacional reformada en 1994. En este marco la buena administración está llamada a servir, de manera directa e inmediata, a las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática. En el Estado constitucional vigente en la república, servir al bien común es actuar con arreglo a los principios que conforman la tríada basal material de Derecho Administrativo en el Estado constitucional: dignidad de la persona humana; derechos fundamentales inviolables que le son inherentes y principio pro persona" (SAMMARTINO, "El requisito esencial 'procedimiento' en la LNPA reformada", ob. cit.

(25) MAIRAL, Héctor A. - VERAMENDI, Enrique V., "La reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo", LA LEY, 2024-C, 459; y CASSAGNE - PERRINO, "El acto administrativo en la Ley de Bases", ob. cit.

(26) SANGUINETTI, Juan Carlos, "La regulación de los recursos directos en la Ley de Bases", RDA, 2024-155, 124.

(27) ESPINOZA MOLLA, Martín R., "La recepción de la garantía constitucional y convencional del plazo razonable en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Una oportunidad promisoria", RDA, 2024-155, 259.

(28) Art. 90 RLNPA, texto según art. 39 del Decreto 695/2024 (recurso jerárquico y, por remisión del art. 94, recurso de alzada); art. 84 RLNPA, texto según art. 36 del Decreto 695/2024 (recurso de reconsideración). Ver PERRINO, Pablo E., "La reforma al régimen de los recursos administrativos producidos en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos y en el Reglamento de Procedimientos Administrativos por la Ley de Bases", RDA, 2025-157, 129 y en AA.VV., "Bases para la libertad en el derecho administrativo argentino", ALONSO REGUEIRA, Enrique (ed.), Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Bs. As., 2025, tomo blanco, ps. 307/330.

(29) PERRINO, "La reforma al régimen de los recursos administrativos...", ob. cit. y DURAND, "Un primer análisis...", ob. cit.

(30) Ver: URRUTIGOITY, "Vías impugnatorias y reclamatorias...", ob. cit. y PERRINO, "La reforma al régimen de los recursos administrativos...", ob. cit.

(31) Ver: ISABELLA, "La buena administración y el silencio administrativo...", ob. cit.

(32) Ver: PERRINO, Juan Pablo, "Principales reformas introducidas por la Ley de Bases al instituto del silencio administrativo", RDA, 2024-155, 158.

(33) Ver: STUPENENGO, Juan Antonio, "Reformas introducidas por la Ley de Bases en materia de ejecución del acto administrativo", RDA, 2024-155, 110.

(34) Conf. BUSTELO, Ernesto - SIMONE CAJAL, Guadalupe, "Principios del procedimiento administrativo", ASC, Mendoza, 2021, p. 31 y ss.

(35) DURAND, Julio C., "Un primer análisis de las modificaciones a la LNPA sobre cuestiones varias en materia de 'caducidad' y 'prescripción' de acciones y derechos", AA.VV., "Bases para la libertad de los argentinos", Asociación de Docentes Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires, Bs. As., 2025, tomo blanco, ps. 243/264.

(36) Ver: PERRINO, Pablo E. - DE LA RIVA, Ignacio M., "Las vías previas administrativas para el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa", AA.VV., "Procedimiento Administrativo", HALPERIN, David A., POZO GOWLAND, Héctor M. - CANOSA, Armando N. - AGUILAR VALDEZ, Oscar, JUAN LIMA, Fernando (dir.), Ed. La Ley, Bs. As., 2012, t. II, ps. 450/501.

(37) Ver: PERRINO - DE LA RIVA, "Las vías previas...", ob. cit.

(38) En el art. 23 de la LNPA se han previsto ciertos supuestos en los cuales puede excepcionarse el agotamiento de la vía para la impugnación judicial de actos de alcance individual. Ellos son los siguientes: (i) cuando la impugnación se base exclusivamente en la invalidez o inconstitucionalidad de la norma de jerarquía legal o superior que el acto impugnado aplica (art. 23, inc. b, ap. [i], LNPA); (ii) cuando mediare una clara conducta del Estado que haga presumible la ineficacia cierta del procedimiento, transformándolo en un ritualismo inútil (art. 23, inc. b, ap. [ii], LNPA); (iii) cuando se interpusiere una acción de amparo u otro proceso urgente (art. 23, inc. b, ap. [iii], LNPA); y (iv) cuando se tratare de actos dictados en relación con lo que es materia de un proceso judicial, con posterioridad al dictado de la sentencia definitiva y firme, los que serán impugnables directamente en el procedimiento de ejecución de sentencia (art. 23, inc. b, ap. [iv], LNPA). Del mismo modo, se desprende del artículo 23, inc. a, aps. (iii) y (iv), de la LNPA que no es menester agotar la vía administrativa en los casos de silencio o ambigüedad previstos en el art. 10 de la LNPA (art. 23, inc. a, ap. [iii], LNPA), como tampoco respecto de las vías de hecho (art. 23, inc. a, ap. [iv], LNPA). Lo mismo ocurre con los hechos administrativos, pues, según el nuevo art. 25 de la LNPA, el plazo de caducidad para impugnarlos judicialmente comienza a computarse "desde que ellos fueren conocidos por el afectado". Asimismo, en el art. 24 de la LNPA se contemplan los supuestos en los cuales se dispensa la obligatoriedad de interponer el reclamo administrativo impropio para impugnar actos de alcance general en sede judicial. Ello ocurre cuando se interpongan acciones de amparo u otros procesos urgentes (art. 24, inc. a, segundo párrafo, ap. [i], LNPA), y cuando se impugnen decretos del Poder Ejecutivo nacional dictados en ejercicio de las facultades que le confieren los arts. 76, 80 y 99, inc. 3º, de la CN (art. 24, inc. a, segundo párrafo, ap. [ii], LNPA). Finalmente, el art. 32 de la LNPA dispone que no será necesario acudir a la vía del reclamo administrativo previo cuando una norma expresa así lo establezca (art. 32, primer párrafo, LNPA); cuando se trate de repetir lo pagado al Estado en virtud de una ejecución o de repetir un gravamen pagado indebidamente (art. 32, inc. a, LNPA); cuando se reclamen daños y perjuicios contra el Estado por responsabilidad contractual o extracontractual, se intente una acción de desalojo contra él o una acción que no tramite por vía ordinaria (art. 32, inc. b, LNPA); y cuando mediare una clara conducta del Estado que haga presumir la ineficacia cierta del procedimiento, transformando el reclamo previo en un ritualismo inútil (art. 32, inc. c, LNPA). (Ver: GARCÍA PULLÉS, Fernando R., "Influencia sobre el plazo de prescripción del sistema de habilitación de instancia en el contencioso administrativo", LA LEY, 2016-F, 755).

trativos para la impugnación de actos de alcance individual **(39)**, y del llamado *reclamo administrativo impropio* **(40)** para cuestionar en forma directa los actos de alcance general. Por otro lado, la técnica de la decisión previa, propia del derecho francés, que exige provocar un pronunciamiento administrativo anterior al acceso a la jurisdicción mediante la deducción del reclamo administrativo previo.

La escasa claridad de la LNPA acerca del funcionamiento y relación de las dos vías administrativas previstas suscitó en su momento diversas interpretaciones doctrinarias y judiciales **(41)**.

De acuerdo con la interpretación prevalente, el régimen jurídico de las dos vías regladas por la LNPA presenta importantes diferencias. La principal y más sustancial radica en su disímil propósito. El carril impugnatorio persigue la revocación, tratándose de actos de alcance individual, o la derogación para el caso de actos del alcance general (o bien su modificación, en cualquiera de ambos casos).

Los instrumentos idóneos para deducir tal tipo de pretensiones son los recursos administrativos, en el caso de la impugnación de actos de alcance individual **(42)**, y el reclamo administrativo impropio respecto de los actos de alcance general **(43)**.

En cambio, mediante la vía del reclamo administrativo previo no se cuestiona ningún acto administrativo **(44)**, sino que se procura obtener un pronunciamiento de la Administración **(45)**, una conducta positiva o negativa **(46)**, como el pago de una deuda, el cumplimiento de una conducta debida (omisión), etc. **(47)**. La diferencia apuntada entre las dos vías surge claramente de lo dispuesto en el art. 30 de la LNPA, en cuanto establece: "El Estado nacional no podrá ser demandado judicialmente sin previo reclamo administrativo (…) salvo cuando se trata de la impugnación judicial de actos administrativos de alcance particular o general".

También median diferencias en punto a las exigencias temporales que imperan en las distintas vías. La interposición del reclamo previo, al igual que la del reclamo administrativo impropio **(48)**, no está sujeta a plazo procedimental alguno. En cambio, los recursos administrativos deben ser articulados en el plazo de caducidad previsto para cada uno de ellos **(49)**.

Otra diferencia fundamental, pero que ha sido modificada por la reforma producida a la LNPA por la ley 27.742, era que el acto expreso que desestimaba el reclamo previo era directamente impugnable en sede judicial y no era admisible la interposición de recursos administrativos contra el mismo. La Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir del pronunciamiento emitido en el caso "Mackentor" consideró que las vías del reclamo previo (arts. 30 a 32, LNPA) y la impugnatoria (arts. 23 y 24, LNPA) eran autónomas. En dicho fallo el alto tribunal expresó: "cabe distinguir entre la vía impugnatoria —que presupone el agotamiento de las instancias administrativas reglamentadas en los arts. 23 y ss. de la ley 19.549— cuyo resultado será necesariamente la declaración de ilegitimidad del acto administrativo, de la reclamación del reconocimiento de un derecho —aun originado en una relación jurídica preexistente— basada en lo dispuesto en el artículo 30 y concordantes del mismo cuerpo legal, inclusive en los casos en que hubiese mediado reclamación administrativa previa" **(50)**.

En concordancia con este criterio sentado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación mediante la Ley 25.344 se modificó el 2º párrafo del art. 31 de la LNPA y se dispuso que: "La denegatoria expresa del reclamo no podrá ser recurrida en sede administrativa". En consecuencia, rechazado el reclamo mediante el dictado de un acto expreso, ante la imposibilidad de recurrirlo, al interesado solo le quedaba la posibilidad de deducir la pertinente acción procesal administrativa.

Con la reforma de la LNPA por la Ley de Bases esta situación ha cambiado sustancialmente, pues, acertadamente, ahora se habilita la posibilidad de recurrir en sede administrativa el acto denegatorio del reclamo administrativo previo. Así lo establece el nuevo texto del art. 31 de la LNPA, modificado por el art. 50 de la ley 27.742, el cual prescribe: "La denegatoria expresa del reclamo podrá ser recurrida en sede administrativa. La demanda judicial deberá ser interpuesta por el interesado dentro del plazo de ciento ochenta [180] días hábiles judiciales de notificada dicha denegatoria expresa o, en su caso, de notificada la denegatoria expresa del recurso administrativo que hubiera intentado contra aquella. Esto último, sin perjuicio de la opción que el administrado tiene de recurrir en sede administrativa la denegatoria, conforme lo previsto en el art. 23, inc. c) final".

Por tanto, desestimado el reclamo administrativo previo, el reclamante tiene la opción de promover la demanda judicial correspondiente dentro del plazo de 180 días hábiles judiciales, o recurrir el acto en sede administrativa para luego, de desestimarse el recurso, deducir la impugnación judicial pertinente dentro del plazo de caducidad de 180 días hábiles judiciales (art. 25, inc. a, LNPA).

De tal modo se ha diluido uno de los límites que separaban las vías administrativas impugnatoria y del reclamo previo. Ya no son paralelas y excluyentes, en tanto el interesado puede promover una vía recursiva con posterioridad a la del reclamo administrativo previo. Con la modificación introducida al artículo 31 se habilita, expresamente, lo que antes se prohibía **(51)**.

Pues, bien, la distinción entre ambas vías no es una sutileza académica. De su correcta identificación depende el carril adecuado que para cada tipo de conflicto deberá utilizar un contratista estatal y, sobre todo, que no pierda su derecho por haber transitado un camino equivocado o por haber dejado vencer un plazo de caducidad.

II.3. La aplicación de la LNPA a los contratos administrativos

Antes de ingresar en el examen de los tres escenarios anunciados, corresponde efectuar una precisión general sobre la proyección de la LNPA en materia contractual. La cuestión no es nueva. En el pasado dio lugar a distintas interpretaciones, especialmente en torno al alcance de la aplicación de

---

(39) Art. 23, inc. a, de la LNPA, y art. 73 del dec. 1759/72 (T.O. 2017), modif. por el dec. 695/2024 (en adelante, "RLNPA").

(40) La denominación "reclamo administrativo impropio" no surge literalmente de la LNPA, sino de la doctrina (LINARES, Juan Francisco, "Sistema de recursos y reclamos en el procedimiento administrativo", Ed. Astrea, Bs. As., 1974, p. 33 y ss.). Su origen se encuentra en el art. 24, inc. a, de dicha ley, que, para habilitar la impugnación judicial directa de actos administrativos de alcance general, exige que el interesado haya formulado previamente un "reclamo" ante la autoridad que dictó el acto y que su resultado haya sido adverso o se hubiera configurado alguno de los supuestos de silencio previstos en el art. 10. La norma dispone: "El administrado cuyos derechos o intereses jurídicamente tutelados puedan verse afectados por un acto de alcance general podrá impugnarlo judicialmente cuando: a) El acto afecte o pueda afectar en forma cierta e inminente dichos derechos o intereses, y el interesado haya formulado reclamo ante la autoridad que lo dictó y el resultado fuere adverso o se diere alguno de los supuestos previstos en el art. 10". Se lo denomina "impropio" para distinguirlo del reclamo administrativo previo regulado en los arts. 30 a 32 de la LNPA. Mientras este último constituye una vía destinada a provocar una decisión administrativa frente a pretensiones de dar, hacer o no hacer, el reclamo del art. 24, inc. a), cumple una función impugnatoria, pues se dirige a cuestionar en sede administrativa un acto de alcance general como presupuesto para su posterior impugnación judicial. A diferencia de los recursos administrativos, previstos para la impugnación de actos administrativos de alcance individual, su interposición no está sujeta a plazo de caducidad alguno (ampliar en: COMADIRA, Fernando Gabriel, "Los reglamentos", Ed. Cathedra Jurídica, Bs. As., 2025, t. II, p. 546 y ss.).

(41) Ver: LUQUI, Roberto Enrique, "Derecho procesal administrativo. Revisión judicial de la actividad administrativa. Juicios contencioso-administrativos", Ed. Astrea, Bs. As., 2025, 2ª ed., t. 2, p. 121 y ss.; GONZÁLEZ ARZAC, Rafael - SILVESTRI, Beatriz R., "La instancia administrativa previa a la judicial en la ley 19.549 (recursos y reclamos)", ED, 72-763; COMADIRA, Julio Rodolfo - ESCOLA Héctor Jorge - COMADIRA Julio Pablo (coordinador, colaborador y actualizador), "Curso de Derecho Administrativo", Ed, Abeledo-Perrot, Bs. As., 2012, t. II, p. 1381 y ss.; BIANCHI, Alberto B., "¿Tiene fundamentos constitucionales el agotamiento de la instancia administrativa?", LA LEY, 1995-A, 397.

(42) Arts. 23, inc. a, de la LNPA, y 73 del RLNPA.

(43) Arts. 24, inciso a), de la LNPA, y 73 del RLNPA.

(44) MURATORIO, Jorge I., "El agotamiento de la instancia administrativa como presupuesto de acceso a la instancia judicial", RAP, 268-23.

(45) Conf. HUTCHINSON, Tomás, "Ley nacional de procedimientos administrativos. Ley 19.549. Comentada, anotada y concordada con las normas provinciales", Ed. Astrea, Bs. As., 1985, t. I, ps. 534 y ss.

(46) REJTMAN FARAH, Mario, "Impugnación judicial de la actividad administrativa", Ed. La Ley, Bs. As., 2000, p. 15.

(47) POZO GOWLAND, Héctor M., "Cambios en el contencioso administrativo. El reclamo administrativo", EDA, 2000-2001, p. 577.

(48) Regulado en el art. 24, inc. a, de la LNPA, cuyo texto fue reformado por el art. 42 de la ley 27.742.

(49) Art. 22 de la LNPA, texto anterior a la reforma efectuada por la ley 27.742, y 84, 90 y 98 del RLNPA.

(50) CS, "Mackentor SA c. Obras Sanitarias de la Nación s/ daños y perjuicios", sent. del 27/06/1989, Fallos: 312:1017, criterio reiterado en las causas: "Schneider de Guelperin, Lina c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.", sent. del 24/09/1991, Fallos: 314:1147; "Adán, Víctor Horacio c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", sent. del 6/10/1992, Fallos: 315:2346; "Peña, Hugo Alberto y otros c. Fundación Miguel Lillo y otro s/cobro de pesos", sent. del 25/11/2003, Fallos: 326:4711 y "Biosystems SA c. EN - M. de Salud - Hospital Posadas s/ contrato administrativo", sent. del 11/02/2014, Fallos: 346:921.

(51) URRUTIGOITY, Javier, "Vías impugnatorias y reclamatorias en la ley 27.742 de Bases y Reforma del Procedimiento Administrativo Nacional (Ley 19.549)", RDA, 2024-155, 51.

las normas del Título III de la LNPA a los contratos administrativos y, en otro plano, respecto de si las disposiciones del Título IV, en particular el plazo de caducidad del art. 25, resultaban aplicables a los actos dictados por la Administración durante la ejecución contractual **(52)**.

El texto original del último párrafo del art. 7º de la LNPA disponía: "Los contratos que celebre el Estado, los permisos y las concesiones administrativas se regirán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación analógica de las normas del presente Título, si ello fuera procedente". Esa previsión se refería al Título III, relativo al acto administrativo, y habilitaba su aplicación analógica a los contratos, permisos y concesiones administrativas.

La norma fue luego modificada por el art. 36 del dec. delegado 1023/2001, que sustituyó aquella fórmula por otra de mayor intensidad, al establecer que: "Los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en el Sector Público Nacional se regirán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación directa de las normas del presente título, en cuanto fuere pertinente". Con ello, la aplicación de las normas del Título III dejó de ser analógica y pasó a ser directa, aunque siempre condicionada a su pertinencia.

La Ley de Bases volvió a modificar este panorama. El art. 27 suprimió el párrafo final del art. 7º, de modo que el texto vigente ya no contiene una regla expresa que disponga la aplicación directa o analógica de las normas del Título III a los contratos administrativos. Esta supresión no excluye la proyección de la LNPA sobre la contratación administrativa, pero obliga a precisar el fundamento y el alcance de esa aplicación.

Con Cassagne hemos señalado que, si bien la derogación del último párrafo del art. 7º torna más nítida la separación entre el régimen del acto administrativo unilateral y el propio de los contratos administrativos **(53)**, ello no significa que las normas del Título III hayan quedado privadas de toda relevancia en materia contractual **(54)**. En tanto los contratos celebrados por el Estado en ejercicio de funciones administrativas constituyen actos jurídicos administrativos **(55)**, las reglas del Título III pueden cumplir una función integradora, por vía analógica, cuando no exista una regulación contractual específica y siempre que resulten compatibles con la naturaleza bilateral del vínculo.

Distinta es la situación de los actos administrativos unilaterales dictados con motivo de la formación, ejecución, modificación o extinción del contrato. En tales casos la Administración actúa mediante decisiones que producen efectos jurídicos directos y que, como tales, quedan sujetas al régimen propio del acto administrativo, salvo previsión especial en contrario. En ese plano, las normas del Título III son plenamente aplicables **(56)**.

Esta conclusión permite también armonizar el nuevo texto legal con lo dispuesto por el art. 1º del dec. 1030/2016, que no fue modificado luego de la supresión del último párrafo del art. 7º de la LNPA. Dicha norma establece que los contratos comprendidos en ese reglamento se regirán, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción, por el dec. delegado 1023/2001, por el propio reglamento, por las disposiciones que se dicten en consecuencia, por los pliegos de bases y condiciones y por el contrato, convenio u orden de compra o venta, "sin perjuicio de la aplicación directa de las normas del Título III de la Ley 19.549 y sus modificaciones en cuanto fuere pertinente" **(57)**.

La subsistencia de esa previsión reglamentaria no puede ser entendida como la pervivencia, por vía infralegal, de la regla general que la Ley de Bases eliminó del art. 7º de la LNPA. Una norma de esa jerarquía no puede neutralizar los efectos de una modificación de rango legal posterior ni mantener incólume, con alcance general, una solución normativa que el legislador decidió suprimir. Por ello, el art. 1º del dec. 1030/2016 debe ser interpretado de modo compatible con el nuevo texto legal. Así entendido, su referencia a la aplicación directa del Título III conserva sentido respecto de los actos administrativos unilaterales dictados en el marco de los contratos comprendidos en ese reglamento, y también como pauta de integración en cuanto resulte pertinente, pero no como una regla que absorba el contrato administrativo, en cuanto vínculo bilateral, dentro del régimen propio del acto administrativo.

A su vez, los procedimientos administrativos contractuales se rigen, en primer lugar, por sus normas específicas. A pesar de ello, en la medida en que constituyen procedimientos administrativos especiales desarrollados ante órganos o entes comprendidos en el art. 1º, inc. a, de la LNPA, los Títulos I, II y III de dicha ley se aplican supletoriamente, conforme lo previsto en el art. 1º, inc. b, ap. (ii). Esta solución se ve reforzada, en el ámbito del régimen de contrataciones del Sector Público Nacional, por el art. 2º, inc. c, del dec. 722/1996, que prevé la aplicación supletoria del plexo normativo conformado por la LNPA y su reglamento **(58)**.

Es diferente la situación del Título IV. La supletoriedad prevista en el art. 1º, inc. b, ap. (ii), no lo comprende, pues esa disposición se refiere a los procedimientos administrativos regidos por leyes especiales y limita expresamente la aplicación supletoria a los Títulos I, II y III. Ello no significa que el Título IV quede excluido del ámbito contractual. Por el contrario, cuando la controversia se desarrolla frente a órganos o entes comprendidos en el art. 1º, inc. a, de la LNPA, sus disposiciones se aplican directamente en todo aquello que ellas mismas regulan **(59)**. Así se desprende del citado inciso. Por

---

(52) Ver: CASSAGNE, Juan Carlos, "Impugnación administrativa y judicial de los actos relativos a la celebración, ejecución, modificación y extinción de los contratos de la Administración", ED, 179-720 y "El contrato administrativo", Lexis Nexis Abeledo-Perrot, Bs. As., 2005, 2ª ed., p. 308; COVIELLO, Pedro J. J., "Actualidad de la teoría general del contrato administrativo", en AA.VV., "Tratado general de los contratos públicos", CASSAGNE, Juan Carlos (dir.), Ed. La Ley, Bs. As., 2013, t. I, ps. 90/174; TAWIL, Guido Santiago, "Administración y Justicia. Alcance del control judicial de la actividad administrativa", Ed. Depalma, Bs. As., 1993, t. II, ps. 193/197; AGUILAR VALDEZ, Oscar R. - STUPENENGO, Juan Antonio, "Comentario al art. 25 LNPA", AA.VV., "Derecho Administrativo. Procedimientos Administrativos. Legislación usual comentada", CICERO, Nidia Karina (dir.), Thomson Reuters-La Ley, Bs. As.,2015, t. 1, ps. 423/427; MINORINI LIMA, Ignacio, "La impugnación judicial de los actos administrativos dictados en el marco de la ejecución de un contrato administrativo", AA.VV., "Derecho procesal administrativo", TAWIL, Guido S. (dir.), Ed. Abeledo-Perrot, Bs. As., 2011, ps. 423/440; COMADIRA, Fernando Gabriel, "Naturaleza jurídica de los contratos administrativos y de los actos dictados durante su formación y ejecución: oportunidad y legitimación para su impugnación", El Dial.com, 19/08/2022 y CASARINI, Luis, "En torno a la impugnación judicial de los actos administrativos dictados en la etapa de ejecución de un contrato administrativo", AA.VV., "Una mirada desde el fuero contencioso administrativo federal sobre el derecho procesal administrativo", DOS SANTOS (dir.), FDA, Bs. As., 2012, ps. 197/212.

(53) MAIRAL - VERAMENDI, "La reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo", ob. cit.

(54) CASSAGNE - PERRINO, "El acto administrativo en la Ley de Bases", ob. cit.

(55) FIORINI, Bartolomé A., "Teoría jurídica del acto administrativo", Ed. Abeledo-Perrot, Bs. As., 1969, p. 33. Ello es así, dado que el concepto de contrato incluye, mediante notas comunes, la cualidad del género acto jurídico, sin que a ello obsten las notas propias que disminuyen la universalidad del género. CASSAGNE, Juan Carlos, "Ley nacional de procedimientos administrativos. Comentada y anotada", Ed. La Ley, Bs. As., 2009, p. 162.

(56) La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha resuelto que "resulta adecuado aplicar, para el examen de la validez de los actos relacionados con contratos administrativos, las disposiciones de la ley 19.549. En efecto, de acuerdo con lo establecido en el último párrafo del art. 7º de dicha ley (texto anterior a la reforma por el decreto 1023/2001), los contratos administrativos se regían por sus leyes especiales y en forma analógica por las disposiciones del título III de la ley, referente al régimen del acto administrativo. En ese contexto, la inexistencia de regulaciones especiales referentes a los contratos sobre las materias regidas en el citado título llevaba a que aquéllos debieran considerarse regulados por la misma normativa aplicable a los actos administrativos...". (CS, "El Rincón de los Artistas c. Htal. Nac. Profesor Alejandro Posadas", sent. del 30/09/2003, Fallos: 326:3700).

(57) Si bien se derogó por la Ley de Bases el último párrafo del art. 7º de la LNPA, no se hizo lo propio con el art. 1º del dec. 1030/2016, que dispone: "Los contratos comprendidos en este reglamento se regirán en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción por el Decreto Delegado 1023/2001 y sus modificatorios y complementarios, por el presente reglamento y por las disposiciones que se dicten en consecuencia, por los pliegos de bases y condiciones, por el contrato, convenio, orden de compra o venta según corresponda, sin perjuicio de la aplicación directa de las normas del Título III de la Ley 19.549 y sus modificaciones en cuanto fuere pertinente". La subsistencia de esta previsión llama la atención, pues el dec. 1030/2016 fue modificado con posterioridad a la reforma de la LNPA introducida por la Ley de Bases —mediante el dec. 1096/2024— y, sin embargo, se mantuvo inalterado el texto de su art. 1º, que continúa remitiendo a la aplicación directa de las normas del Título III de la LNPA en materia contractual, en cuanto fuere pertinente.

(58) Vega sostiene que la derogación del último párrafo del art. 7º de la LNPA podría interpretarse como un retorno a la aplicación analógica del Título III a los contratos administrativos, cuando exista identidad, similitud y proporcionalidad de razón, de conformidad con la naturaleza jurídica del contrato y con las pautas de interpretación del art. 2º del Cód. Civ. y Com. Añade, además, que también cabría fundar la aplicación de la LNPA a los contratos públicos en el nuevo art. 1, inc. b, acápite ii), en tanto prevé la aplicación supletoria de los Títulos I, II y III a los procedimientos administrativos regidos por leyes especiales. Desde esa perspectiva, dado que el régimen de contrataciones constituye un procedimiento especial regido por una norma con rango legal —el dec. delegado 1023/2001—, podría sostenerse que, aun eliminada la referencia expresa a la aplicación directa del Título III, la reforma introdujo implícitamente la aplicación supletoria de los Títulos I, II y III de la LNPA a los contratos públicos. (VEGA, "El impacto...", ob. cit., ps. 521/537).

(59) CASSAGNE - PERRINO, "El acto administrativo en la Ley de Bases", ob. cit.

lo demás, en materia contractual, esa conclusión se ve confirmada por el nuevo art. 23, inc. e, que regula lo atinente a la impugnación de los actos administrativos dictados durante la ejecución de contratos celebrados con el Estado nacional y con las demás entidades y órganos incluidos en el art. 1º, inc. a. También por el nuevo inc. b del art. 32, por el cual se dispensa el uso del reclamo administrativo para demandar al Estado una indemnización por su responsabilidad contractual.

De tal modo, mientras los Títulos I, II y III se proyectan sobre los procedimientos contractuales especiales con carácter supletorio, sin perjuicio de la aplicación propia del Título III a los actos administrativos unilaterales dictados en materia contractual y de su función integradora respecto del contrato cuando ello sea pertinente, el Título IV se aplica directamente en todo lo atinente a las condiciones de acceso a la jurisdicción contra el Estado, lo cual incluye la regulación de las vías administrativas reclamativa e impugnatoria. Esta precisión permite abordar con mayor claridad los tres supuestos que se examinan a continuación.

III. Primer escenario: el reclamo de cumplimiento de obligaciones contractuales

III.1. Caracterización del conflicto

El primero de los escenarios es el que se verifica cuando un contratista reclama el cumplimiento de una obligación contractual específica. Es lo que ocurre cuando, por ejemplo, se pretende que se pague el precio, se entregue el terreno, se emita la orden de inicio, se apruebe una medición, se restituya una garantía o se cumpla cualquier otra prestación debida en virtud del contrato. En estos casos, el contratista no persigue que se deje sin efecto o se modifique un acto administrativo, sino el reconocimiento o cumplimiento de un derecho nacido de la relación contractual **(60)**.

> La vía adecuada para canalizar este tipo de pretensiones es el reclamo administrativo previo regulado en los arts. 30 a 32 de la LNPA, y no la impugnatoria prevista en los arts. 23 y 24 de la LNPA, en tanto no hay actos administrativos de alcance individual o general que controvertir **(61)**.

En tal sentido Luqui explica que: "Es necesario distinguir las acciones promovidas para impugnar judicialmente los actos administrativos dictados durante el desarrollo del contrato de las pretensiones procesales que persiguen cumplimiento de obligaciones o resarcimientos patrimoniales con causa en el contrato, y que se resuelven sin necesidad de declarar la nulidad de acto administrativo alguno (v.gr., reclamos por cobros de intereses, diferencias por mayores costos)" **(62)**.

III.2. El trámite del reclamo previo

El trámite del reclamo administrativo previo es relativamente sencillo. Presentado el reclamo, la Administración debe pronunciarse dentro de los noventa días. Vencido ese plazo, el interesado puede requerir pronto despacho; y si transcurren otros cuarenta y cinco días, puede tener por configurado el silencio desestimatorio e iniciar la demanda judicial **(63)**. Si la denegatoria es expresa, la demanda debe interponerse dentro de los ciento ochenta días hábiles judiciales de notificada (art. 25, inc. a, y art. 31 LNPA, texto según ley 27.742).

> Aquí se verifica una de las modificaciones relevantes de la reforma. Como ya se ha señalado, en el régimen anterior, la denegatoria expresa del reclamo no podía ser recurrida en sede administrativa, de modo que al interesado solo le quedaba la promoción de la acción judicial. Con la reforma, en cambio, el nuevo art. 31 de la LNPA habilita expresamente la posibilidad de recurrir en sede administrativa el acto denegatorio del reclamo. De tal modo, denegado el reclamo, el reclamante tiene la opción de promover la acción judicial dentro del plazo de ciento ochenta días hábiles judiciales; o de recurrir el acto en sede administrativa para luego, de desestimarse el recurso, deducir la impugnación judicial dentro de igual plazo de caducidad.

También es importante señalar que, frente al silencio en la vía del reclamo, el nuevo art. 31 distingue con claridad ese supuesto del de la denegatoria expresa. La norma dispone que, configurado el silencio, la demanda podrá ser interpuesta en cualquier momento, "sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción" **(64)**. Además, precisa que "La demanda judicial deberá ser interpuesta por el interesado dentro del plazo de ciento ochenta [180] días hábiles judiciales de notificada dicha denegatoria expresa o, en su caso, de notificada la denegatoria expresa del recurso administrativo que hubiera intentado contra aquella". La fórmula empleada consolida el criterio que la Corte Suprema de Justicia había sentado en la causa "Biosystems" **(65)**, según el cual, frente a la configuración del silencio no es de aplicación el plazo de caducidad previsto en el art. 25 de la LNPA **(66)**.

III.3. Las excepciones al reclamo previo

El texto original del art. 32 de la LNPA **(67)**, a través de seis incisos, consagraba numerosas excep-

---

(60) POZO GOWLAND, "Cambios en el contencioso administrativo...", ob. cit.

(61) Esta distinción de vías administrativas fue advertida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa "Mevopal", en la cual entendió que, de las causas acumuladas, solo una podía encuadrarse como impugnación judicial de actos administrativos, en tanto allí se había solicitado concretamente la nulidad de resoluciones del Banco Hipotecario Nacional. Las restantes, en cambio, tenían por objeto el cumplimiento de obligaciones contractuales, daños e intereses, cobro de diferencias por mayores costos y reclamos análogos, por lo que resultaban extrañas al ámbito de los arts. 23 y 24 de la LNPA (CS, "Mevopal SA y otra c. Banco Hipotecario Nacional", sent. del 26/11/1985, Fallos: 307:2216). En sentido concordante, en la causa "OKS Hermanos", el alto tribunal revocó la sentencia que había considerado caduca, con sustento en el art. 25 de la LNPA, una acción dirigida a obtener la actualización monetaria de un crédito por mayores costos derivados de un contrato administrativo. Para así decidir, remitió a lo resuelto en "Mevopal" y sostuvo que los actos administrativos, aun unilaterales, concernientes a la celebración, ejecución o modificación de un contrato administrativo, en principio, no pueden ser considerados en forma aislada, con abstracción del contrato al cual acceden, pues determinan los derechos y obligaciones emergentes de aquél y se rigen por idénticas pautas a las del contrato, ajenas a lo dispuesto en los arts. 23 y 24 de la LNPA y al plazo de caducidad previsto en el art. 25 de la LNPA (CS, "OKS-Hermanos y Cía. Sociedad Anónima, Comercial, Industrial y Financiera c. Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio s/ ordinario", causa O.86.XX, sent. del 21/10/1986. La sentencia no fue publicada en la colección de Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Su sumario fue publicado en ED, 122:694). Con posterioridad, al fallar la Corte el caso "Mackentor" distinguió con más precisión entre la vía impugnatoria —que presupone el agotamiento de las instancias administrativas reglamentadas en los arts. 23 y siguientes de la LNPA y cuyo resultado es la declaración de ilegitimidad del acto administrativo— y la reclamación del reconocimiento de un derecho, aun originado en una relación jurídica preexistente, basada en los arts. 30 y concordantes de la misma ("Mackentor SA c. Obras Sanitarias de la Nación s/ daños y perjuicios", sent. del 27/06/1989, Fallos: 312:1017). En la misma línea, en "Pensavalle" la Corte, por remisión al dictamen de la Procuración General, consideró que la acción promovida para el cobro de créditos derivados de un contrato de obra pública ya concluido no comprendía la impugnación de acto administrativo alguno y, por tanto, no estaba sujeta a los recaudos del art. 23 ni al plazo del art. 25 de la LNPA. [CS, "Pensavalle SA c. Estado Nacional (Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Servicio Nacional de Arquitectura) s/ ordinario", sent. del 9/11/1989, RDA, 1990-3/5, 330]. Ver el comentario a las sentencias recaídas en las causas "Mackentor" y Pensavalle" efectuado por DE ESTRADA, Juan Ramón, "Agotamiento de la vía administrativa y habilitación de la instancia judicial. Dos importantes fallos de la Corte Suprema", RDA, 1990-3/5, 315).

(62) LUQUI, "Derecho procesal administrativo...", ob. cit., t. 2, p. 54.

(63) Cabe advertir que, extrañamente, la LB no suprimió el pronto despacho para la configuración del silencio negativo en la vía del reclamo previo (art. 31 LNPA), a diferencia de lo que ocurre en la vía recursiva.

(64) Sobre la subsistencia, en este punto, de la salvedad "sin perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción" y las dudas que genera, ver: DURAND, "Un primer análisis...", ob. cit., cap. 3.7. Comparto en este punto lo sostenido por Juan Pablo Perrino, quien sostiene que la configuración del silencio negativo en la vía reclamatoria no reinicia ni hace cesar el efecto interruptivo producido por la interposición del reclamo. El art. 31 de la LNPA solo establece que la demanda podrá promoverse sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción, pero no dispone que el silencio produzca el reinicio del plazo. La solución debe buscarse, entonces, en una lectura armónica con el art. 1º bis, inc. i, que mantiene el efecto interruptivo hasta la firmeza de alguno de los actos administrativos allí enumerados, sin que se mencione al silencio negativo. Esta interpretación se ve reforzada por el principio "pro actione", el derecho a una decisión fundada y la naturaleza garantista del silencio, que no puede ser utilizado en perjuicio del particular ni en beneficio de la Administración incumplidora de su deber de resolver (PERRINO, Juan Pablo, "Principales reformas...", ob. cit.

(65) CS, "Biosystems SA c. EN - M. de Salud - Hospital Posadas s/ contrato administrativo", sent. del 11/02/2014, Fallos: 346:921.

(66) Ello es así, porque el silencio negativo no es otra cosa más que una ficción legislativa de rechazo y cuya finalidad es conferir a los administrados una opción de índole procesal de aguardar que la Administración decida o continuar la defensa de sus derechos en la órbita judicial o en una vía administrativa jerárquica superior, según los casos (Ver: ABERASTURY, Pedro, "El silencio de la Administración en la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo", en AA.VV., "Bases para la libertad en el derecho administrativo argentino", Asociación de Docentes Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires, Bs. As., 2025, t. amarillo, ps. 247/266).

(67) La norma establecía: "El reclamo administrativo previo a que se refieren los artículos anteriores no será necesario si mediare una norma expresa que así lo establezca y cuando: a) Un acto dictado de oficio pudiere ser ejecutado antes de que transcurran los plazos del art. 31. b) Antes de dictarse de oficio un acto por el Poder Ejecutivo el administrado se hubiere presentado expresando su pretensión en sentido contrario. c) Se tratare de repetir lo pagado al Estado en virtud de una

ciones a la regla del reclamo previo, cuya amplitud dio lugar a que algún sector de la doctrina interpretara que dicha vía era de carácter excepcional, reducida a escasos supuestos **(68)**, de modo que en la práctica la regla pasaba a ser la de la inexigibilidad del reclamo previo **(69)**.

La ley 25.344 modificó sustancialmente esta disposición, al reducir la cantidad de supuestos en los cuales era innecesario articular el reclamo previo para acceder a la vía judicial. Estos eran los siguientes: a) los casos en que una norma de manera expresa dispense al particular de la articulación del reclamo previo; b) repetición de lo pagado al Estado en virtud de una ejecución o de repetir un gravamen pagado indebidamente; y c) reclamo de daños y perjuicios contra el Estado por responsabilidad extracontractual **(70)**.

La Ley de Bases corrigió la restricción provocada por la ley 25.344. El nuevo art. 32 de la LNPA dispensa del reclamo previo si mediare una norma expresa que así lo establezca y "cuando: a) Se tratare de repetir lo pagado al Estado en virtud de una ejecución o de repetir un gravamen pagado indebidamente; 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; o c) Mediare una clara conducta del Estado que haga presumir la ineficacia cierta del procedimiento, transformando el reclamo previo en un ritualismo inútil".

De las excepciones mencionadas en el art. 32, conviene retener dos de ellas, por su utilidad en materia contractual.

La primera concierne a la dispensa del reclamo administrativo previo en los casos en que se reclaman daños y perjuicios contra el Estado por responsabilidad contractual o extracontractual (art. 32, inc. b, LNPA). Esta excepción será examinada en el capítulo siguiente.

La segunda se vincula al ritualismo inútil (art. 32, inc. c, LNPA). En su redacción original el art. 32 permitía dispensar el uso del reclamo previo cuando mediaba una clara conducta del Estado que hiciera presumir la ineficacia cierta del procedimiento, transformándolo en un ritualismo inútil. La reforma de la ley 25.344, en línea con su evidente propósito de intensificar las prerrogativas procesales de la Administración y restringir el acceso al control judicial, había suprimido este supuesto.

> La Ley de Bases reinstaló la excepción **(71)**. En efecto, el nuevo art. 32, inc. c, de la LNPA vuelve a dispensar de la obligación de interponer el reclamo previo cuando mediare una clara conducta del Estado que haga presumir la ineficacia cierta del procedimiento, transformándolo en un ritualismo inútil.

Conviene destacar que la excepción de ritualismo inútil no nació con la LNPA ni ha dependido, para su vigencia, de su recepción legislativa. Fue elaborada en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación con anterioridad a su consagración legal, **(72)** y en numerosas ocasiones, el alto tribunal descalificó decisiones que exigían el tránsito de recursos o reclamos administrativos cuando ello importaba una formalidad estéril, incompatible con una tutela judicial útil y con el derecho de defensa **(73)**. De ahí que, aun durante el período en que la ley 25.344 la había suprimido del texto del art. 32, la excepción subsistiera como derivación directa de garantías constitucionales y convencionales **(74)**.

Así lo entendió la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal en el pronunciamiento en pleno emitido en la causa "Córdoba", el 18/05/2011, en el que fijó como doctrina legal que: "El "ritualismo inútil" traduce un principio jurídico que subsiste como tal, no obstante haber sido normativamente suprimido por la reforma que la ley 25.344 (art. 12) introdujo al art. 32, inc. e) de la ley 19.549 respecto al reclamo administrativo previo" **(75)**.

Pues, bien, el restablecimiento de esta excepción puede ser de utilidad en materia contractual **(76)**. No es infrecuente que, antes de cualquier reclamo, la Administración haya fijado ya su posición de un modo inequívoco, por ejemplo, mediante actos que anticipan el rechazo de la pretensión del contratista; mediante una conducta sistemática frente a una pluralidad de contratistas en idéntica situación; o porque la decisión cuestionada responde a una política estatal definida que *prima facie* no parece probable que la autoridad modifique **(77)**. En tales supuestos la exigencia de un reclamo previo se presentaría como una formalidad estéril y dilatoria del acceso a la jurisdicción, que en nada se compadece con la finalidad del instituto, consistente en dar a la Administración una genuina oportunidad de rever su conducta.

---

ejecución o de repetir un gravamen pagado indebidamente. d) Se reclamaren daños y perjuicios contra el Estado o se intentare una acción de desalojo contra él o una acción que no tramite por vía ordinaria. e) Mediare una clara conducta del Estado que haga presumir la ineficacia cierta del procedimiento, transformando el reclamo previo en un ritualismo inútil. f) Se demandare a un ente autárquico, o a una empresa del Estado, una sociedad mixta o de economía mixta, o a una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, o a las sociedades del Estado, o a un ente descentralizado con facultades para estar en juicio".

(68) REJTMAN FARAH, Mario, "Impugnación judicial de la actividad administrativa", Ed. La Ley, Bs. As., 2000, ps. 27/30. Explica Tawil que el art. 32 de la LNPA incorporó una serie de supuestos —creados preponderantemente por la jurisprudencia con anterioridad a la sanción de la ley— en los que no era menester la interposición del reclamo previo. Ellos cubrían un espectro de tal amplitud que, en los hechos, solo excepcionalmente había que dar cumplimiento al recaudo en cuestión (cfr., por todos, TAWIL, Guido Santiago, "Administración y Justicia. Alcance del control judicial de la actividad administrativa", Ed. Depalma, Bs. As., 1993, t. II, ps. 158/159).

(69) Así, GORDILLO, al examinar el texto de la LNPA con anterioridad a la reforma de la ley 25.344,concluía: "Analizado que no hace falta el reclamo por actos, ni tampoco por hechos, que igualmente no es necesario en caso de silencio, y que en materia de omisiones el conjunto de excepciones expresas e implícitas cubre el total de posibilidades existentes, llegamos a la conclusión, de lege lata y no 'de lege ferenda', de que nunca es exigible el reclamo administrativo previo para demandar a la Nación o a sus entidades autárquicas, en el actual derecho positivo" (GORDILLO, Agustín A., "Tratado de Derecho Administrativo", 1982, 3ª ed., t. 4-2, cap. XII, p. 25).

(70) Ver: COMADIRA, J. R. - ESCOLA - COMADIRA J. P. (coordinador, colaborador y actualizador), "Curso de Derecho Administrativo", ob. cit., t. II, ps. 1458/1462.

(71) Además, la Ley de Bases incorporó está excepción en el art. 23, inc. b, ap. [ii], LNPA) respecto del agotamiento de la vía de los actos administrativos de alcance individual.

(72) CS, "Edward Arturo Mariño v. Nación Argentina", sent. del 18/05/1962, y sus citas; ver: LUQUI, "Derecho procesal administrativo", ob. cit., t. 2, p. 120.

(73) CS, "Sacoar SAIyC c. Provincia de Buenos Aires, sent. del 13/10/1988, Fallos: 311:2082; criterio reiterado en "Rabinovich, Héctor c. Municipalidad de Vicente López", sent. del 1/06/1989, Fallos: 312:767; "Guerrero, Luis Ramón c. Municipalidad de Córdoba", sent. del 8/08/1989, Fallos: 312:1306; "Carena de Crippa, María Teresa c. Municipalidad de Córdoba", sent. del 12/10/1989, Fallos: 312:1908; "Pozzi, Ángel Luis c. Municipalidad de Córdoba", sent. del 22/03/1990, Fallos: 313:326; "Lepinski, Ricardo Pablo y otra c. Municipalidad de Lanús", sent. del 7/03/1995, Fallos: 318:315; "Zamarreño, María A. c. Municipalidad de Ensenada", sent. del 6/12/2005, Fallos: 328:4277; entre otros; ver CASSAGNE, Juan Carlos - PERRINO, Pablo Esteban, "El nuevo proceso contencioso administrativo en la Provincia de Buenos Aires", Ed. Lexis Nexis, Bs. As., 2006, ps. 196/198.

(74) CASSAGNE, Juan Carlos, "El ritualismo inútil y la habilitación de la vía administrativa", LA LEY, 2001-B, 37; PERRINO, Pablo E., "La excepción del ritualismo inútil y su vigencia a pesar de su derogación por la ley de emergencia 25.344", RDA, nº 37/38, 407.

(75) CNFed. Contenciosoadministrativo, en pleno, "Córdoba, Salvador y otros c. EN - Dirección General de Fabricaciones Militares s/ empleo público", sent. del 18/05/2011, LA LEY, 2011-E, 336.

(76) Conf. VEGA, Susana E., "El impacto de las modificaciones de la Ley de Bases a la Ley de Procedimiento Administrativo en el ámbito contractual", en AA.VV., "Bases para la libertad en el derecho administrativo argentino", Asociación de Docentes Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Bs. As., 2025, tomo blanco, ps. 521/537.

(77) Explica Vincenti: "Hasta su eliminación con la reforma del 2000, la jurisprudencia acudió a esta excepción en numerosos casos, siempre que se constataba que el reenvío del asunto a la sede administrativa constituiría un ritualismo inútil, porque la Administración ya había fijado una clara postura adversa a las pretensiones del particular. En esta solución también jugaba el principio 'in dubio pro actione', como una manera de conciliar las prerrogativas estatales con el derecho de acceso a la jurisdicción de los particulares" [VINCENTI, Rogelio W., "Reformas de la Ley de Bases en materia de reclamo administrativo previo", en AA.VV., "Bases para la libertad en el derecho administrativo argentino", ALONSO REGUEIRA, Enrique (ed.), "Asociación de Docentes Facultad de Derecho y Ciencias Sociales", Universidad de Buenos Aires, Bs. As., 2025, t. celeste, ps. 393/407]. Así, los tribunales han estimado innecesaria la articulación del reclamo previo, por ritualismo inútil, en supuestos en que la Administración había rechazado numerosos reclamos de idéntico objeto (CNFed. Contenciosoadministrativo, Sala II, "Macera Aibe y otros c. Ministerio de Educación y Cultura s/ empleo público", sent. del 18/07/1995; Sala I, "Gioria, Julián Luis c. EN - M Justicia y DD.HH. - SPF - RES 607/2019 s/personal militar y civil de las FFAA y de seg.", sent. del 16/12/2025, TR LA LEY AR/JUR/158834/2025; Sala III, "Tumini, Roberto Gastón y otros c. EN - Jefatura de Gabinete de Ministros - Agencia Nacional de Promoción de la Investigación - EX 32404856/24, 32401822/24 y 32403742/24 s/empleo público", sent. del 30/10/2025, TR LA LEY AR/JUR/131586/2025; Sala IV, "Álvarez, Luisa Lourdes c. EN-Agencia Nacional de Discapacidad-Ley 25164 s/empleo público", sent. del 21/10/2025, TR LA LEY AR/JUR/111324/2025, entre otros muchos), o cuando las medidas cuestionadas habían sido adoptadas en el marco de una política estatal definida (misma Sala, "Calzar SA c. Estado nacional - Ministerio de Economía y Obras Públicas", sent. del 18/07/1995, LA LEY, 1996-A, 633). Ver PERRINO - DE LA RIVA, "Las vías previas...", ob. cit., cap. V.B.3, lit. e).

III.4. La interrupción del plazo de prescripción por la presentación del reclamo administrativo previo

Una cuestión clave para la protección de los derechos de las personas y la seguridad jurídica que con anterioridad a la reforma había despertado opiniones dispares en la doctrina y también en los tribunales, debido a la redacción de las normas que la regulaban (arts. 1º, inc. e, aps. 7 y 9º de la LNPA), es el efecto que provoca la presentación de un reclamo o un recurso administrativo sobre el curso del plazo de prescripción **(78)**.

En el nuevo art. 1º *bis*, inc. i, de la LNPA, incorporado por el art. 25 de la ley 27.742, se regula acertada y razonablemente este tópico. Allí se dispone que "la interposición de reclamos o recursos administrativos interrumpirá el curso de todos los plazos legales y reglamentarios aplicables, inclusive los relativos a la caducidad y prescripción, aunque aquellos hubieren sido mal calificados, adolezcan de defectos formales insustanciales o fueren deducidos ante órgano incompetente". Y, seguidamente, de manera muy precisa se determina que: "Los efectos interruptivos permanecerán hasta que adquieran firmeza en sede administrativa, según corresponda: (a) el acto administrativo que ponga fin a la cuestión; (b) el acto administrativo que declare la caducidad del procedimiento administrativo; o (c) el acto administrativo que haga lugar al pedido de desistimiento del procedimiento o del derecho".

Por ello, la articulación de un recurso administrativo procedente (incluyendo los de naturaleza optativa) **(79)**, como la del reclamo administrativo previo, acarrea la interrupción del plazo de prescripción pertinente.

Cabe examinar si igual efecto se produce cuando se verifica algunas de las excepciones previstas en el art. 32 antes examinado. En tales supuestos, como la promoción del reclamo previo en materia de daños es optativa, cabe preguntarse si su interposición, aun siendo innecesaria, produce el efecto de interrumpir la prescripción. La respuesta es afirmativa. El nuevo art. 1º *bis*, inc. i, de la LNPA dispone, sin distinción alguna, que la interposición de reclamos o recursos administrativos interrumpe el curso de todos los plazos legales y reglamentarios, incluso los relativos a la caducidad y la prescripción. La norma no diferencia entre reclamos o recursos necesarios y optativos, de modo que la articulación de un reclamo procedente, aunque su uso no fuera obligatorio, acarrea la interrupción del plazo de prescripción pertinente **(80)**.

Y esos efectos interruptivos permanecen hasta que adquiera firmeza el acto administrativo que ponga fin a la cuestión, declare la caducidad del procedimiento o admita el desistimiento, sin que el silencio negativo reinicie el cómputo, pues no equivale al acto que clausura el procedimiento. Adviértase que el art. 1º *bis*, inc. i, de la LNPA no incluye al silencio negativo como una de las causales que dan lugar al reinicio del curso del plazo de prescripción, que fue interrumpido por la articulación de un recurso o reclamo administrativo. Ello es totalmente razonable, ya que el silencio negativo no produce la finalización del procedimiento, pues la obligación de la Administración de resolver en forma expresa **(81)** no cesa por la existencia del silencio desestimatorio. En tal sentido, el nuevo art. 63 del RLNPA, al regular los modos de conclusión de los procedimientos, no menciona al silencio negativo. Por lo demás, como bien se ha señalado, "al prescribir que los efectos de la interrupción se mantienen hasta que cualquiera de esos actos quede firme, el art. 1º *bis*, inc. i de la LNPA impide sostener que, luego de la configuración del silencio negativo, se reinicie el curso del plazo de prescripción. Es que el silencio administrativo negativo lejos está de poder equipararse al acto administrativo que pone fin al procedimiento; solamente se trata de una ficción legal que habilita al particular a acceder a la instancia judicial" **(82)**.

Esta es, a mi juicio, la interpretación razonable y la única coherente con el principio de tutela administrativa efectiva, que no toleraría que un administrado resultara perjudicado por haber optado por una vía que la ley pone a su disposición.

IV. Segundo escenario: la pretensión resarcitoria por responsabilidad contractual

IV.1. Caracterización y régimen jurídico aplicable

El segundo escenario es el que concurre cuando el contratista demanda el pago de una indemnización fundada en la responsabilidad contractual del Estado. Esta puede configurarse, básicamente, en dos supuestos: por un lado, cuando media un incumplimiento contractual imputable al Estado; por el otro, cuando el contratista sufre un sacrificio o daño especial que no está jurídicamente obligado a soportar.

En el primer caso nos encontramos en el terreno de la responsabilidad estatal por actuación ilegítima, pues el deber de reparar deriva de una conducta contraria a derecho, consistente en la violación de una obligación preexistente válida **(83)**.

Esta responsabilidad puede originarse en diferentes comportamientos estatales que importan una infracción o desconocimiento de los términos del contrato, tales como el ejercicio ilegítimo de potestades administrativas (por ejemplo, la aplicación de una sanción contractual improcedente), la inejecución de obligaciones asumidas por la Administración o el incumplimiento de compromisos económicos a su cargo **(84)**. El incumplimiento puede provenir tanto de la violación de las obligaciones nucleares del contrato, esto es, aquellas directamente vinculadas con su objeto, como de los deberes secundarios o colaterales de conducta (de información, colaboración o protección) que derivan del principio de buena fe en la ejecución contractual **(85)**.

En el segundo supuesto ingresamos en el campo de la responsabilidad estatal por actuación legítima. Aquí el daño no proviene de una conducta antijurídica, sino de un comportamiento estatal conforme a derecho **(86)**. Tal es lo que ocurre, por ejemplo, cuando en virtud de las potestades de intervención sobre el contrato y fundado en razones de interés público se produce el quiebre de la ecuación económico-financiera del contrato como consecuencia del ejercicio regular de la potestad modificatoria, o cuando la Administración extingue anticipadamente el vínculo contractual por razones de interés público **(87)**.

---

(78) Mientras que, para una posición el reclamo administrativo lo suspendía y el recurso lo interrumpía, otra postura sostenía que en ambos supuestos el efecto era el interruptivo, ya sea porque se entendía que en el régimen de la LNPA la interrupción y suspensión tenían el mismo alcance o con sustento en las normas de la legislación civil que establecen que la presentación de la demanda interrumpe el curso de la prescripción. Otra postura afirmaba que el efecto suspensivo o interruptivo sobre los plazos solo lo provocaban los reclamos o recursos que eran necesarios para habilitar la instancia judicial (ver: DURAND, Julio César, "El efecto del reclamo administrativo previo sobre el curso de la prescripción liberatoria", AA.VV., "Procedimiento y proceso administrativo", CASSAGNE, Juan Carlos (dir.), LexisNexis - Abeledo-Perrot y UCA, Bs. As., 2005, p. 175 y ss. y CANDA, Fabián Omar, "La incidencia del procedimiento administrativo sobre el plazo de prescripción de la acción contencioso administrativa", AA.VV., "Cuestiones de Procedimiento Administrativo", RAP, Bs. As., 2006, p. 103 y ss.; GARCÍA PULLÉS, Fernando R., "Influencia sobre el plazo de prescripción del sistema de habilitación de instancia en el contencioso administrativo", LA LEY, 2016-F, 755).

(79) En igual sentido, MAIRAL - VERAMENDI, "La reforma...", ob. cit.

(80) Así lo entienden también MAIRAL - VERAMENDI, "La reforma...", ob. cit.

(81) La obligación de resolver integra el derecho constitucional de tutela administrativa efectiva, el cual no se agota con la posibilidad de que las personas sean oídas y produzcan prueba, sino que conlleva también el dictado de una resolución fundada, tal como determina el art. 1º bis, inc. a, aps. (iii) y (iv) de la LNPA.

(82) PERRINO, Juan Pablo, "Principales reformas...", ob. cit.

(83) PIZARRO, Ramón Daniel, "Responsabilidad del Estado y del funcionario público", Ed. Astrea, Bs. As., 2016, 2ª ed., t. 2, p. 300; SÁENZ, Jorge A., "Sistema de responsabilidad por incumplimiento obligacional del Estado (llamada responsabilidad contractual) en el derecho público argentino", AA.VV., "Ley 26.944 de Responsabilidad del Estado. Análisis crítico y exegético", ROSATTI, Horacio (dir.), Rubinzal-Culzoni Edit., Bs. As., 2014, p. 395 y ss.

(84) PERRINO, Pablo E., "La responsabilidad contractual del Estado", LA LEY, 2012-F, 1286, y "La responsabilidad contractual del Estado", AA.VV., "Tratado general de los contratos públicos", CASSAGNE, Juan Carlos (dir.), Ed. La Ley, Bs. As., 2013, t. III, p. 169 y ss.

(85) La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha resuelto que los contratos deben celebrarse, interpretarse y ejecutarse de buena fe (CS, "Robles SA, Vicente c. Estado Nacional - Servicio Nacional de Parques Nacionales", Fallos: 316:382; "Produmet SA c. Sociedad Mixta Siderurgia Argentina s/ cumplimiento de contrato", Fallos: 323:3035). Ver art. 961 del Cód. Civ. y Com.

(86) PERRINO, "La responsabilidad contractual del Estado", ob. cit.; y "La responsabilidad contractual del Estado", en Tratado general de los contratos públicos, ob. cit., t. III, p. 169 y ss.

(87) Sobre el debate acerca de si el hecho del príncipe configura un supuesto de responsabilidad contractual o extracontractual, ver, por la primera posición, RODRÍGUEZ, Libardo R., "El equilibrio económico en los contratos administrativos", Ed. Temis, Bogotá, 2012, 2ª ed., ps. 32/37 y HERNÁNDEZ CORCHETE, Juan Antonio, "La naturaleza contractual del hecho del príncipe en los contratos administrativos", AA.VV., "Derecho Público, entre el poder y un audaz desafío por el Estado de Derecho. Libro homenaje al profesor José Eugenio Soriano García", SUAY RINCÓN, José - BAUZÁ MARTORELL, Felio José (dirs.), Ed. Atelier, Barcelona, 2023, t. II, ps. 907, y por la segunda, CASSAGNE, Juan Carlos, "Curso de Derecho administrativo", Thomson Reuters-La Ley, Bs. As., 2024, 14ª ed., T. II, ps. 442/443; MATA, Ismael, "El riesgo en los contratos administrativos", RAP, nº 320, p. 144.

Conforme lo dispone el art. 10 de la ley 26.944, la responsabilidad contractual del Estado se rige, en primer lugar, por las normas específicas que disciplinan cada contrato o categoría contractual. Esas normas pueden ser de rango legal o reglamentario, o surgir de los pliegos de bases y condiciones, del contrato y de los demás documentos que integran la relación contractual **(88)**. Solo en ausencia de una regulación específica resultan aplicables, en forma supletoria, las disposiciones de la ley 26.944 de Responsabilidad del Estado, tal como lo establece expresamente su art. 10.

La realidad de la contratación pública argentina muestra, sin embargo, que las previsiones específicas en materia de responsabilidad estatal suelen ser dispersas y se limitan a supuestos puntuales **(89)**. Por ello, ante esa insuficiencia normativa, la ley 26.944 adquiere relevancia como régimen supletorio. Con todo, debido a la generalidad y relativa laxitud de sus regulaciones, suele ser necesario acudir también, en lo pertinente, a las soluciones previstas en la legislación civil, ya sea para aplicar principios generales del derecho (p. ej. buena fe) u otras normas analógicamente **(90)**.

IV.2. La vía aplicable: la regla y sus excepciones. Evolución normativa

> Como se adelantó, uno de los supuestos en que no es menester transitar el reclamo previo es el de los daños y perjuicios contra el Estado, sea por responsabilidad contractual o extracontractual (art. 32, inc. b, LNPA). Así en este segundo escenario el contratista puede iniciar el pleito demandando la reparación de los daños directamente, sin necesidad de haber acudido a la vía del reclamo previo **(91)**. Ello no obsta, claro está, a que pueda articularlo si así lo desea, pues su uso resulta optativo **(92)**.

La actual solución es el punto de llegada de una evolución que conviene reseñar, porque permite advertir el sentido de la reforma y comprender por qué la dispensa en materia de daños no fue siempre pacífica.

El antecedente más remoto se encuentra en el dec. 28.211/1944, por el cual el Poder Ejecutivo declaró que no admitiría, por vía de gestión administrativa, la responsabilidad del Estado en las reclamaciones de daños y perjuicios promovidas con motivo de hechos o accidentes en que fueran parte sus empleados o agentes, debiéndose dejar librada a la contienda judicial tanto la responsabilidad como el monto de la compensación. La norma respondía al temor de que los casos dudosos se prestaran a la intervención interesada de personas influyentes y a la falta de un marco que asegurara un procedimiento eficaz **(93)**.

Como ya se señaló, en la redacción original de la LNPA, el art. 32 contemplaba un amplio elenco de excepciones a la exigencia del reclamo previo, dentro del cual quedaban comprendidos los reclamos de daños y perjuicios contra el Estado, con total prescindencia de la causa invocada, esto es, sin distinguir según que la responsabilidad fuese contractual o extracontractual **(94)**. Esta amplitud se conciliaba con la visión que, pese a la literalidad del dec. 28.211/1944, había ido forjándose en la Procuración del Tesoro de la Nación.

La reforma de la ley 25.344 redujo drásticamente ese elenco. En línea con su propósito de intensificar las prerrogativas procesales de la Administración y restringir el acceso al control judicial, limitó las excepciones a solo dos: la acción de repetición y los daños y perjuicios derivados de la responsabilidad extracontractual del Estado **(95)**. La consecuencia de esa restricción fue que, a partir de entonces, los reclamos de daños fundados en la responsabilidad contractual quedaron nuevamente sujetos a la carga de transitar el reclamo previo. La solución se justificó señalando que resulta lógico que si el contratista se considera con derecho a reclamar daños al Estado, dirija preliminarmente su pretensión a la autoridad administrativa con quien trabó la relación contractual, hipotética responsable del perjuicio **(96)**. Sin embargo, en la práctica importó una valla en el acceso a la justicia.

La Ley de Bases corrigió esa restricción. El nuevo art. 32, inc. b, de la LNPA dispensa del reclamo previo cuando se reclamaren daños y perjuicios contra el Estado por responsabilidad contractual o extracontractual **(97)**. De tal modo, el legislador retomó, en este punto, la amplitud del régimen original y eliminó la distinción que la ley 25.344 había introducido entre una y otra especie de responsabilidad. Así, a partir de la reforma quedan equiparados ambos supuestos de responsabilidad estatal **(98)**. La solución es coherente con el *principio de tutela administrativa efectiva* que orientó la reforma, pues suprime una exigencia cuya utilidad era más que dudosa, ya que la experiencia demuestra que en los reclamos resarcitorios la etapa administrativa rara vez sirve para componer el conflicto.

IV.3. La accesoriedad de la pretensión resarcitoria respecto de la impugnatoria

> Cabe advertir que si los daños cuya indemnización se pretende fueran resultado de un acto administrativo, deberá procederse a la impugnación de este último **(99)**. Ello, porque se entiende que la pretensión resarcitoria fundada en la ilegitimidad de un acto administrativo es accesoria y está subordinada a la previa declaración de invalidez de aquel.

El tema fue motivo de un amplio debate **(100)**, que fue zanjado por el fallo plenario de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal dictado el 24 de abril de 1986 en la causa "Petracca e hijos SACIFI y otros c. Estado Nacional - Ente Autárquico Mundial '78 s/ cobro de pesos" **(101)**. En esa ocasión, la mayoría del pleno sentó como doctrina que no es admisible la acción de cobro de pesos o indemnización de daños sin impugnar, dentro del plazo del art. 25 de la ley 19.549, la legitimidad del acto administrativo que ha desestimado la misma pretensión o cuyo contenido excluye el pago de lo reclamado.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ratificó años más tarde este criterio al fallar, en términos muy similares, las causas "Alcántara Díaz

---

(88) La Corte Suprema tiene dicho que "la ley de la licitación o la ley del contrato está constituida por el pliego" (Fallos: 311:2831 y 333:1192).

(89) Arts. 12, inc. a, del dec. 1023/2001 y 121 de su dec. regl. 893/2012; arts. 33, 34 y 39 de la ley 13.064 de Obras Públicas.

(90) PERRINO, Pablo E., "La responsabilidad del Estado y de los funcionarios públicos. Código Civil y Comercial. Ley 26.944 comentada", Thomson Reuters-La Ley, Bs. As., 2015, ps. 52/56.

(91) Con una interpretación más laxa que la que hemos desarrollado acerca del alcance del art. 32, inc. b, de la LNPA, García Pullés considera que la dispensa del reclamo previo en materia de responsabilidad contractual no debería limitarse a las pretensiones indemnizatorias derivadas del incumplimiento estatal, sino a comprender también aquellas encaminadas a obtener el cumplimiento de prestaciones de un contrato administrativo. A su entender, la modificación introducida por la Ley de Bases incorporó la dispensa en los casos de responsabilidad contractual; y esa expresión debería ser entendida con criterio amplio, comprensivo tanto de las pretensiones de daños como de las orientadas al cumplimiento de prestaciones contractuales (GARCÍA PULLÉS, Fernando R., "La habilitación de la instancia en la Ley de Procedimiento Administrativo reformada", LA LEY, 2024-F, 78).

(92) En igual sentido, Vega señala que la excepción prevista para los reclamos de daños y perjuicios de origen contractual no torna improcedente la vía administrativa, sino que solo deja de hacerla obligatoria para proveedores, contratistas o concesionarios del Estado (VEGA, "El impacto...", ob. cit., ps. 521/537).

(93) Decreto 28.211/44 (ADLA, IV-595), art. 1º. Sobre su génesis y evolución, ver DE LA RIVA, Ignacio M., "La innecesariedad del reclamo administrativo previo en la acción de daños y perjuicios contra el Estado argentino", en Cassagne, Juan Carlos (dir.), "Derecho procesal administrativo, libro en homenaje al profesor Jesús González Pérez", Ed. Hammurabi, Bs. As., 2004, ps. 1203/1225; y PERRINO - DE LA RIVA, "Las vías previas...", ob. cit.

(94) Sobre el régimen original de las vías previas y la amplitud de las excepciones al reclamo previo, ver TAWIL, "Administración y Justicia...", ob. cit., t. II, p. 556; y PERRINO - DE LA RIVA, "Las vías previas...", ob. cit.

(95) DURAND, "Un primer análisis...", ob. cit. Sobre el propósito restrictivo de la ley 25.344 y el acotamiento de la excepción a la responsabilidad extracontractual, ver PERRINO - DE LA RIVA, "Las vías previas...", ob. cit.

(96) POZO GOWLAND, "Cambios en el contencioso administrativo...", ob. cit.

(97) Ver MONTI, "Modificaciones a la ley 19.549 en cuanto a control judicial", RDA, 2024-156, 3 y MAIRAL - VERAMENDI, "La reforma...", ob. cit.

(98) VINCENTI, "Reformas de la Ley de Bases...", ob. cit., ps. 393/407.

(99) POZO GOWLAND, "Cambios en el contencioso administrativo...", ob. cit. y BUTELER, Alfonso, "Ley Nacional de Procedimiento Administrativo 19.549. Comentada y anotada con el Decreto 1759/1972 (t.o. 2017). Con la reforma de la Ley de Bases 27.742 y el Decreto Reglamentario 695/2024", Ed. Erreius, Bs. As., 2024, p. 373.

(100) Ver: JEANNERET de PÉREZ CORTÉS, María, "Reflexiones sobre la admisibilidad de la acción por cobro de pesos o indemnización de daños sin impugnar, dentro del plazo del art. 25 de la ley 19.549, la legitimidad del acto administrativo que ha desestimado la misma pretensión o cuyo contenido excluye el pago de lo reclamado", RDA, 1990-3,109 y COMADIRA, J. R. - ESCOLA - COMADIRA J. P. (coordinador, colaborador y actualizador), "Curso de Derecho Administrativo", ob. cit. t. II, ps. 1424/1427.

(101) CNFed. Cont. Adm., en pleno, "Petracca e hijos SACIFI y otros c. Estado Nacional - Ente Autárquico Mundial '78 s/ cobro de pesos", sent. del 24/04/1986, TR LALEY AR/JUR/1652/1986 y ED, 118:391.

Colodrero" **(102)**, "Navas" **(103)**, "Bottaro" **(104)** y "Sánchez Granel" **(105)** en las cuales confirmó el carácter accesorio de la pretensión resarcitoria fundada en la ilegitimidad del acto administrativo, por hallarse subordinada a la previa invalidación de este último. En consecuencia, si la decisión administrativa deviene firme, ya sea por su falta de impugnación o por su cuestionamiento tardío, no será admisible el reclamo de los daños derivados de su ilegitimidad. Esta conclusión, sostuvo el máximo tribunal, es una consecuencia lógica de la naturaleza accesoria de tales pretensiones respecto de la acción de nulidad, en virtud de la presunción de legitimidad que ostentan los actos administrativos (art. 12 LNPA).

De acuerdo con dicha lógica, el art. 8º **(106)** de la ley 26.944 de Responsabilidad del Estado dispone que el interesado puede deducir la acción indemnizatoria juntamente con la de nulidad de actos administrativos de alcance individual o general o la de inconstitucionalidad, o después de finalizado el proceso de anulación o de inconstitucionalidad que le sirve de fundamento. La norma parte, por tanto, de la misma premisa. Cuando la reparación pretendida se funda en la ilegitimidad de un acto estatal, la indemnización presupone la previa o simultánea remoción del acto que causa el daño.

El precepto dio lugar, no obstante, a un debate sobre los efectos que la promoción de la acción anulatoria o de inconstitucionalidad producía sobre la prescripción de la pretensión indemnizatoria, cuyo plazo es de tres años **(107)**. En particular se sostuvo que, aun cuando el art. 8º autorizaba a promover conjuntamente ambas pretensiones, la demanda de nulidad o de inconstitucionalidad no interrumpía, por sí misma, el plazo de prescripción de la acción de daños **(108)**. La reforma introducida por la Ley de Bases procuró superar esa discusión mediante el nuevo segundo párrafo del art. 26 de la LNPA, según el cual: "La acción contra el Estado nacional y las entidades autárquicas por los perjuicios ocasionados por sus actos ilegítimos comenzará a correr, para el actor, a partir de la fecha en que quede firme la sentencia que declara su nulidad".

Sin embargo, el nuevo precepto ha dado lugar a opiniones divergentes sobre su alcance. Así Monti cuestiona su redacción, al señalar que ninguna acción judicial "corre", sino que lo que corre son los plazos, sean de caducidad o de prescripción. Desde esa perspectiva advierte que la norma podría presentar reparos constitucionales si se la entendiera como un obstáculo para reclamar los daños, hasta tanto exista sentencia firme de nulidad del acto, sin que al mismo tiempo se hubiera previsto expresamente un efecto interruptivo de la acción anulatoria sobre la prescripción de la pretensión indemnizatoria **(109)**. En sentido contrario García Pullés interpreta que la norma no se refiere al plazo de caducidad del art. 25, pues la acción impugnatoria ya habría sido deducida y resuelta, sino al plazo de prescripción de la acción de daños. A su juicio, el precepto despeja la discusión generada en torno al art. 8º de la ley 26.944 y establece que el plazo de prescripción para reclamar los perjuicios derivados del acto ilegítimo solo comienza a correr desde la notificación de la sentencia firme que declara su nulidad **(110)**. También valoran favorablemente la reforma Mairal y Veramendi, para quienes el nuevo texto aclara cuándo comienza a correr el plazo de prescripción de la acción de daños cuando el damnificado promovió inicialmente solo la pretensión anulatoria. Además destacan como una consecuencia práctica relevante la posibilidad de que, en ciertos casos, la acción de nulidad carezca inicialmente de contenido económico, con el consiguiente diferimiento de la cuantificación del litigio y del pago proporcional de la tasa de justicia para el momento en que se promueva la acción indemnizatoria **(111)**.

A mi entender, más allá de la deficiente técnica legislativa empleada, la norma debe entenderse como referida al inicio del plazo de prescripción de la pretensión indemnizatoria derivada de un acto ilegítimo cuya nulidad ya fue declarada judicialmente.

Interpretada de ese modo, la disposición evita que el damnificado se vea compelido a acumular necesariamente la pretensión resarcitoria a la impugnatoria para no exponerse al riesgo de prescripción y preserva mejor la utilidad práctica de la regla de accesoriedad.

Por todo lo dicho, pareciera que la dispensa del reclamo previo en materia de responsabilidad contractual o extracontractual no elimina la necesidad de impugnar el acto administrativo cuando la pretensión resarcitoria presupone, como antecedente necesario, su ilegitimidad. La liberación, por obra del legislador, de tener que formular el reclamo previo en los casos de daños no altera los recaudos impuestos para la impugnación de los actos de la Administración. En cambio, si el resarcimiento perseguido es producto de una actuación estatal que se considera lícita, esta exigencia no tiene cabida **(112)**.

V. Tercer escenario: la impugnación de los actos administrativos contractuales. evolución jurisprudencial y reforma

El último supuesto es el más complejo y el que mayores novedades presenta tras la reforma producida por la Ley de Bases al art. 23 de la LNPA, en particular por lo dispuesto en su nuevo inc. e.

En este tercer escenario la controversia se suscita por la impugnación de decisiones unilaterales que la autoridad estatal emite durante la ejecución o con motivo de la finalización del contrato y que proyectan efectos jurídicos directos sobre el contratista. En ciertos casos, tales decisiones pueden constituir además el presupuesto de una ulterior pretensión indemnizatoria.

Como regla, estos actos deben ser cuestionados con arreglo a lo previsto en el art. 23 de la LNPA, en especial conforme a las exigencias establecidas en sus incs. c y d, sin perjuicio de la previsión específica incorporada en el inc. e, para los actos administrativos dictados durante la ejecución contractual.

La comprensión del nuevo régimen aplicable a estos actos exige examinar previamente el modo en que se concibe su vinculación con el contrato administrativo. Sobre este punto se desarrollaron distintas construcciones dogmáticas que, además, fueron receptadas por los tribunales al resolver controversias relativas a la impugnación de actos dictados durante la ejecución contractual

V.1. Las teorías sobre la vinculación entre el acto contractual y el contrato

En torno a la vinculación existente entre los actos administrativos contractuales y el contrato al que acceden, se elaboraron tres construcciones que ofrecen respuestas distintas al problema de su impugnación. Se trata de las teorías de la incorporación, la separación o acto separable, y la coligación. Según estas, el acto puede quedar absorbido por la unidad contractual; ser tratado como una decisión autónoma susceptible de impugnación separada; o conservar autonomía jurídica e impugnatoria sin perder su inserción funcional en la secuencia contractual de la que forma parte.

La primera construcción es la *teoría de la incorporación*, históricamente vinculada con la idea

---

(102) CS, "Alcántara Díaz Colodrero, Pedro c. Banco de la Nación Argentina s/ juicios de conocimiento", Fallos: 319:1476, consid. 6º. Ver el comentario de CAPUTI, María Claudia - SACRISTÁN, Estela B., "La caducidad del artículo 25 de la ley 19.549, la presunción de legitimidad de los actos administrativos y la seguridad jurídica", ED, 1997-A, 70/80.

(103) CS, "Nava, Alberto Emilio c. Estado Nacional (Secretaría de Inteligencia del Estado - SIDE) s/ cobro", sent. del 20/08/1996, Fallos: 319:1532.

(104) CS, "Bottaro, Oscar Eduardo c. Estado Nacional (Ministerio de Economía y otro) y otro s/proceso de conocimiento", sent. del 6/07/2004, Fallos: 327:2818.

(105) CS, "Sánchez Granel, Eduardo Alberto y otros c. BCRA s/daños y perjuicios", sent. del 22/05/2012, Fallos: 335:742.

(106) La fuente del art. 8º de la ley 26.944 es el art. 20 del Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires (ver: CASSAGNE - PERRINO, "El nuevo proceso contencioso administrativo...", ob. cit., ps. 238/239).

(107) Art. 7º de la Ley 26.944.

(108) MONTI, Laura M., "Ley 26.944 de responsabilidad estatal. Algunas reflexiones", AA.VV., "Responsabilidad del Estado. Aportes doctrinarios para el estudio sistemático de la ley 26.944", ÁVILA, Santiago Matías (dir.), Infojus, Bs. As., 2015, ps. 1/10.

(109) MONTI, "Modificaciones a la ley 19.549 en cuanto a control judicial", ob. cit.

(110) GARCÍA PULLÉS, "La habilitación de la instancia en la Ley de Procedimiento Administrativo reformada", ob. cit.

(111) MAIRAL - VERAMENDI, "La reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo", ob. cit. En similar sentido se expide Buteler (BUTELER, Alfonso, "Ley Nacional de Procedimiento Administrativo 19.549...", ob. cit., p. 350).

(112) Esta doctrina, consolidada durante décadas y luego receptada en el art. 8º de la ley 26.944, ha sido objeto de una relectura crítica a la luz de la reforma, que merece ser examinada con detenimiento por su importancia práctica. Se ha observado que la subordinación de la pretensión indemnizatoria a la previa impugnación del acto dentro del plazo de caducidad no fue, en su origen, impuesta por norma alguna, sino que constituyó una construcción pretoriana edificada sobre el argumento de presentar la acción de nulidad como presupuesto lógico de la pretensión resarcitoria. A partir de esa premisa se formula un interrogante de peso: si un acto administrativo viciado causa un daño, ¿resulta compatible con las garantías de tutela judicial y administrativa efectivas un sistema que extingue la acción indemnizatoria por el mero transcurso del breve plazo de caducidad? Quienes critican la doctrina tradicional responden que no, y proponen, en consecuencia, modificar el criterio de "Alcántara Díaz Colodrero" y admitir la subsistencia de la acción resarcitoria fundada en la ilegitimidad del acto, aunque este no se haya impugnado en término (MAIRAL - VERAMENDI, "La reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo", ob. cit.).

francesa del contrato como un *tout indivisible*. En su formulación clásica, referida principalmente a la etapa de formación del contrato, el contrato administrativo y los actos de la Administración que le servían de base o soporte conformaban una unidad inescindible. Una vez perfeccionado el vínculo contractual los actos preparatorios perdían su individualidad jurídica y quedaban incorporados a aquel. Esa concepción podía tener consecuencias restrictivas para la impugnación autónoma de tales actos, especialmente respecto de los terceros, en tanto la suerte de los actos preparatorios quedaba ligada a la del contrato ya celebrado **(113)**.

Sin embargo, y como más adelante se explicará, en nuestro país la idea de unidad o indivisibilidad de la operación contractual se la utilizó con una finalidad diferente. Así se advierte en la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa "Mevopal" **(114)**, en la cual se invocó la vinculación entre el acto unilateral y el contrato para evitar que cada acto dictado durante la relación contractual debiera ser judicializado de inmediato y en forma aislada. Desde esta perspectiva la unidad de la relación contractual no operó como una técnica de cierre del control judicial, sino como un criterio destinado a impedir la atomización del conflicto y el dispendio que resultaría de exigir un pleito por cada incidencia de la ejecución.

La segunda construcción es la *teoría de la separación* o *del acto separable*. Surgió en el derecho francés como reacción frente a los efectos de desprotección que produjo la crisis del *tout indivisible*, en particular cuando se reservó a las partes del contrato la posibilidad de acudir al juez contractual y los terceros quedaron privados de una vía eficaz para cuestionar los actos que habían servido de soporte a la operación contractual. La *teoría del acto separable* procuró corregir esa situación al restituir individualidad jurídica a ciertos actos unilaterales vinculados con el contrato y permitir su impugnación autónoma mediante el recurso por exceso de poder **(115)**.

Aunque concebida inicialmente para los actos previos a la celebración o firma del contrato, la idea de *separabilidad* fue luego extendida a ciertos actos de ejecución **(116)**. Con todo, esa extensión no fue absoluta ni indiscriminada. No todos los actos dictados durante la vida del contrato fueron considerados separables, especialmente cuando mantenían un vínculo demasiado estrecho con la relación contractual.

La tercera construcción es la *teoría del acto coligado*, que encuentra en Barra a su principal exponente en la doctrina nacional y que procura superar la alternativa rígida entre absorción y separación absoluta. Parte de reconocer que el contrato administrativo no se agota en un acto aislado, sino que se inserta en un complejo jurídico de carácter procedimental, integrado por una etapa genética y otra funcional, en cuyo desarrollo confluyen actos y hechos administrativos. Desde esta perspectiva, cada acto conserva individualidad jurídica, pero su sentido, su función y sus efectos no pueden ser apreciados con abstracción del contrato ni de los demás actos que integran la secuencia contractual.

La *coligación* implica, por tanto, autonomía jurídica e impugnatoria de los actos, pero sin desconocer sus vinculaciones recíprocas. El acto antecedente puede determinar, total o parcialmente, el acto consecuente, y este último puede quedar condicionado por los actos anteriores y por el contrato que les sirve de marco. Esa determinación no se proyecta solo sobre la causa, sino también sobre los demás elementos relevantes para la validez del acto. De allí que los actos puedan ser considerados separadamente, con relación al contrato y a los restantes actos contractuales, pero no como piezas aisladas, indiferentes o carentes de conexión funcional **(117)**.

En síntesis, la incorporación privilegia la unidad contractual; la separación afirma la autonomía impugnatoria del acto y la coligación conserva esa autonomía, pero exige interpretarla dentro de la secuencia contractual a la que el acto pertenece. Una cosa es afirmar que el acto de ejecución conserva autonomía suficiente para exigir un cuestionamiento oportuno, y otra distinta es sostener que debe ser judicializado inmediatamente bajo pena de caducidad. La *teoría del acto coligado* permite distinguir ambos planos. Preserva la carga de no consentir el acto, pero admite que la pretensión judicial pueda articularse luego, cuando la evolución del contrato permita apreciar con mayor precisión el impacto real de la decisión sobre la economía total del vínculo.

V.2. La evolución de la jurisprudencia

V.2.a. El caso "Mevopal" (1985) **(118)**

El punto de partida del recorrido jurisprudencial es el caso "Mevopal SA y otra c. Banco Hipotecario Nacional", de 1985 en el cual la Corte Suprema se inclinó por una concepción unitaria de la relación contractual administrativa, próxima a la *teoría de la indivisibilidad o incorporación*.

El caso se originó en distintas controversias, que habían sido acumuladas a los fines del dictado de una única sentencia, promovidas por "Mevopal SA y Obras y Proyectos Ingeniería Civil SA c. el Banco Hipotecario Nacional", con motivo de decisiones adoptadas por esa entidad durante la ejecución de un contrato celebrado para la construcción de un núcleo urbano en la ciudad de Olavarría, integrado por 1136 viviendas y obras complementarias, cuya financiación estaba a cargo del banco.

En ese marco, el Banco Hipotecario Nacional opuso la caducidad de las acciones con fundamento en el art. 25 de la LNPA. Sostuvo, en sustancia, que las decisiones cuestionadas constituían actos administrativos unilaterales y que, por tanto, su impugnación judicial debía quedar sometida al plazo previsto en dicha norma.

La Corte rechazó el planteo. Para ello sostuvo que los actos administrativos, aun unilaterales, referentes a la celebración, ejecución o modificación de un contrato administrativo no pueden, en principio, ser considerados aisladamente, con abstracción del contrato al cual acceden, en tanto determinan derechos u obligaciones emergentes de aquel. En consecuencia, afirmó que tales actos se rigen por las mismas pautas del contrato y resultan ajenos al régimen de impugnación de los arts. 23, 24 y 25 de la LNPA **(119)**.

---

(113) Macera explica que en el derecho francés del siglo XIX el contrato público formaba con los actos administrativos que le servían de base o soporte un "tout indivisible", de modo que, una vez perfeccionado el contrato, no era posible oponerse a uno sin oponerse a los demás. Según esa concepción, que Laferrière también denominó "teoría de la incorporación", los actos administrativos que concurrían a la formación del contrato se incorporaban a este, con la consecuencia de que la anulación de uno de ellos debía proyectarse sobre el contrato mismo. El autor precisa, sin embargo, que la crisis de esa construcción se produjo cuando, a fines del siglo XIX, el Consejo de Estado reservó la legitimación procesal a las partes del contrato, dejando a los terceros sin posibilidad de impugnar el contrato o sus actos soporte mediante recurso por exceso de poder. (MACERA, Bernard Frank, "Pasado, presente y futuro de la teoría de los 'actos separables' en el derecho francés de la contratación pública", RDA, 1999-32, 275).

(114) CS, "Mevopal SA y otra c. Banco Hipotecario Nacional", sent. del 26/11/1985, Fallos: 307:2216.

(115) El origen de la "teoría de los actos separables" se encuentra en el arrêt "Martin" del Consejo de Estado francés, CE, 4 août 1905, "Martin, Leb.", p. 749. Con posterioridad se produjo la extensión de la teoría a ciertas decisiones adoptadas durante la ejecución contractual, especialmente a partir del arrêt L.I.C., Conseil d'État, Sect., 24 avril 1964, L.I.C., Leb., p. 239. Con todo, advierte que no todos los actos de ejecución son separables, pues algunos mantienen un vínculo demasiado estrecho con el contrato. (GUILLOU, Damien, "La distinction entre les actes détachables et le contrat", Revue Juridique de l'Ouest, 2014-3. Les juges du contrat administratif, Actes de la journée d'études de l'A.E.D.P., 2 avril 2013, ps. 19/32). En similar sentido, Macera explica que la "teoría de los actos separables" nació entre 1903 y 1906, cuando el Consejo de Estado francés decidió disociar del contrato ya perfeccionado sus actos soporte de naturaleza unilateral, devolverles cierta individualidad jurídica y permitir su impugnación autónoma mediante recurso por exceso de poder. Aunque la "teoría" fue concebida inicialmente para encauzar la impugnación de los actos previos a la celebración o firma del contrato, luego se extendió al acto de formalización, al acto de aprobación y, más tarde, a ciertas decisiones unilaterales directamente vinculadas con la fase de ejecución, como la negativa a acordar la resolución del contrato, la negativa a modificar sus cláusulas y la decisión de resolución. Con todo, Macera advierte que, tratándose de actos de ejecución, la separabilidad operaba principalmente en beneficio de los terceros ajenos al vínculo contractual, pues para las partes tales actos se consideraban, salvo supuestos excepcionales, incorporados al contrato. (MACERA, "Pasado, presente y futuro...", ob. cit.).

(116) MORAND-DEVILLER, Jacqueline, "Cours de Droit Administratif", Montchrestien, Paris, 2007, 10º ed., p. 448.

(117) Ver: BARRA, Rodolfo Carlos, "Los actos administrativos contractuales. Teoría del acto coligado", Ed. Ábaco, Bs. As., 1989, p. 100 y ss. En sentido similar, COVIELLO señala que el contrato administrativo, aun cuando pueda ser concebido como un acto administrativo bilateral en el acuerdo de voluntades propiamente dicho, constituye desde su gestación hasta su finalización un complejo jurídico, integrado por un procedimiento precontractual o genético y luego contractual o funcional, en el que confluyen actos y hechos administrativos. De allí que destaque el "perfil procedimental" del contrato administrativo, en tanto este se desenvuelve a través de una serie sucesiva de actos individualizables entre sí, pero cuya entidad se explica en función del contrato (COVIELLO, "Actualidad de la teoría general del contrato administrativo", ob. cit., t. I, ps. 90/174).

(118) CS, "Mevopal SA y otra c. Banco Hipotecario Nacional", sent. del 26/11/1985, Fallos: 307:2216.

(119) En la sentencia se invocó texto original del art. 7º, in fine, de la LNPA que disponía: "Los contratos que celebre el Estado, los permisos y las concesiones administrativas se regirán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación analógica de las normas del presente Título, si ello fuera procedente".

El fundamento práctico de la solución fue expresamente señalado por el máximo tribunal al sostener que la interpretación contraria obligaría al contratista, frente a cada acto unilateral dictado durante la relación contractual, a promover un juicio autónomo contra su cocontratante estatal. Ello produciría, según la Corte, un dispendio jurisdiccional inusitado y resentiría el espíritu de colaboración que debe existir entre la Administración y quien ejecuta el contrato.

La Corte entendió que, de las causas acumuladas, solo una podía encuadrarse como impugnación judicial de actos administrativos, en tanto allí se había solicitado concretamente la nulidad de determinadas resoluciones del Banco Hipotecario Nacional y que esta había sido promovida en término, computado el plazo desde la recepción definitiva de la obra. A su vez, consideró que las restantes pretensiones articuladas por las cuales la actora demandaba el cumplimiento de obligaciones contractuales, daños e intereses, cobro de diferencias por mayores costos y reclamos análogos eran extrañas al ámbito de aplicación de los arts. 23 y 24 de la LNPA **(120)**.

En suma, "Mevopal" representa una etapa jurisprudencial en la que prevalece la comprensión unitaria del contrato administrativo y de los actos que se dictan en su desenvolvimiento **(121)**. Su aporte principal consiste en afirmar que esos actos, en principio, se incorporan al vínculo contractual y deben ser apreciados dentro de su economía general **(122)**.

(120) Esta distinción resulta coherente con la doctrina que, años después, la Corte sistematizaría en la causa "Mackentor SA c. Obras Sanitarias de la Nación s/ daños y perjuicios", sent. del 27/06/1989, Fallos: 312:1017. Allí el alto tribunal diferenció la vía impugnatoria —que presupone el agotamiento de las instancias administrativas previstas en los arts. 23 y ss. de la LNPA y conduce a la declaración de ilegitimidad del acto administrativo— de la reclamación del reconocimiento de un derecho, aun originado en una relación jurídica preexistente, canalizable por los arts. 30 y concordantes de la LNPA y no sujeta al plazo de caducidad del art. 25. Esta distinción fue luego reiterada por la Corte en "Schneider de Guelperin, Lina c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", sent. del 24/09/1991, Fallos: 314:1147.

(121) Cassagne ha señalado que una explicación técnica del fallo "Mevopal" se encuentra en la teoría de las llamadas operaciones complejas, de origen francés, en virtud de la cual la relación contractual se integra por una pluralidad de actos sucesivos, conectados funcionalmente, cuyo resultado no puede ser apreciado en forma acabada sino a partir del acto final que permite valorar la operación contractual en su conjunto. En ese contexto, "los plazos de caducidad se computan, en materia contractual, a partir del acto de liquidación final, recepción definitiva y, en su caso, del que resuelve su extinción". (CASSAGNE, "Impugnación administrativa y judicial...", ob. cit., p. 720, y "El contrato administrativo", ob. cit., p. 332).

(122) Bien dice Cormick que el criterio sentado en "Mevopal" puede ser adecuado para controversias diferibles, como certificaciones parciales o cuestiones patrimoniales, pero no para actos que introducen modificaciones contractuales relevantes y generan perjuicios que no admiten razonablemente esperar hasta la finalización del vínculo (CORMICK, Martín, "El contrato administrativo a la luz del Decreto Ley 19.549. Relaciones entre las partes y solución de controversias", en AA.VV., "Bases para la libertad en el derecho administrativo argentino", Asociación de Docentes Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires, Bs. As., 2025, tomo celeste, ps. 457/458).

V.2.b. El caso "OKS" (1986) **(123)**

La doctrina de "Mevopal" fue reiterada poco después en el caso "OKS Hermanos", el cual se demandaba la actualización monetaria de un crédito contractual por mayores costos. La Cámara había revocado la sentencia de primera instancia y declarado caduca la acción con fundamento en el art. 25 de la LNPA, al considerar que la pretensión debía someterse al régimen de impugnación judicial de actos administrativos.

La Corte revocó ese pronunciamiento. Para así decidir, remitió expresamente a lo resuelto en "Mevopal" y sostuvo que los actos administrativos, aun unilaterales, concernientes a la celebración, ejecución o modificación de un contrato administrativo no pueden, en principio, ser considerados en forma aislada y con abstracción del contrato al cual acceden, pues determinan los derechos y obligaciones emergentes de aquel. Por esa razón, afirmó que se rigen por idénticas pautas a las del contrato y resultan ajenos al marco de los arts. 23 y 24 de la LNPA y al sistema de impugnación previsto en su art. 25.

V.2.c. El plenario "Petracca" (1986) **(124)**

En criterio opuesto al sostenido por la Corte en "Mevopal", la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, reunida en pleno, dictó el 24 de abril de 1986 la sentencia en la causa "Petracca". El tribunal debía pronunciarse sobre dos cuestiones. La primera consistía en determinar si la impugnación de los actos administrativos previstos en los incisos a) y b) del art. 23 de la LNPA, dictados durante la ejecución de un contrato de la Administración, estaba sujeta al plazo de caducidad establecido en el art. 25. La segunda se refería a si era admisible una acción por cobro de pesos o indemnización de daños sin impugnar, dentro de aquel plazo, la legitimidad del acto administrativo que había desestimado la misma pretensión o cuyo contenido excluía el pago reclamado **(125)**. Para el desarrollo de este apartado interesa solo la primera de las cuestiones abordadas.

Sobre ese punto la mayoría del pleno respondió afirmativamente y estableció como doctrina legal que la impugnación judicial de los actos administrativos dictados durante la ejecución de un contrato administrativo queda sometida al plazo del art. 25 de la LNPA. Para arribar a esa conclusión, se partió de la finalidad del Título IV de la ley, al que atribuyó el propósito de cubrir el vacío existente en materia de plazos generales para la impugnación judicial de actos administrativos. Desde esa perspectiva se consideró que excluir los actos dictados durante la ejecución contractual del régimen de caducidad resultaba contrario a la finalidad del sistema.

(123) CS, "OKS Hermanos y Cía. SACI y Financiera c. Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio s/ ordinario", sent. del 21/10/1986. La sentencia no fue publicada en la colección de Fallos de la Corte Suprema. Su sumario fue publicado en ED, 122:694.

(124) CNFed. Contenciosoadministrativo, en pleno, "Petracca e hijos SACIl y otros c. Estado Nacional - Ente Autárquico Mundial '78 s/ cobro de pesos", sent. del 24/04/1986, TR LALEY AR/JUR/1652/1986 y ED, 118:391.

(125) Esta segunda cuestión se vincula con el tópico atinente a la accesoriedad de la pretensión resarcitoria respecto de la impugnatoria, lo cual se examinó en el cap. IV.

El fundamento central del plenario radicó en distinguir el contrato administrativo, como acuerdo de voluntades, de los actos unilaterales que la Administración dicta durante su ejecución. Según la mayoría, estos últimos exteriorizan declaraciones de órganos administrativos que producen efectos jurídicos directos e individuales, gozan de presunción de legitimidad y ejecutoriedad, y pueden ser anulados con independencia del contrato, sin afectar necesariamente su validez. Por ello, aun cuando el art. 7º, último párrafo, de la LNPA entonces vigente solo dispusiera la aplicación analógica del Título III a los contratos estatales, esa regla no impedía aplicar directamente las disposiciones del Título IV a los actos administrativos dictados durante la ejecución contractual.

El plenario procuró, además, despejar la incidencia que podía tener lo resuelto por la Corte Suprema en "Mevopal". Para la mayoría de la Cámara, lo decidido por la Corte no impedía aplicar el art. 25 de la LNPA a los actos administrativos dictados durante la ejecución contractual. Así se sostuvo, por un lado, que en "Mevopal" el propio alto tribunal había utilizado ese precepto para verificar si los actos administrativos concretamente impugnados habían sido atacados en término. Y, por otro lado, que las consideraciones más amplias de la Corte acerca de la exclusión, en principio, del plazo de caducidad respecto de los actos referidos a relaciones contractuales constituían afirmaciones formuladas *obiter dicta*, pues no habían sido precedidas de un examen específico de los fundamentos que, a juicio del plenario, imponían aplicar el régimen general de impugnación de los actos administrativos. Con esa base se afirmó que los actos administrativos dictados durante la ejecución contractual no quedan sustraídos, por esa sola circunstancia, del régimen de los arts. 23 y 25 de la LNPA. Sin embargo, se precisó que ello solo ocurre cuando se trata de actos definitivos y que agotan la instancia administrativa. Esa delimitación se explicó que era relevante, porque permitía evitar que todo acto emitido durante la relación contractual obligara al contratista a iniciar de inmediato un proceso judicial contra la Administración contratante.

Aun así, la doctrina plenaria importó claramente la adopción de la *teoría de la separación*, en tanto sostuvo que "a los efectos de la impugnación judicial y de una eventual decisión anulatoria, una cosa es el contrato como acuerdo integrado por dos declaraciones de voluntad, y otra los actos dictados por la administración durante su ejecución. Cada uno de estos actos responde a reglas propias de validez, tiene sus propias causas o funcionalidad específicas y, fundamentalmente, pueden ser anulados independientemente del contrato, sin afectar la validez de este".

V.2.d. El caso "Serra" (1993) **(126)**

En el caso "Serra, Fernando Horacio y otro c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", resuelto por la Corte Suprema en 1993, se demandaba el cobro de honorarios por tareas de dirección e inspección de una obra contratada por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires que finalmente no fue ejecutada. La sentencia de Cámara había revo-

(126) CS, "Serra, Fernando Horacio y otro c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", sent. del 26/10/1993, Fallos: 316:2454.

cado el pronunciamiento de primera instancia que había hecho lugar a la excepción de caducidad de la acción contencioso-administrativa. Contra esa decisión, la Municipalidad interpuso el recurso extraordinario.

Antes de ingresar en la cuestión contractual, la Corte examinó diversos aspectos relevantes del régimen de habilitación de la instancia. En particular sostuvo que los plazos de caducidad constituyen una prerrogativa de la Administración, vinculada con la necesidad de asegurar la estabilidad de los actos administrativos y la seguridad jurídica. Esa prerrogativa se justificaba, según el tribunal, en la estructura constitucional de división de poderes, en tanto la caducidad delimita las condiciones bajo las cuales la actuación administrativa puede ser sometida al control judicial **(127)**.

La Corte también advirtió, sin embargo, que esa prerrogativa debía armonizarse con las garantías de los particulares y con el *principio pro actione*. Por ello sostuvo que la caducidad puede ser renunciada por la Administración, expresa o tácitamente, y que solo debe aplicarse, con criterio restrictivo, cuando la pretensión deducida se dirija principalmente a hacer cesar una nueva situación jurídica emanada de un acto administrativo o cuando sea necesario obtener la declaración de invalidez del acto para remover su presunción de legitimidad y posibilitar la procedencia de la acción.

Sobre esa base la Corte delimitó el problema que interesaba al caso. La cuestión consistía en establecer si el reconocimiento del derecho invocado por la actora exigía juzgar previamente la validez del acto administrativo que había rechazado su petición o si, por el contrario, el crédito reclamado encontraba su fuente en la relación contractual existente entre las partes.

El tribunal sostuvo que el origen del derecho invocado debía buscarse en el "complejo interrelacionado de actos" que dan base estructural a la existencia y ejecución del contrato administrativo. En esa interrelación cada acto es consecuencia del precedente y conserva su individualidad, pero su existencia se justifica "en y para" el contrato administrativo.

En el caso concreto la Corte entendió que el acto que rechazó la petición de cobro no integraba esa estructura esencial de actos ligados al contrato ni incidía sobre ella. La fuente del derecho reclamado no se encontraba en ese acto posterior, sino en la relación contractual plasmada entre las partes y en la serie de actos administrativos que otorgaban a ese vínculo su naturaleza administrativa. La negativa de pago solo fijaba la posición de la Administración frente al requerimiento formulado; no modificaba la relación jurídica sustancial, no ejecutaba ni interpretaba el contrato y tampoco creaba una nueva situación jurídica que debiera ser removida mediante una acción impugnatoria.

Por esa razón, la Corte concluyó que no era necesario deducir la acción dentro del plazo de caducidad, sino que correspondía aplicar el plazo de prescripción de la acción ordinaria.

El precedente es relevante, porque se aproxima a una comprensión coligada de los actos administrativos contractuales. Aunque la Corte no empleó esa denominación, su razonamiento no trató al acto administrativo como una decisión aislada y tampoco lo absorbió sin más en el contrato. Lo ubicó dentro de una secuencia de actos interrelacionados que conservan individualidad, pero cuya razón de ser se explica por su inserción funcional en la relación contractual.

En consecuencia, en la causa "Serra" se distingue entre, por un lado, los actos administrativos que crean modifican o extinguen una situación jurídica y cuya invalidez debe ser removida mediante impugnación oportuna y, por otro, las decisiones que solo exteriorizan la posición de la Administración frente a un reclamo patrimonial nacido del contrato. En este último supuesto no resulta aplicable el plazo de caducidad de la acción impugnatoria, sino el plazo de prescripción correspondiente a la acción ordinaria.

V.2.e. El caso "Gypobras" (1995) **(128)**

En 1995, en el caso "Gypobras SA c. Estado Nacional (Ministerio de Educación y Justicia) s/ contrato de obra pública", la Corte adoptó una posición más estricta respecto de la aplicación del régimen de caducidad de la LNPA a los litigios derivados de contratos administrativos. Allí se apartó de la lógica más flexible de las sentencias que había emitido en los casos "Mevopal" y "Serra" y se aproximó a la doctrina de los actos separables, siguiendo en buena medida el razonamiento de la mayoría del plenario "Petracca" **(129)**.

El caso llegó al alto tribunal por el recurso extraordinario interpuesto por la actora contra la sentencia de la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que, al revocar el pronunciamiento de primera instancia, había declarado operada la caducidad del plazo para demandar.

La recurrente sostuvo, por un lado, que el plazo del art. 25 de la LNPA no resultaba aplicable a la controversia por tratarse de una relación contractual administrativa alcanzada por el art. 7º, *in fine*, de la misma ley, según el cual los contratos que celebre el Estado se rigen por sus leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación analógica de las normas del título III cuando ello fuere procedente. Por otro lado, planteó la inconstitucionalidad del plazo de caducidad por considerarlo irrazonable y lesivo de la garantía del debido proceso.

La Corte rechazó ambos argumentos. En primer término, efectuó una interpretación literal del art. 7º, *in fine*, de la LNPA. Señaló que dicha norma solo prevé la aplicación analógica de las disposiciones del título III, referido a los requisitos esenciales del acto administrativo, pero no permite extender esa misma pauta al título IV, que regula la impugnación judicial de los actos administrativos. De allí concluyó que la especialidad del régimen contractual no excluye la aplicación del régimen general de impugnación judicial previsto en la LNPA.

Además agregó que, cuando el art. 7º dispone que los contratos administrativos se rigen por sus leyes especiales, no descarta la aplicación de un ordenamiento general en materia de procedimiento e impugnación judicial. Ese ordenamiento general, sostuvo, no puede ser otro que la Ley 19.549. Con base en ello afirmó, en términos categóricos, que resulta aplicable el art. 25 de la LNPA a los pleitos relativos a relaciones jurídicas originadas en contratos celebrados por la Administración **(130)**.

V.3. La vía impugnatoria prevista en el nuevo art. 23, inc. e de la LNPA

Sobre este largo recorrido jurisprudencial vino a incidir la Ley de Bases. La reforma introdujo en el art. 23, inc. e, de la LNPA una regla específica para controvertir los actos administrativos dictados durante la ejecución contractual **(131)**. La norma establece que tales actos, cuando hubieran sido cuestionados en forma expresa por el contratista dentro de los treinta días de su notificación, podrán ser impugnados judicialmente hasta ciento ochenta días después de la extinción del contrato. Agrega, además, que para conservar esa posibilidad no será necesario mantener la impugnación administrativa ni promover la acción judicial durante la ejecución contractual, como tampoco impugnar la denegatoria expresa o por silencio del cuestionamiento efectuado.

> A diferencia de "Mevopal", que no exigía conducta alguna al contratista durante la ejecución, el nuevo precepto no permite la pasividad absoluta. Impone una carga mínima y tempestiva, como es cuestionar el acto dentro de los treinta días de su notificación. Pero, a diferencia de la doctrina rígida de la separación, no requiere la judicialización inmediata del conflicto. La nor-

(127) Ver: BIANCHI, Alberto B., "¿Tiene fundamentos constitucionales el agotamiento de la instancia administrativa?", LA LEY, 1995-A, 397.

(128) CS, "Gypobras SA c. Estado Nacional (Ministerio de Educación y Justicia) s/ contrato de obra pública", sent. del 5/04/1995, Fallos: 318:441 y LA LEY, 1995-E, 478, con nota de TAWIL, Guido, "El artículo 25 de la ley 19.549 en la reciente jurisprudencia de nuestra Corte Suprema". Al respecto ver MONTI de HITZFELDER, Laura M., "La aplicación de la ley de procedimientos administrativos 19.549 en el ámbito de los contratos administrativos", JA, Suplemento de Derecho Administrativo, 6/11/1996, TR LALEY 0003/001191.

(129) La Corte también rechazó el planteo de inconstitucionalidad del plazo de caducidad. Sostuvo que los términos para demandar a la Administración constituyen una prerrogativa procesal propia del régimen exorbitante de derecho público, justificada por la necesidad de preservar la seguridad jurídica y la estabilidad de los actos administrativos. A juicio de la Corte, la limitación temporal prevista en el art. 25 de la LNPA no suprime ni desnaturaliza el derecho de defensa, sino que configura una reglamentación razonable del acceso a la jurisdicción.

(130) En tal sentido señala Comadira que "el caso "Gypobras" constituye un punto de inflexión en la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema, pues deja de lado la teoría de la incorporación en pos de la doctrina de la separación" (COMADIRA, Fernando, "Naturaleza jurídica de los contratos administrativos...", ob. cit.)

(131) Cabe advertir que el art. 23, inc. e, de la LNPA no se refiere genéricamente a todos los contratos en los que pueda intervenir una entidad vinculada al sector público nacional, sino a los actos administrativos dictados durante la ejecución de contratos con el Estado nacional y con las demás entidades y órganos incluidos en el art. 1, inc. a, de la LNPA. Por tanto, antes de proyectar el art. 23, inc. e, sobre una controversia contractual determinada, corresponde verificar si el órgano o ente contratante queda comprendido en el ámbito subjetivo alcanzado por esa disposición.

ma crea así una técnica conservatoria de los derechos del contratista al exigir que este debe cuestionar el acto para no consentirlo, pero puede diferir la promoción del pleito hasta la extinción del vínculo contractual **(132)**.

El art. 23, inc. e, no recepta pura y simplemente la *teoría del acto coligado*. La norma incorpora algunos de sus presupuestos, pero lo hace de manera parcial y con una finalidad predominantemente impugnatoria. Reconoce autonomía al acto de ejecución, pues exige su cuestionamiento oportuno, pero preserva su conexión funcional con el contrato y evita el costo institucional de la litigiosidad inmediata. Por eso el nuevo régimen no adopta la *teoría de la incorporación* ni reproduce una separación rígida, sino que consagra una técnica de coligación impugnatoria de carácter conservatorio **(133)**.

El acto de ejecución no queda absorbido por el contrato. Por eso si el contratista guarda silencio durante treinta días, corre el riesgo de consentirlo. Pero tampoco queda separado en términos absolutos. Si lo cuestiona tempestivamente, no tiene la carga de demandar de inmediato ni de sostener indefinidamente la vía administrativa. La autonomía del acto se conserva para impedir su consentimiento; la coligación con el contrato opera para diferir razonablemente el inicio del proceso judicial.

V.4. Las cuestiones interpretativas que plantea el nuevo art. 23, inc. e, de la LNPA

La nueva regulación plantea numerosos interrogantes que deberán ser dilucidados por la doctrina y los tribunales. Quienes han examinado el art. 23, inc. e, de la LNPA, han advertido con agudeza sus deficiencias de redacción y las dificultades de su aplicación práctica.

En efecto, la norma deja abiertos varios interrogantes relevantes. No precisa ante qué órgano debe deducirse el cuestionamiento, no define el trámite aplicable, no determina con claridad su relación con los recursos administrativos ordinarios, tampoco regula los efectos de la denegatoria expresa o por silencio frente al planteo del contratista; y la salvedad "sin perjuicio de la prescripción" genera dudas interpretativas acerca de su articulación con el efecto interruptivo que el art. 1º *bis*, inc. i, de la LNPA atribuye a los reclamos y recursos administrativos. También exige delimitar con cuidado qué actos quedan comprendidos como actos dictados durante la ejecución del contrato y cuáles, por disponer la extinción del vínculo, deben quedar sometidos al régimen general de impugnación.

Hubiera sido deseable que, al modificarse el Reglamento de Procedimientos Administrativos por el dec. 695/2024, se reglamentara este nuevo supuesto del art. 23, inc. e, a fin de brindar mayor certeza. Esa omisión no disminuye el valor de la reforma, pero vuelve más necesario resolver sus dudas interpretativas a la luz de los principios que ahora informan expresamente el procedimiento administrativo (art. 1º *bis*), en especial la tutela administrativa efectiva **(134)**, el informalismo a favor del administrado y la buena administración. Desde esa perspectiva deben examinarse las cuestiones que se desarrollan a continuación.

V.4.a. La naturaleza del "cuestionamiento"

El primer interrogante concierne a la naturaleza del cuestionamiento que exige la norma. La ley emplea primero el término *"cuestionamiento"* y luego, en la misma disposición, alude a una *"impugnación administrativa"*. El punto es complejo, porque la norma no define dónde se presenta el cuestionamiento ni quién debe resolverlo, o cuál es su trámite.

> Al respecto se ha sostenido que la ley exige algo más que una mera expresión de disconformidad, ya que tanto el cuestionamiento como la impugnación presuponen una mínima fundamentación; y que, sumado a la existencia de un plazo específico para su interposición, lo exigido sería un verdadero recurso. La observación es atendible, pero no autoriza una exigencia formal rigurosa. En el procedimiento administrativo rige el *principio del formalismo moderado* o *informalismo* a favor del administrado (art. 1º *bis*, inc. e, de la LNPA), de modo que no cabe descalificar el cuestionamiento por la sola circunstancia de que no contenga un desarrollo argumental acabado. Debe bastar una manifestación inequívoca, tempestiva y mínimamente fundada de no consentimiento del acto. Lo contrario importaría subordinar la conservación del derecho a un recaudo técnico que la ley no estableció expresamente y que el propio ordenamiento procura atenuar **(135)**.

De todos modos, cabe recordar que, según lo dispone el art. 77, parte final del RLNPA: "Advertida alguna deficiencia formal, el recurrente será intimado a subsanarla dentro del término perentorio que se fije, bajo apercibimiento de desestimarse el recurso" **(136)**.

En cuanto al formato del cuestionamiento que exige el art. 23, inc. e, bien puede pensarse que se ha consagrado una suerte de recurso nuevo, de carácter *sui generis*, tal como en su momento el art. 24, inc. a, de la LNPA obligó a reconocer la existencia del reclamo impropio **(137)**.

Sin embargo, el cuestionamiento también podría canalizarse bajo cualquiera de los medios recursivos reglados en el RLNPA **(138)**. Esta interpretación se concilia con el principio de tutela administrativa efectiva e informalismo **(139)**, pues evita que el derecho del contratista a la revisión judicial quede frustrado por una cuestión de *nomen iuris* o calificación del remedio empleado **(140)**.

V.4.b. El órgano ante el cual debe deducirse y la cuestión del agotamiento de la vía

Un segundo interrogante es ante qué autoridad debe presentarse el cuestionamiento y si su sola deducción exime del agotamiento de la vía administrativa. La norma guarda silencio sobre el órgano que debe resolverlo. Lo único que la ley exige, en este aspecto, es que haya mediado un cuestionamiento expreso, deducido en el plazo de treinta días.

Durand ha sostenido que el cuestionamiento es compatible con el régimen del recurso jerárquico (el cual también tiene un plazo de interposición de 30 días), salvo cuando se dirija contra actos que agotan la vía conforme a los últimos apartados del art. 23, inc. c, en cuyo caso debería otorgársele un trámite semejante al de la reconsideración **(141)**.

En rigor, la norma bajo examen no precisa nada al respecto, por lo que no hay razón para circunscribir el cuestionamiento a un cauce único. Si el impugnante decide pedir a la propia autoridad que dictó el acto que lo revoque o modifique, esa presentación también deberá considerarse admi-

---

(132) DUBINSKI, Guido Julián, "Impugnación de actos contractuales en el marco de la reforma de la Ley 19.549 y su directa incidencia con el régimen exorbitante", AA.VV., "Bases para la libertad de los argentinos", UBA, cap. 3, quien destaca que la reforma modifica el modo en que los contratistas estatales deben conducirse en resguardo de sus derechos.

(133) DURAND, "Un primer análisis...", ob. cit., quien observa que el nuevo régimen parece inspirarse, al menos en sus efectos, en la teoría del acto coligado. En la misma orientación Vega considera que la reforma recepta una solución próxima a la teoría de los actos coligados, en cuanto permite conservar el cuestionamiento del acto dictado durante la ejecución contractual sin forzar al contratista a judicializar cada incidencia mientras el contrato continúa en curso (VEGA, "El impacto...", ob. cit., ps. 521/537). En sentido convergente Barra, al comentar el régimen de prevención y solución de controversias en la ley 17.520 reformada y su decreto reglamentario, destaca que el contrato administrativo "se estructura y desarrolla conforme una sucesión de actos administrativos" y que la vinculación o "coligación" entre ellos se produce a través de sus elementos. En particular señala que el art. 35 del dec. 713/2024 admite impugnar un acto anterior a través de la impugnación de otro posterior cuando ambos comparten los elementos relevantes para la impugnación y los efectos del primero no exigen su cuestionamiento inmediato, regla que el propio precepto reglamentario vincula con el art. 23, inc. e, de la ley 19.549 (BARRA, "Concesión de infraestructuras...", ob. cit., cap. IX.1).

(134) Si la tutela efectiva fue uno de los ejes de la reforma, debe operar también como pauta para integrar sus silencios y elegir, entre las lecturas posibles, aquella que conserve razonablemente el derecho de defensa sin desnaturalizar las cargas que la ley impone.

(135) DURAND, "Un primer análisis...", ob. cit., cap. 3.5, lit. a), quien sostiene que el cuestionamiento y la impugnación presuponen una mínima fundamentación; en sentido concordante se expide DUBINSKI, "Impugnación de actos contractuales...", ob. cit., cap. 2.

(136) Ver: CANOSA, Armando N., "Procedimiento administrativo: recursos y reclamos", Ed. Astrea, Bs. As., 2017, 3ª ed., t. 2, ps. 81 y ss.

(137) DURAND, "Un primer análisis...", cit., cap. 3.5, lit. a y nota 30, quien plantea que la ley estaría consagrando indirectamente un nuevo recurso, tal como en su momento el art. 24, inc. a, de la LNPA llevó a reconocer la existencia del reclamo impropio.

(138) Cormick sostiene que el cuestionamiento se refiere a los recursos que provee la propia ley 19.549 y sus reglamentaciones, o, por el principio de informalismo en favor del administrado, a cualquier objeción notificada a la Administración (CORMICK, "El contrato administrativo a la luz del Decreto Ley 19.549...", ob. cit., ps. 457/458). A su vez Mairal y Veramendi se preguntan si este cuestionamiento debe hacerse mediante presentaciones calificadas como recursos o reclamos, según el caso, y responden que, si bien la nueva norma no lo exige, parecería ser lo más seguro (MAIRAL - VERAMENDI, "La reforma...", ob. cit.).

(139) Conf. art. 1º bis, inc. e, LNPA, y art. 81 del RLNPA, el cual establece: "Los recursos deberán proveerse y resolverse cualquiera sea la denominación que el interesado les dé, cuando resulte indudable la impugnación del acto administrativo".

(140) DURAND, "Un primer análisis...", ob. cit.

(141) DURAND, "Un primer análisis...", ob. cit.

sible. El art. 23, inc. e, no impone una vía determinada ni prevé el trámite a seguir; solo requiere que, dentro del plazo legal, se haya exteriorizado la voluntad de no consentir el acto a través de su *"cuestionamiento"*. Lo confirma la circunstancia de que la propia norma releva al contratista de la carga de mantener la impugnación administrativa o de promover la judicial durante la ejecución, lo que supone que la impugnación tempestiva basta para conservar el derecho a la revisión judicial, sin necesidad de recurrir su eventual denegatoria.

De tal modo, una vez efectuado en término el cuestionamiento del art. 23, inc. e, la Administración puede resolverlo o incluso denegarlo durante la ejecución, pero esa denegatoria no obliga al contratista a seguir recurriendo ni a demandar mientras el contrato continúa.

Distinta es la situación de los actos administrativos dictados durante la ejecución contractual que emanan de autoridades cuyos pronunciamientos agotan la vía administrativa bajo el régimen general de la LNPA. En esos casos el art. 23, inc. e, no debe interpretarse como una derogación de la regla prevista en el art. 23, inc. c, ni como la imposición de una nueva carga de agotamiento para acceder de inmediato a la justicia.

Por tanto, conforme lo dispone el art. 23, inc. c, si el acto fue dictado por el Poder Ejecutivo nacional, por el órgano superior de un ente descentralizado o por un órgano con competencia resolutoria final del Congreso de la Nación, del Poder Judicial o del Ministerio Público, la vía administrativa se encuentra agotada por expresa disposición legal y la interposición de los recursos administrativos que pudieren corresponder es optativa. En consecuencia el contratista podrá impugnar judicialmente el acto conforme al régimen general, dentro del plazo del art. 25 de la LNPA.

Entonces, dado que el acto dictado durante la ejecución contractual agota la vía administrativa conforme al art. 23, inc. c, de la LNPA, el contratista puede impugnarlo judicialmente de inmediato, dentro del plazo de caducidad, sin necesidad de formular previamente el cuestionamiento previsto en el art. 23, inc. e. Entender lo contrario importaría convertir a esta última norma en una restricción adicional de acceso a la justicia que no existía antes de la reforma y que tampoco surge de su texto.

Ello no excluye, sin embargo, la aplicación del art. 23, inc. e, cuando el contratista no promueva la acción judicial en forma inmediata y pretenda conservar la posibilidad de diferir la impugnación hasta la extinción del contrato. En ese supuesto, deberá cuestionar el acto en forma expresa dentro de los treinta días de su notificación, no para agotar la vía administrativa, que ya se encuentra agotada, sino para evitar el consentimiento del acto y preservar el beneficio del diferimiento previsto por la norma.

V.4.c. Los actos alcanzados por el nuevo art. 23, inc. e, de la LNPA

Un tercer aspecto, de gran relevancia práctica, es la determinación de los actos alcanzados por el nuevo régimen. La norma establece que son los *"dictados durante la ejecución de contratos"*. Por tanto, quedan comprendidos los actos de alcance individual emitidos durante el desenvolvimiento de la relación contractual, tales como: actos de interpretación del contrato, modificaciones, aumentos o disminuciones de prestaciones, aplicación de penalidades, órdenes de servicio, rechazos de redeterminaciones de precios y, en general, decisiones adoptadas en ejercicio de las prerrogativas de la Administración contratante durante la vida del vínculo contractual.

En cambio, los actos extintivos del contrato (como la rescisión por culpa, la rescisión por razones de oportunidad, mérito o conveniencia y el rescate) quedan fuera del supuesto específico del art. 23, inc. e, de la LNPA.

> Cabe recordar que la finalidad del art. 23, inc. e, es evitar que el contratista se vea obligado a iniciar un juicio por cada decisión emitida mientras el contrato sigue vivo, con deterioro de la colaboración contractual y multiplicación de litigios parciales **(142)**. Esa finalidad no se verifica respecto del acto que pone fin al vínculo. Los actos extintivos, en consecuencia, deben impugnarse conforme al régimen general de la LNPA, que exige, según la autoridad que los dicte, el agotamiento de la vía **(143)** y la posterior promoción de la demanda dentro del plazo de ciento ochenta días hábiles judiciales.

Una situación intermedia, frecuente en la práctica, merece una aclaración. Es habitual que la extinción por culpa del contratista venga precedida de actos dictados durante la ejecución que constatan o declaran incumplimientos, intiman su corrección o aplican penalidades. Entiendo que tales actos, en tanto se emiten mientras la ejecución continúa y no clausuran por sí mismos el vínculo, quedan comprendidos en el art. 23, inc. e, de modo que el contratista debe cuestionarlos dentro de los treinta días para evitar su consentimiento. En cambio, el acto que no solo declara el incumplimiento, sino que además dispone la rescisión, queda sujeto al régimen general de impugnación por su naturaleza extintiva. La distinción no es menor, porque los actos preparatorios de la extinción suelen constituir el sustento fáctico y jurídico de la decisión rescisoria; y su consentimiento por falta de cuestionamiento oportuno puede debilitar gravemente la posición del contratista en la impugnación ulterior del acto extintivo.

V.4.d. La opción por la impugnación judicial inmediata

Un cuarto interrogante que suscita el art. 23, inc. e, es si el contratista puede impugnar judicialmente el acto antes de la extinción del contrato o debe esperar a que ello ocurra.

Entiendo que la propia letra de la norma suministra la respuesta. El precepto establece que los actos cuestionados en tiempo oportuno "serán impugnables judicialmente hasta cumplidos ciento ochenta [180] días de la extinción del contrato". La preposición empleada no es indiferente. La norma no dispone que el plazo de ciento ochenta días se cuente desde la extinción del contrato ni que la impugnación judicial deba deducirse una vez producida esta. Al decir "hasta" fija un término final y no un punto de partida, de modo que la vía judicial permanece abierta durante todo el lapso que culmina en ese momento, lapso que comprende también el tiempo anterior a la extinción del vínculo. Se consagra así una opción de diferimiento **(144)**, no una obligación de espera. Nada en este precepto autoriza a concluir que el contratista deba aguardar necesariamente a la extinción del contrato para acudir a la justicia; y una interpretación que lo obligara a hacerlo podría dejarlo inerme frente a un acto que causa un agravio actual. La solución es consistente con la dogmática del acto coligado, pues el contratista puede atacar el acto por sus efectos propios o conservar el cuestionamiento para hacerlo valer al final de la relación contractual **(145)**.

Esta interpretación resulta, además, la más acorde con el *principio de tutela administrativa* y *judicial efectiva*. Durante el desarrollo del contrato, la Administración puede dictar actos que, por sus consecuencias jurídicas, económicas u operativas, produzcan un impacto inmediato sobre la esfera jurídica del contratista y no admitan razonablemente diferir su revisión hasta la extinción del vínculo. Así ocurre, en particular, con las decisiones que modifican unilateralmente el contrato, alteran los plazos de ejecución o afectan de modo sustancial la ecuación económico-financiera del vínculo. En tales supuestos exigir al contratista que aguarde hasta la finalización del contrato importaría, en los hechos, privarlo de una tutela judicial útil.

Por ello, tanto la letra del art. 23, inc. e, como su finalidad confirman que el contratista se encuentra habilitado también a acudir de inmediato a la jurisdicción **(146)**.

V.4.e. La tensión entre el plazo de 180 días y la interrupción de la prescripción

Por último, corresponde detenerse en una tensión interpretativa que la doctrina ha puesto de

---

(142) Antes de la reforma, Coviello ya advertía que la aplicación de un criterio rígido, que obligara a impugnar judicialmente cada acto administrativo dictado durante la relación contractual una vez agotada la vía administrativa, afectaría el derecho de defensa de los contratistas y generaría un dispendio jurisdiccional carente de lógica. (COVIELLO, "Actualidad de la teoría general del contrato administrativo", ob. cit., t. I, ps. 90/174).

(143) Arts. 23 y 25, LNPA.

(144) Conf. Facio, quien sostiene que "se da la opción al contratista de no iniciar el juicio durante la ejecución del contrato, sino cuando haya finalizado..." (FACIO, Rodolfo Eduardo, "La habilitación de la instancia en la reformulada Ley de Procedimientos Administrativos", AA.VV., "Bases para la libertad en el derecho administrativo argentino", ALONSO REGUEIRA, Enrique (ed.), Asociación de Docentes Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Bs. As., 2025, tomo blanco, ps. 265/289; conf. LUJÁN, Alex, "El régimen de impugnación judicial de los actos administrativos. En el ámbito de los contratos administrativos tras la Ley Bases", LA LEY, 18/05/2026, 14).

(145) DURAND, "Un primer análisis...", ob. cit.

(146) En este mismo sentido, Cormick señala que, "efectuado el cuestionamiento, en el plazo requerido, será el particular el que decidirá, en un plazo que se extiende desde el dictado del acto lesivo hasta ciento ochenta [180] días después de la extinción del contrato, cuándo impugnar judicialmente el acto. Así, dependerá de si el acto le genera una modificación concreta que le impide continuar con ese contrato —donde impugnará rápidamente— o si son cuestiones de certificación o patrimoniales que puedan 'acumularse para el final del contrato'" (CORMICK, "El contrato administrativo a la luz del Decreto Ley 19.549...", ob. cit., ps. 457/458).

relieve con acierto. El art. 1º *bis*, inc. i, de la LNPA, establece que la interposición de reclamos o recursos administrativos interrumpe el curso de todos los plazos legales y reglamentarios, incluso los de caducidad y prescripción, y que esos efectos interruptivos permanecen hasta que adquiera firmeza en sede administrativa, según corresponda, el acto que ponga fin a la cuestión y declare la caducidad del procedimiento o haga lugar al desistimiento. A su vez, el art. 23, inc. e, dispone que los actos administrativos dictados durante la ejecución contractual, cuando hubieran sido cuestionados expresamente por el contratista dentro de los treinta días de su notificación, serán impugnables judicialmente hasta ciento ochenta días después de la extinción del contrato, "sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre prescripción que correspondan". La articulación entre ambas previsiones exige una interpretación sistemática **(147)**.

El cuestionamiento expreso deducido por el contratista dentro de los treinta días de notificado el acto produce el efecto interruptivo previsto en el art. 1º *bis*, inc. i, de la LNPA. Ello es así, aun cuando no hubiera sido formalmente encauzado como un recurso administrativo típico, pues, como ya se explicó, el art. 23, inc. e, no exige una vía determinada, sino únicamente la exteriorización tempestiva de la voluntad de no consentir el acto.

Si la Administración rechaza ese cuestionamiento durante la ejecución del contrato, esa denegatoria, en tanto no quedara firme en sede administrativa en los términos del art. 1º *bis*, inc. i, no hace cesar el efecto interruptivo de la prescripción. La razón surge del propio régimen especial del art. 23, inc. e, que autoriza a impugnar judicialmente el acto cuestionado hasta ciento ochenta días después de la extinción del contrato y, además, dispone que durante la ejecución no será necesario mantener la impugnación administrativa ni promover la judicial, como tampoco impugnar la denegatoria expresa o por silencio de ese cuestionamiento. Si la ley libera al contratista de la carga de impugnar ese rechazo durante la ejecución, no puede sostenerse que su falta de impugnación produzca, precisamente, la firmeza administrativa que haría cesar la interrupción.

De allí se sigue que, en este régimen especial, el acto denegatorio emitido durante la ejecución contractual no clausura la controversia ni hace renacer la carga de accionar judicialmente, recurrir o renovar la impugnación para evitar la pérdida del derecho. Hasta el vencimiento del plazo de ciento ochenta días contado desde la extinción del contrato, el cuestionamiento tempestivo mantiene su función conservatoria, ya que impide el consentimiento del acto, preserva la posibilidad de revisión judicial diferida y mantiene interrumpido el curso de la prescripción en los términos del art. 1º *bis*, inc. i, de la LNPA.

Esta interpretación es la que mejor concilia ambas normas. El art. 1º *bis* regula, con carácter general, el efecto interruptivo de los reclamos y recursos hasta la firmeza en sede administrativa del acto que pone fin a la cuestión, según corresponda. El art. 23, inc. e, en cambio, establece una regla especial para los actos dictados durante la ejecución contractual y priva a la denegatoria del cuestionamiento de efectos preclusivos durante esa etapa. Por ello no sería coherente admitir que la denegatoria expresa o por silencio, que el contratista no está obligado a impugnar durante la ejecución, pueda ser invocada para hacer cesar la interrupción de la prescripción antes de la extinción del contrato.

Cabe precisar, no obstante, que si el trámite del cuestionamiento se prolonga más allá de la extinción del contrato, corresponde reconocerle efecto interruptivo también sobre el plazo de ciento ochenta días, por aplicación de la regla general del art. 1º *bis*, inc. i, tal como lo ha propuesto Durand. De lo contrario el contratista que mantuvo viva la vía administrativa podría ver consumido el plazo de caducidad, mientras aguarda una decisión que la Administración está obligada a dictar **(148)**.

La salvedad "sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre prescripción que correspondan" debe entenderse, entonces, como una remisión a las reglas generales, que en este caso conducen, por aplicación del art. 1º *bis*, inc. i, a tener por interrumpido el plazo respectivo, una vez computado el efecto interruptivo que la propia LNPA atribuye a la presentación administrativa **(149)**.

Si se admitiera que el cuestionamiento no tiene efecto interruptivo, o que su denegatoria lo hace cesar y habilita el curso de la prescripción durante la ejecución contractual, se arribaría por vía indirecta al resultado que el art. 23, inc. e, quiso evitar. En los hechos el contratista quedaría compelido a promover la acción judicial o a mantener activa la impugnación administrativa mientras el contrato continúa en ejecución, bajo el riesgo de ver prescripta su pretensión.

La interpretación propuesta es, además, la que mejor acoge la regla sentada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, según la cual las leyes deben interpretarse evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras, y adoptando como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto **(150)**.

VI. Conclusiones

El examen precedente permite formular las siguientes conclusiones:

—El régimen de defensa del contratista frente al Estado Nacional no admite un tratamiento unitario. La vía aplicable depende de la naturaleza del conflicto. Reclamar el cumplimiento de una obligación contractual, pretender la reparación de un daño o impugnar un acto administrativo contractual responden a presupuestos distintos y exigen conductas defensivas específicas.

—La incorporación de los principios fundamentales del procedimiento en el art. 1º *bis* de la LNPA no tiene alcance meramente declarativo. Aunque difieren en fuente y jerarquía, todos cumplen una función interpretativa e integradora del régimen procedimental. Entre ellos ocupa un lugar preeminente la tutela administrativa efectiva, junto con la buena administración, la simplificación administrativa y el informalismo. Ante varias lecturas posibles, debe preferirse la que mejor preserve la defensa de los derechos y evite ritualismos innecesarios.

—La reforma no eliminó la dualidad entre la vía impugnatoria y el reclamo previo, pero alteró de manera relevante su funcionamiento. Amplió los plazos de caducidad, reguló el efecto interruptivo de reclamos y recursos, habilitó la impugnación de la denegatoria del reclamo previo y atenuó diversas cargas formales.

—En el primer escenario, el reclamo de cumplimiento tramita por la vía reglada en los arts. 30 a 32. La reforma del art. 31 introdujo un importante cambio, pues la denegatoria expresa ya no conduce forzosamente a la demanda judicial, sino que puede recurrirse en sede administrativa. Es una opción que tiene el reclamante.

—El reclamo interrumpe los plazos legales y reglamentarios, incluidos los de prescripción y caducidad (art. 1º *bis*, inc. i), aun cuando su interposición no fuera obligatoria. La salvedad del art. 31 sobre la prescripción no autoriza a prescindir de ese efecto ni a tener por reiniciado su curso por la sola configuración del silencio negativo, que es una ficción legal establecida en beneficio del particular y no concluye el trámite administrativo.

—La excepción del ritualismo inútil, reinstalada por la Ley de Bases (art. 32, inc. c) puede ser invocada en materia contractual, en supuestos tales como cuando la Administración ya fijó una posición inequívoca sobre la cuestión; mantiene una conducta uniforme frente a una pluralidad de contratistas; o cuando la pretensión se enfrenta a una política estatal claramente definida.

—En el segundo escenario, el nuevo art. 32, inc. b, vuelve a dispensar el reclamo previo en materia de daños, tanto por responsabilidad extracontractual como contractual. El contratista puede demandar directamente, sin perjuicio de articularlo si lo estima conveniente, en cuyo caso opera el efecto interruptivo del curso de la prescripción.

—Esa dispensa no elimina la carga de impugnar oportunamente el acto cuando la pretensión resarcitoria se funda en su ilegitimidad. Conserva vigencia la regla de accesoriedad, receptada en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y en el art. 8º de la ley 26.944. En cambio, cuando el daño proviene de una actuación estatal lícita, como en los supuestos de sacrificio especial o de alteración de la ecuación económico-financiera, esa carga no resulta aplicable.

---

(147) DUBINSKI, "Impugnación de actos contractuales...", ob. cit., cap. 3, quien califica la previsión de "reñida con la hermenéutica"; DURAND, "Un primer análisis...", cit. Sobre el efecto interruptivo del art. 1º bis, inc. i, y su permanencia hasta la firmeza del acto que pone fin a la cuestión, ver PERRINO, "La reforma al régimen de los recursos administrativos...", ob. cit.

(148) DURAND, "Un primer análisis...", ob. cit.,

(149) En sentido diverso al que aquí se sostiene, Vega sostiene que la habilitación para impugnar judicialmente los actos dictados durante la ejecución contractual hasta ciento ochenta días después de extinguido el contrato no impide la aplicación de los plazos de prescripción, de modo que, si estos vencieran antes, la acción debería promoverse antes de su consumación. (VEGA, "El impacto...", ob. cit., ps. 521/537).

(150) CS, causas "Tradigrain SA (T.F. 6965 - A) c. ANA", sent. del 10/12/1997, Fallos: 320:2656 y "Biosystems SA c. EN - M. de Salud - Hospital Posadas s/ contrato administrativo", sent. del 11/02/2014, Fallos: 346:921 y sus citas.

—El tercer escenario exige distinguir dos categorías de actos. Por un lado, los dictados durante la ejecución, alcanzados por el régimen especial del art. 23, inc. e. Por otro, los que disponen la extinción del vínculo, sometidos al régimen general de impugnación. No responden a la misma lógica procedimental ni producen los mismos efectos sobre la continuidad del contrato.

—El art. 23, inc. e, no adopta la *teoría de la incorporación* ni una separación rígida. Se aproxima a una lógica de coligación impugnatoria, pues reconoce autonomía al acto, pero preserva su inserción funcional en la relación contractual.

—La norma consagra una técnica conservatoria de los derechos del contratista. Exige cuestionar el acto en forma expresa dentro de los treinta días para evitar su consentimiento, pero permite diferir la impugnación judicial hasta ciento ochenta días después de la extinción del contrato, sin necesidad de mantener viva la impugnación administrativa ni de judicializar cada incidencia durante la ejecución.

—El cuestionamiento debe ser expreso, tempestivo y mínimamente fundado, sin que quepa exigir un rigor formal incompatible con el informalismo. La norma no impone un cauce único, de modo que puede canalizarse por un recurso típico o por una presentación dirigida a exteriorizar la voluntad de no consentir el acto.

—La posibilidad de diferir no es una obligación de esperar. El contratista puede acudir de inmediato a la jurisdicción cuando el acto le causa un agravio actual que no admite postergación razonable, en especial si altera la ecuación económico-financiera, modifica condiciones esenciales, afecta la continuidad de la prestación o exige tutela cautelar urgente. El art. 23, inc. e, amplía sus alternativas defensivas y no lo somete a una espera forzada.

—La salvedad del art. 23, inc. e, sobre la prescripción debe leerse en armonía con el art. 1º *bis*, inc. i. El cuestionamiento tempestivo es una presentación administrativa idónea para interrumpir los plazos como lo dispone el art. 1º *bis*, inc. i. Interpretar lo contrario reintroduciría por vía indirecta la carga que el legislador quiso excluir.

—En definitiva, la reforma representa un avance relevante en la protección del contratista y en la adecuación de las vías previas a la tutela administrativa efectiva. Los problemas interpretativos que suscitan algunas normas nuevas, en particular el art. 23, inc. e, deberán resolverse a la luz de los principios enunciados en el art. 1º *bis*.

Cita on line: TR LA LEY AR/DOC/2398/2026

Más información

Cassagne, Juan Carlos, "Algunas reflexiones sobre el acto administrativo en la Ley de Bases", LA LEY, 2025-C, 68, EBOOK-TR 2026 (Cassagne), 431, TR LALEY AR/DOC/1171/2025

Moreno, Martín, "El contrato de obras públicas en la Provincia de Salta", JA-NOA 2026 (febrero), 4, JA 2026-I, 413, TR LALEY AR/DOC/3281/2025

Libro recomendado

Curso de Derecho Administrativo

Autor: Cassagne, Juan Carlos

Edición: 2024

Editorial: La Ley, Buenos Aires

Bibliografía

El régimen de las acciones en el Código Civil y Comercial

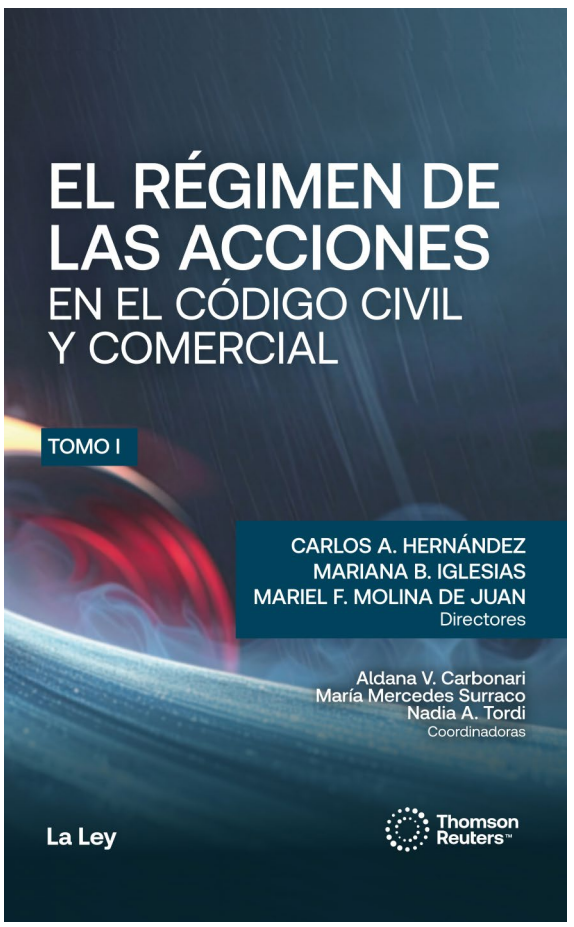
Carlos A. Hernández - Mariana B. Iglesias - Mariel F. Molina De Juan (directores)
La Ley-Thomson Reuters, 2026, dos tomos

Reseña de **Aída Kemelmajer (*)**

Después de la Segunda Guerra Mundial, España, Francia, Alemania, Italia, entre otros países, se dieron una nueva *constitución* y crearon un *tribunal constitucional* que concentra el control de constitucionalidad. Una de las razones de estas creaciones era que esos países salían de gobiernos autoritarios y necesitaban personas nuevas para interpretar correctamente instrumentos que respondían a otra visión. La situación no es análoga, pero algún paralelismo podría hacerse con el Código Civil y Comercial; necesita de generaciones nuevas, no porque las viejas estemos cargadas de autoritarismo, sino porque la incorporación de los tratados de derechos humanos, que integran el bloque de constitucionalidad, convocados en los arts. 1º y 2º como fuentes y como pauta de interpretación, exige al mismo tiempo amplios conocimientos del pasado y mentes abiertas dispuestas a dejar atrás una serie de ataduras.

Pues, bien, el libro que el lector tiene en las manos ha sido escrito por estas nuevas generaciones. Aunque la pauta etaria no es todo, lo cierto es que pocos autores pasan la línea de las seis décadas.

Una de las tantas ataduras de las que esta nueva generación se ha desprendido es de las barreras infranqueables, de las trincheras que, según las viejas generaciones, dividen el derecho procesal y el derecho privado. A diferencia de esas mentes, excesivamente conservadoras en mi opinión, los autores de esta obra no creen que el derecho deba responder a divisiones estancas e inmodificables; por el contrario, están convencidos de que la realidad es compleja, no compartimental y, consecuentemente, el derecho debe responder a esa realidad holística. Por lo tanto no se suben a las críticas formuladas al Código Civil y Comercial por contener normas procesales; ellos saben que si falla el instrumento, falla el derecho sustancial; que, como dice Angelo Luminoso, "el proceso señala el momento crucial de la tutela de los derechos; más aún, señala el momento más alto y crítico, dado que la tutela jurisdiccional constituye, por así decirlo, la '*última playa*', la última de las tutelas previstas por el ordenamiento, la destinada a operar cuando la observancia espontánea de los preceptos ha sido violada y han fallado todas las otras formas de tutela".



Especial para La Ley. Derechos reservados (ley 11.723).

(*) Este comentario reproduce, con variantes no significativas, la presentación de la obra realizada en la Facultad de Derecho de la UN Cuyo el 24/08/2026.

Esta obra, escrita por nuevas generaciones, es auténticamente federal; es un libro colectivo en el que participaron personas de todo el país, de universidades públicas y privadas, antiguas y creadas hace poco tiempo. En este sentido, no hay grietas ni autocensuras; todos tienen voz; aun los que tienen conflictos personales entre ellos. Todos tienen actividad universitaria; muchos, además, ejercen funciones en el Poder Judicial u otros órganos del Estado, o tienen intenso trabajo en el ejercicio profesional.

Así se encuentran aportes, desde Córdoba, de José Fernando Márquez, Matías Machado, Maximiliano R. Calderón, Federico A. Ossola, Fabián Faraoni, Gabriel Tavip, Valeria Fernández Manzano y Nicolás Giraudo Esquivo; desde Catamarca, de Ana Peracca; desde Corrientes, de Ricardo Sebastián Danuzzo; desde Chaco, de Sonia Seba; desde Entre Ríos, de Ana Clara Pauletti y Martín Sione; desde Mendoza, además de la codirección de Mariel Molina, trabajos de Fabiana Carlucci y Nadia Tordi; desde Tucumán, José H. Sahián y Belén Japaze; los aportes de la enorme Provincia de Buenos Aires, con centros como La Plata, la Universidad del Centro de la Provincia, del Sur, en Bahía Blanca, vienen de la mano de Gabriel Stiglitz, Néstor Cafferata, Ezequiel Valicenti, María Victoria Schiro, Guillermina Zabalza, María Victoria Pellegrini, Carolina Duprat, Silvia Eugenia Fernández; desde la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aportan trabajos Sergio Sebastián Barocelli, María Jimena Mansilla, Sebastián Picasso, Paula M. Cicchino, Fulvio Santarelli, Walter F. Krieger; María Valentina Aicega, Ignacio E. Alterini, Francisco Alterini, Luz Pagano, Natalia de la Torre, Marisa Herrera y su equipo formado por Federico Notrica, Carolina A. Videtta y Sabrina Anabel Silva. Dejé para el final la Provincia de Santa Fe, en sus dos inmensos polos, la Universidad del Litoral (Gonzalo Sozzo, Edgardo Saux, Francisco Ferrer, Esteban M. Gutiérrez Dalla Fontana) y Rosario (además de dos de sus directores, Carlos A. Hernández y Mariana Iglesias, María Mercedes Surraco, Alfredo Soto, Gerardo Muñoz, Javier Humberto Facco, María Paula Arias, Julieta Trivisonno, Maximiliano N. G. Cossari, Franco Raschetti, Ezequiel Zabale. Gustavo Nadalini, Adriana Krasnow, Aldana Carbonari y Sandra Torres (Rosario). No resulta extraña la importante cantidad de autores rosarinos, desde que esa ciudad es, hace mucho tiempo, centro de dos importantes escuelas de derecho procesal.

La mayoría de los autores mencionados puede mostrar numerosas publicaciones anteriores referidas a los temas que tratan en este libro; más aún, son personas conocidas por ellas; pero aquí no hay "copio y pego"; los directores los han obligado a analizar la cuestión desde una perspectiva diferente, la que encaballa las cuestiones sustanciales y procesales, metodología poco frecuente.

La obra se divide en dos tomos: el primero, dedicado al que llamamos derecho patrimonial; el segundo, dividido en dos partes, la primera al derecho de familia, la segunda al sucesorio.

Comienza, como no puede ser de otro modo, con la teoría general de las acciones; luego se desplaza al gran tema de las acciones colectivas, en el derecho de los consumidores y en el derecho ambiental, para entrar, incluso, en el siempre difícil campo del derecho internacional privado (a pesar de la simplificación del Código Civil y Comercial). No están ausentes las acciones ya clásicas para reclamar nulidad y reajuste por lesión, simulación, fraude; la acción directa que tiene fuente en el derecho contractual, no obstante que los convenios no tienen efecto con relación a terceros, la acción subrogatoria, la de consignación.

Allí están figuras que cabalgan en el derecho procesal y el sustancial, como abuso del derecho; las acciones preventivas y, entre estas, las de cesación de la publicidad ilícita, las derivadas de la garantía legal en el derecho del consumo. Obviamente la obra no estaría completa sin las acciones de incumplimiento, que aquí se llaman acciones a favor del acreedor insatisfecho, las de revisión contractual, de resolución contractual y de revocación contractual, incluida la acción de oponibilidad del boleto.

En las más de 700 páginas del primer tomo también se desarrollan, con gran sentido práctico, las acciones de reparación del daño y el complejo tema de su valuación, especialmente si se trata de daño extrapatrimonial, las relaciones entre la acción civil y la penal; la acción de enriquecimiento sin causa y sus especiales dificultades, entre otras, por su carácter subsidiario. También tienen amplio desarrollo acciones menos conocidas por los abogados (salvo los especialistas), como son las acciones reales, modificadas en el Código Civil y Comercial con crítica de algunos profesores, entre ellas, la acción de usucapión, ámbito en el que pululan demandas rechazadas por falta de conocimiento de los operadores jurídicos.

Con relación al Derecho de Familia aparecen, además de los principios generales del proceso familiar, acciones especiales como las derivadas del matrimonio, del divorcio, alimentos, atribución de la vivienda, compensación económica y medidas provisionales, del régimen patrimonial del matrimonio; de las uniones convivenciales, del parentesco y sus efectos, como los alimentos, el régimen de comunicación, las acciones derivadas de la filiación (incluidas las nuevas formas como las técnicas de reproducción humana asistidas y de la adopción), de la responsabilidad parental y, muy especialmente, los procesos patrimoniales con niños, niñas y adolescentes, desde que, como decía Carbonnier hace muchos años, el derecho de familia se ha tornado paidocéntrico.

Otros temas abordados en esta parte, aunque las normas no están en el libro de familia, hacen estrictamente a la persona, como son las acciones de restricción de la capacidad, el nombre, las referidas a la tutela y a la curatela.

También están tratados los entrecruzamientos entre diversos ámbitos, como el derecho de familia y el de la responsabilidad civil.

El proceso sucesorio, tan vapuleado en los últimos tiempos, pretendiendo su extrajudicialidad, está explicado no solo en los principios generales, sino también en procesos altamente conflictivos y difíciles de llevar para los abogados, como los de exclusión de herederos, de pérdida de la responsabilidad limitada de los herederos, de protección de la legítima, de nulidad de testamento, etc.

Todos los trabajos abordan los temas que circulan en el doble carril del derecho sustancial y procesal, como la prescripción y caducidad de las acciones, la legitimación y los típicamente procesales, como la competencia, la posibilidad de medidas cautelares, urgentes, todos analizados a la luz de la jurisprudencia, en especial de la Corte Nacional cuando existe.

Es de toda obviedad que quien presenta una obra no tiene por qué participar de cada una de las soluciones que los autores propician ni coincidir con las críticas que formulan. En cambio, se compromete cuando expresa el juicio de valor que la obra le merece. Pues, bien, no tengo dudas de que esta obra en dos tomos no solo es recibida por el mercado del libro en un momento muy oportuno, sino por todos los operadores del derecho (juez, abogado, notario, etc.) como un instrumento eficaz para que el Código Civil y Comercial, con vigencia hace más de una década, siga creciendo gracias a mentes abiertas a la perspectiva constitucionalizada del derecho y, consecuentemente, a un derecho más justo que logra escapar al que propician algunas mayorías ocasionales que miran la vida con un solo ojo.

Soy una persona que pertenece a la vieja generación. Esta obra muestra que podemos estar tranquilos, incluso, para la realización de nuestros sueños, pues hay una nueva generación del derecho privado y del derecho procesal que ha recibido responsablemente la posta.

Cita on line: TR LA LEY AR/DOC/2400/2026

Nota a fallo

OBLIGATORIEDAD DEL PRECEDENTE. HONORARIOS DE ABOGADOS Y PROCURADORES

Despido. Sentencia de la Corte Suprema. Constitucionalidad del art. 730 Cód. Civ. y Com.

1. — Debe revocarse la sentencia que declaró la inconstitucionalidad del art. 730 Cod. Civ. y Com., pues la Cámara se expidió con total prescindencia y apartándose del pronunciamiento dictado por la Corte Suprema en su anterior intervención, cuya remisión entonces fue a las consideraciones efectuadas en el precedente "Latino" —Fallos: 342:1193; TR LALEY AR/JUR/22842/2019—, donde se había pronunciado a favor de la constitucionalidad del artículo mencionado, sin condicionar ese examen a un determinado tope o porcentaje, por lo cual el *a quo* insistió con un fundamento que ya había sido considerado por el tribunal al pronunciarse anteriormente.

2. — Las sentencias de la Corte Suprema deben ser lealmente acatadas tanto por las partes como por los organismos jurisdiccionales que intervienen en las causas. Este principio, basado primeramente en la estabilidad propia de toda resolución fir-

me de los tribunales de justicia, debe ser preservado con el mayor énfasis, pues acertadas o no sus sentencias, el resguardo de su integridad interesa fundamentalmente tanto a la vida de la Nación, su orden público y la paz social, respecto a la estabilidad de sus instituciones y, muy especialmente, a la supremacía de la Constitución en que aquellas se sustentan, donde el carácter obligatorio de sus decisiones, adoptadas en el ejercicio de su jurisdicción, comporta lo conducente a hacerlas cumplir.

CS, 11/06/2026. - Garro, Diego Alberto y otro c. Cardozo, Ricardo Manuel y otros s/ daños y perjuicios (acc. trán. c/ les. o muerte).

[Cita on line: TR LALEY AR/JUR/34457/2026]

[El fallo *in extenso* puede consultarse en el Diario LA LEY del 17/07/2026, p. 15, Atención al Cliente, https://www.laleynext.com.ar/ o en Proview]

El acatamiento de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y su consolidación reciente



Sergio Mario Barotto

Juez del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro. Profesor universitario de grado y posgrado.

Sumario: I. La introducción y el objeto del trabajo. — II. El punto de partida: la regla del caso concreto y el deber de conformidad. — III. El *leading case* "Farina" (2019) y la instauración del seguimiento obligatorio. — IV. La consolidación ulterior y el estándar del leal acatamiento. — V. La causa "Garro": el acatamiento en la propia causa y la dimensión del cumplimiento. — VI. Los fundamentos constitucionales y sus tensiones y límites. — VII. Las conclusiones.

I. La introducción y el objeto del trabajo

La cuestión relativa al grado de obligatoriedad de los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación configura un tópico recurrente, de desarrollo predominantemente jurisprudencial y de escasa regulación legislativa, del que nos hemos ocupado en anteriores contribuciones **(1)**. En algunas de ellas procuramos describir la progresiva afirmación, por el máximo tribunal, de la fuerza vinculante de su doctrina judicial, así como las proyecciones de esta sobre la *teoría de la arbitrariedad de sentencia* y sobre la fisonomía del federalismo judicial argentino.

El objeto de este trabajo consiste en examinar una nueva manifestación de aquella línea, plasmada en un reciente pronunciamiento recaído en la causa "Garro" **(2)**. Allí la Corte ratificó un conjunto de precedentes propios según los cuales sus sentencias deben ser lealmente acatadas tanto por las partes cuanto por los organismos jurisdiccionales que intervienen en las causas **(3)**; regla que —conforme se reitera— reposa primordialmente en la estabilidad propia de toda resolución firme de los tribunales de justicia **(4)** y ha de ser preservada con el mayor énfasis, pues, acertadas o no las sentencias del tribunal, el resguardo de su integridad interesa a la vida de la Nación, a su orden público y a la paz social, a la estabilidad de sus instituciones y, muy especialmente, a la supremacía de la Constitución en que aquellas se sustentan **(5)**; a lo que se agrega que el carácter obligatorio de sus decisiones, adoptadas en el ejercicio de su jurisdicción, comporta lo conducente a hacerlas cumplir **(6)**.

Interesa, entonces, situar "Garro" en la trayectoria que, en nuestra opinión, adquiere nitidez en el *leading case* "Farina" **(7)** y precisar en qué medida aquel contribuye a consolidar una construcción que, huérfana de consagración legislativa expresa, ha perfilado un genuino *stare decisis* vertical en el ordenamiento argentino. El análisis exige recorrer, siquiera de modo sucinto, el punto de partida de la doctrina, el giro operado en 2019, su ulterior consolidación y la significación de la causa que motiva estas líneas, para culminar en el examen de sus fundamentos, tensiones y límites.

II. El punto de partida: la regla del caso concreto y el deber de conformidad

En el diseño constitucional argentino, la Corte Suprema ejerce su jurisdicción sobre casos concretos (arts. 116 y 117 de la CN) y, conforme al derecho positivo vigente nacional, sus sentencias no revisten carácter formalmente obligatorio para los supuestos análogos. No obstante, desde mucho tiempo atrás el tribunal morigeró esa circunstancia mediante la afirmación de un deber de conformidad que pesa sobre los jueces inferiores. El hito de esa elaboración es "Cerámica San Lorenzo", donde estableció que los magistrados inferiores tienen el deber de conformar sus decisiones a las de la Corte y que carecen de fundamento las sentencias que se apartan de sus precedentes sin aportar nuevos argumentos que justifiquen modificar la posición sentada por el tribunal **(8)**.

De esa doctrina derivó una consecuencia de singular relevancia procesal constitucional: el apartamiento infundado de la jurisprudencia del máximo tribunal habilita la descalificación del pronunciamiento como acto jurisdiccional válido por la vía de la arbitrariedad de sentencia **(9)**. Se trata, en rigor, de la sanción con que el sistema resguarda aquel deber de conformidad.

Con todo, la construcción reseñada no importaba aún una obligatoriedad plena. La regla admitía —y admite— una válvula de escape: el tribunal inferior puede apartarse cuando expone argumentos nuevos, no ponderados por la Corte al fijar su criterio, en caso de que se trate. En ese estadio la fuerza del precedente era, en la terminología difundida por la doctrina, una obligatoriedad atenuada, más próxima a la autoridad institucional del pronunciamiento que a una regla de sujeción estricta **(10)**. La doctrina nacional había advertido,

Especial para La Ley. Derechos reservados (ley 11.723).

(1) Ver: BAROTTO, Sergio M. - APCARIÁN, Ricardo A., "Doctrina legal obligatoria en los ámbitos federal y provincial. El modelo de la Provincia de Río Negro", LLPatagonia, año 16, nro. 2, abril de 2019; BAROTTO, Sergio M. - APCARIÁN, Ricardo A., "La Corte Suprema de Justicia de la Nación y el buen uso del precedente. Un caso reciente", LA LEY, 2019-B, 471; BAROTTO, Sergio M., "Doctrina legal de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y arbitrariedad de sentencia", LA LEY, 2019-D, 547. TR LALEY AR/DOC/2408/2019; BAROTTO, Sergio M., "La Corte Suprema de Justicia de la Nación instaura la doctrina legal obligatoria para toda la magistratura de grado jerárquico inferior", LA LEY, 2020-C. TR LALEY AR/DOC/88/2020; y BAROTTO, Sergio M., "La prognosis de "Farina" a cinco años de su dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación", El Derecho, nro. 12, diciembre de 2024 (ED-V-CML-525).

(2) CS, "Recurso de hecho deducido por la citada en garantía en la causa Garro, Diego Alberto y otro c. Cardozo, Ricardo Manuel y otros s/ daños y perjuicios (acc. trán. c/ les. o muerte)", Expte. CIV 53397/2009/2/RH3, sentencia del 11 de junio de 2026, Fallos: 349:636.

(3) Fallos: 252:186; 255:119; 332:2414; 336:145; 346:697; 347:2154.

(4) Fallos: 264:443.

(5) Fallos: 205:614; 307:468; 307:1779; 312:2187; 332:2414; 336:145.

(6) Fallos: 147:149; 264:443; 307:1948; 316:2525; 321:2114; 323:842; 336:473.

(7) CS, "Farina, Haydée Susana s/ homicidio culposo", CSJ 2148/2015/RH001, 26/12/2019, Fallos: 342:2344.

(8) CS, "Cerámica San Lorenzo", Fallos: 307:1094 (1985), consid. 2º del voto de la mayoría integrada por los doctores Belluscio, Fayt, Petracchi y Bacqué.

(9) La descalificación del pronunciamiento por apartamiento infundado de la doctrina del tribunal se canaliza a través de la doctrina de la arbitrariedad de sentencia. Véase, CS, "Espíndola, Juan Gabriel s/ recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley", sentencia del 9 de abril de 2019, más el comentario efectuado en "Doctrina legal de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y arbitrariedad de sentencia", cit.

(10) En torno a la caracterización de esa fuerza vinculante y a la tesis de una obligatoriedad atenuada, LEGARRE, Santiago, "Obligatoriedad atenuada de la jurisprudencia de la Corte

sin embargo, que esa autoridad operaba de hecho como fuente decisoria de primer orden, al punto de reconocerse en el derecho judicial una genuina manifestación del derecho vigente **(11)**.

III. El *leading case* "Farina" (2019) y la instauración del seguimiento obligatorio

Un nuevo punto de inflexión en la materia se produjo el 26 de diciembre de 2019, al resolverse la causa "Farina". La mayoría del tribunal, sobre la base de la interpretación de una norma de derecho común —el art. 67, inc. e), del Cód. Penal—, no se limitó a reiterar el deber de conformidad, sino que declaró que su doctrina relativa a esa disposición es de seguimiento obligatorio para todos los tribunales judiciales del país.

La fórmula empleada traduce un desplazamiento cualitativo: de la obligatoriedad atenuada, que toleraba el apartamiento razonado, se avanza hacia una obligatoriedad que se impone verticalmente sobre la magistratura de grado inferior.

La Corte sustentó su posición en una pluralidad de fundamentos concurrentes: su condición de intérprete supremo de la Constitución Nacional y de las leyes dictadas en su consecuencia; la igualdad ante la ley (art. 16 de la CN), que reclama una interpretación uniforme del derecho para casos sustancialmente análogos; la seguridad jurídica; y las razones de celeridad y economía procesal que aconsejan evitar el dispendio de actividad jurisdiccional. En esa dirección invocó una constante línea de precedentes conforme a la cual, aun cuando solo decide en los procesos concretos que le son sometidos, los demás jueces tienen el deber de conformar sus decisiones a las suyas **(12)**.

La decisión no fue unánime. El voto en disidencia del juez Rosenkrantz resistió la conversión de la *doctrina de la arbitrariedad* en una regla de obligatoriedad, con particular reparo en las materias de derecho común, cuya aplicación incumbe primordialmente a los tribunales provinciales (art. 75, inc. 12, de la CN), y en resguardo de la regla del caso concreto y de las autonomías locales **(13)**.

En su oportunidad señalamos que el pronunciamiento dejaba abiertos diversos interrogantes: el alcance material de la regla, su articulación con la estructura federal del sistema judicial argentino y la subsistencia de la excepción fundada en la aportación de nuevos argumentos.

IV. La consolidación ulterior y el estándar del leal acatamiento

Lo decidido en "Farina" no quedó como pauta jurisprudencial aislada. En los años siguientes, la Corte reforzó tanto la dimensión interpretativa —el deber de seguir su doctrina— cuanto la dimensión de autoridad; esta última condensada en el estándar del *leal acatamiento*. Conforme a él, sus sentencias deben ser lealmente acatadas por las partes y por los organismos jurisdiccionales; recaudo que se apoya en la estabilidad de toda resolución firme y que se justifica por su gravitación sobre la vida de la Nación, el orden público, la paz social, la estabilidad institucional y la supremacía constitucional. A ello se suma la afirmación, de antiguo cuño, según la cual el carácter obligatorio de sus decisiones comporta lo conducente a hacerlas cumplir, con lo que la doctrina incorpora una explícita faceta de efectividad. Las remisiones a los precedentes reseñados en la introducción dan cuenta de la persistencia de esta construcción.

En uno de los trabajos que apoyan el presente examinamos la proyección de "Farina" luego de cinco años de su dictado y advertimos que la regla procesal constitucional de allí emergente tendería a expandirse más allá del ámbito penal en el que fue originariamente enunciada. La causa que ahora se comenta ofrece la oportunidad de verificar el estado actual de la doctrina del *stare decisis* local y de contrastar aquella previsión con lo efectivamente resuelto en "Garro".

V. La causa "Garro": el acatamiento en la propia causa y la dimensión del cumplimiento

La causa que motiva estas reflexiones presenta una fisonomía que conviene precisar, pues de ella depende el exacto alcance de la doctrina reafirmada. El litigio versaba sobre una acción de daños y perjuicios derivada de un accidente de tránsito, en cuyo marco se controvertía la validez constitucional del art. 730, último párrafo, del Cód. Civ. y Com., que limita al veinticinco por ciento del monto de la condena la responsabilidad del vencido por el pago de la totalidad de las costas. La Corte Suprema ya había declarado la validez de esa norma, con carácter general, en la causa "Latino" y —lo que resulta decisivo— se había pronunciado en idéntico sentido en una intervención anterior recaída en el propio expediente "Garro". No obstante ello, al reasumir el conocimiento de la causa, el tribunal de la anterior instancia volvió a declarar la inconstitucionalidad del precepto. Fue esa reiteración la que la Corte dejó sin efecto en el pronunciamiento aquí examinado **(14)**.

Así delimitado el supuesto en análisis, se advierte que "Garro" constituye, antes que nada, un caso de acatamiento del precedente en la propia causa. Lo que el tribunal inferior desconoció no fue una doctrina sentada para litigios análogos, sino lo específicamente resuelto por la Corte en ese mismo proceso. Esta modalidad configura la manifestación más intensa —y, a la vez, menos controvertible— del deber examinado, porque no se sustenta primordialmente en la vinculatoriedad de la jurisprudencia para causas distintas, sino en la estabilidad propia de toda resolución firme y en la autoridad del pronunciamiento del tribunal dentro del pleito en que fue dictado. De ahí que la exigencia reafirmada resulte difícilmente resistible aun desde las posiciones más reticentes a una obligatoriedad vertical de amplio espectro: los reparos que la disidencia de "Farina" oponía en el terreno del derecho común y de las autonomías provinciales pierden gravitación cuando no se trata de imponer un criterio sobre causas ajenas, sino de preservar lo decidido por la propia Corte en la causa *sub examine*.

Dos observaciones complementarias contribuyen a situar el pronunciamiento en la línea que se viene describiendo. La primera atañe al ámbito material: "Farina" se enunció en una cuestión penal y "Garro" se inscribe también en el derecho común —una acción civil de daños—, con lo que la construcción confirma su aptitud para regir el conjunto de las materias sometidas al conocimiento del tribunal. Verifícase de este modo la expansión que, más allá del ámbito penal, anticipamos al examinar las perspectivas futuras de "Farina". La segunda concierne al doble destinatario del estándar: el leal acatamiento se predica tanto de las partes cuanto de los organismos jurisdiccionales, de suerte que la doctrina no se agota en la faz interpretativa, sino que comprende el deber de cumplir lo resuelto y la potestad de la Corte de hacerlo cumplir, en resguardo de la supremacía constitucional.

En suma, "Garro" opera como un eslabón de consolidación situado en el punto de máxima intensidad de la doctrina. No requiere, para justificar su resultado, la asunción de la versión más amplia del seguimiento vertical instaurado en "Farina": le basta la autoridad del propio pronunciamiento firme. Mas, al reafirmar en ese contexto la fórmula del leal acatamiento —con su doble dimensión interpretativa y ejecutiva—, robustece una construcción que, de base exclusivamente pretoriana, ha alcanzado en los últimos años una notable madurez.

VI. Los fundamentos constitucionales y sus tensiones y límites

Los basamentos constitucionales de la doctrina del *stare decisis* impulsado por la Corte son conocidos y han sido reiterados por el propio tribunal: la supremacía de la Constitución (art. 31), la posición de la Corte como intérprete final del texto fundamental, la igualdad ante la ley (art. 16), la seguridad jurídica y las exigencias de economía y celeridad procesal. Sobre esas premisas, autorizada doctrina ha explicado el fenómeno como un efecto expansivo de la jurisprudencia del máximo tribunal, fruto de una interpretación mutativa por adición del texto constitucional **(15)**. En un plano propositivo

---

Suprema de Justicia de la Nación", Ed. Ábaco, Buenos Aires, 2016; GARAY, Alberto F., "El precedente judicial en la Corte Suprema", Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, 1997, año 2, nros. 1 y 2, p. 52 y sigtes.; y BIANCHI, Alberto B., "De la obligatoriedad de los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (una reflexión sobre la aplicación del stare decisis)", Ed. El Derecho, Derecho Constitucional, t. 2000-2001, p. 335 y ss.

(11) Sobre el derecho judicial como derecho vigente, BIDART CAMPOS, Germán J., "El derecho judicial como derecho vigente", Ed. El Derecho, 79-184. En igual sentido, SAGÜÉS, Néstor P., "Compendio de derecho procesal constitucional", Ed. Astrea, 2ª reimpr., p. 222 y ss.

(12) En esa línea, entre muchos otros, Fallos: 312:2007; 316:221; 318:2060; 319:699; 321:2294.

(13) Voto en disidencia del juez Rosenkrantz en "Farina", cit.

(14) CS, "Latino, Sandra Marcela c. Sancor Coop. de Seg. Ltda. y otros s/ daños y perjuicios", Expte. CIV 45865/2009/CS1, sentencia del 11 de julio de 2019, Fallos: 342:1193, que declaró la validez constitucional del art. 730 del Cód. Civ. y Com. La anterior intervención de la Corte en el propio expediente se registra en "Garro", Expte. CIV 53397/2009/CS1, sentencia del 6 de septiembre de 2022.

(15) SAGÜÉS, Néstor P., "Un tema recurrente: el efecto expansivo de la doctrina judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Novedades significativas", LA LEY, 2020-C. TR LALEY AR/DOC/1817/2020. La categoría de "interpretación mutativa por adición" pertenece al autor citado.

se ha reclamado su encuadre institucional, a fin de dotarlo de mayor previsibilidad **(16)**.

La consolidación de la regla no está exenta de tensiones. La más sensible se anuda con la forma federal del Estado. La aplicación del derecho común corresponde a las jurisdicciones locales (art. 75, inc. 12, de la CN), y las provincias conservan su autonomía y la administración de justicia en el ámbito de su competencia (arts. 5, 121 a 123). La imposición vertical del criterio del tribunal en materias de derecho común reaviva el interrogante que planteó la disidencia en "Farina".

Empero, hay límites en cuanto al instituto que no hay que perder de vista. En primer lugar, subsiste la regla del caso concreto: la Corte decide en los procesos que le son sometidos. En segundo término, y de modo decisivo, permanece vigente la excepción fundada en la aportación de nuevos argumentos: el tribunal inferior no queda reducido a la repetición mecánica, pues puede apartarse cuando ofrece razones no consideradas por el máximo tribunal, lo que preserva un espacio para el diálogo jurisprudencial y para la propia evolución del derecho.

Conviene, por ende, distinguir dos planos que la fórmula del leal acatamiento reúne: el deber de cumplir lo resuelto en el caso —dimensión de autoridad, indiscutible, y a la que se ciñe estrictamente "Garro"— y el deber de seguir el criterio interpretativo en los casos futuros —dimensión de precedente, sujeta a aquella válvula—.

VII. Las conclusiones

La causa "Garro" se presenta hasta el momento como el más reciente eslabón de una línea jurisprudencial sostenida y deliberada. Con ella, la Corte Suprema reafirma, en el terreno del derecho común, el doble contenido de una doctrina que había alcanzado expresión emblemática en "Farina": la fuerza vinculante de su interpretación para los tribunales inferiores y la autoridad de sus decisiones, cuyo cumplimiento le corresponde asegurar. Que la reafirmación se produzca en un supuesto de acatamiento en la propia causa no debilita su valor, sino que lo asienta sobre el fundamento menos discutible —la estabilidad del pronunciamiento firme—, al tiempo que confirma la vocación de la construcción para abarcar tanto la materia penal cuanto la civil.

Su legitimidad descansa en fundamentos constitucionales serios —supremacía, igualdad, seguridad jurídica, condición de intérprete final—; pero su carácter pretoriano, desprovisto de consagración legislativa, y su inserción en un Estado federal, imponen a la Corte un ejercicio prudente. La preservación de la regla del caso concreto y, sobre todo, de la excepción fundada en nuevos argumentos, se erige en la condición que evita que el seguimiento obligatorio degenere en petrificación y que concilia la deseable uniformidad con la irrenunciable evolución del derecho.

En definitiva, asistimos a la maduración de un *stare decisis* vertical de matriz jurisprudencial, cuya consolidación —de la que "Garro" constituye reciente testimonio— reclama, antes que celebraciones o rechazos, un examen sereno de sus alcances y de sus límites, tarea a la que estas líneas han pretendido contribuir.

Cita on line: TR LA LEY AR/DOC/2399/2026

(16) AMAYA, Jorge A., "La doctrina del precedente constitucional. Una propuesta institucional para el sistema argentino", disponible en el repositorio digital del Poder Judicial (www.pj.gov.py).

Jurisprudencia

ACUERDO CONCILIATORIO

Multa por incumplimiento. Sanción sin causa fuente.

La multa impuesta por incumplimiento de un acuerdo conciliatorio debe ser dejada sin efecto, pues no existió un acuerdo conciliatorio consumado entre las partes, sino que la autoridad administrativa dio por fracasada la instancia conciliatoria y, en su defecto, dispuso la continuación del sumario. La ausencia de un acuerdo formalizado en acta y homologado por la autoridad, es decir, la falta de una causa-fuente, invalida la sanción aplicada.

CCiv., Com., Lab. y Minería, Santa Rosa, sala III, 17/06/2026. - Motorola Mobility of Argentina S.A (Ley 24.240 de Defensa del Consumidor) s/ recurso directo.

[Cita on line: TR LALEY AR/JUR/45366/2026]

2ª Instancia.- Santa Rosa, junio 17 de 2026.

La doctora *Ganuza* dijo:

I. Antecedentes.

Con fundamento en el artículo 45 de la Ley de Defensa del Consumidor Nº 24.240 (LDC) modificada por Ley Nº 26.993 y citando el precedente de derecho judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) "Flores Automotores SA s/ recurso ley 2268/98" como el dictado por el Superior Tribunal de Justicia (STJ) "Telefónica Móviles c. Provincia de La Pampa" (16/12/2016 Sala C, Expte. C-65/2016), mediante SIGE 4155834 y en su carácter de autoridad de aplicación para la Ley de Defensa del Consumidor Nº 24.240, la Directora General concedió y elevó a esta Cámara de Apelaciones el recurso directo (art. 45 de la LDC), interpuesto por Motorola Mobility of Argentina SA.

El recurso fue interpuesto contra la Disposición Nº 650/25, por medio de la cual, la Dirección General aplicó la sanción de multa de $1.750.000,00 a la firma Motorola Mobility of Argentina SA, por infracción a la disposición del artículo 46 (Incumplimiento de Acuerdo Conciliatorio); de acuerdo a lo establecido en el artículo 47 inc. b), todos de la Ley Nº 24.240 y sus modificatorias.

Reconoció como antecedente un reclamo administrativo iniciado por Natalia Mabel Bustos, ante la autoridad de aplicación citada, contra Motorola y MYM NET SA, por fallas en un teléfono celular marca Motorola, modelo E20 adquirido el 18/04/2022 (fs. 4, E 16456 2023 P1 adjunto en SIGE 4155834), conforme la factura expedida por "Aguirrezabala Todo para el hogar" (Expte. administrativo Nº 16456/2023).

La disposición efectúa en detalle el recorrido de las actuaciones administrativas desde su inicio, en el que destaca las audiencias llevadas a cabo sin arribar a conciliación, la propuesta (efectuada por la SA) de ingresar el equipo al servicio técnico de Motorola —habiendo ingresado en dos oportunidades previas al reclamo administrativo con resultado de no encontrar fallas—; la que fue aceptada por la denunciante.

Del relato y constancias del expediente surge que, luego de haber intimado a la empresa denunciada —en reiteradas oportunidades— a informar sobre el ingreso y estado del equipo y sin obtener respuesta alguna, la Dirección dispuso que "en virtud del tiempo transcurrido y ante la inexistencia de conciliación, la autoridad de aplicación da por fracasada la instancia conciliatoria", y por tal razón, procedía a dar continuidad al sumario conforme al artículo 45 de la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor (SIGE 4155834, 4155834-E 16456 2023 P2.pdf, p. 42).

Mediante Disposición Nº 554/2025, de fecha 27/08/2025, se desestimó la denuncia contra MYM NET SA; y se imputó por presunta infracción en conductas que a *prima facie* incumplen lo dispuesto por el artículo 46 (Incumplimiento de Acuerdo Conciliatorios) de la Ley Nacional Nº 24.240 de Defensa del Consumidor (SIGE 4155834 - E 16456 2023 P2.pdf, p. 54/62). Efectuado el descargo de la empresa imputada (SIGE 4155834 E 16456 2023 P3.pdf fs. 6/23), de fecha 15/09/2025; la DGDC mediante Disposición Nº 650/25 (02/10/2025), consideró que "siendo que la firma no ha podido acreditar haber dado cumplimiento con el ofrecimiento que fuera aceptado por la consumidora y siendo que en esta instancia ha quedado demostrado la falta de diligencia de la misma, en consecuencia, se tiene por violado lo normado en el Artículo 46 de la Ley que nos compete"; aplicando en consecuencia una sanción de multa a Motorola.

En sus fundamentos señaló que "la única forma de rebatir la falta de cumplimiento del acuerdo arribado con la consumidora hubiera sido acompañando documental que acredite haber ingresado el producto al servicio técnico conforme propuesta fuera efectuada en las

actuaciones por el fabricante. Que no consta en la documental acompañada dicha prueba"; como así también que era la firma denunciada quien se hallaba "en mejor posición de aportar prueba de los hechos, no lo hizo, evidenciando desinterés en arrimar elementos clarificadores, desatendiendo el principio de solidaridad probatoria estrechamente vinculado a la buena fe, lo que no puede sino jugar en su contra".

II. Recurso.

La empresa solicita que se declare la nulidad de la disposición recurrida, por (i) carecer de causa el acto administrativo, dado que nunca existió acuerdo conciliatorio posible de ser incumplido y sancionado en virtud del artículo 46 de la Ley de Defensa del Consumidor; (ii) arbitrariedad al sancionar por incumplimiento de acuerdo conciliatorio; y (iii) desproporción del monto de la multa dispuesta.

(i) En su primer agravio, sostiene la inexistencia de infracción al artículo 46 de la Ley Nº 24.240, y por tal razón, la sanción impuesta carece de sustento fáctico y jurídico, en tanto se lo responsabiliza por el incumplimiento de un acuerdo conciliatorio que nunca existió.

Indica que la propia autoridad administrativa declaró fracasada la instancia conciliatoria por inexistencia de acuerdo entre las partes, circunstancia que impediría la aplicación del artículo 46 de la Ley de Defensa del Consumidor, norma que presupone la existencia de un acuerdo conciliatorio previo cuyo incumplimiento pueda ser sancionado.

Alega que durante el trámite administrativo únicamente se ofreció la posibilidad de una nueva revisión técnica del equipo, sin que ello implicara la celebración de un acuerdo conciliatorio formalizado mediante acta, suscripto por las partes o homologado por la autoridad competente.

Afirma en consecuencia que no existía obligación alguna susceptible de incumplimiento y que la resolución incurre en una contradicción con los propios actos de la Administración, vulnerando los principios de legalidad, debido proceso y defensa en juicio.

(ii) Cuestiona también, la validez de la resolución por considerarla arbitraria, carente de causa suficiente y de adecuada motivación.

Refiere que la sanción se funda en una errónea interpretación de los hechos y del derecho aplicable, al atribuirle el incumplimiento de un acuerdo inexistente y omitir valorar adecuadamente las constancias obrantes en el expediente.

Dice que la autoridad administrativa no ponderó las circunstancias concretas del caso ni su actuación desplegada, la que consistió en realizar diversas verificaciones técnicas sobre el equipo denunciado sin detectar fallas atribuibles al producto.

Aduce que la resolución afecta sus derechos de defensa, debido proceso y propiedad, por lo que solicita se declare la nulidad del acto administrativo impugnado.

(iii) Finalmente en su tercer agravio, ataca subsidiariamente el monto de la sanción impuesta —en caso de no prosperar el planteo de nulidad—, por considerarlo irrazonable, desproporcionado e insuficientemente fundado.

Argumenta que la autoridad administrativa no efectuó una adecuada valoración de las pautas previstas en el artículo 49 de la Ley 24.240 para la graduación de las sanciones, tales como la gravedad de la conducta, el perjuicio ocasionado, el beneficio obtenido, la intencionalidad y las demás circunstancias del caso.

Asimismo, indica que colaboró durante la tramitación del reclamo y ofreció alternativas para verificar el funcionamiento del equipo, por lo que solicita, en subsidio, la reducción de la sanción al mínimo legal.

III. Tratamiento.

Adelanto que haré lugar al recurso interpuesto por la empresa Motorola, debiendo revocarse la disposición recurrida.

En principio cabe señalar que esta Cámara de Apelaciones actúa como instancia judicial revisora de las sanciones administrativas aplicadas en el marco de las Ley Nº 24.240 de Defensa del Consumidor; realizando un control de legalidad en el marco del artículo 45 de la Ley de Defensa del Consumidor Nº 24.240 y sus modificatorias, con base en los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional.

En el caso bajo análisis, la autoridad de aplicación en nuestra provincia de la citada ley, la Dirección General de Defensa del Consumidor (DGDC), dispuso la aplicación de una sanción de multa, por considerar que la firma imputada había faltado al cumplimiento de un acuerdo conciliatorio en los términos del artículo 46.

El artículo 46 de la LDC expresamente dice: "Incumplimiento de Acuerdos Conciliatorios. El incumplimiento de los acuerdos conciliatorios se considerará violación a esta ley. En tal caso, el infractor será pasible de las sanciones establecidas en la presente, sin perjuicio del cumplimiento imperativo de las obligaciones que las partes hubieran acordado".

Sin embargo, tal acuerdo conciliatorio no se consumó. Ello por cuanto, lo que ofreció la empresa, fue revisar nuevamente el teléfono celular adquirido por la usuaria; lo que fue aceptado por esta; mas no hubo ofrecimiento alguno que pusiera fin al conflicto suscitado.

En segundo lugar, porque de haber considerado la autoridad administrativa que se había celebrado un acuerdo, debió en principio, plasmarlo en un acta acuerdo y posteriormente homologarlo; a fin de que resulte exigible; y en tal caso, de resultar incumplido, pueda sancionarse a la empresa infractora. Lo que tampoco ocurrió.

Sin embargo, la DGDC se expidió expresamente respecto de "la inexistencia de conciliación"; razón por la cual dio "por fracasada la instancia conciliatoria", y por tal razón, procedió a dar continuidad al sumario conforme al artículo 45º de la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor (SIGE 4155834, 4155834-E 16456 2023 P2.pdf, p. 42).



Adolece, entonces, el acto administrativo recurrido de la causa-fuente para sancionar en los términos que lo hizo. No porque la conducta de la empresa no resulte reprochable en cuanto a sus obligaciones como proveedor en la relación de consumo, sino porque la autoridad de aplicación fundó la imputación y posterior sanción en un presupuesto —acuerdo conciliatorio— que no existió y que tampoco había considerado previamente como consumado; afectando la legalidad del proceso y la debida defensa en juicio.

A mayor abundamiento, cabe decir que el decreto reglamentario de la Ley de Defensa del Consumidor establece en la reglamentación del artículo 45 de dicha ley que "a) El acuerdo conciliatorio homologado por la Autoridad de Aplicación suspenderá el procedimiento administrativo. Si las partes no conciliaren, la Autoridad de Aplicación continuará el trámite y dictará la resolución definitiva".

En función de lo expuesto, me pronuncio por hacer lugar al recurso interpuesto y dejar sin efecto la disposición recurrida; con imposición de costas a la vencida (artículo 62 del Cód. Proc. Civ. y Comercial).

Por ello, la Sala III, en actuación unipersonal, resuelve: I. Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la firma Motorola Mobility of Argentina SA y dejar sin efecto la Disposición Nº 650/25 de la Dirección General de Defensa del Consumidor del Ministerio de Gobierno y Asuntos Municipales de la provincia de La Pampa. II. Imponer las costas de Alzada a cargo de la Provincia de La Pampa (artículo 62 del Cód. Proc. Civ. y Comercial) y regular los honorarios de Martín Matzkin en ... UHON y los de Romina B. Schmidt, Raúl Reyes y Alejandrina Aballay Andiarena en forma conjunta, en ... UHON (artículos 12, 19 de la Ley Nº 3371); con más IVA de corresponder. Regístrese y notifíquese. Oportunamente, remítase legajo digital de las presentes actuaciones a la Dirección General de Defensa del Consumidor y archívese. — *Carina M. Ganuza.*

Edictos

El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal Nº 7, a cargo de Dr. Javier Pico Terrero, Secretaría Nº 14, a mi cargo, sito en Libertad 731, 6º piso de la Capital Federal, comunica que JEFFERSON FASAEL CORDOVA GONZÁLEZ con DNI Nº 95.906.070, nacido el 24/07/1993 en Bolívar, Bolívar, República Bolivariana de Venezuela, ha solicitado la declaración de la ciudadanía argentina. Cualquier persona que tuviere conocimiento de algún acontecimiento que pudiere obstar a dicha concesión, deberá hacer saber su oposición fundada al Juzgado. El presente se publica a los efectos del art. 11 de la ley 346. Publíquese por dos días dentro de un plazo de quince días.

Buenos Aires, 12 de marzo de 2026
Carlos Mallo, sec.
LA LEY: I. 07/09/26 V. 07/09/26

El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal Nº 8 a cargo del Dr. Marcelo Gota, secretaría Nº 16 a mi cargo, sito en Libertad 731 7º Piso de Capital Federal, hace saber que GREYS YUDELIS GERDELL ABREU de nacionalidad venezolana con DNI 95.894.355 ha peticionado la concesión de la ciudadanía argentina, a fin de que los interesados hagan saber a este Juzgado las circunstancias que pudiesen obstar a dicho pedido. Publíquese por dos días. El presente deberá ser publicado por dos veces en un lapso de quince días en el diario LA LEY.

Buenos Aires, 2 de diciembre de 2025
Juan Martín Gavaldá, sec.
LA LEY: I. 07/09/26 V. 07/09/26

8744/2025. VINOGRADOV, PAVEL s/SOLICITUD DE CARTA DE CIUDADANÍA. El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal Nº2, Secretaría Nº4 a mi cargo, de Capital Federal, informa que VINOGRADOV, PAVEL, DNI Nº 96.455.411, ruso, solicitó la declaración de Carta de Ciudadanía Argentina. Cualquier persona que conozca algún impedimento para la concesión del beneficio, podrá hacerlo saber a través del Ministerio Público. Publíquese por dos días dentro de un plazo de quince días.

Buenos Aires, 6 de agosto de 2026
Constanza Belén Francingues, sec.
LA LEY: I. 07/09/26 V. 07/09/26

Ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal Nº 10, Secretaría Nº 19, sito en Libertad 731 9º piso de esta ciudad, tramita el pedido de ciudadanía argentina del Sr. CARLOS MANUEL PÉREZ FLORES de nacionalidad venezolana con DNI 95.627.701 según el expediente "PÉREZ FLORES CARLOS MANUEL s/SOLICITUD DE CARTA DE CIUDADANÍA" Exp. Nº 11537/2023. Por ello cualquier persona que tuviere conocimiento de algún acontecimiento que estimara podría obstar a dicha concesión, deberá hacerlo saber a este Jugado. Publíquese por dos días.

Buenos Aires, 18 de septiembre de 2023
María Lucila Koon, sec.

LA LEY: I. 07/09/26 V. 07/09/26

El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal Nº 1 a cargo de la Dra. Silvina A. Bracamonte, Secretaría Nº 2 a mi cargo, sito en Libertad 731 9º Piso de Capital Federal, hace saber que CLAUDIA VANESSA ORTIZ GUTIÉRREZ de nacionalidad nicaragüense con DNI 95.495.043 ha peticionado la concesión de la ciudadanía argentina, a fin de que los interesados hagan saber a este Juzgado las circunstancias que pudiesen obstar a dicho pedido. Publíquese por dos días. El presente deberá ser publicado por dos veces en un lapso de quince días en el diario LA LEY.

Buenos Aires, 21 de abril de 2026
Emiliano Wigutow, sec.
LA LEY: I. 07/09/26 V. 07/09/26

9189/2025. KUZNETSOV, KONSTANTIN s/SOLICITUD DE CARTA DE CIUDADANÍA. El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal Nº2, Secretaría Nº3 a mi cargo, de Capital Federal, informa que KUZNETSOV, KONSTANTIN, PAS Nº 767324708, solicitó la declaración de Carta de Ciudadanía Argentina. Cualquier persona que conozca algún impedimento para la concesión del beneficio, podrá hacerlo saber a través del Ministerio Público. Publíquese por dos días dentro de un plazo de quince días.

Buenos Aires, 30 de abril de 2026
Federico Leali, sec.
LA LEY: I. 07/09/26 V. 07/09/26

24816/2024. PULIDO COSS, MIGUEL ABELARDO s/SOLICITUD DE CARTA DE CIUDADANÍA. El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal Nº2, Secretaría Nº3 a mi cargo, de Capital Federal, informa que PULIDO COSS, MIGUEL ABELARDO, DNI Nº 96.086.629, solicitó la declaración de Carta de Ciudadanía Argentina. Cualquier persona que conozca algún impedimento para la concesión del beneficio, podrá hacerlo saber a través del Ministerio Público. Publíquese por dos días dentro de un plazo de quince días.

Buenos Aires, 16 de julio de 2026
Federico Leali, sec.
LA LEY: I. 07/09/26 V. 07/09/26

2288/2025. TROCONIS REGALADO, ADRIANA COROMOTO s/SOLICITUD DE CARTA DE CIUDADANÍA. El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal Nº2, Secretaría Nº3 a mi cargo, de Capital Federal, informa que TROCONIS REGALADO, ADRIANA COROMOTO, DNI Nº 95.960.436, solicitó la declaración de Carta de Ciudadanía Argentina. Cualquier persona que conozca algún impedimento para la concesión del beneficio, podrá hacerlo saber a través del Ministerio Público. Publíquese por dos días dentro de un plazo de quince días.

Buenos Aires, 17 de julio de 2026
Federico Leali, sec.
LA LEY: I. 07/09/26 V. 07/09/26

Propiedad de LA LEY S.A.E. e I. Administración, Comercialización y Redacción: Tucumán 1471 (CP 1050 AAC) Bs. As. República Argentina.
Contacto: tlr-laley-redaccionjuridica@thomsonreuters.com
Impreso en La Ley, Rivadavia 130, Avellaneda, Provincia de Buenos Aires.

Director editorial
Fulvio G. Santarelli

Jefa de Redacción
Yamila Cagliero

Coordinadora editorial
Marlene Slattery

Analista de jurisprudencia
Gisela Cosenza Salort

Diagramador
Guillermo Sobre Casas

Correctores
Manuel Díaz
María Alejandra Mayoral

CENTRO DE ATENCIÓN AL CLIENTE
0810-266-4444