

Fernando Gabriel Comadira

LOS REGLAMENTOS

Naturaleza jurídica.
Diferencias con otras figuras. Concepto.
Régimen jurídico. Clases.
El control del Congreso y la Ley 26.122.
Aspectos vinculados con el control judicial.

REGLAMENTOS

Prólogo de
Fernando García Pullés

Tomo II



Índice

TOMO I

Prólogo	XXXVII
Abreviaturas	XXXIX
Presentación y agradecimientos	XLI

Introducción

1. Objeto de estudio y trascendencia del tema	1
2. Bases para la reivindicación de la naturaleza jurídica de los reglamentos	7
2.1. La tesis doctoral que hoy se plasma en este libro y su adopción en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos con las reformas introducidas por la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos	7
2.2. Problemas que se presentan	15
3. Esquema metodológico propuesto en esta obra	19
4. Epílogo: la importancia del sintagma “acto administrativo”	25

Primera Parte

**FUNCIÓN ADMINISTRATIVA
Y RÉGIMEN EXORBITANTE**

Capítulo I

¿Qué debe entenderse por función administrativa?

1. Introducción.....	31
2. Criterios para delimitar la función administrativa.....	36
2.1. Criterio subjetivo u orgánico.....	36
2.1.1. Visión crítica.....	37
2.2. Criterio objetivo o material.....	38
2.2.1. Visión crítica.....	39
2.3. Nuestra postura: Criterio mixto.....	45
2.3.1. Concepto de función judicial.....	48
2.3.1.1. Modo de relación entre el poder atribuido y la satisfacción del interés público procurado.....	48
2.3.1.2. Órganos que ejercen la función judicial, régimen jurídico aplicable y resultado de su ejercicio.....	52
2.3.1.3. Síntesis conceptual.....	53
2.3.2. Concepto de función legislativa.....	54
2.3.2.1. Modo de relación entre el poder atribuido y la satisfacción del interés público procurado.....	54
2.3.2.2. Órganos que ejercen la función legislativa, régimen jurídico aplicable y resultado de su ejercicio.....	54
2.3.2.3. Síntesis conceptual.....	56
2.3.3. Concepto de función administrativa.....	56
2.3.3.1. Cuestiones preliminares.....	57
2.3.3.2. Modo de relación entre el poder atribuido y la satisfacción del interés público procurado.....	60
2.3.3.2.1. Intereses públicos primarios y secundarios: la juridicidad como interés público primario de la función administrativa.....	61
2.3.3.2.2. Interés público vs. interés privado y derechos fundamentales: falacia	

de falsa dicotomía.....	64
2.3.3.3. Órganos que ejercen la función administrativa, régimen jurídico aplicable y resultado de su ejercicio. Remisión.....	71
2.3.3.4. Síntesis conceptual.....	73
2.3.3.5. Algunas consideraciones finales.....	74
3. Síntesis.....	79

Capítulo II

¿Quiénes pueden ejercer la función administrativa?

1. Introducción.....	81
2. El Estado en ejercicio de función administrativa.....	83
2.1. El Poder Ejecutivo.....	83
2.1.1. Función administrativa y actos administrativos.....	83
2.1.2. Función gubernamental y actos institucionales. Diferencia con los denominados “actos políticos o de gobierno”.....	84
2.1.3. Función administrativa impropia y actos regidos parcialmente por el derecho privado.....	92
2.2. El Poder Judicial y la función administrativa.....	98
2.3. El Poder Legislativo y la función administrativa.....	102
3. Los entes no estatales.....	103
3.1. El caso de los entes públicos no estatales.....	104
3.2. El caso de los entes privados.....	110
4. Síntesis.....	119

Capítulo III

**¿Cuál es el régimen jurídico
de la función administrativa?**

1. Introducción.....	127
2. Prerrogativas y garantías tradicionales.....	131
2.1. Prerrogativas.....	132
2.2. Garantías.....	132
3. Nuevas prerrogativas y garantías.....	133
3.1. Nuevas prerrogativas.....	133

3.1.1. Régimen de medidas cautelares: bilateralización del proceso cautelar con motivo del “informe previo” al dictado de la sentencia. Remisión	133
3.2. Nuevas garantías	136
3.2.1. Régimen de medidas cautelares: la “medida cautelar interina”. Remisión.....	136
3.2.2. El agotamiento de la vía administrativa	137
3.2.3. La presunción de legitimidad del acto administrativo ...	154
4. El régimen jurídico exorbitante y su impacto en los reglamentos.....	161
5. Síntesis: contenido actual del régimen exorbitante	173

Segunda Parte

FUNCIÓN ADMINISTRATIVA Y ACTO ADMINISTRATIVO

Capítulo IV

Actividad jurídica y no jurídica de la administración

1. Introducción.....	181
2. Actividad administrativa no productora de efectos jurídicos.....	182
2.1. Hechos no jurídicos.....	183
2.2. Actos no jurídicos	183
3. Actividad administrativa productora de efectos jurídicos	184
3.1. Hechos administrativos.....	184
3.2. Actos administrativos.....	185
3.3. Consecuencias jurídico-prácticas de la distinción entre hechos y actos administrativos.....	191
3.4. Conclusión: síntesis diferencial entre hechos y actos	194
4. Síntesis.....	196

Capítulo V

Actos administrativos de alcance particular, de alcance general y de gestación bilateral

1. Introducción.....	199
2. El acto administrativo de alcance particular.....	199

2.1. El acto administrativo individual.....	199
2.2. El acto administrativo pluriindividual	200
2.3. El acto administrativo plúrimo.....	201
3. El acto administrativo de alcance general	203
3.1. Los actos administrativos de alcance general normativo: los Reglamentos.....	204
3.2. Los actos administrativos de alcance general no normativo.....	205
3.3. El caso de los “reglamentos autoaplicativos”, de directa aplicación o directamente operativos	207
3.4. Los denominados “reglamentos singulares”. Visión crítica.....	208
4. El acto administrativo unilateral y el acto bilateral: los contratos administrativos como actos administrativos bilaterales. Aproximación	212
5. Síntesis.....	214

Capítulo VI

Otros actos de la administración que producen efectos jurídicos

1. Introducción.....	217
2. Precisiones conceptuales	217
3. Actos interorgánicos	219
3.1. Concepto	219
3.2. Clasificación.....	219
3.3. Características	220
3.4. Cuestiones y conflictos de competencia	222
4. Actos y/o contratos interadministrativos	225
4.1. Concepto	225
4.2. Características	226
4.3. Consecuencias.....	227
4.4. Cuestiones y conflictos de competencia	231
5. Actos institucionales. Diferencias con los actos políticos o de gobierno. Remisión.....	233
6. Actos regidos parcialmente por el derecho privado: los actos mixtos. Remisión.....	234
7. Síntesis.....	234

Capítulo VII

Especial referencia a los decretos de necesidad y urgencia y a los decretos delegados como producto de la función administrativa

1. Introducción.....	235
2. La cuestión en el derecho comparado.....	237
2.1. Aclaraciones preliminares.....	237
2.2. La cuestión en Brasil.....	242
2.3. La cuestión en Chile.....	243
2.4. La cuestión en Colombia.....	250
2.5. La cuestión en Nicaragua.....	256
2.6. La cuestión en Perú.....	257
2.7. La cuestión en España.....	261
2.8. La cuestión en Italia.....	267
2.9. La cuestión en Francia.....	270
2.10. La cuestión en los Estados Unidos de Norteamérica.....	276
3. La situación antes de las reformas introducidas por la Ley de Bases a la LNPA.....	292
3.1. La opinión de la doctrina.....	292
3.1.1. La opinión de la doctrina en general.....	293
3.1.2. Especial referencia a la visión del Maestro Miguel S. Marienhoff y Fernando García Pullés.....	294
3.1.3. Las distintas posturas de Rodolfo Carlos Barra a lo largo de su trayectoria académica.....	297
3.2. La postura de la Procuración del Tesoro de la Nación.....	308
3.2.1. La postura tradicional.....	308
3.2.2. La postura actual.....	309
3.3. La jurisprudencia.....	310
3.3.1. La jurisprudencia de la Cámara del Fuero Contencioso Administrativo Federal.....	310
3.3.1.1. La doctrina “Fernández” (2000) “Luaces” (2000) y “Colbún” (2005).....	310
3.3.1.2. La doctrina “Cepis” del año 2018.....	311
3.3.2. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	312
4. La situación luego de las reformas introducidas por la Ley de Bases a la LNPA.....	314
5. Nuestra postura.....	315

5.1. Objeciones al pensamiento generalizado de la doctrina.....	317
5.2. Objeciones a la interpretación de los Dres. Miguel S. Marienhoff y Fernando García Pullés.....	320
5.3. Objeciones a la interpretación de Rodolfo Carlos Barra.....	331
5.4. Críticas al criterio actual de la PTN. Necesidad de retomar a su tradicional postura.....	353
5.5. Críticas al criterio jurisprudencial recaído en las causas “Luaces” y “Fernández”.....	357
5.6. Nuestro criterio y su recepción en la LNPA según las reformas de la Ley de Bases.....	362
5.6.1. Los reglamentos delegados y de necesidad y urgencia son producto de la función administrativa y, por consiguiente, actos administrativos.....	362
5.6.2. Las reformas introducidas por la Ley de Bases a la LNPA reconocen la calidad de actos administrativos de los DNU y los reglamentos delegados.....	367
6. Síntesis.....	373

Tercera Parte

ACTO ADMINISTRATIVO Y REGLAMENTO

Capítulo VIII

Funciones de la teoría del acto administrativo

1. Introducción.....	383
2. Función teleológica.....	384
2.1. La formalidad documentaria.....	386
2.1.1. La formalidad documentaria como consecuencia de la función teleológica del acto administrativo.....	386
2.1.1.1. Formalidad documentaria y actos verbales.....	388
2.1.1.2. Formalidad documentaria y actos tácitos.....	389
2.1.1.3. Formalidad documentaria y nuevas tecnologías.....	389
2.2. Síntesis.....	398
3. Función institucional-republicana.....	398
4. Función teórico-práctica.....	401
5. Síntesis.....	404

Capítulo IX

Concepto de reglamento

1. Introducción.....	407
2. Concepto de reglamento y análisis del contenido de su definición.....	409
2.1. El reglamento como declaración.....	409
2.1.1. Forma de la declaración.....	411
2.1.1.1. Concepto de forma.....	411
2.1.1.2. Alcance del concepto de forma.....	413
2.1.1.3. La declaración debe manifestarse, en principio, expresamente y por escrito, sea en forma gráfica, electrónica o digital.....	418
2.1.1.3.1. Actos tácitos y actos implícitos.....	419
2.1.1.3.2. Los actos verbales.....	421
2.1.1.3.3. Los actos en forma de signos o gestos con contenido convencional o ideográfico.....	424
2.1.1.3.4. Los actos administrativos digitales.....	425
2.1.1.4. Vicios en la forma: la no producción de efectos jurídicos.....	426
2.1.2. Síntesis.....	429
2.2. Unilateral.....	430
2.3. El sujeto emisor de un reglamento: el órgano estatal, o el ente no estatal, en ejercicio de la función administrativa. Remisión.....	431
2.4. Bajo un régimen jurídico exorbitante. Remisión.....	433
2.5. Productor de efectos jurídicos generales con vocación de permanencia.....	435
2.5.1. El reglamento como norma jurídica de alcance general.....	435
2.5.2. El reglamento como fuente permanente de juridicidad.....	437
3. Síntesis.....	438

Capítulo X

Régimen jurídico común de los reglamentos y los actos administrativos particulares

1. Introducción.....	441
2. Elementos esenciales.....	442
2.1. Concepto.....	442

2.2. Enunciación.....	444
2.2.1. Deben ser dictados por autoridad competente.....	445
2.2.2. Deben aducir una causa válida.....	447
2.2.3. Deben respetar el bloque de juridicidad (objeto).....	449
2.2.4. Deben dictarse con el fin de satisfacer la finalidad de la norma atributiva de competencia y ser razonable.....	451
2.2.4.1. Especial referencia al principio general de la razonabilidad como límite de la medida adoptada.....	452
2.2.5. Deben estar debidamente motivados.....	456
2.2.5.1. Consideraciones generales acerca de la motivación.....	456
2.2.5.2. La nulidad e inconstitucionalidad de los reglamentos emitidos sin motivación o, en su defecto, con una motivación insuficiente.....	461
2.2.6. Deben dictarse respetando el debido procedimiento previo (tutela administrativa efectiva).....	464
2.2.6.1. Generalidades.....	464
2.2.6.2. Teoría de subsanación.....	468
2.2.6.2.1. Violación del debido proceso adjetivo: falta de participación procedimental no defensiva tutelada.....	469
2.2.6.2.2. Ausencia del dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico.....	469
2.2.6.2.2.1. Algunas cuestiones preliminares sobre los dictámenes jurídicos.....	469
2.2.6.2.2.2. La teoría de subsanación en la doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación.....	475
2.2.6.2.2.3. La teoría de la subsanación en la jurisprudencia: el fin de la teoría de la subsanación a partir del caso “Asociación Civil Universidad del Salvador” del 21/11/2024.....	476

2.2.6.2.2.4. La teoría de la subsanación en la doctrina de los autores	479
2.2.6.2.2.5. Nuestra postura	482
2.2.7. Deben exteriorizarse formalmente. Remisión	489
2.3. Síntesis	490
3. Régimen de invalidez y vicios: aproximación	491
4. Caracteres esenciales. Remisión	493
5. Síntesis	497

Capítulo XI

Régimen jurídico específico de los reglamentos (diferencias con el acto administrativo de alcance particular)

1. Introducción	501
2. Los reglamentos integran el ordenamiento jurídico y son fuente del derecho	502
2.1. El reglamento como fuente del ordenamiento jurídico	502
2.2. La Administración Pública participa en la formación del principio de juridicidad	503
2.3. ¿Son los actos administrativos de alcance general no normativo fuente del derecho?	505
2.4. El precedente administrativo como fuente del derecho	505
3. Régimen de publicidad	507
3.1. El acto administrativo particular se notifica, el acto administrativo general –normativo o no normativo– se publica	507
3.2. La publicación del acto administrativo particular no supe la falta de notificación	508
3.3. Los actos administrativos de alcance general requieren de “publicación oficial”	511
3.4. La publicidad como requisito de validez del acto administrativo particular o general	513
3.4.1. La última parte del primer párrafo del art. 11 de la LNPA	517
3.5. La excepción de publicación prevista en el art. 104 del RLNPA para ciertos “reglamentos”	521

4. Régimen de estabilidad	528
4.1. La estabilidad del acto administrativo particular	528
4.2. Los actos administrativos de alcance general son esencialmente revocables	533
4.2.1. La opinión de la doctrina	533
4.2.2. La cuestión en la LNPA y en el RLNPA (antes y después de las reformas introducidas por la Ley de Bases y normas posteriores)	537
4.2.3. Nuestra postura: el caso de los reglamentos autoaplicativos	538
5. Régimen de impugnación y legitimación para impugnar los actos administrativos particulares o generales	542
5.1. Régimen de impugnación	542
5.1.1. La impugnación del acto administrativo particular	542
5.1.2. La impugnación de los actos administrativos de alcance general	545
5.1.2.1. Impugnación directa: el denominado “reclamo impropio” (art. 24, inc. “a”)	546
5.1.2.1.1. Ante quién se interpone y quién resuelve el reclamo. Irrecurribilidad del acto expreso de rechazo. Visión crítica	547
5.1.2.1.2. Plazo de interposición	550
5.1.2.1.3. Plazo de resolución	553
5.1.2.1.3.1. La cuestión antes de las reformas introducidas por la Ley de Bases a la LNPA	553
5.1.2.1.3.2. La cuestión luego de las reformas introducidas por la Ley de Bases a la LNPA	555
5.1.2.2. Impugnación indirecta (art. 24, inc. “b”)	559
5.1.2.3. La impugnación directa e indirecta, ¿son mecanismos excluyentes? Las posibilidades impugnatorias amplias. Excepciones	561
5.1.3. El caso de los reglamentos autoaplicativos	564
5.1.4. Excepciones al reclamo impropio	565
5.1.4.1. El ritualismo inútil	565

5.1.4.2. El caso de los reglamentos de necesidad y urgencia y los reglamentos delegados. Remisión	568
5.1.4.3. Impugnación de reglamentos considerados inconstitucionales.....	569
5.1.4.4. Impugnación por vía de amparo. Remisión.....	579
5.1.5. Efectos de la decisión administrativa que acoge favorablemente el reclamo impropio.....	580
5.2. Legitimación.....	581
5.2.1. La situación antes de las reformas introducidas por la Ley de Bases a la LNPA y las modificaciones efectuadas por el Decreto N° 695/2024 al RLNPA.....	581
5.2.1.1. Derecho subjetivo, interés legítimo e interés simple. Relevancia tradicional de la distinción, teorías para distinguir cada situación jurídica.....	581
5.2.1.1.1. Concepción tradicional.....	582
5.2.1.1.2. Criterios de distinción.....	583
5.2.1.1.2.1. Teoría de la exclusividad y la concurrencia.....	583
5.2.1.1.2.2. Teoría de las normas de acción y relación....	584
5.2.1.1.2.3. Teoría del caso concreto.....	585
5.2.1.1.2.4. Teoría de la utilidad sustancial y procesal o instrumental.....	585
5.2.1.1.2.5. Nuestra postura: teoría del derecho a qué.....	586
5.2.1.1.3. La cuestión en el derecho positivo argentino y la jurisprudencia.....	588
5.2.1.2. Legitimación para impugnar actos administrativos de alcance particular.....	591
5.2.1.3. Legitimación para impugnar actos administrativos de alcance general.....	591
5.2.2. La situación en la LNPA luego de las reformas introducidas por la Ley de Bases y las modificaciones efectuadas por el Decreto N° 695/2024 al RLNPA.....	594
5.2.3. Los derechos de incidencia colectiva.....	595

6. Jerarquía: el principio de inderogabilidad singular del reglamento, o, más precisamente, la inderogabilidad no normativa del reglamento...	596
6.1. Concepto.....	596
6.2. Fundamento.....	597
6.2.1. La juridicidad y la igualdad como fundamento del principio de inderogabilidad del reglamento.....	600
6.2.1.1. Supuestos de improcedencia del principio de inderogabilidad singular del reglamento.....	603
6.3. La postura del Profesor Comadira: la inderogabilidad no normativa del reglamento. Nuestra opinión.....	605
7. Procedimiento de elaboración.....	608
7.1. Debido procedimiento previo a la emisión de todo acto administrativo –particular o general–.....	610
7.1.1. La elaboración de los actos administrativos de alcance particular.....	615
7.1.2. La elaboración de los actos administrativos de alcance general: audiencias públicas y documentos consulta.....	615
7.2. La teoría de la subsanación en materia de audiencias públicas.....	621
8. Retroactividad e irretroactividad.....	628
8.1. Precisiones conceptuales.....	629
8.1.1. Los efectos jurídicos de los actos administrativos. Remisión.....	629
8.1.2. Concepto de retroactividad.....	631
8.2. La irretroactividad como principio general.....	633
8.2.1. Fundamentos de la irretroactividad.....	633
8.2.2. La irretroactividad en el marco de la LNPA y el RLNPA.....	635
8.3. Algunos supuestos de aplicación retroactiva de los actos administrativos.....	639
8.3.1. La retroactividad del acto administrativo de alcance particular.....	639
8.3.1.1. Supuestos de procedencia de aplicación retroactiva de los actos administrativos.....	640
8.3.2. La retroactividad del acto administrativo de alcance general.....	648
8.4. Síntesis.....	653
9. Síntesis.....	653

TOMO II

Abreviaturas XXXVII

Cuarta Parte

CLASES DE REGLAMENTOS
Y SU RÉGIMEN JURÍDICO PARTICULAR

Capítulo XII

Clases de reglamentos

1. Introducción.....	3
2. Los reglamentos de ejecución	6
2.1. Concepto	6
2.2. Fundamento.....	8
2.3. Límites	10
2.4. Régimen jurídico infraconstitucional de los reglamentos ejecutivos: especial referencia al cumplimiento de los requisitos esenciales previstos en la LNPA. Remisión.....	14
2.4.1. Publicación y entrada en vigencia de los reglamentos ejecutivos. Remisión	17
2.5. La ultraactividad del reglamento	18
2.6. La omisión reglamentaria	19
2.7. El control del Congreso	24
3. Los reglamentos autónomos	28
3.1. Concepto y fundamento	28
3.2. Límites	31
3.3. Régimen jurídico infraconstitucional de los reglamentos autónomos: especial referencia al cumplimiento de los requisitos esenciales previstos en la LNPA. Remisión.....	31
3.3.1. Publicación y entrada en vigencia de los reglamentos autónomos. Remisión.....	33
3.4. El control del Congreso	33
4. Los reglamentos de necesidad y urgencia	40
4.1. Concepto	40
4.2. Fundamento.....	43
4.2.1. Los decretos de necesidad y urgencia como potestad inherente del Poder Ejecutivo	43

4.3. Los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional: el art. 99, inc. 3°	58
4.3.1. Principio general	59
4.3.2. Presupuesto habilitante y límites constitucionales.....	59
4.4. Régimen jurídico infraconstitucional de los decretos de necesidad y urgencia: la LNPA	62
4.4.1. Especial referencia al cumplimiento de los requisitos esenciales previstos en la LNPA y, concretamente, a la motivación, a la razonabilidad, al debido procedimiento previo y a la publicidad del DNU	62
4.4.1.1. La motivación de los DNU	63
4.4.1.2. La razonabilidad de la medida adoptada por medio de un DNU	68
4.4.1.3. El debido procedimiento previo al dictado de un DNU: la necesaria intervención previa de la PTN.....	70
4.4.1.4. La publicidad y entrada en vigencia del DNU. Remisión	72
4.4.2. Especial referencia a la presunción de legitimidad de los DNU como actos administrativos	72
4.5. La publicidad y entrada en vigencia del DNU.....	74
4.6. Procedimiento de elaboración.....	82
4.7. El control del Congreso. La Ley N° 26.122. Remisión	89
4.8. Algunas cuestiones relacionadas con el control judicial de los DNU.....	90
4.8.1. Precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación vinculados con el control judicial de los requisitos de los DNU.....	90
4.8.2. Alcance del control judicial de los DNU: control judicial pleno y/o amplio.....	97
4.8.2.1. El control judicial amplio y/o pleno como consecuencia de la naturaleza jurídica de los DNU	99
4.8.3. Control judicial luego de aprobado el DNU por el Poder Legislativo.....	101
5. Los reglamentos delegados.....	107
5.1. Concepto	107
5.2. Fundamentos. Los reglamentos delegados en la Constitución Nacional	109
5.2.1. Principio general	110
5.2.2. Presupuesto habilitante. Límites	110

5.2.2.1. Materias determinadas de administración	111
5.2.2.2. Emergencia pública.....	113
5.2.2.2.1. ¿Existen límites materiales a la delegación legislativa en situaciones de emergencia pública?	115
5.2.2.2.1.1. Inviabilidad jurídica de trasladar los límites previstos en el art. 99, inc. 3° de la Constitución a los reglamentos delegados.....	115
5.2.2.2.1.2. La jurisprudencia de la CSJN sobre las delegaciones legislativas en materia tributaria y penal	117
5.2.3. Requisitos	121
5.2.3.1. El “plazo de ejercicio”	121
5.2.3.2. Las bases de la delegación	124
5.2.4. La delegación legislativa a favor de órganos y entes distintos del Poder Ejecutivo: la delegación de segundo grado.....	125
5.2.5. La subdelegación	137
5.3. Procedimiento de elaboración.....	139
5.4. Régimen jurídico infraconstitucional de los reglamentos delegados: especial referencia al cumplimiento de los requisitos esenciales previstos en la LNPA. Remisión.....	141
5.4.1. La publicidad y entrada en vigencia de los reglamentos delegados. Remisión	143
5.5. El control del Congreso: la Ley N° 26.122. Remisión	144

Capítulo XIII

La ley 26.122 y su impacto en los reglamentos de necesidad y urgencia y los reglamentos delegados

1. Introducción.....	147
2. La Comisión Bicameral Permanente	154
2.1. Ámbito temporal de actuación.....	154
2.2. Integración y régimen jurídico.....	155

2.3. Plazo para que la Comisión Bicameral Permanente se expida....	158
2.4. Alcance del Dictamen de la Comisión Bicameral Permanente.....	159
3. El control a cargo de las Cámaras del Congreso	160
3.1. Alcance del control de las Cámaras del Congreso.....	160
3.2. Prohibición de introducir enmiendas, agregados o supresiones	163
3.3. Modalidad del pronunciamiento de las Cámaras	165
3.3.1. La cuestión en la Ley N° 26.122.....	165
3.3.2. Los efectos del silencio del Congreso	168
3.3.2.1. La opinión de los autores	168
3.3.2.1.1. Posturas que otorgan efectos negativos al silencio del Congreso	169
3.3.2.1.2. Posturas que otorgan efectos positivos al silencio del Congreso.....	175
3.3.2.2. La cuestión en los ordenamientos jurídicos provinciales, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en el derecho comparado	182
3.3.2.2.1. La regulación en el ámbito provincial y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	182
3.3.2.2.1.1. Silencio positivo	183
3.3.2.2.1.2. Silencio negativo	186
3.3.2.2.2. La regulación en el derecho comparado	188
3.3.2.2.2.1. Silencio positivo	189
3.3.2.2.2.2. Silencio negativo	190
3.3.2.3. Nuestra postura	192
3.3.3. Efectos del rechazo unicameral.....	202
3.3.3.1. La opinión de los autores	202
3.3.3.1.1. Posturas que consideran que ante el rechazo unicameral del Congreso el DNU debería perder vigencia	202
3.3.3.1.2. Posturas que consideran que ante el rechazo unicameral del Congreso el DNU debería continuar vigente .	204
3.3.3.2. Nuestra postura	205
3.4. Efectos del rechazo de los decretos de necesidad y urgencia y los reglamentos delegados	211
3.4.1. La opinión de la doctrina.....	211
3.4.2. La cuestión en la Ley N° 26.122.....	217
3.4.3. Nuestra postura.....	217

3.5. Decretos de necesidad y urgencia dictados en el “receso” congresual	221
4. Especial referencia a la publicidad y entrada en vigencia de los decretos de necesidad y urgencia y delegados. Remisión	224
5. El Poder Ejecutivo ante el rechazo congresual de los decretos de necesidad y urgencia y los reglamentos delegados	224
5.1. La “insistencia” del Poder Ejecutivo	224
5.2. El veto presidencial a la norma derogatoria del Congreso	226

Quinta Parte

ASPECTOS VINCULADOS CON EL CONTROL JUDICIAL DE LOS REGLAMENTOS

Capítulo XIV

Demanda anulatoria contra un reglamento

1. Introducción	233
2. Habilitación de la instancia	238
2.1. El control de oficio de la habilitación de la instancia	243
2.1.1. La cuestión en la versión primigenia de la LNPA	243
2.1.2. La cuestión en la LNPA luego de las reformas introducidas por la Ley N° 25.344	244
2.1.3. La situación actual: la LNPA tras las reformas introducidas por la Ley de Bases	246
2.2. Agotamiento de la vía administrativa	250
2.2.1. Agotamiento de la vía por medio de impugnación directa del reglamento	251
2.2.2. Agotamiento de la vía por medio de la impugnación indirecta del reglamento	253
2.2.3. El caso de los reglamentos delegados y los reglamentos de necesidad y urgencia. Remisión	253
2.3. Plazo para interponer la demanda anulatoria del reglamento	254
2.3.1. Plazo para interponer la demanda ante el rechazo expreso de la impugnación administrativa del acto de alcance general	257
2.3.1.1. Plazo para interponer la demanda anulatoria ante el rechazo expreso de la impugnación directa por vía de reclamo impropio	257

2.3.1.2. Plazo para interponer la demanda anulatoria ante el rechazo expreso de la impugnación indirecta por vía de recurso administrativo	258
2.3.2. Plazo para interponer la demanda ante el silencio de la impugnación administrativa del acto de alcance general ..	259
2.3.2.1. Plazo para interponer la demanda anulatoria ante el silencio de la Administración frente a la impugnación directa del acto general	259
2.3.2.2. Plazo para interponer la demanda anulatoria ante el silencio de la Administración frente a la impugnación indirecta del acto general	260
2.3.3. Síntesis	261
2.4. Habilitación de la instancia y derechos de incidencia colectiva. El agotamiento de la vía y/o la interrupción de los plazos por parte de un representante de la clase, ¿beneficia a los demás? ..	262
3. Efectos de la sentencia que declara la nulidad de un reglamento	265
3.1. La opinión de la doctrina	266
3.2. La cuestión en la jurisprudencia	267
3.3. La cuestión en la legislación provincial y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	269
3.4. Los proyectos de Códigos Contenciosos Administrativos Federales	272
3.5. Nuestra postura	273

Capítulo XV

Suspensión de los efectos de un reglamento

1. Introducción	277
2. Suspensión de los efectos de un reglamento en sede administrativa ..	280
2.1. Supuestos de procedencia: el art. 12 de la LNPA	280
2.1.1. Razones de interés público	281
2.1.2. Cuando la ejecución del acto traiga aparejados mayores perjuicios que su suspensión	283
2.1.2.1. Ponderación de los perjuicios: razonabilidad de la medida	285
2.1.2.1.1. Ponderación del principio de razonabilidad o proporcionalidad	289

XXX	Los reglamentos	COMADIRA
	2.1.2.1.1.1. Subprincipio de adecuación o idoneidad...	291
	2.1.2.1.1.2. Subprincipio de necesidad o indispensabilidad	292
	2.1.2.1.1.3. Subprincipio de proporcionalidad o razonabilidad <i>stricto sensu</i>	295
	2.1.2.1.2. Epílogo	296
	2.1.3. Alegación fundada de una nulidad ostensible y absoluta	298
2.2.	Algunas cuestiones procedimentales	299
2.2.1.	Legitimación. Reenvío	299
2.2.1.1.	Las asociaciones	300
2.2.1.2.	El defensor del pueblo	301
2.2.1.3.	Los terceros interesados	304
2.2.2.	Plazo para responder el pedido de suspensión	304
2.2.2.1.	Consideraciones preliminares	304
2.2.2.2.	Solución normativa	310
2.2.3.	Impugnación del acto que resuelve el pedido de suspensión de efectos de un reglamento	312
2.2.4.	Efectos de la decisión que acoge favorablemente el pedido de suspensión de efectos de un reglamento	317
3.	Suspensión judicial de los efectos de un acto administrativo –particular o general–	318
3.1.	La situación antes del dictado de la Ley N° 26.854	322
3.1.1.	Presupuestos de procedencia de la suspensión de efectos de un acto administrativo –particular o general–	322
3.1.1.1.	Suspensión de los efectos con base en el art. 230 del CPCCN	323
3.1.1.2.	Suspensión de los efectos con base en el art. 12 de la LNPA	324
3.1.1.3.	Criterio de aplicación mixto	326
3.1.2.	Otros requisitos	327
3.1.2.1.	El previo pedido de suspensión de efectos en sede administrativa	327
3.1.2.2.	La no afectación del interés público	328
3.2.	La regulación en la Ley N° 26.854	329
3.2.1.	Naturaleza de la medida cautelar suspensiva de efectos en función de la oportunidad procesal en que se solicita	333

Índice	XXXI
3.2.1.1. Durante el agotamiento de la vía administrativa o mientras tramita en un recurso o reclamo administrativo optativo	335
3.2.1.1.1. La denominada medida cautelar autónoma	335
3.2.1.1.1.1. Requisitos	336
3.2.1.1.1.2. El informe previo de la autoridad pública ...	356
3.2.1.1.1.3. Caducidad y vigencia temporal	372
3.2.1.1.1.4. Efectos de la interposición del recurso de apelación contra la providencia cautelar que suspende los efectos de una ley o un reglamento del mismo rango jerárquico (el caso de los reglamentos de necesidad y urgencia y los delegados)	375
3.2.1.1.1.5. Criterio amplio para el otorgamiento de medidas cautelares autónomas	389
3.2.1.1.2. El caso de los reglamentos de necesidad y urgencia y los reglamentos delegados	392
3.2.1.2. Luego de agotada la vía administrativa o, en su caso, después de haberse resuelto el recurso o reclamo administrativo optativo	393
3.2.1.2.1. Antes de la interposición de la demanda: la denominada medida cautelar anticipada	394
3.2.1.2.1.1. Requisitos. Remisión.	395
3.2.1.2.1.2. El informe previo de la autoridad pública. Excepciones. Remisión y visión crítica....	396

3.2.1.2.1.3. Caducidad y vigencia temporal.....	399
3.2.1.2.1.4. Efectos de la apelación de las sentencias dictadas contra un reglamento. Remisión...	405
3.2.1.2.2. Junto con la demanda o luego de su interposición: la denominada medida cautelar accesoria.....	406
3.2.1.2.2.1. Requisitos	406
3.2.1.2.2.2. El informe previo de la autoridad pública. Excepciones. Remisión y visión crítica....	407
3.2.1.2.2.3. Vigencia temporal.....	408
3.2.1.2.2.4. Efectos de la apelación de las sentencias dictadas contra un reglamento. Remisión...	408
3.2.2. Efectos de la sentencia que acoge favorablemente el pedido de suspensión de efectos de un reglamento	408
4. Síntesis y cuadro gráfico.....	410

Capítulo XVI

La impugnación de reglamentos por vía del amparo

1. Introducción.....	419
2. La impugnación de actos administrativos (particulares o generales) como objeto del control amparista	421
2.1. Impugnación indirecta de los reglamentos por vía del amparo	423
2.2. Impugnación directa de los reglamentos por vía del amparo ...	425
3. El amparo y la vía administrativa	429
3.1. Amparo vs. agotamiento de la vía administrativa.....	429
3.1.1. La situación antes de las reformas introducidas por la Ley de Bases a la LNPA.....	430
3.1.2. La situación después de las reformas introducidas por la Ley de Bases a la LNPA.....	434

3.2. Efecto de la interposición de la demanda de amparo con relación a los plazos recursivos en sede administrativa y demás acciones judiciales	435
3.2.1. La situación antes de las reformas introducidas por la Ley de Bases a la LNPA.....	436
3.2.2. La situación después de las reformas introducidas por la Ley de Bases a la LNPA.....	438
4. El plazo de caducidad para interponer la demanda de amparo	439
5. La suspensión de los efectos de un reglamento en el marco del proceso de amparo	445
6. La declaración de inconstitucionalidad del reglamento en el ámbito del amparo	448
7. Síntesis	456

Conclusión y reflexiones finales

1. Conclusiones.....	461
2. Reflexiones finales.....	485
Bibliografía	493
Jurisprudencia citada.....	555
1. Corte Interamericana de Derechos Humanos	555
1.1. Sentencias	555
1.2. Opiniones consultivas	555
2. Corte Suprema de Justicia de la Nación	556
2.1. Sentencias	556
2.2. Acordadas	572
3. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires	572
4. Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Catamarca	573
5. Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy.....	573
6. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza.....	573
7. Justicia de la provincia de Salta.....	573
7.1. Corte de Justicia de Salta	573
7.2. Juzgado Federal de Salta N° 1	573
8. Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Santa Cruz.....	574

9. Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Tucumán.....	574
10. Tribunal Superior de Justicia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.....	574
11. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso-Administrativo Federal.....	574
11.1. Sala en Pleno.....	574
11.2. Sala de Feria.....	574
11.3. Sala I.....	574
11.4. Sala II.....	575
11.5. Sala III.....	576
11.6. Sala IV.....	577
11.7. Sala V.....	580
12. Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal.....	581
12.1. Juzgado de Feria.....	581
12.2. Juzgado N° 1.....	581
12.3. Juzgado N° 2.....	581
12.4. Juzgado N° 3.....	581
12.5. Juzgado N° 5.....	582
12.6. Juzgado N° 6.....	582
12.7. Juzgado N° 10.....	582
12.8. Juzgado N° 11.....	582
13. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal	582
13.1. Sala III.....	582
14. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil.....	582
14.1. Sala I.....	582
15. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional.....	583
15.1. Sala V.....	583
16. Justicia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA..	583
16.1. Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	583
16.2. Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA.....	583
16.2.1. Sala I.....	583
16.3. Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA.....	584
16.3.1. Juzgado N° 1.....	584
16.3.2. Juzgado N° 3.....	584

17. Tribunal Fiscal de la Nación.....	584
18. Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación.....	584
18.1. Dirección Nacional de Dictámenes.....	592
19. Dictámenes de la Oficina Nacional de Contrataciones.....	592
20. Dictámenes de la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	593