

# LA TUTELA JURÍDICA ADMINISTRATIVA EN LA LEY N°27.742 “DE BASES Y PUNTOS DE PARTIDA PARA LA LIBERTAD DE LOS ARGENTINOS”. BREVE ANÁLISIS A LAS REFORMAS INTRODUCIDAS A LA LEY 19.549 DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS



Por Gustavo D. Spacarotel<sup>1</sup>

## SUMARIO

1. Introducción .....	01
2. Ámbito de aplicación y criterio orgánico-funcional .....	02
3. Principios rectores del procedimiento administrativo .....	02
4. Tutela administrativa continua y efectiva: Ejes fundamentales .....	04
5. Notificaciones y suspensión de plazos .....	10
6. Recursos administrativos y extensión de plazos .....	11
7. El silencio positivo en la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo .....	15
8. Consideraciones Finales y recomendaciones .....	16

## 1. INTRODUCCIÓN

La ley 27.742 de “Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos” modifica radicalmente el régimen jurídico establecido por la ley 19.549 de Procedimientos Administrativos del año 1972, operando un corte transversal en el derecho administrativo argentino y sobre la base de la tutela administrativa y judicial continua y efectiva como principio cardinal del siglo XXI, que en-

1. JUEZ DE CÁMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MÁS DE 20 años prestigioso profesor del master de derecho administrativo económico UCA, master en Derecho Administrativo Económico, 1ª promoción de la Universidad Católica Argentina, UCA, bajo la dirección del Dr. Juan Carlos Cassagne. Cursó estudios de post grado en UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. ESPAÑA AÑO 2005 “ECONOMIA DERECHO Y DESARROLLO” UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS, MADRID. ESPAÑA AÑO 2007. “DERECHO COHESIÓN SOCIAL Y JUSTICIA”.- En el ámbito académico: Profesor titular del MASTER DE DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO DE LA UCA. Profesor Titular ordinario de la Cátedra 1º de Derecho Administrativo 1º y II\*, de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de La Plata. Profesor Adjunto, de Derecho Administrativo 1º de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Asesor extraordinario de la ASOCIACIÓN IBEROAMERICANA DEL DERECHO ANLA SALUD< Profesor de Post Grado: Maestría de Derecho Administrativo materias. “Derecho constitucional profundizado” UCA UCALP UNLP. Asesor Académico del Consejo de la Magistratura de la Pcia. De Bs.As.. Asesor Académico de la Asesoría General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.- ocal de Honorable Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires 2009,2012,2015,2018,2021224/25 Fue Director Relator de la Asesoría General de Gobierno de la Pcia de BS As 1995/2000. Secretario legal y técnico de la municipalidad de La Plata 2001/2003 Autor del Libro “Recursos Judiciales en el Proceso Contencioso Administrativo” con prólogo del Dr Juan Carlos Cassagne Euroeditores BdlF julio Faira 2018

cuenta sustento en estándares internacionales y en el derecho constitucional argentino.

## 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y CRITERIO ORGÁNICO-FUNCIONAL

Uno de los aspectos más destacables de la reforma es el cambio del criterio de su ámbito de aplicación, situación que mereció discusiones e interpretaciones de las mas variadas, partiendo de un criterio orgánico hacia un criterio funcional. Mientras que la normativa previa limitaba su aplicación al ámbito de la administración pública central, ahora el ámbito de aplicación se extiende a los tres poderes del Estado y al Ministerio Público de la Nación cuando ejercen funciones materialmente administrativas. Esto significa un gran avance en la legislación, por cuanto incorpora y reconoce el ejercicio de actividad materialmente administrativa en los tres Poderes del Estado. Además, se incorpora la aplicación supletoria a entes públicos no estatales, a las personas de derecho publico no estatales y personas privadas, cuando ejerzan potestades públicas delegadas por leyes nacionales, excluyéndose actividades empresariales reguladas por el derecho privado.

Asimismo, los procedimientos administrativos regidos por leyes especiales se subordinan a la Ley de Procedimiento Administrativo en forma supletoria, salvo excepciones expresamente previstas, como en organismos militares o de seguridad en cuestiones disciplinarias y operativas específicas.

## 3. PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La reforma consagra principios fundamentales como

(I) Principio de juridicidad: ya oportunamente García de Enterría y Fernández<sup>2</sup>, a la hora de tratar el principio de legalidad y su construcción, efectúa un análisis que supera el sentido estricto de legalidad en cuanto ley formal, considerando que debería extenderse al ordenamiento jurídico en su conjunto -incluyendo allí los principios generales del derecho, reglamentos, leyes, costumbres

---

2. Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo - FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, "Curso de Derecho Administrativo", Madrid, 8va. edición, 1997, Civitas S.A. - V. I, pág. 427.

En Argentina encontraremos a Comadira, que nos dirá, frente a la formulación del principio de legalidad, que la locución “juridicidad” representa mejor la idea de que el accionar de la Administración Pública en la procura del bien común supone, necesariamente, el respeto del orden jurídico; y para ello explica que “la juridicidad nuclea, en ese sentido, todo el sistema normativo, desde los principios generales del derecho y la Constitución Nacional, hasta los simples precedentes administrativos en cuyo seguimiento esté comprometida la garantía de igualdad, pasando por los tratados internacionales, la ley formal, los reglamentos y, eventualmente, ciertos contratos administrativos.”<sup>3</sup>

(II) Principio de razonabilidad/proporcionalidad: Se encuentra íntimamente relacionado con el control de los actos estatales, por cuanto aquellos deben ser justos, valiosos, ponderando las circunstancias del caso de acuerdo con un criterio o estándar jurídico.<sup>4</sup> En suma, debe haber una correlación de medios a fines que conlleven a que se pretenda dictar el acto para superar en forma liminar el test de razonabilidad.

(III) La confianza legítima, buena fe y transparencia: la concepción de la confianza legítima surge a partir de la casuística alemana, donde se habla de “protección de confianza”, siendo su principal expositor en la Argentina el doctrinario Pedro José Jorge Coviello<sup>5</sup>, entendiéndola por tal a la existencia de esperanzas fundadas en el particular, a través de variadas formas. Tales esperanzas pueden provenir de promesas o garantías dadas por la Administración, siempre que sean dadas en el contexto de la competencia asignada al órgano o que se ajusten a las normas legales o reglamentarias, en caso contrario, no se configuraría la confianza. Dicho principio se encuentra íntimamente relacionado con la buena fe y transparencia que debe contener todo procedimiento administrativo, hoy consagrado normativamente.

---

3. Ampliado en EL PRINCIPIO DE JURIDICIDAD, Noción, fundamento y caracteres del principio de juridicidad Su recepción en la jurisprudencia administrativa y judicial, GALEANO, Juan José, donde cita Comadira Julio R. y Monti, Laura (colaboradora), Ley Nacional de Procedimientos Administrativos Anotada y Comentada, Tomo I, La Ley, p. 51.

4. BIDART CAMPOS, Germán J., “Derecho Constitucional”, T. II, EDIAR, 1966, págs. 118 y ss

5. Recientemente en Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino, Tomo Blanco Ed. 2025, La confianza legítima en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Pedro José Jorge COVIELLO.

En esa línea de pensamiento, surge positivamente la consagración de la transparencia en el procedimiento administrativo por cuanto importará la prohibición de la reserva de actuaciones que obstaculicen el acceso a la información por parte de los particulares.

Surge palmario que esta serie de principios buscan garantizar una relación equilibrada y no adversarial entre la administración pública y los ciudadanos, priorizando los intereses jurídicamente tutelados de los administrados.

#### **4. TUTELA ADMINISTRATIVA CONTINUA Y EFECTIVA: EJES FUNDAMENTALES.**

La tutela administrativa continua y efectiva se erige como un derecho fundamental, sustituyendo el anterior concepto de “debido proceso adjetivo”, estrechamente vinculado al derecho de defensa y a los principios de buena fe y buena gobernanza que prioriza - esta última- el interés del administrado por sobre el de la administración. Según Cassagne, la tutela administrativa cumple una triple función:

- a) Fundamento del derecho de defensa.
- b) Instrumento de interpretación en favor del administrado.
- c) Medio para suplir lagunas normativas en favor de los derechos sustanciales.

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho en numerosos casos que las garantías judiciales previstas en el Artículo 8 de la Convención no se limitaba solamente al proceso judicial, sino que también debían ser respetadas en todos los procedimientos ante autoridades públicas.

##### **I. El caso Baena:**

El leading case sobre la materia en análisis es el caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá<sup>6</sup>; allí se discutía la legalidad del procedimiento donde se impuso la destitución de una serie de trabajadores del Congreso de Panamá que habían

---

6. In re CIDH, Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, sentencia de 2 de febrero de 2001. ([https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_72\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf))

participado en diferentes protestas contra la política de gobierno en reclamo de sus derechos laborales. El despido se produjo con causa en que las personas habían participado en dicha protesta y resultando cómplices de una revuelta militar.

Resulta fundamental el párrafo 124 del Caso en análisis, por cuanto la Corte IDH dispone: *“Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”*

## **II. El caso Astorga Bracht de la CSJN:**

En el orden Nacional, la concepción del término tutela administrativa y jurisdiccional efectiva ha sido receptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente Astorga Bracht<sup>7</sup>. El thema decidendum versaba sobre la constitucionalidad de una cláusula del pliego de bases y condiciones generales y particulares aprobado por la Comisión Nacional de Comunicaciones (COMFER) que exigía a quienes estuvieran interesados en participar en concursos para la adjudicación de licencias de radiodifusión sonora debían acompañar en su presentación un escrito dirigido al COMFER en el que indicara expresamente el desistimiento de manera total e incondicional, de todo recurso administrativo o judicial que hubieran interpuesto contra las disposiciones legales o reglamentarias que regulaban el servicio de radiodifusión, o contra cualquier acto que hubiera emitido la Comisión Nacional de Comunicaciones.

En su Considerando 6° la Corte dirá que dicha exigencia resulta violatoria del artículo 18 de la Constitución Nacional y de las convenciones internacionales de derechos humanos, que cuentan con jerarquía constitucional, en cuanto resguardan el derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva (arts. XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 8° y 10° de la De-

---

7. CSJN, Astorga Bracht, Sergio y otro c/COMFER – dto. 310/98 s/ amparo ley 16.986, Fallos 327:4.185. 14 de octubre de 2004.

claración Universal de Derechos Humanos, 8° y 25° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2° inc. 3° aps. A y b, y 14 inc. 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

### III. El plazo razonable en el caso Losicer<sup>8</sup> de la CSJN:

El caso tiene su génesis a partir del inicio del sumario administrativo promovido por el Banco Central de la República Argentina que, sustanciado, derivó en el dictado de la Resolución N°169/05 donde sanciona a los señores Jorge Alberto Losicer y Roberto Antonio Punte, por encontrarlos responsables de haber cometido una serie de infracciones financieras.

Ante dicha Resolución, interponen recurso de apelación que fuera desestimado por la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal. En consecuencia, interponen recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el cual fue concedido, ya que el Máximo Tribunal entendió que se encontraba en discusión en la causa el alcance que merece la garantía de obtener un pronunciamiento sin dilaciones indebidas, consagrado en el artículo 18 de la Constitución Nacional y en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para así decidir, la Corte tuvo en cuenta que la tramitación del sumario administrativo se extendió por más de veinte años, y que a pesar de que se contemplaba un plazo de prescripción de seis años, el mismo no había llegado a cumplirse en virtud de supuestas interrupciones en su computo.

En esa línea de pensamiento, en su Considerando 8° el Máximo Tribunal *dirá* “... cabe descartar que el carácter administrativo del procedimiento sumarial pueda erigirse en un óbice para la aplicación de los principios reseñados, pues en el estado de derecho la vigencia de las garantías enunciadas por el art. de la citada Convención no se encuentra limitada al Poder Judicial -en el ejercicio eminente de tal función- sino que deben ser respetadas por todo órgano autoridad pública al que le hubieran sido asignadas funciones materialmente jurisdiccionales. Ha sostenido al

---

8. CSJN, Losicer, Jorge Alberto y otros c/BCRA - Resol. 169/05 (expte. 105666/86 - SUM FIN 708). Sentencia del 26 de junio de 2012.

*respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos que cuando la convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un tribunal competente para la determinación de sus derechos, esta expresión se refiere cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa judicial que través de sus resoluciones determine derechos obligaciones de personas. Por la razón mencionada, esa Corte considera “que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene obligación de adoptar resoluciones apegadas las garantías del debido proceso legal en los términos del art. de la Convención Americana (caso “Tribunal Constitucional vs. Perú., sentencia del 31 de enero de 2001, párrafo 71)...”*

En forma preliminar a abordar la reforma a la Ley de Procedimiento Administrativo en específico, podemos decir que tutela administrativa efectiva consiste en:

**a) Derecho a ser oído:**

Entendido como tal a la posibilidad en cabeza del particular de poder exponer sus argumentos, defensas y pretensiones en forma previa a que la Administración se pronuncie sobre una cuestión que pueda afectar intereses jurídicamente tutelados de una persona. Asimismo, asegura un mejor conocimiento de los hechos, ayudando a una mejor administración y a una más justa decisión.<sup>9</sup> Si la administración obviare dicho trámite, importaría la nulidad absoluta de la decisión final que tomare, no pudiendo subsanarse en forma posterior en sede administrativa o judicial.

**b) Derecho a producir, ofrecer y controlar la prueba:**

Teniendo en cuenta que es la Administración la encargada de instar y dirigir el trámite como a su vez la responsable de tramitar todas las diligencias necesarias para poder llegar a obtener la verdad jurídica objetiva, este derecho no se limitará solo al ofrecimiento de la prueba por parte del administración, sino la producción de toda prueba necesaria para arrojar luz sobre los hechos controvertidos y su posterior control por parte del particular, todo ello previo a que la Administración produzca su decisión final sobre la cuestión.

---

9. Cfr. GORDILLO, Agustín, Tratado de derecho administrativo, Tomo II, Buenos Aires, FDA, 2009, 9° Edición.

### **c) Derecho a una decisión expresa y fundada**

El derecho a una decisión expresa por parte de una autoridad estatal es la contracara del derecho a peticionar consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional, ya que claramente no es suficiente con que el particular pueda pedir, sino que obligatoriamente debe obtener una respuesta a dicho requerimiento. Es por ello que somos del entendimiento que el silencio por parte de la administración no es un modo apto de brindar respuestas sino mas bien, una solución legal ante la ineficacia de la autoridad a los requerimientos de los particulares, para que aquellos no queden ante la indefensión que genera la incertidumbre de una ausencia de resolución por parte del Estado.

Correlativamente con el derecho de obtener por parte de la autoridad estatal una resolución expresa, la misma debe ser debidamente fundada, siendo una manifestación razonada que reposa en una consideración expresa que resuelva las cuestiones debatidas, los argumentos vertidos, los hechos y el derecho en que se sustentan para tomar una resolución final sobre la cuestión. Esta exigencia se encuentra materializada en el requisito de motivación de los actos administrativos, consistente en la explicación en forma clara, comprensible y suficiente, de las razones que han llevado al órgano a su emisión y, en especial, la expresión de los antecedentes de hecho y de derecho que preceden y justifican su dictado<sup>10</sup>

De suma importancia es que la resolución de la autoridad estatal sea fundada y motivada, por cuanto tendrá efectos directos en la posibilidad de que el particular pueda ejercer cabalmente su derecho de defensa.

### **d) Derecho a que se resuelva el trámite dentro de un plazo razonable.**

Este derecho protege a los particulares respecto de la administración por cuanto aquella a la hora de sustanciar sus procedimientos deberá hacerlo sin dilaciones y efectuando solamente la actividad estrictamente necesaria que haga a la resolución de la cuestión.

---

10. CASSAGNE, Juan Carlos, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Comentada y anotada. Editorial La Ley, 2009.

Ello particularmente por cuanto de nada servirá una resolución que rebalse de fundamentación en la medida en que, por la demora excesiva en su dictado, haya tornado virtualmente estéril la pretensión del particular.

Ahora bien, retomando la reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo, la tutela administrativa trasciende como paradigma todo el sistema protectorio de derechos humanos incluyendo elementos clave como la simplificación de los procedimientos, el acceso pleno a la información y la garantía de resolución de trámites en plazos razonables, procurando así encaminar el accionar estatal a la buena gobernanza y el reconocimiento pleno del derecho sustantivo que se demanda.

La reforma refuerza la eficiencia burocrática al eliminar prácticas dilatorias, como la exigencia de documentación que ya obra en poder de la administración teniendo en cuenta, en este aspecto, el proceso de digitalización de los archivos gubernamentales y la posibilidad de acceso a los mismos de todas las reparticiones oficiales lo que priva de sentido a requerir su aporte a los administrados.

Asimismo, la tutela administrativa efectiva no implica solo lo expuesto anteriormente, sino que va más allá, poniendo en cabeza de los efectores estatales que eliminen todas las barreras ya sean normativas, sociales y/o económicas que puedan recaer sobre el administrado y que ello importe vedar el acceso al ejercicio del derecho de defensa.<sup>11</sup>

En cuanto a la legitimación procesal del particular, la Ley reemplaza la tradicional fórmula de “derecho subjetivo e intereses legítimos” por “derechos o intereses jurídicamente tutelados”, siendo su recepción de suma importancia, por cuanto deja atrás la histórica discusión que existía a la hora de determinar los sujetos legitimados, por una legitimación mucho más sencilla y amplia, en concordancia con los lineamientos internacionales que hacen a la buena gobernanza. Como nota al pie, ya la Ley N°12.008 que normativiza el Proceso Contencioso Administrativo en la Provincia de Buenos Aires del año 1997 en su artículo 13 cuando regula la legitimación activa dispone que podrá deducir pretensión toda persona

---

11. In re CIDH, Caso Hilaire, Constantine y Benjamín y otros Vs. Trinidad y Tobago, sentencia de 21 de junio de 2002. ([https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Serec\\_94\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Serec_94_esp.pdf))

que invoque una lesión, afectación o desconocimiento de sus derechos o intereses tutelados por el ordenamiento jurídico.

## 5. NOTIFICACIONES Y SUSPENSIÓN DE PLAZOS

El artículo 1º bis, inciso g), regula aspectos novedosos respecto a las notificaciones y los plazos. Es así que, partiendo de la premisa que el particular debe encontrarse debidamente notificado para poder ejercer su derecho de defensa, dicha notificación deberá indicar los recursos administrativos que se podrán interponer contra el acto que se notifica, el plazo para su interposición o si, eventualmente dicho acto configura el agotamiento de la vía administrativa para dejar expedita la instancia judicial. Se establece que la omisión de dicha información en forma total o parcial provoca la invalidez de la notificación efectuada, por lo que se abandona el sistema anterior de saneamiento de las notificaciones inválidas por medio de la extensión de plazos consagrada en los artículos 40 (párrafo 2º y 3º) y artículo 44 (2º párrafo) del anterior Reglamento de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Respecto a la solicitud de vista, ella importa una herramienta indispensable para el debido ejercicio del derecho de defensa, como así también vinculado con la transparencia que debe obrar la administración en el despliegue de su competencia.

Anteriormente, el pedido de vista de las actuaciones solo provocaba la suspensión de los plazos para interponer recursos administrativos y para accionar judicialmente previstos en el artículo 25 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Con la reforma, se amplían los supuestos en los cuales el pedido de vista produce la suspensión automática de los plazos del procedimiento. Por lo tanto, en la actualidad, dicho pedido tendrá como consecuencia la suspensión de los plazos para presentar descargo, contestación de vistas, citaciones, emplazamientos o requerimientos, interposición de recursos o reclamos y promoción de acciones o recursos judicial. Asimismo, si la Administración no se expide ante la solicitud, los plazos se encontrarán de igual manera suspendidos.

Es dable destacar a su vez, que la suspensión operará desde el momento en que se presente la solicitud, extendiéndose por todo el plazo que se fije para la toma de vista y dicho plazo no podrá ser menor a diez días. La suspensión no alcanzará a su vez el plazo de prescripción.

Como bien se ha reseñado, dicho plazo se encuentra suspendido, por lo que una vez transcurrido aquel, se reanudará el plazo correspondiente, no se reiniciará.

## **6. RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y EXTENSIÓN DE PLAZOS**

Se introducen dos reformas significativas en relación con los recursos administrativos:

### **a) Extensión del plazo para la interposición de recurso administrativo:**

El artículo 23 inc. d) de la Ley de Procedimiento Administrativo establece la ampliación del plazo para la interposición de los recursos administrativos susceptibles de agotar la vía administrativa, los cuales no podrán ser menores a 30 días contados a partir de la notificación válida del acto que se pretende impugnar. Lo que se procura aquí es establecer un plazo mínimo y unificador para la deducción de recursos, pudiendo eventualmente establecer un plazo mayor. Es importante asimismo resaltar que esta disposición alcanza leyes que regulen procedimientos especiales, por lo que el régimen recursivo que allí se establezca para el agotamiento de la vía administrativa no podrá ser inferior a 30 días, operando una derogación tácita a partir del dictado del artículo referenciado anteriormente.

### **b) Tramitación íntegra del recurso por el órgano que debe resolverlo, plazo de elevación al órgano superior y notificación de dicha elevación.**

El artículo 1º bis inc. c) dispone que “los recursos y los reclamos administrativos deberán tramitar y sustanciarse íntegramente por el órgano de grado que deba resolverlos, excepto en el caso de los recursos o reclamos dirigidos al Poder Ejecutivo Nacional.” Asimismo, dicho artículo en su inciso g) ap. v) establece que el plazo de elevación del expediente, en el caso de que la interposición del recurso deba ser resuelta por un órgano superior al que dictó el acto será de 5 días, siendo

la omisión del cumplimiento de dicho plazo falta grave del funcionario que deba proceder a dicha elevación. Finalmente dispone que toda elevación de actuaciones deberá ser notificada a las partes del procedimiento.

Esta disposición produce un cambio radical en la tramitación del recurso jerárquico, por cuanto anteriormente tramitaba ante el sujeto emisor del acto impugnado, ante quien debían reunirse los antecedentes, la prueba, emisión del dictamen por el servicio jurídico permanente y finalmente, elevar el proyecto de resolución del recurso al superior. Dicho proceder desnaturalizaba la finalidad del recurso jerárquico por cuanto en la realidad, seguía tramitando y virtualmente resolviéndose por el órgano inferior que precedentemente había rechazado la pretensión.

En cuanto a la obligación de notificar la elevación al órgano superior al recurrente, radica en el derecho que le asiste de, una vez recepcionadas las actuaciones administrativas por el superior, el peticionante tenga la posibilidad de mejorar la fundamentación del recurso en cualquier momento previo a la resolución.

Asimismo, esta notificación es importante por cuanto allí el particular podrá computar el plazo de 30 días que tiene el superior para resolver, vencido el cual el peticionante podrá dar por configurado el rechazo por silencio por parte de la administración.

### **c) Interrupción del plazo de prescripción ante la articulación de recursos.**

A través del artículo 1º bis inc. g) ap. i) se dispuso 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. 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.”

Este inciso ha venido a arrojar luz sobre la controversia que se suscitaba a la hora de considerar si el reclamo el recurso suspendían los plazos o los interrumpían. La solución dispuesta es análoga a lo establecido en la materia en el Código Civil y Comercial de la Nación.

#### **d) Interposición de recursos fuera del plazo.**

Respecto a la denuncia de ilegitimidad, el artículo 1° bis, inc. h) establece “una vez vencidos los plazos establecidos para interponer recursos administrativos, se perderá el derecho para articularlos; ello no obstará a que se considere la petición como denuncia de ilegitimidad por el órgano que hubiera debido resolver el recurso, salvo que éste dispusiere lo contrario por motivos de seguridad jurídica o que, por estar excedidas razonables pautas temporales (las que en ningún caso podrán exceder ciento ochenta (180) días desde la fecha de notificación del acto), se entienda que medió abandono voluntario del derecho.”

Es dable destacar que la norma finalmente establece un plazo concreto para desestimar una denuncia de ilegitimidad, no dejando aquel a mera discreción de la autoridad estatal.

#### **e) Solicitud de ampliación de plazos:**

Esta cuestión ha sufrido modificaciones ya que, en el régimen anterior ante el pedido de ampliación de plazos, su rechazo debía notificarse con dos días de anterioridad al vencimiento del plazo de que se trate, pero se suscitaba la siguiente situación hipotética: ¿Qué ocurriría si cuando me notificaban el rechazo habían transcurrido los dos días y el plazo ya se encontraba vencido sin haber podido ejercer mi derecho de defensa?

Ante dicha situación, la reforma en su artículo 1° bis inc. g) ap. vi) dispone que en el caso de solicitar una ampliación de plazos, la denegatoria deberá ser notificada por lo menos con dos días de antelación al vencimiento del plazo cuya prórroga se hubiere solicitado. En caso contrario, el plazo quedara prorrogado automáticamente hasta dos días después que se haga efectiva la notificación de lo resuelto respecto a la prórroga solicitada.

#### **f) Modificación al plazo de prescripción para la interposición de la acción de nulidad.**

Entre sus reformas, la Ley Bases modifica el artículo 22 de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo y establece que el plazo de prescripción para solicitar la declaración judicial de nulidad de un acto administrativo de alcance particular será de diez años en el caso de nulidad absoluta y dos años en caso de nulidad relativa.

Este artículo importa el abandono del criterio que sostenía que la acción de nulidad contra un acto administrativo nulo de nulidad absoluta era imprescriptible, estableciendo un límite temporal ante dicha situación.

#### **g) Silencio negativo y reinicio del plazo de prescripción.**

En lo respectivo al silencio negativo y su configuración, la reforma en su artículo 10 inc. a) facilita para el administrado dicha operatoria en la medida que se elimina el requisito del pronto despacho para que opere la ficción legal del silencio de la administración, siendo el único requisito para su configuración la no resolución de las actuaciones en 60 días o en el plazo especial establecido para su resolución.

Los efectos que producirá son, en cabeza del interesado la facultad de optar por aguardar que a que la Administración resuelva su petición o bien, continuar con su defensa en la órbita judicial o administrativa. De lo expuesto resulta que no se produce en forma automática por el vencimiento del plazo, es una decisión del interesado.

Atento a las disposiciones efectuadas por medio de los artículos 1° bis inc. g), ap. i) y la consecuente modificación del artículo 26, debe abandonarse la concepción de que, rechazado un recurso por el silencio de la administración, se reinicia el cómputo del plazo de prescripción, doctrina sostenida por la Procuración del Tesoro de la Nación en Dictamen IF-2018-38244090-APN-PTN de fecha 8 de agosto de 2018.

Ello surge claro en la medida en que el artículo 1ºbis inc. g) no incluye el silencio negativo como causal que reinicia el curso del plazo de prescripción que fuera interrumpido por la interposición de recurso o reclamo administrativo. Consideramos que tiene cabal sentido en la medida que no puede considerarse al silencio negativo con entidad para finalizar el procedimiento, ya que reposa en cabeza de la Administración la obligación de resolver en forma expresa, como hemos reseñado anteriormente.

Finalmente, se reformó la redacción del artículo 26 suprimiéndose la disposición que establecía, después de disponer que la demanda podría iniciarse en cualquier momento cuando se encontrara configurado el silencio previsto en el artículo 10, culminaba con “y sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción”. El nuevo articulado dispone claramente que la “demanda podrá iniciarse en cualquier momento cuando se configure el silencio de la Administración.”

## **7. EL SILENCIO POSITIVO EN LA LEY NACIONAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

De las reformas que ha generado mas divulgación por su novedad en nuestro Derecho Argentino es el caso del silencio positivo legislado en el artículo 10 inc. a) y b). Ello es así por cuanto históricamente el silencio de la administración ante cualquier petición efectuada por el particular importaba una denegatoria ficta de aquella, pero la Ley Bases nos trae una solución distinta, ya que nos encontraremos con que el silencio tendrá sentido positivo cuando en virtud del procedimiento sustanciado se procure obtener una autorización administrativa en el marco del ejercicio de una facultad reglada, habiéndose vencido el plazo previsto para resolver sin haberse dictado resolución expresa y no debiendo tratarse de materias inherentes a la salud pública, medio ambiente, prestación de servicios públicos o derechos sobre bienes de dominio público, excepto cuando la norma específica aplicable otorgue sentido positivo al silencio.

Por lo tanto, una vez configurado el silencio en sentido positivo, el interesado podrá exigir la inscripción registral, emisión de certificado o autorización correspondiente en sede administrativa, no pudiendo la administración desconocer el

efecto autorizante, debiendo eventualmente ejercer por medio de acción judicial su revocación.

Podemos destacar entre los trámites incluidos: la solicitud de Apostilla/Legalización para documentos públicos; Licencias de Servicios TIC – Obtención de licencia para personas humanas o jurídicas; Solicitud de Certificación Migratoria, Solicitud de inscripción en el Registro de plantas elaboradoras y comercializadoras de hidrocarburos y derivados, Inscripción al Registro Nacional de Parques Industriales, entre otros.

## 8. CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

La Ley N.º 27.742 representa un avance significativo en materia de tutela efectiva y modernización del procedimiento administrativo, al introducir principios que fortalecen la transparencia, la participación y la eficiencia del accionar estatal. No obstante, subsisten aspectos que requieren desarrollo normativo y operativo, como la adecuada regulación del agotamiento de la vía administrativa y el fortalecimiento integral del gobierno electrónico, cuya implementación aún presenta disparidades entre jurisdicciones y organismos, dificultando una aplicación homogénea en todo el territorio nacional.

Resulta crucial complementar estas reformas con una adecuada y continua capacitación de los empleados públicos, fomentando una cultura administrativa centrada en el servicio al ciudadano y en el respeto de los derechos fundamentales. Esta transformación exige una política pública sostenida, orientada a la profesionalización del recurso humano estatal y a la generación de incentivos que consoliden el cambio institucional.

Asimismo, la plena implementación del gobierno electrónico contribuiría de manera sustancial a mejorar la eficiencia, la celeridad y la accesibilidad en la interacción con la administración pública, promoviendo un vínculo más directo, ágil y transparente entre el Estado y la ciudadanía.

En conclusión, las modificaciones introducidas por la Ley N.º 27.742 consolidan un modelo administrativo más inclusivo, transparente y eficiente, en línea con

los estándares internacionales de derechos humanos, buena gobernanza y administración pública moderna. Sin embargo, su éxito dependerá en gran medida de una implementación adecuada, sostenida en el tiempo, y de la transformación cultural de los operadores que integran la administración pública, quienes deben asumir e interiorizar los nuevos principios que la norma propone con convicción y compromiso.

Finalmente, dado que este artículo constituye un breve resumen de mi exposición en una actividad académica organizada por la Procuración de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, corresponde agradecer a dicha institución y a la Dra. María José Rodríguez por el espacio brindado para su publicación.