

Síntesis y comentarios de las principales modificaciones que se proponen a la Ley de Procedimientos Administrativos N° 19.549

Dr. CP Rubén M. Rubiolo

Ofrecemos a continuación un rápido análisis de las disposiciones relativas a la Ley de Procedimiento Administrativo incluidas en el Capítulo IX del Título II del proyecto de Ley conocido como **Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos**.

Hemos realizado el mismo destacando lo que consideramos son las modificaciones más trascendentes, brindando en lo posible una breve y primera opinión al respecto, análisis que requerirá sin dudas de mayor profundización de estudio en base a la doctrina, jurisprudencia y derecho comparado.

Modificaciones propuestas en el proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo Nacional

▪ Artículo 1

1. Ámbito de aplicación:

Amplía el ámbito de aplicación de la Ley dentro de la estructura administrativa del Estado:

1. Dentro del art. 1 separa en dos apartados la aplicación de esta Ley en forma directa y en forma supletoria:
 - a. **En forma directa:**
 - i. A la Administración pública nacional centralizada y descentralizada, sin perjuicio de los que dispongan las leyes especiales
 - ii. A los órganos del Poder Legislativo, Poder Judicial y Ministerio Público de la Nación, cuando ejerzan función administrativa
 - b. **En forma supletoria:**
 - i. A los entes públicos no estatales, a las personas de derecho público no estatales **y a personas privadas, cuando ejerzan potestades públicas otorgadas por leyes nacionales.**
 - ii. A los procedimientos administrativos **regidos por leyes especiales** que se desarrollen ante los órganos y **entes** indicados en el inciso el inciso a. precedente
2. Contrariamente al texto actual vigente, la reforma prevé **que la presente ley será también de aplicación a los organismos militares y de defensa y seguridad, salvo en las materias regidas por leyes especiales y en aquellas cuestiones que el Poder Ejecutivo excluya por estar vinculados a la disciplina y al desenvolvimiento técnico y operativo de las respectivas fuerzas, entes u organismos.**
3. Establece la reforma propuesta que la presente Ley **no se aplicará** a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras sociedades y demás organizaciones empresariales **donde el Estado nacional tenga, directa o indirectamente, participación total o mayoritaria, en el capital o en la formación de las decisiones societarias.** Los entes

mencionados en este inciso, así como el Banco de la Nación Argentina, **se regirán en sus relaciones con terceros por el derecho privado.**

2. Principios y requisitos del procedimiento administrativo

Con el objetivo evidente de otorgarle la trascendencia y jerarquía que merece el debido proceso para el administrado, el texto destaca en un lugar privilegiado del artículo 1º a los principios fundamentales del procedimiento administrativo, no solo mencionándolos sino ordenándolos y detallando su contenido.

Remarca como principios fundamentales del procedimiento administrativo, **la juridicidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la buena fe, la confianza legítima, la transparencia y la tutela administrativa y judicial efectiva.**

En función de ello, dispone que los procedimientos regidos en esta Ley se ajustarán a los siguientes principios y requisitos:

Tutela Administrativa efectiva.

En este punto hay un cambio respecto de la expresión “debido proceso adjetivo” contenida en el inciso f) del art. 1 de la Ley 19749.

El nuevo concepto, entendemos, resulta más abarcativo que el actual, ya que con él se hace referencia a un amplio elenco de derechos que tienen todas las personas en el seno de los procedimientos administrativos y cuya finalidad es la eficaz defensa de sus derechos y participación en dicho ámbito. Es un derecho fundamental que cumple una función de garantía o de instrumento al servicio de otros derechosⁱ por lo que podría calificárselo como un derecho-garantía.ⁱⁱ

Vale aquí recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la base del art. 1.I de la Convención Americana, de jerarquía constitucional en nuestro país, ha establecido *“que como parte de las obligaciones generales de los Estados, éstos tienen un deber positivo de garantía con respecto a los individuos sometidos a su jurisdicción. Ello supone tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce”*ⁱⁱⁱ

La tutela administrativa efectiva incluye el debido proceso adjetivo, y al decir de Cassagne el derecho a ella, como también a la tutela judicial, presenta una mayor amplitud garantística que el tradicional derecho de defensa^{iv}

Se ordenan debajo de este título los derechos del administrado que comprenden:

Derecho a ser oído

Al contenido del texto actual se agrega el reconocimiento de la “audiencia pública” como herramienta impuesta por la legislación vigente, estableciendo que dicho procedimiento ***“..podrá ser complementado o sustituido por el mecanismo de consulta pública o el que resulte más idóneo, técnica o jurídicamente, para el logro de la mejor y más eficiente participación de los interesados y la adopción del acto de que se trate. El contenido de tales instancias participativas no será vinculante para las autoridades administrativas, sin perjuicio del deber de éstas de considerar las principales cuestiones conducentes allí planteadas, para el dictado de los pertinentes actos.”***

De este modo, hace lugar a la incorporación de una instancia participativa como lo es el mecanismo de la **consulta pública u otro más idóneo** para el logro de una eficiente participación de los interesados.

Derecho a ofrecer y producir pruebas

Se mantiene sin modificaciones la redacción actual. Solo se incorpora el término **“oportuno”** al referirse al control de los interesados y de los profesionales en la etapa de prueba.

Derecho a una decisión fundada

Se mantiene el texto actual, agregándose en el propuesto que en el acto decisorio **debe hacerse expresa consideración de la prueba producida**

Derecho a un plazo razonable

Se incorpora dentro de la tutela administrativa efectiva **el derecho a que los procedimientos concluyan en un plazo razonable mediante una decisión escrita: y expresa debidamente notificada**

Impulsión e instrucción de oficio

Aunque ordenado de otro modo, se conserva en la redacción propuesta esta característica de los procedimientos administrativos:

Celeridad, economía, sencillez, eficacia y eficiencia en los trámites. Gratuidad. Buena fe

Se ratifican en la reforma propuesta las características de celeridad, economía, sencillez, eficacia y eficiencia en los trámites, ya contempladas en el texto actual. Pero se amplía el concepto señalando el modo en que deben tramitarse para cumplir esos objetivos:

1. Tramitación y sustanciación de los recursos y reclamos administrativos ante un solo órgano de grado que deba resolverlo
2. Gratuidad de todos los trámites administrativos, incluyendo los recursos, reclamos y demás impugnaciones,
3. Incorpora el nuevo texto el concepto de la **“buena fe y lealtad”**, como deber en el obrar de la Administración y los administrados
4. También incorpora en la ley el concepto de **“eficiencia burocrática”**, al disponer que los interesados **no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por la Administración Centralizada o descentralizada**, siempre que hayan expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos.
5. Incorporación de informes electrónicos desde las redes o bases estatales mediante consulta a las plataformas u otros sistemas:
6. Incorporación de un plazo de 10 días para responder pedidos informes efectuados a la propia administración:

Informalismo

Se mantiene el texto actual respecto a este principio en favor del administrado:

Días y horas hábiles

Tampoco sufre modificaciones el apartado referido a este tema:

Los plazos

En general se mantienen las disposiciones actuales, con algunos agregados y obligaciones de la Administración, en protección de los derechos del administrado:

En este sentido, respecto de la notificación:

- Se agrega como requisito **hacer saber al interesado los recursos administrativos que se pueden interponer contra el acto notificado y el plazo para ello o, en su caso, si el acto agota la instancia administrativa**, todo ello, **so pena de su invalidez e ineficacia**:

A efectos de dotar de celeridad al procedimiento, se agrega en el texto propuesto un **plazo perentorio de 5 días para la elevación del expediente, so pena de sanciones al funcionario**:

Respecto de la ampliación del plazo otorgado por la Administración, se disponen también medidas en favor de los administrados:

- **Si la Administración no notifica la prórroga solicitada con al menos 2 días de antelación al vencimiento del plazo original, el plazo queda automáticamente prorrogado hasta 2 días después de efectivizada la notificación de lo resuelto respecto de la prórroga, y**
- **La solicitud de vista de las actuaciones produce la suspensión de todos los plazos hasta vencido el fijado para tomar la vista:**

También el nuevo texto contiene un **plazo máximo de 60 días para la emisión de la resolución** por parte de la Administración:

Finalmente, y en esta línea de protección de los derechos del administrado se establece que:

- Deberá informárseles el plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término,
- así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

Interposición de recursos fuera de plazo. Denuncia de ilegitimidad

Aquí, a efectos de dotar de certeza jurídica al procedimiento en un marco de razonabilidad, el proyecto **establece un límite temporal de 2 años desde la notificación del acto, para interponer una denuncia de ilegitimidad**:

Interrupción de plazos por articulación de recursos administrativos o acciones judiciales

El proyecto amplía el texto actual extendiendo la interrupción de los plazos también **a la caducidad y a la prescripción**, haciendo referencia a que:

- ello ocurrirá aún en caso de que los recursos o acciones fueren deducidos ante tribunales incompetentes;
- la interrupción se mantendrá hasta que exista acto administrativo o resolución firme que ponga fin a la cuestión; y
- las sanciones administrativas quedan exceptuadas y son ejecutables una vez aplicada la sanción por la autoridad competente:

Pérdida de derecho dejado de usar en plazo

No se plantean modificaciones en su texto.

Caducidad de los procedimientos

No se plantean modificaciones en su texto

▪ **Artículo 4**

Cuestiones de competencia

Para otorgar mayor celeridad al trámite, el proyecto de ley **faculta al Jefe de Gabinete de Ministros**, cuando el PEN lo disponga, a resolver cuestiones de competencia entre los ministros y entre autoridades y organismos o entes autárquicos.

▪ **Artículo 7**

Requisitos esenciales del acto administrativo

Si bien se mantienen en la redacción propuesta un texto similar al vigente en cuanto a los requisitos de causa, objeto, motivación y finalidad; con relación al requisito de competencia se amplía el concepto a la necesidad no solo de que el acto **sea dictado por autoridad competente** sino que, además, **“su voluntad no esté viciada por error, dolo o violencia.”**

Y reafirmando la vocación de la reforma a la protección de los derechos del administrado, con relación al requisito del debido procedimiento se agrega como esencial **“el respeto a la tutela judicial y administrativa efectiva de quienes pueden ver afectados por el acto de alcance particular en sus derechos o intereses jurídicamente tutelados”**

▪ **Artículo 8**

Forma

Admitiendo el avance de la tecnología y adecuando las disposiciones a los tiempos que corren, se incorpora al proyecto la emisión del acto administrativo escrito **en forma gráfica, electrónica o digital**, delegando en la reglamentación las modalidades y condiciones a que sujetarán los medios digitales para la emisión de los actos.

Reafirma el texto propuesto que **no producirá efectos jurídicos el acto que carezca de firma o de forma escrita**, salvo que las circunstancias permitieren utilizar una forma distinta

▪ **Artículo 8 bis**

Consulta pública

A efectos de contemplar institutos creados por la legislación regulatoria de servicios públicos, se incorpora el art. 8 bis referido a la consulta pública en casos en que la ley exija participación de usuarios y consumidores en cuestiones tarifarias, disponiendo que **“deberá realizarse mediante un procedimiento que resguarde el acceso a la información y proporcione a los interesados la posibilidad de exponer con la amplitud necesaria en un plazo razonable.”**

También se contempla el instituto de la audiencia pública al expresar el texto propuesto que la autoridad regulatoria deberá **“considerar fundamentalmente las opiniones vertidas en la consulta pública, pudiendo optar asimismo por la celebración de una audiencia pública no vinculante cuando ameriten razones de economía, sencillez y celeridad.”**

▪ **Artículo 9**

Vías de hecho

En su línea de protección de los derechos del administrado, la reforma propuesta al art. 9 agrega al texto vigente, que prohíbe a la Administración llevar a cabo vías de hecho lesivas de derechos de los administrados y ejecutar actos administrativos no firmes, otros dos impedimentos adicionales, a saber:

- 1. Establecer mecanismos electrónicos, informáticos o de otra naturaleza que, mediante la omisión de alternativas u otros defectos o recursos técnicos, tengan por efecto práctico imposibilitar conductas que no estén legalmente proscriptas.**
- 2. Imponer por sí medidas que por su naturaleza exijan la intervención judicial previa, tales como embargos, allanamientos u otras de similares características sobre el domicilio o los bienes de los particulares**

▪ **Artículo 10**

Silencio o ambigüedad de la Administración

Se mantienen las disposiciones actuales solo que, a efectos de otorgar mayor celeridad al procedimiento **se elimina la necesidad de requerir pronto despacho una vez transcurrido el plazo de 60 días para que la Administración se pronuncie** -considerándose automáticamente que existe silencio de la misma- debiendo ella emitir la constancia pertinente a solicitud del administrado, y quedando expedita la vía judicial.

▪ **Artículo 11**

Eficacia del acto: Notificación y publicación

Otorgando mayores precisiones, el nuevo texto del art. 11 aclara que

- la publicación exigida para los actos de alcance general debe ser realizada en el Boletín Oficial, y que
- su vigencia será a partir de la que expresamente se establezca o, en su defecto, desde el 9no día de su publicación (art. 5 CCCN).

▪ **Artículo 12**

Presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria

Básicamente se mantiene el texto actualmente vigente, con dos importantes agregados:

- Remarca la necesidad de intervención judicial cuando expresa que, gozando el acto de presunción de legitimidad, la Administración puede ponerlo en practica por sus propios medios, pero si la ley o la naturaleza del acto exigieran la intervención judicial, **será exigible la misma**
- **Y otorga a la Administración la posibilidad de usar la fuerza contra la persona o bienes del administrado, sin intervención judicial, solo cuando deba:**
 - **Protegerse el dominio público o tierras fiscales del Estado Nacional**
 - **Desalojarse o demolerse edificios que amenacen ruina**
 - **Incautarse bienes muebles peligrosos para la seguridad, salubridad de la población o**
 - **Intervenirse en la higienización de inmuebles**

En síntesis, el primer caso **se obliga a la administración a cumplir con la intervención judicial y, en el segundo, se la faculta a evitarla cuando situaciones excepcionales y urgentes de protección al interés público así lo requieren.**

Finalmente, y como otra excepción al carácter devolutivo de los recursos que se interpongan contra el acto administrativo, se mantiene la previsión de que la Administración pueda disponerlo de oficio o a petición de parte, no solo cuando existan razones de interés público o se alegue fundadamente una nulidad ostensible y absoluta; sino también **cuando la ejecución del acto traiga aparejados mayores perjuicios que su suspensión** (en el texto actual solo se mencionan perjuicios graves para el interesado).

- **Artículo 14**

Nulidad

El texto que se propone del nuevo art. 14, respecto de las nulidades absolutas e insanables:

- Incorpora una nueva causal de exclusión de la voluntad de la Administración: ***“la existencia de un grave defecto en la formación de la voluntad de un órgano colegiado”***
- Limita la incompetencia de grado a ***“solo cuando el acto haya sido emitido por un funcionario con rango inferior a Director Nacional o equivalente en la respectiva estructura jerárquica y no se tratare de las competencias que la Constitución nacional atribuye específicamente al Poder Ejecutivo”***
- Limita también la incompetencia en razón de la materia al considerar sólo como nulidad relativa cuando ***“el acto fuere dictado por una autoridad administrativa distinta de la que debió haberlo emitido dentro del ámbito de una misma esfera de competencias, salvo que se tratare de competencias excluyentes asignadas por ley a una determinada autoridad en virtud de una idoneidad especial”***
- Incorpora como causales de nulidad absoluta, cuando:
 - **el objeto del acto no fuere cierto, física o jurídicamente posible, o conforme a derecho;** (el texto actual habla de violación de la ley aplicable)
 - **se hubiere omitido la audiencia previa del interesado cuando ella es requerida o se hubiere incurrido en otra grave violación del procedimiento aplicable; o**
 - **se hubiere incurrido en desviación o abuso de poder.**
- No se mencionan en el texto proyectado la nulidad por
 - violación de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado.

En suma, el nuevo texto propone, por un lado, limitar la declaración de nulidad absoluta por cuestiones de incompetencia en razón del grado y de la materia; incorporando otras causales que apuntan al debido proceso en favor del administrado.

- **Artículo 15**

Anulabilidad

En el nuevo texto se reemplaza el concepto de “acto anulable” por “acto de nulidad relativa”.

Simplificando la redacción expresa que **“el acto será anulable en sede judicial si adolece de algún defecto o vicio no previsto en el precedente artículo 14.”**

Recogiendo la jurisprudencia vigente es contundente en afirmar, también, que **las irregularidades u omisiones intrascendentes no dan lugar a nulidad alguna.**

Ambos artículos -art. 14 y 15- contemplan que tanto **las sentencias que declaren la nulidad absoluta o relativa tendrán efecto retroactivo a la fecha de dictado del acto**, a menos que el acto fuere favorable al particular **y éste no hubiese incurrido en dolo**

▪ **Artículo 17**

Revocación del acto nulo

1. Todo el contenido de este artículo hace referencia ahora a los actos administrativos **de alcance particular** ratificándose que uno afectado de nulidad absoluta se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad en sede administrativa (se elimina la palabra “aún”)
2. Se amplía la declaración de nulidad en sede judicial no solo a cuando el acto hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo **a partir de su notificación (sin aguardar a que se encuentre firme y consentido) sino también a cuando se hubiera cumplido totalmente su objeto, ratificándose que no procede su revocación, modificación o sustitución en sede administrativa.**
3. Se dispone ahora **el efecto retroactivo de la sentencia anulatoria del acto al momento de su emisión** a menos que el tribunal disponga lo contrario por razones de equidad, siempre que el interesado a quien el acto beneficiaba no hubiere incurrido en dolo.
4. **No se suspenden los efectos de un acto administrativo que se considere afectado de nulidad absoluta si no se lo revoca en esa sede**
5. Se modifica el contenido del artículo incluyendo las referencias **ahora limitadas a los actos de alcance particular**, con un distinto ordenamiento; disposiciones que se encuentran en el actual art. 18, a saber:
 - a. Se mantiene el impedimento para revocar, modificar, sustituir o suspender en sede administrativa, una vez notificado, el acto administrativo regular del que hubieren nacido derechos subjetivos en favor del administrado, con la posibilidad de hacerlo de oficio cuando:
 - i. La revocación, modificación, sustitución o suspensión favorezcan al administrado sin causar perjuicios a terceros
 - ii. El derecho se hubiere otorgado expresa y válidamente a título precario, o
 - iii. **Se acreditara dolo del administrado**, expresión que sustituye al actual texto que expresa “*si el interesado hubiere conocido el vicio*”
6. Finalmente, el último párrafo reitera el contenido del art. 17 “in fine”, con una aclaración y limitación:

La revocación, sustitución, suspensión o modificación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia **sólo procederá cuando la ley aplicable en el caso lo autorice en forma expresa.** En esos supuestos, la indemnización comprenderá también el lucro cesante debidamente acreditado

▪ **Artículo 18**

Revocación del acto regular

Simplificando la redacción, en el texto proyectado se hace referencia solo a los **actos administrativos de alcance general**.

Dispone ahora que **podrán ser derogados, total o parcialmente, y reemplazados por otros, de oficio o a petición de parte**:

- Sin perjuicio de los derechos adquiridos que pudieran haber nacido al amparo de las normas anteriores y
- con indemnización de los daños efectivamente sufridos por sus titulares

La norma proyectada habilita ahora a la Administración a derogar y/o reemplazar actos regulares de alcance general, resguardándose los derechos adquiridos indemnizando daños que pudiera causar dicha medida.

▪ **Artículo 19**

Saneamiento

Referido a la subsanación de los actos que no sufren nulidad absoluta.

Sustituye la terminología de “*acto administrativo anulable*” por “*acto administrativo afectado por vicios que ocasionen su nulidad relativa*”

Se mantienen las dos alternativas de subsanación:

- a) Ratificación por el órgano superior, cuando el acto hubiere sido emitido con incompetencia en razón de grado. Aquí se suprime la expresión “*siempre que la avocación, delegación o sustitución fueren procedentes.*” del texto actual dando lugar a que el órgano superior sin limitaciones pueda ratificar el acto. Recordamos aquí que mediante la reforma propuesta al artículo 14 se limita la incompetencia de grado (a actos emitidos por un funcionario con rango inferior a Director Nacional o equivalente en la respectiva estructura jerárquica y no se tratare de las competencias que la Constitución nacional atribuye específicamente al Poder Ejecutivo)
- b) Confirmación, previendo la subsanación del vicio que lo afecta **no sólo por parte del mismo órgano que dictó el acto sino también que pueda hacerla el que debió dictar el acto o haberse pronunciado antes de su emisión.**

Finalmente, **se limita la retroactividad del saneamiento a la fecha del acto solamente cuando ello favorezca al titular sin causar perjuicio a terceros.**

▪ **Artículo 22**

Revisión

Se suprime el texto del artículo que prevé la revisión de los actos administrativos firmes en ciertas circunstancias.

En su lugar, el texto del nuevo art. 22 **hace referencia al plazo de prescripción para solicitar la declaración judicial de nulidad de un acto administrativo de alcance particular.**

Sea por vía de acción o reconvenición, dicho plazo se establece en 10 años para la nulidad absoluta y 2 años para la nulidad relativa, ambos contados desde la fecha de notificación del acto.

Consecuentemente, en consonancia con este texto propuesto **deberá modificarse también el título del art.22.** Artículo I.I de la Convención Americana de Derechos Humanos, de jerarquía constitucional en nuestro país (Artículo 75, inc. 12 de la Constitución Nacional), los Estados parte de dicho tratado están obligados al respeto y garantía de los derechos allí protegidos, entre los cuales se encuentra la tutela administrativa efectiva

▪ **Artículo 23**

Impugnación judicial de actos administrativos (de alcance particular)

Si bien se mantiene prácticamente íntegra la redacción original, no solamente se amplía el texto del artículo, sino que se efectúan algunas otras precisiones que mejoran el derecho de defensa del administrado.

a) En primer lugar, la redacción pretende no dejar dudas de que quien tiene el derecho a la impugnación judicial **es el administrado** cuyos derechos **o intereses jurídicamente tutelados** puedan verse afectados por un acto **de alcance particular**.

La nueva redacción incorpora el término “**intereses jurídicamente tutelados**” como objeto de afectación por parte de un acto administrativo de alcance particular.

El comienzo de este párrafo debiera ser precedido por “a)” como para identificar el desarrollo del tema que incluye.

Al detallarse las oportunidades en que procede el planteo de nulidad, se mantienen las 4 contenidas en la legislación actual con una pretendida mejor redacción: 1) actos definitivos; 2) actos que impiden la tramitación de la pretensión interpuesta; 3) en caso de silencio o ambigüedad a que refiere el art. 10 (**debiera precisarse 10.a)**), o **inciso d) del presente.**; 4) cuando la administración viole lo previsto en el art. 9 en cuanto a evitar incurrir en vías de hecho.

b) El nuevo texto del artículo efectúa algunas ampliaciones y precisiones adicionales:

En el caso de las 2 primeras oportunidades señaladas precedentemente (actos definitivos y actos que impiden la tramitación de la pretensión interpuesta) establece que **será obligatorio el agotamiento previo de la instancia administrativa señalando las excepciones a ello.**

Pero, agrega, **no será necesario el agotamiento de la vía administrativa** cuando:

- a. **la impugnación se basare exclusivamente en la invalidez o inconstitucionalidad de la norma de jerarquía legal o superior que el acto impugnado aplica;**
- b. **mediare una clara conducta del Estado que haga presumible la ineficacia cierta del procedimiento, transformándolo en un ritualismo inútil**
- c. **se interpusiere una acción de amparo u otro proceso urgente; o**
- d. **se tratare de actos que fueren emitidos en relación con lo que es materia de un proceso judicial, con posterioridad al dictado de la sentencia definitiva y firme. Tales actos serán impugnables directamente en el procedimiento de ejecución de sentencia. En la medida en que ellos contraríen o modifiquen lo dispuesto por la sentencia, no producirán efectos jurídicos de ninguna especie.**

c) Se precisan también los medios que agotan la vía administrativa:

- a. **El acto que resuelve un recurso jerárquico;**
- b. **Todos los actos dictados por el Poder Ejecutivo Nacional, a pedido de parte o de oficio, con o sin intervención o audiencia del interesado;**

c. Los actos emanados de los órganos superiores de los entes autárquicos, a pedido de parte o de oficio, con o sin intervención o audiencia del interesado;

d. Los actos administrativos emanados de los órganos con competencia resolutoria final del Congreso de la Nación, del Poder Judicial o del Ministerio Público, a pedido de parte o de oficio, con o sin intervención o audiencia del interesado.

Agrega, al respecto, que contra los actos que agotan la vía administrativa **será optativa la interposición de los recursos administrativos que pudieren corresponder.**

c) El plazo para la interposición de los recursos administrativos susceptibles de agotar la vía administrativa **no podrá ser inferior a:**

- a. **treinta (30) días contados desde la notificación válida del acto que se impugna, y**
- b. **se extenderá a sesenta (60) días cuando no se haya dado al interesado oportunidad de intervenir en el procedimiento antes del dictado del acto.**

A partir de los VEINTE (20) días de dicha interposición, **el interesado podrá considerarlo denegado por silencio, sin presentar pronto despacho**, cualquiera sea el estado en que éste se encuentre, y ocurrir a instancia judicial.

d) Se contempla un amplio plazo para impugnar judicialmente actos administrativos emitidos durante la ejecución de contratos con el Estado Nacional, así como con las demás entidades y órganos incluidos en el inciso (a) del artículo 1°.

- a. Si el contratista los ha cuestionado, en forma expresa, dentro de los TREINTA (30) días de serle notificados,
- b. serán impugnables judicialmente hasta cumplidos **CIENTO OCHENTA (180) días de la extinción del contrato**, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre prescripción que correspondan.

Se aclara que **a tales efectos no será necesario haber mantenido su impugnación administrativa o promovido la judicial, o la de la denegatoria expresa o tácita de ese cuestionamiento, durante dicha ejecución.**

▪ **Artículo 24**

Impugnación judicial de actos administrativos (de alcance general)

Si bien se mantiene la estructura de la redacción original, no solamente se amplía el texto del artículo, sino que se efectúan algunas otras precisiones conducentes a mejorar el derecho de defensa del administrado.

En primer lugar, al igual que en el artículo 23 la nueva redacción pretende no dejar dudas de que quien tiene el derecho a la impugnación judicial **es el administrado** cuyos derechos **o intereses jurídicamente tutelados** puedan verse afectados por un acto **de alcance general**.

Incorpora igualmente el término **“intereses jurídicamente tutelados”** como objeto de afectación por parte de un acto administrativo de alcance general.

En cuanto a la oportunidad en que dicha impugnación procede se mantienen las 2 situaciones previstas en el texto legal actual, pero con mayores precisiones. Así se contempla la impugnación 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 artículo 10 (denegación tácita). **Se detallan las situaciones en las que no resulta obligatorio este reclamo previo:**

- a. **las acciones de amparo u otros procesos urgentes;**
 - b. **la impugnación de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional dictados en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 76, 80 y 99, inciso 3° de la Constitución (emergencia y DNU); y**
 - c. **las acciones declarativas de inconstitucionalidad del acto de alcance general.**
- b) Cuando la **Administración** (sustituye a la “autoridad de ejecución” del texto original) le haya dado aplicación al acto de alcance general mediante actos definitivos y contra tales actos se hubiere agotado sin éxito la instancia administrativa.

El texto propuesto, además, facilita la impugnación de actos de alcance particular que se dicten al amparo de un acto de alcance general que fuere impugnado como también la impugnación de un acto de alcance general a pesar del rechazo a la impugnación de un acto de alcance particular emitido como consecuencia de aquél.

Así, expresa: ***“La falta de impugnación directa de un acto de alcance general, o su eventual desestimación, no impedirán la impugnación de los actos de alcance particular que le den aplicación. Asimismo, la falta de impugnación de los actos de alcance particular que apliquen un acto de alcance general, o su eventual desestimación, tampoco impedirán la impugnación de éste, sin perjuicio de los efectos propios de los actos de alcance particular que se encuentren firmes.”***

▪ **Artículo 25**

Plazos dentro de los cuales debe deducirse la impugnación (por vía de acción o recurso)

La reforma propuesta **duplica el plazo** para deducir la impugnación judicial de los actos administrativos de alcance general y particular.

En efecto, el mismo **pasa de 90 días a 180 días hábiles judiciales**, para todas las situaciones, excepto en el caso de tratarse de la impugnación de una vía de hecho administrativa en que ha incurrido el Estado o sus reparticiones, donde **no existe plazo alguno para su impugnación**, sin perjuicio de lo que corresponda aplicar en materia de prescripción.

Por último, el nuevo texto propuesto contempla que **la falta de impugnación de actos que adolezcan de nulidades no obstará a su planteo como defensa dentro del plazo de prescripción.**

En suma, también se trata de una norma en favor del administrado.

▪ **Artículo 25 bis**

Se incorpora este nuevo artículo que, en su primera parte transcribe el último párrafo del actual artículo 25 de la Ley N° 19549, referido al plazo existente para la interposición del recurso, cuando en virtud de norma expresa la impugnación del acto administrativo deba hacerse por esta vía.

Así ratifica el plazo de 30 días desde la notificación de la resolución definitiva que agote la instancia administrativa, disponiendo que **quedan derogadas todas las prescripciones normativas especiales que establezcan plazos menores.**

Aquí, al igual que en el texto hoy vigente de la LPA y aplicando las normas del art. 1, se entiende que se trata de **días hábiles administrativos.**

A efectos de otorgar mayor celeridad al procedimiento, el nuevo artículo dispone que

- a. **En ningún caso el órgano administrativo ante quien se interponga el recurso judicial podrá denegar su procedencia**, debiendo limitarse a elevarlo al tribunal competente.
- b. Salvo que se hubiese fijado un plazo menor, **el plazo para la elevación del expediente será de CINCO (5) días**. Si no se cumpliera este plazo, el interesado podrá ocurrir directamente ante el tribunal judicial. También deben entenderse como días hábiles administrativos
- c. Los recursos directos **serán concedidos siempre libremente y no estarán sujetos al cumplimiento de las sanciones impuestas como requisito de admisibilidad**.

▪ **Artículo 26.**

Simplifica la redacción sustituyendo la expresión “cuando el acto adquiriera carácter definitivo por haber transcurrido los plazos previstos en el artículo 10” por “**cuando se configure el silencio de la Administración**”, refiriéndose a que la demanda pueda interponerse en cualquier momento cuando se den dichas circunstancias, siendo aplicables las normas sobre prescripción.

▪ **Artículo 27**

Impugnación de actos por el Estado o sus entes autárquicos; plazos

Se modifica la redacción manteniendo el contenido básico de la disposición, pero precisándolo con más detalle; así se hace referencia a la ausencia de plazos para interponer la acción de nulidad del Estado o de sus entes autárquicos, sin perjuicio de los términos de prescripción **ahora expresamente contemplados en el texto propuesto del art. 22: 10 años para la nulidad absoluta y 2 años para la nulidad relativa, ambos contados desde la fecha de notificación del acto**.

▪ **Artículo 28**

Amparo por mora de la Administración

Se modifica el procedimiento para su tramitación.

La parte en un procedimiento administrativo puede solicitar judicialmente que se libere orden de “pronto despacho” cuando la autoridad administrativa hubiere:

- a. dejado vencer los plazos fijados o,
- b. en caso de no existir éstos, cuando hubiere transcurrido un plazo que excediere de lo razonable, sin emitir el dictamen, **la interpretación aclaratoria** o la resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado

Incorpora el texto propuesto “**la interpretación aclaratoria**”, cuya ausencia habilitaría el pedido de “pronto despacho”

La actuación del juez en el procedimiento es lo que en el texto propuesto se modifica:

Lo que en el texto actual dice: “Presentado el petitorio, el juez se expedirá sobre su procedencia, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, y si lo estimare pertinente requerirá a la autoridad administrativa interviniente que, en el plazo que le fije, informe sobre las causas de la demora aducida” ahora se precisa con más detalle y plazos: “Presentado el petitorio, el juez, **si hubiere vencido el plazo fijado al efecto o si considerare irrazonable la demora, requerirá a la autoridad administrativa interviniente que en el plazo de CINCO (5) días hábiles judiciales informe las causas de la demora aducida y el plazo dentro del cual expedirá la medida solicitada. Del**

informe de dicha autoridad se correrá traslado al peticionante por otros CINCO (5) días hábiles judiciales.”

Es decir, **se le fija un plazo de 5 días** a la autoridad administrativa para que informe las causas de la demora aducida y el plazo dentro del cual expedirá la medida solicitada y de lo que dicha autoridad informe **se corre traslado al peticionante por otros 5 días**.

Contestado el traslado o vencido el plazo antedicho que corresponda, según el caso, sin que la autoridad o el peticionante se hayan pronunciado, **el juez aceptará el plazo informado por la autoridad administrativa si lo considera razonable en atención a la naturaleza y complejidad del dictamen o trámites pendientes y a la demora ya incurrida, o, de no haberse informado tal plazo o considerarlo irrazonable, fijará el plazo dentro del cual deberá expedirse la autoridad requerida pudiendo agregar, en todos los casos, el apercibimiento de considerar aprobada la solicitud del peticionante de no respetarse el nuevo plazo aceptado o fijado.**

Finalmente, establece la norma que la resolución del juez **será apelable, con efecto devolutivo, sólo en los siguientes casos:**

- (i) cuando no haga lugar al amparo por mora;
- (ii) cuando acepte el plazo propuesto por la Administración;
- (iii) cuando fije el plazo para que la Administración se pronuncie.

▪ **Artículo 29**

Se ratifica la aplicación de sanciones a los funcionarios que desobedezcan una orden de pronto despacho **“sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieren corresponder por dicha desobediencia”**

▪ **Artículo 30.**

Reclamo administrativo previo a la demanda judicial.

Modificándose la forma de redacción pero manteniendo el concepto del contenido, la norma expresa la imposibilidad de demandar judicialmente al Estado Nacional sin reclamo administrativo previo ante el Ministerio o Secretaría de la Presidencia o autoridad superior de la entidad autárquica, **excepto en los casos referidos en los arts. 23 y 24 relativos a la impugnación de actos administrativos de alcance general y de alcance particular.**

No se incluye dentro de este requisito a las demandas contra las entidades autárquicas del Estado Nacional, tal como se encuentra previsto en el texto actual.

▪ **Artículo 31**

Respecto del procedimiento con relación a dicho reclamo, el texto propuesto mantiene:

- la obligatoriedad del pronunciamiento por la autoridad dentro de los 90 días de formulado,
- la interposición del “pronto despacho” ante la falta de resolución y
- la habilitación de la instancia de la demanda si no hay respuestas dentro de los 45 días siguientes.

Esta demanda, contrariamente a lo previsto en el ordenamiento actual, no tiene plazo para iniciarse y puede interponerse en cualquier momento con el único límite que establece la prescripción.

También se mantiene la posibilidad de ampliar, por razones de complejidad o emergencia, los plazos señalados a 120 días y 60 días, respectivamente.

Se establece en el nuevo texto, contrariamente al actual vigente, **que la denegatoria expresa del reclamo podrá ser recurrida en sede administrativa.**

En consecuencia, con ello, el texto propuesto establece 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 se hubiera intentado contra aquélla.**

Esto último, sin perjuicio de la opción que el administrado tiene de recurrir en sede administrativa la denegatoria, conforme lo previsto en el artículo 23, inciso c) final.

En suma, el artículo proyectado amplía posibilidades de recurrir -instancia administrativa e instancia judicial- y los plazos para ejercer ese derecho.

Artículo 32

Respecto de la innecesariedad del reclamo administrativo previo si mediara una norma expresa que así lo establezca, el nuevo texto mantiene los casos previstos en la redacción actual, 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

agregándose a este inciso b)

o se intentare una acción de desalojo contra él o una acción que no tramite por vía ordinaria;

y un inciso c) que expresa

c) mediare una clara conducta del Estado que haga presumir la ineficacia cierta del procedimiento, transformando el reclamo previo en un ritualismo inútil.

Esto último también se orienta a evitar un dispendio innecesario de recursos.

Rosario, 12/1/2024

ⁱ Cfr. Canosa, Armando N., "Principio de la tutela administrativa efectiva", en Pozo Gowland, Héctor; Halperín, David; Aguilar Valdez, Oscar y Lima, Fernando Juan (Directores), Procedimiento administrativo, Tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2012, p. 647, citado por Perrino, Pablo, "El derecho a la tutela administrativa efectiva", Revista Rap, Ed. Rap, Mayo de 2013, Id SAIJ: DACF170177

ⁱⁱ Perrino, Pablo, op.cit.

ⁱⁱⁱ Caso "Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago", sentencia del 21-6-2002, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_94_esp.pdf -acceso el 14 de febrero de 2013-, citada por Perrino, Pablo, op.cit.

^{iv} Cfr. Cassagne, Juan Carlos, "La tutela judicial efectiva", en Cassagne, Juan Carlos (Director), Tratado general de derecho procesal administrativo, Tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2001, 2ª edición, pp. 126/127.