

Comentarios preliminares a la Ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos. Con referencia especial a su impacto en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos

por OSVALDO H. BEZZI y MARTÍN R. ESPINOZA MOLLA

Sumario: I. LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y SU PROYECCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO Y EL ACTO ADMINISTRATIVOS. – II. BREVES REFERENCIAS A LA IMPORTANCIA DE LA LEY NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS 19.549. – III. ALGUNAS REFORMAS INTRODUCIDAS A LA LEY NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS POR LA LEY 27.742, DE BASES Y PUNTOS DE PARTIDA PARA LA LIBERTAD DE LOS ARGENTINOS. III.1. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS REFORMADA. III.2. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO EN EL NUEVO DISEÑO DE LA LEY NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. III.2.1. Principios fundamentales del procedimiento administrativo. III.3. LA AMPLIACIÓN DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LAS VÍAS DE HECHO ADMINISTRATIVAS. III.4. LA INCIDENCIA DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS. UTILIZACIÓN DE MEDIOS ELECTRÓNICOS O DIGITALES PARA LA EMISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. III.5. RÉGIMEN JURÍDICO DEL ACTO ADMINISTRATIVO. III.6. CONDICIONES DE ADMISIBILIDAD DEL PROCESO ADMINISTRATIVO.

I. La reforma administrativa y su proyección en el procedimiento y el acto administrativos

Dedicaremos el presente trabajo a abordar algunos aspectos que consideramos de mayor relevancia, de manera acotada y preliminar, para destacar la gravitación e incidencia que las reformas introducidas por la nueva Ley 27.742, denominada Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos⁽¹⁾, ha producido en el ordenamiento jurídico administrativo, y de manera específica en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19.549⁽²⁾. Asimismo, haremos algunas referencias al más reciente Decreto 695/24⁽³⁾, reglamentario del Título II

NOTA DE REDACCIÓN: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en *El Derecho*: *El nuevo Código del Proceso Administrativo en Italia*, por SIMONE RODOLFO MASERA, EDA, 2013-566; *El constructor del moderno derecho administrativo español e iberoamericano*, por JUAN CARLOS CASSAGNE, EDA, 2013-740; *El derecho a la tutela judicial efectiva en el proceso contencioso administrativo. Análisis de las problemáticas que plantea la aplicación de astreintes al Estado y a los funcionarios públicos en la etapa de ejecución de sentencias*, por FELIPE MIGUEL GONZÁLEZ BARLATAY, EDA, 2014-623; *Cómo controlar a la Administración sin sustituirla en el marco de la ejecución de políticas públicas*, por DOMINGO J. SESÍN, EDA, 2015-589; *Responsabilidad por omisión en la ley 26.944. El requisito del incumplimiento de un deber estatal normativo expreso y determinado. Una lectura desde el fallo de la CS "C. de P."*, por FABIÁN O. CANDA, EDA, 2015-458; *El juez contencioso administrativo y el principio de juridicidad (legalidad administrativa)*. *Los intereses a proteger*, por JULIO R. COMADIRA, EDA, 2015-659; *Algunas breves reflexiones en torno a la discrecionalidad administrativa y su control judicial*, por GUSTAVO E. SILVA TAMAYO, EDA, 2016-518; *Confianza legítima y discrecionalidad de la Administración*, por CARLOS E. GUARIGLIA, Revista de Derecho Administrativo, 2017-635; *El control judicial de la actividad administrativa: extensión y límites*, por CARMEN CHINCHILLA MARIN, EDA, 2018-313; *Decreto 1070/18: un paso más hacia un derecho administrativo eficaz y eficiente*, por IGNACIO GONZÁLEZ ZAMBÓN, ED, 285-590; *Aportes sobre la causa contencioso administrativa en el orden federal, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, por PAMELA MAFFIA, Revista de Derecho Administrativo, marzo 2020, N° 3, *El procedimiento administrativo y el acceso a la justicia: la regla del agotamiento de la vía administrativa*, por JUAN CARLOS CASSAGNE, Revista de Derecho Administrativo, Abril 2021 - Número 4; *Acto y procedimiento administrativo. Las vías administrativas previas. El proceso administrativo bonaerense. Agotamiento de la vía y la regla de la demandabilidad directa*, por OSVALDO HÉCTOR BEZZI, Revista de Derecho Administrativo, Febrero 2023 - Número 1/2; *La confianza legítima en la reforma a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Apuntes introductorios a su estudio*, por PEDRO JOSÉ JORGE COVIELLO, Revista de Derecho Administrativo, Julio 2024 - Número 7. Todos los artículos citados pueden consultarse en www.elderechodigital.com.ar.

(1) B.O. N° 35.456 del 8/7/2024. En cuanto a su vigencia, conforme su artículo 237, la Ley establece que "Las disposiciones de la presente ley entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina, salvo en los capítulos o títulos en donde se señala lo contrario".

(2) B.O. N° 22.411 del 27/4/1972.

(3) B.O. N° 35.475 del 5/8/2024.

de la Ley 27.742, en cuanto incide en diversas disposiciones de la Ley de Procedimientos Administrativos y de su reglamento 1759/72⁽⁴⁾ y modificatorias⁽⁵⁾.

Ciertamente, toda reforma administrativa⁽⁶⁾ comprende materias diversas, cuyo objeto de estudio atañe a distintas ciencias y disciplinas, tales como, entre otras, la organización administrativa y función pública, y la tecnificación de la administración pública. En el campo específico del Derecho administrativo, el procedimiento y el proceso administrativos ocupan en el movimiento de toda reforma un lugar central. Tal circunstancia reviste mayor relevancia en el orden nacional, pues la Ley de Procedimientos Administrativos 19.549, se encargó de regular tradicionalmente aspectos, tanto del procedimiento como atinentes a las condiciones de admisibilidad del proceso contencioso administrativo –vinculadas a la denominada habilitación de instancia–, frente a la histórica ausencia de un código procesal administrativo de carácter nacional, que se mantiene en la actualidad, más allá de la elaboración de algunos proyectos que no superaron las instancias legislativas.

Las regulaciones contenidas en la nueva Ley poseen una trascendencia transversal –en tanto entendemos inciden en los más diferentes procedimientos administrativos, que han de ser oportunamente adaptados⁽⁷⁾–, alcanzando a un más amplio ámbito objetivo y subjetivo de aplicación; la revitalización de institutos tan significativos como los principios generales del derecho; el régimen jurídico del acto, especialmente con el robustecimiento de la estabilidad del acto administrativo; la jerarquización de las figuras de la desviación de poder y del abuso de poder como supuestos de la nulidad absoluta; los recaudos de validez en el contenido de las notificaciones; el efecto suspensivo de la solicitud de vista de las actuaciones, ampliando los supuestos de aplicación no acotado meramente al ámbito recursivo⁽⁸⁾, la garantía del plazo razonable; la participación ciudadana; la protección jurídica de los intereses

(4) B.O. N° 22.411 del 27/4/1972.

(5) En especial, ha de tenerse presente la incidencia del Decreto 894/2017 (B.O. N° 33.743, del 2/11/2017), que adapta al Decreto 1759/72 a las innovaciones tecnológicas que se iniciaron con el denominado Plan de Modernización del Estado –Decreto 434/16–, cuyos objetivos consisten en "constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, incorporando a tal fin las tecnologías de la información y de las comunicaciones, simplificando procedimientos, propiciando reingenierías de procesos y ofreciendo al ciudadano la posibilidad de mejorar el acceso por medios electrónicos a información personalizada, coherente e integral". En tal sentido, el Decreto 894/2017, por un lado, sustituye los artículos 1° a 5°, 7° a 15, 17, 19 a 23, 25 a 27, 30 a 33, 38, 41, 46, 58, 60, 90, 92, 96, 100, 101 y 105 del Reglamento de Procedimientos Administrativos (artículo 1°). A su vez, incorpora los artículos 107, 108, 109 y 110 a dicho Reglamento (artículo 2°). Y, finalmente, aprueba el texto ordenado del Decreto 1759/72, el que pasa a titularse "Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto 1759/72 - T.O. 2017" (artículo 3°).

(6) BEZZI, Osvaldo H., Revista Legal y Técnica – Provincia de Buenos Aires - Año 3, N° 9, octubre de 2018, El procedimiento administrativo y su reforma, pág. 5 y ss.

(7) Es importante poner de relieve que las normas de procedimientos administrativos, cumplen una función fundamental en relación a los procedimientos administrativos especiales, pues se trata de leyes generales y comunes en cuanto a las garantías, principios, requisitos del acto, intervención de los organismos de asesoramiento y control, entre otros, que deben ser receptados y aplicados de manera amplia, pues de lo contrario se desnaturalizaría la función de la ley de procedimientos administrativos, que además viene ahora con su reforma a introducir, adaptar y ampliar aspectos de gran relevancia garantista, que surgen directamente de las normas y directrices superiores de nuestra juridicidad actual, de naturaleza constitucional y convencional.

(8) ESPINOZA MOLLA, Martín Renato, "La Corte Suprema explicita la plena operatividad y necesaria observancia de las normas que prescriben el efecto suspensivo de los plazos impugnatorios como derivación de la solicitud de vista de actuaciones administrativas", en Rev. La Ley - 2016-E, pág. 367 y ss., donde se destacan aspectos relevantes acerca de la vista de las actuaciones en los procedimientos administrativos.

tutelados por el ordenamiento, sin aludir a las categorías tradicionales de legitimación; y respecto de los reclamos, recursos administrativos o acciones judiciales, la interrupción de los plazos legales comprendiendo a los de caducidad y prescripción⁽⁹⁾; así como la configuración amplia de las vías de hecho administrativas; la explicitación de los supuestos de excepción respecto del agotamiento de la vía administrativa; y una generosa prolongación de los plazos de caducidad para interponer la acción judicial, así como la uniforme ampliación de los plazos para interponer los recursos directos, entre otros.

Por otra parte, en la interpretación de algunas novedades que contiene la nueva normativa, no debe soslayarse que si bien uno de los fines primordiales del Derecho administrativo —y que ha promovido su progreso como ciencia— es la interdicción de la arbitrariedad del poder —con la consecuente protección de los derechos y garantías de los particulares—; también la satisfacción de los intereses públicos o colectivos y la legítima protección del erario público —es decir, no con un criterio de mera conveniencia fiscal— constituyen parte esencial de su objeto, debiéndose entender que estos fines no son contradictorios, sino que conforman, unidos armónicamente, la médula misma de la disciplina.

Como ha dicho Prosper Weil⁽¹⁰⁾, el Derecho Administrativo, con los principios que lo ha nutrido ese gran laboratorio jurídico que ha sido el Consejo de Estado francés desde su origen, ha desconfiado de aquel poder del Estado que pueda amenazar los derechos humanos; pero también desconfía de la invasión indebida de los privados en la esfera pública.

Bajo tales consideraciones, sin perjuicio de algunas prescripciones contenidas en la reforma, que requerirán de precisiones en cuanto a su alcance —sea por vía reglamentaria o interpretativa por la doctrina y la jurisprudencia—, debemos señalar que con relación al acto administrativo y sus vicios, si bien el artículo 1° bis, inciso a), apartado III), regula el derecho a una decisión fundada como integrante de la tutela administrativa efectiva, estimamos que se debió asignar autonomía al vicio en la motivación o fundamentación del acto administrativo, y establecer los requisitos de una motivación suficiente —plasmando los desarrollos alcanzados en la evolución doctrinaria y jurisprudencial del instituto—; ello es una forma de prevenir o evitar la creciente litigiosidad, tanto en garantía de los derechos de las personas como del propio Estado —vale decir, del interés público—, pues no es poco frecuente que el mismo sea vencido en el proceso no porque no existan razones o argumentos jurídicos valederos para su defensa, sino porque la fundamentación del acto administrativo no ha sido desarrollada —o no lo ha sido suficientemente—, su hilo argumental ha sido débil. Se quiere expresar que el derecho administrativo comience o se aplique antes de una eventual controversia o proceso judicial⁽¹¹⁾. Asimismo,

(9) MARIENHOFF cuestionó en su momento la jurisprudencia de la CSJN que había considerado que tales reclamaciones no interrumpían la prescripción, sosteniendo que a las mismas se les debía reconocer el efecto interruptivo de la prescripción (MARIENHOFF, Miguel S., "Tratado de Derecho Administrativo", T. II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1975). Jurídicamente es razonable que así sea, pues las leyes administrativas atribuyen competencia al órgano administrativo para que este resuelva las peticiones de los particulares, reclamo o gestión enmarcado en un procedimiento administrativo. Por cierto, la reglamentación deberá establecer los requisitos para que esa petición o reclamo produzca los efectos en relación con una adecuada congruencia con la pretensión procesal. Asimismo, el nuevo diseño de la Ley establece que producirá iguales efectos con respecto a recursos o acciones judiciales, aunque fueran deducidos por ante tribunal incompetente. Véase, MAIRAL, Héctor A. - VERAMENDI, Enrique V., "La reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos", Diario La Ley del 12/7/2024, donde expresan en relación con dicha prescripción normativa que esta "debería permitir mantener vigentes los plazos para presentar impugnaciones administrativas cuando se interpone tempestivamente una acción de amparo que luego es rechazada por motivos adjetivos, aunque no se trate de la incompetencia del tribunal". En tal orden de ideas, sostienen dichos autores que otro supuesto estaría configurado por el rechazo del amparo por razones de necesidad de mayor debate y prueba. En esa misma dirección, es válido afirmar que el rechazo por la existencia de otras vías idóneas no debe necesariamente frustrar los efectos interruptivos.

(10) WEIL, Prosper ver su obra, "Derecho Administrativo", Ed. Civitas S.A.; 1986, Madrid, con nota preliminar de Lorenzo Martín-Retortillo traducción de Luis Rodríguez Zúñiga, pág. 45 y conscs.

(11) En tal sentido, en el ámbito local, tanto los artículos 45, 68 y 69 de la Ley 9003 de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Mendoza; como el Anteproyecto de reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Provincia de Buenos Aires de 2019 [arts. 155 y 168, inc. 6)] contienen pautas con referencia a los requisitos que deben reunirse para que una motivación sea considerada suficiente, y las consecuencias de la invalidez ante su ausencia o deficiencia.

mo, la conveniencia de asignarle autonomía como vicio a la omisión del dictamen jurídico administrativo previo, como trámite esencial, no únicamente en los supuestos previstos en el artículo 7°, inciso d), apartado II), es decir, cuando el acto pudiera afectar derechos o intereses jurídicamente tutelados (en sentido similar al texto anterior, que se refería a las categorías de derechos subjetivos e intereses legítimos), sino también que el mismo debe constituir un requisito esencial cuando se trate de actos de contenido favorable que pudieran comprometer el interés público —y el erario público—⁽¹²⁾.

Otro aspecto que origina divergencias⁽¹³⁾ es el de la figura del silencio administrativo positivo, que ha sido consagrado en la reforma [artículo 10, incisos a) y b)]⁽¹⁴⁾,

(12) Ver las consideraciones vertidas en la obra de GOROSTEGUI, Beltrán, "El Dictamen Jurídico Administrativo", El Derecho, Colección Académica, Buenos Aires, 2010, con prólogo de Pedro J. J. COVIELLO, págs. 43/44, en cuanto coincide en que el dictamen cumple una indudable función de garantía de los administrados, pero a su vez, entiendo que la previsión normativa del artículo 7°, inciso d), de la Ley —que advertimos no ha cambiado en lo sustancial con la reforma—, resulta insuficiente, pues "no es que la ley se haya excedido en garantismo, por el contrario, entendemos que pecó por defecto al otorgar garantías solo a favor de los intereses individuales, dejando de lado el interés público, como si él no requiriese de ellas. El error de la ley, entonces, es oponer los intereses públicos a los particulares, perdiendo de vista que son dos conceptos complementarios antes que antagónicos". En ese mismo sentido, CASSAGNE, Ezequiel, ha considerado "(...) el dictamen jurídico debiera ser obligatorio y previo a todo acto administrativo, con independencia de si llegare a afectar derechos o intereses de los particulares, en la medida que la función consultiva en derecho (...) no solo importa una garantía frente al administrado, sino que representa una garantía y control de legitimidad administrativa", "El Dictamen de los Servicios Jurídicos de la Administración", La Ley 15/8/2012, pág. 1, T. 2012-D, pág. 1340 y ss.; puede verse, asimismo, BEZZI, Osvaldo, "Los actos de Administración: la figura del Dictamen jurídico", Revista Derechos en Acción, Año 3 / N° 9 Primavera, pág. 148 y ss.

(13) Recientemente, Pablo GUTIÉRREZ COLANTUONO ("Silencio positivo: ¿A quiénes favorece y a quiénes no?", publicado digitalmente en Palabras del Derecho, 6/8/2024), se ha expedido observando críticamente en general la regulación del silencio en su faz positiva, y en particular, en el examen del nuevo alcance del amparo por mora. Con respecto al primero, señala que "Este debe ser utilizado de manera muy precisa ya que se encuentra en juego no tan solo el derecho o interés jurídicamente protegido (para utilizar la propia terminología de la Ley Bases, art. 27, inc. d, entre otros posibles de ser citados) de quien peticiona, sino también la satisfacción del bienestar general. De allí que no deba ser regulado de manera de automatizar la concesión de derechos por el solo transcurso del tiempo ante la inactividad estatal. Tampoco ser utilizado por fuera de la debida heterogeneidad constitucional y convencional, pues tendremos una selectividad que en nuestro criterio afecta los principios de igualdad y buena fe que deben regir en las relaciones estatales". Por cierto, la figura del silencio positivo puede ser peligrosa desde el punto de vista de la legalidad si su campo de aplicación desborda el de suplir la fiscalización o aprobación por parte de un órgano superior respecto de la decisión de una autoridad inferior, o de una autorización o aceptación y un pedido o solicitud de un derecho o interés de orden personal cuyas condiciones de ejercicio se halle exhaustivamente reglado.

(14) El Decreto 695/24 (B.O. N° 35.475, del 5/8/2024), reglamentario del Título II de la ley 27.742, con respecto al silencio administrativo en su faz positiva, a través de sus artículos 2°, 3° y 4°, establece: "La JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS dentro del plazo de QUINCE (15) días contados a partir de la entrada en vigencia del presente, debe aprobar el cronograma de implementación del silencio con sentido positivo, en el marco de procedimientos administrativos en los cuales tramite el otorgamiento de una autorización administrativa de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley N° 27.742. El silencio con sentido positivo, en el marco de procedimientos administrativos en los cuales tramite el otorgamiento de una autorización administrativa, comenzará a regir de acuerdo con las fechas previstas en el precitado cronograma y para los procedimientos que se inicien con posterioridad a las mismas. Las reparticiones de la Administración Pública centralizada y descentralizada deberán identificar y mantener actualizado el detalle de los procedimientos administrativos alcanzados por lo establecido en el párrafo anterior, en el ámbito de sus competencias. Los procedimientos administrativos regulados en normas especiales que contemplan la aplicación del silencio con efecto positivo continuarán rigiéndose por sus respectivas normas y mantendrán plena operatividad" (artículo 2°); "La JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS debe elevar al PODER EJECUTIVO NACIONAL, previo informe fundado de las áreas competentes, los supuestos específicos en los que no será de aplicación el silencio con efecto positivo contemplado en el inciso b) del artículo 10 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549, previo a su efectiva implementación" (artículo 3°); "La SECRETARÍA DE INNOVACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS debe adoptar las medidas necesarias con el fin de garantizar la implementación del silencio con sentido positivo a través de plataformas digitales, conforme lo expuesto en el artículo 3° (artículo 4°).

Además, el mismo Decreto 695/24 incorpora los artículos 65 bis, 65 ter, 65 quáter, y 65 quinqués al Reglamento de Procedimientos Administrativos 1759/72. El artículo 65 bis dispone: "A los efectos de la aplicación del inciso b) del artículo 10 de la Ley de Procedimientos Administrativos, se entenderá por autorización administrativa al acto mediante el cual la administración habilita el ejercicio de un derecho preexistente del administrado una vez verificado el cumplimiento de las condiciones para su dictado. La denominación del acto será indistinta

junto con la prescindencia del pronto despacho en relación al silencio administrativo [artículo 10, inciso a), segundo párrafo]. En tal sentido, el Estado debe actuar con prudencia, que no significa lentitud, por eso existe la garantía constitucional y convencional a un plazo razonable –también explicitada en la reforma, a través del artículo 1° bis, apartado IV–, pero acontece que la automaticidad de los plazos siempre tendrá los límites de la legalidad y no transgresión al orden público. Las llamadas resoluciones tardías, sin perjuicio de los eventuales reproches o responsabilidades disciplinarias, evidencian que el órgano no pierde la competencia decisoria, excepto en aquellos supuestos que la ley acota el ejercicio debido al tiempo como una condición de validez del acto administrativo.

Pues bien, bajo ese orden de consideraciones, de acuerdo con la concepción tradicional del derecho administrativo, a la luz de la dialéctica hegeliana, expresada en la dicotomía poder-garantías, se observa fortalecida la posición jurídica de los particulares; resultando auspicioso el otorgamiento de mayor protagonismo al ciudadano a través de los procedimientos administrativos de participación, tendientes al pertinente desplazamiento de la denominada autonomía burocrática⁽¹⁵⁾.

En tal sentido, es dable destacar las previsiones contenidas en la nueva Ley con referencia a las denominadas instancias participativas, englobando allí tanto a las audiencias públicas, las consultas públicas y a otros procedimientos que resultaran más idóneos, técnica y jurídicamente, para el logro de la mejor y más eficiente participación de los interesados y la adopción del acto de que se trate⁽¹⁶⁾.

a efectos de su calificación como autorización. El inciso b) del artículo 10 no alcanzará a los permisos, entendidos como los actos administrativos que excepcionalmente otorgan un derecho frente a una prohibición establecida por la normativa"; artículo 65 ter: "Los procedimientos administrativos para la obtención de una autorización reglada deberán tramitar íntegramente en formato digital a través de la plataforma Trámites a Distancia (TAD) o la que la repartición correspondiente utilice a tales efectos. A través de dichas plataformas se procurará la automatización del cumplimiento de las exigencias reglamentarias aplicables. En las plataformas se indicarán las condiciones necesarias para obtener la autorización, la aplicación del silencio con efecto positivo y el plazo para que el mismo se tenga por configurado. La falta de indicación de los recaudos antes indicados no impedirá la invocación del efecto positivo del silencio previsto en el inciso b) del artículo 10 de la Ley de Procedimientos Administrativos. Una vez presentado el pedido de autorización, si la autoridad competente advirtiera la falta de cumplimiento de las condiciones previstas en la normativa aplicable a los fines de su otorgamiento, deberá solicitar al requirente a que, dentro del plazo de diez (10) días, acompañe los elementos o datos faltantes que se encuentren a cargo del particular. En dicho supuesto, el plazo para resolver quedará suspendido a partir de la notificación del requerimiento efectuado y hasta tanto se dé cumplimiento a lo solicitado. La omisión de esta notificación al administrado se considerará falta grave del agente responsable. Si la solicitud de autorización fuera iniciada ante una autoridad incompetente o a través de un trámite incorrecto para su pretensión, no se computará el plazo a los efectos de la configuración del silencio con sentido positivo. De corresponder, la administración deberá remitirlo a la autoridad pertinente"; artículo 65 quáter: "Cumplido el plazo previsto en el apartado (viii) del inciso g) del artículo 1 bis de la Ley de Procedimientos Administrativos, o el que la normativa específica establezca, así como las condiciones previstas reglamentaria o normativamente para el otorgamiento de la autorización administrativa, se configurará el silencio con sentido positivo. El interesado podrá tramitar la inscripción registral, emisión del certificado o autorización correspondiente, la que será otorgada en un plazo no mayor a QUINCE (15) días. En ningún caso el acto de autorización podrá implicar excepciones o incumplimientos sobre las condiciones previstas reglamentaria o normativamente, las que serán fiscalizadas y auditadas por las autoridades competentes"; artículo 65 quinqués: "Exclusión del silencio con sentido positivo. El silencio con sentido positivo en los términos del inciso b) del artículo 10 de la Ley de Procedimientos Administrativos no resultará aplicable a los supuestos específicos que determine el PODER EJECUTIVO NACIONAL, previa solicitud de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, con informe fundado de las áreas competentes".

(15) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo - FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, T. II, Curso de Derecho Administrativo, págs. 76/77. Y la bibliografía citada en el estudio de BEZZI, Osvaldo H., "Acto y procedimiento administrativo. Las vías administrativas previas. El proceso administrativo bonaerense. Agotamiento de la vía y la regla de la demandabilidad directa", EDA, Coviello, Pedro J. J. (dir.) - febrero de 2023, especialmente en notas 42, 43, 44, 45.

(16) Toda vez que de acuerdo con los términos formulados en los artículos 1° bis, inciso i), y 8° bis, incorporados por la nueva norma, permite incluso sustituir el mecanismo legal establecido, deberá tenerse presente los criterios propuestos para resolver eventuales conflictos normativos. En tal sentido, cabe indagar si se aplica el criterio cronológico desplazando la prevalencia de la ley especial, o bien, la ley general pierde vigencia parcialmente en tales supuestos. También es dable recordar la interpretación de Agustín Gordillo, que concibió la audiencia pública como un requisito o garantía de naturaleza constitucional ("Tratado de Derecho Administrativo", T. II, Fundación de Derecho Administrativo, Bs. As., 2014, pág. 265. La reglamentación deberá tener en cuenta, además, las previsiones del Decreto 1172/03.

Hay que ponderar que la reforma ha efectuado una transformación significativa, no obstante que, como tal, estuvo condicionada al diseño de la Ley 19.549, norma por cierto, cuyo contenido jurídico debe ser altamente valorado, más allá de algunas observaciones que a su respecto la doctrina autorizada había señalado.

Cabe decir que el contenido normativo antecedente ha operado como guía de estudio de la reforma, pues a lo largo de su evolución, el derecho administrativo ha nutrido a sus grandes instituciones de grandes principios, tan significativos para el Estado de Derecho como es la interdicción de la arbitrariedad del poder, o la garantía innominada de razonabilidad, y la recta satisfacción de los intereses colectivos. Dicho de otro modo, tales principios convergen en sus grandes instituciones configurando la médula de la estructura jurídica misma.

Con beneplácito el Profesor Héctor Mairal y Enrique Veramendi⁽¹⁷⁾, recientemente se han expedido acerca de los cambios producidos por la norma, y uno de ellos alude al acto administrativo viciado de nulidad absoluta y los fugaces plazos de impugnación. En este último aspecto cuadra discriminar entre la revisión de oficio de un acto de contenido favorable de aquella referida a un acto de gravamen, pues estimamos con duda el alcance de la revisión –a instancia de parte–, en el último caso cuando el acto haya adquirido estado de firmeza, ya que con respecto a una desestimatoria de una denuncia de ilegitimidad, no surge prescripción normativa en el supuesto de un acto administrativo en el que se alegue fundadamente un vicio de nulidad absoluta⁽¹⁸⁾, y en tal sentido los plazos de los recursos administrativos no desplazarían a los de prescripción; salvo el supuesto previsto en el artículo 25, inciso d), segundo párrafo, última parte, que contempla el planteo como defensa de nulidades dentro del plazo de prescripción. No obstante ponderar positivamente la garantía que significan los recaudos atinentes a la validez de la notificación y el generoso plazo de caducidad que se consagran con la reciente reforma. Con respecto al plazo de prescripción para declarar judicialmente la nulidad de un acto administrativo –diez (10) años en caso de nulidad absoluta, y de dos (2) en la nulidad relativa–, desde notificado el acto, estimamos orientado, principalmente, como un límite legal a la revocación por razones de ilegitimidad de actos de contenido favorable, particularmente, respecto a la eventual acción de nulidad que procura promover el Estado o sus entes, de acuerdo al juego armónico de los artículos 22 y 27 según ley 27.742⁽¹⁹⁾. Ahora bien, en el estudio de Mairal-Veramendi, se puntualiza que la nueva regulación permitiría, en ciertos casos, la iniciación de la pretensión indemnizatoria con posterioridad a la declaración judicial de nulidad, vigente el pertinente plazo de prescripción⁽²⁰⁾.

(17) MAIRAL, Héctor A. - VERAMENDI, Enrique V., "La reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos", op. cit.

(18) Oportunamente MAIRAL, Héctor A., destacó el criterio jurisprudencial del fallo C.N.CONT.ADM.FED. Sala III, septiembre 1-1081, "Giménez Voga Clara c/ CONFER", en el cual, en lo pertinente, se resolviera: "(...) Todo acto administrativo expreso debe ser impugnado, cualquiera fuese el vicio que a su respecto se alegare, dentro de los plazos previstos por el art. 25 de la Ley 19.549, modificada por la Ley 21.686. En efecto: (...) pese a que la ley distingue entre actos administrativos 'nulos de nulidad absoluta e insanable' y actos 'anulables' (Título III), cuando determina los plazos dentro de los cuales pueden impugnarse judicialmente (Título IV), no efectúa distinción o salvedad alguna sobre el particular". Ver "Los meros pronunciamientos administrativos", en CASSAGNE, Juan Carlos (dir.), "Derecho Administrativo", obra colectiva en Homenaje al Profesor Miguel S. Marienhoff, Editorial Abeledo Perrot, 1998.

(19) Sobre la prescripción ver los medulosos estudios de ABERATURY, Pedro, "La prescripción de la acción para impugnar el acto administrativo", RDA 2013-87, pág. 719; y LAPLACETTE, Carlos J., "Constitución nacional e imprescriptibilidad de la acción de nulidad de actos administrativos", La Ley 911-2017, pág. 1.

(20) Cabe puntualizar que, en el derecho francés, Vedel destaca un supuesto de autonomía entre la ilegalidad de un acto (recurso pro exceso de poder) y "la teoría de la responsabilidad por falta" que desemboca en una acción de daños y perjuicios (...). También expresa la posibilidad de "entablar primero la anulación y, una vez declarada la ilegalidad, pedir la reparación"; a su vez, la excepción de ilegalidad es perpetua respecto de los actos reglamentarios; ahora bien, debe ponderarse que la acción de daños no puede reactivar la pretensión de recurso por exceso de poder, sino una acción de daños basada en la falta cometida en perjuicio de un funcionario ilegalmente revocado. Ver VEDEL Georges, "Derecho Administrativo", traducción de la 6ta. edición francesa por Juan Rincón Jurado, Ed. Aguilar, Madrid, 1980, págs. 260/263, y 306/308. (El Prof. Cassagne había hecho referencia a esta compleja temática en el derecho francés. Ver su estudio "El plazo de caducidad del art. 25 de la ley 19.549 y su inaplicabilidad a los actos unilaterales vinculados a los contratos administrativos", ED 118-1986, pág. 377 y ss.).

II. Breves referencias a la importancia de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19.549

Como aspecto preliminar, cabe puntualizar la trascendencia institucional que el procedimiento administrativo y el régimen jurídico del acto revisten en nuestro sistema de derecho público. Como bien se ha dicho, las leyes de procedimiento administrativo representan una codificación parcial de una institución central del derecho administrativo como lo es el acto⁽²¹⁾.

En tal orden de ideas, en la Argentina la concepción sobre el procedimiento administrativo, se enraíza en el modelo que en su época postuló Adolfo Merkl⁽²²⁾, quien construyó una teoría general de procedimiento aplicable a todas las funciones del Estado, que coronara en Austria con las leyes de procedimientos de 1925⁽²³⁾, y que ha tenido como fruto una de las leyes de mayor rigor técnico como ha sido la ley española de procedimiento administrativo de 1958.

En tal sentido, teniendo en consideración las reformas incorporadas por la Ley 27.742, que ha introducido regulaciones en el binomio procedimiento-acto, nutriendo con principios generales del derecho el contenido procedimental de la Ley 19.549, y en el régimen jurídico del acto administrativo, cabe destacar la relevancia que le ha asignado Juan Carlos Cassagne a los principios generales del derecho en el campo del derecho administrativo a lo largo de su producción científica, valiosos aportes que sin duda han informado y revitalizado, en dicho aspecto, a la reciente reforma⁽²⁴⁾.

Ahora bien, la Ley 19.549 ha significado una nueva etapa en la evolución del derecho administrativo argentino⁽²⁵⁾, no obstante ser objeto de algunas modificaciones a través de sus 52 años de vigencia –quizás la más innovadora ha sido la incorporación de aspectos tecnológi-

cos por vía reglamentaria⁽²⁶⁾, se percibía la necesidad de adaptarla a las normas superiores de nuestra jurisdicción –de naturaleza constitucional y convencional⁽²⁷⁾, a las concepciones doctrinarias y jurisprudenciales que se fueron acuñando a lo largo del tiempo, y a otras innovaciones tecnológicas. Desde una concepción ordinalista, los principios generales producen transformaciones y cambios en los ordenamientos jurídicos⁽²⁸⁾. Como ha dicho Garrido Falla, las grandes leyes son obra directa o indirectamente, de la doctrina, pero puede acontecer que, con el paso del tiempo, el derecho codificado se divorcie de la realidad⁽²⁹⁾.

(26) En efecto, como antecedentes significativos, deben señalarse algunas modificaciones previas a las introducidas por la Ley 27.742 y su Decreto 695/2024, que se efectuaron a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos y su Decreto Reglamentario 1759/1972. En tal sentido, consideramos los cambios operados a través de las Leyes 21.686 (arts. 1º, 9º, 15, 17, 25, 28, 30 y 32) y 25.344 de Emergencia Económico-Financiera (arts. 30, 31 y 32 de la LNPA, norma que ha sido considerada regresiva, en cuanto a su alcance al artículo 31 de la LNPA); Decreto 1023/2001 (último párrafo del artículo 7º de la LNP, objeto de polémicas, al determinar la aplicación directa, sustituyendo la analógica de la Ley a los contratos administrativos, y la intensidad de determinadas prerrogativas). No obstante ello, ver el exhaustivo análisis efectuado en el estudio de ORTIZ DE ZARATE, Mariana - DIEZ, Horacio P., "Perfiles de la contratación administrativa a la luz del Decreto 1023/2001", en RDA 2003-49; y el estudio de CARDACI MÉNDEZ, Ariel, "Las Prerrogativas Estatales en los Contratos Administrativos, con Especial Referencia al Contrato de Participación Público-Privada", en RDA 119, septiembre/octubre 2018, pág. 873 y ss.

Con referencia al alcance de la reforma al artículo 31 de la LNPA mediante la Ley 25.344, DE LA RIVA, Ignacio M. y PERRINO, Pablo Esteban, con motivo del comentario a la sentencia de la CSJN del 11/2/2014, en autos "Biosystems S.A. c. Estado Nacional - Ministerio de Salud - Hospital Posadas s/ contrato administrativo"; han señalado "(...) los cambios introducidos a la LNPA hacia fines del año 2000 con ocasión de sancionarse la ley 25.344 estuvieron inspirados en un claro propósito de limitar el acceso a la justicia de los administrados; en el caso particular que nos ocupa, a través de un acortamiento del lapso temporal para accionar contra el rechazo por silencio del reclamo administrativo previo. (...) Es justo admitir que la construcción interpretativa volcada al dictamen de la Procuración General permite arribar a un resultado a primera vista satisfactorio frente a una norma (el art. 31, LNPA) cuya redacción y contexto de gestación parecen sugerir un propósito contrario al que arroja tal interpretación. El recurso a una mirada comprensiva de otras disposiciones del régimen demuestra, así, ser de utilidad para salirse del ajustado corsé del precepto bajo análisis, y permite extraer de este último la siguiente regla: frente al rechazo expreso rige el plazo de caducidad; mientras que para el ficto, solo el de prescripción"; en el trabajo "La Corte Suprema ratifica la inoperancia del plazo de caducidad ante el silencio administrativo frente al reclamo previo", EDA [2014] - (31/7/2014, nro 13.536). En tal dirección se orienta la reforma introducida por el artículo 50 de la Ley 27.742, al artículo 31 de la Ley 19.549.

Finalmente, reviste una relevancia especial el Decreto 891/2017 –que aprueba las buenas prácticas en materia de simplificación administrativa– y el Decreto 984/2017 que aprobó un texto ordenado del Reglamento de Procedimientos Administrativos 1759/72, incorporando en las normas de procedimientos administrativos el fenómeno de la modernización y la simplificación administrativas, con la implementación de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (sustituyendo los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 33, 38, 41, 46, 58, 60, 90, 92, 96, 100, 101 y 105 del Reglamento de Procedimientos Administrativos 1759/72; e incorporando al mismo los artículos 107, 108, 109 y 110). De esta forma, el mismo Decreto 984/2017, en su artículo 4º, estableció que las autoridades administrativas, actuarán de acuerdo con los principios de sencillez y eficacia, procurando la simplificación de los trámites, y facilitando el acceso de los ciudadanos a la administración a través de procedimientos directos y simples por medios electrónicos.

Véase al respecto, el análisis sobre estas últimas novedades efectuado por PERRINO, Pablo E., "Las reformas al procedimiento administrativo nacional. Simplificación administrativa y reducción de cargas a los administrados", en La Ley 2018-A, pág. 1094 y ss., quien subraya: "(...) lo que se busca con estos planes y programas de reforma es la mejora del funcionamiento de la Administración Pública, entendida como entidad servicial, a la que se quiere despojar de antiguos componentes burocráticos para depurar sus instrumentos de actuación y potenciar y mejorar sus técnicas de gestión a fin de ejercer más eficaz y eficientemente las tareas que le atribuye el ordenamiento jurídico. De tal modo, se trata de generar una nueva cultura en la función administrativa fundada en un conjunto de valores y pautas de comportamiento que tiene como centro a la persona y la correlativa servicialidad de la Administración Pública".

(27) CANDA, Fabián O., "Principios convencionales del procedimiento administrativo. El principio de tutela administrativa efectiva. Creación y evolución en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Recepción en la jurisprudencia de la Corte Suprema Nacional", en ED 265, 7/10/2015; en el citado estudio se aborda la extensión al procedimiento administrativo de los principios convencionales.

(28) Como se expresa en la obra de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, las normas pueden ser las mismas, pero si cambian los principios, cambia el ordenamiento en su conjunto, si cambian las normas y los principios son los mismos o permanecen, el ordenamiento jurídico permanece; "Curso de Derecho Administrativo", op. cit., 8va. edición, Madrid, 1997, Civitas S.A. - V. I, pág. 60.

(29) GARRIDO FALLA, Fernando, en el prólogo de la obra de Juan Alfonso Santamaría Pastor, "La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. Contribución a una teoría de la ineficacia en el Derecho Público", Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1972, pág. 20.

(21) MEYER, Hans, "El procedimiento administrativo en la República Federal de Alemania", en obra colectiva "El procedimiento administrativo en el derecho comparado", Javier BARNES VÁZQUEZ (coord.), Madrid, 1993, Editorial Civitas S.A.-Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, págs. 285/86.

(22) MERKL, Adolfo, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editora Nacional S.A., México, 1980, pág. 279; en la construcción del jurista austríaco el procedimiento representa una categoría general o matriz, aplicable a las tres funciones del Estado; sus ideas gravitaron en la doctrina de Bartolomé A. Fiorini (por ejemplo, en la sistematización de los procesos estatales y en el principio de juridicidad, si bien con un alcance distinto, como ha precisado Juan Carlos CASSAGNE); asimismo la construcción de Merkl se destaca en la obra de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, "Curso de Derecho Administrativo", T. I, La Ley Civitas S.A., Madrid, 2006, pág. 565.

(23) SCHÄFFER, Heiz, "El procedimiento administrativo austríaco: evolución, estado actual y perspectivas de futuro", publicado en la obra colectiva "El procedimiento administrativo en el derecho comparado", op. cit., pág. 405 y ss.; y del mismo autor, "El procedimiento administrativo en Austria. Origen, desarrollo actual y efectos expansivos de la codificación austríaca de 1925", publicado en Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, 4824, N° 9, Madrid, 2005, págs. 423/459.

(24) CASSAGNE, Juan Carlos, "Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1988, en donde ya advertía "La importancia que traduce, en el mundo actual, la función de garantía que cabe exigir a la Administración Pública, a través de la observancia de los Principios Generales del Derecho, es algo que todavía no ha hecho carne aún totalmente en la jurisprudencia, no obstante la existencia de significativos precedentes que permiten vaticinar un desarrollo mayor en el futuro, con el objeto de que, en las relaciones que se traban con los particulares, aquellos principios cobren la vigencia que merecen como pilares insustituibles del ordenamiento jurídico, y para que esas vinculaciones se planteen y formalicen en un plano más justo y, en definitiva, más humano", págs. 9/10. Su estudio "El neoconstitucionalismo y su proyección al acto administrativo", RDA 2013-87, 757. Asimismo, su obra "El Principio de Legalidad y el Control Judicial de la Discrecionalidad Administrativa", prólogo de Jesús González Pérez, Marcial Pons, Madrid, 2009; "Derecho Administrativo y Derecho Público General. Estudios y Semblanzas", Editorial B de F, Montevideo - Bs. As., 2020, pág. 255 y ss.

(25) CASSAGNE, Juan Carlos, "Trascendencia y Contenido de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos", Diario Jurídico La Ley del jueves 10/8/2000 (La Ley 2000-D, 1175), quien destacara: "(...) No se puede desconocer que la LNPA abrió una nueva etapa en la evolución del derecho administrativo argentino el cual, a partir de ella, ha tenido un desarrollo doctrinario jurisprudencial que lo ha colocado en línea con los sistemas más avanzados del derecho comparado. Puede decirse, en suma, que aun con sus imperfecciones, la LNPA ha cumplido ciertamente la función de juridizar la actividad administrativa proveyendo a los particulares de los instrumentos garantísticos indispensables para afrontar la defensa de sus derechos frente a los actos lesivos de los poderes públicos. Y tal como apuntamos al sancionarse la LNPA ella ha contribuido, en fin, a que la actividad estatal quede acotada en un marco entre la legalidad y la eficacia, brindando la previsibilidad que reclama la seguridad jurídica regir para las relaciones entre los particulares y el Estado".

Esto es lo que procura la Ley 27.742, pues de tal modo, se busca evitar que *el derecho administrativo existente en cada momento sea el adecuado a una situación histórica siempre superada*⁽³⁰⁾.

Por cierto, hay que destacar que más allá de las observaciones críticas que se efectuaron en la doctrina⁽³¹⁾ respecto del texto de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, la misma significó un avance para la Ciencia del Derecho administrativo, en una época⁽³²⁾ en la que debe ser altamente valorado el aporte en pos de la juridicidad del poder público⁽³³⁾.

Ahora bien, cabe destacar, como se ha considerado por el Profesor Coviello, uno de los méritos de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos ha sido el haber receptado el *“debido proceso adjetivo”* en el procedimiento administrativo, en el artículo 1º, inciso f), en estos términos: *“Bajo la influencia de Linares, se enraza en nuestra mejor tradición jurídica, tomada del modelo constitucional norteamericano. Pero nuestro país amalgamó la doctrina constitucional norteamericana con las instituciones administrativas europeas, y con eficacia lo hizo”*⁽³⁴⁾. Por su parte, Bartolomé A. Fiorini sostuvo sobre el citado artículo de la Ley de Procedimientos Administrativos, que forma parte del bloque de los derechos humanos⁽³⁵⁾.

Se observa que la reforma ha desplazado una terminología que posee una gran tradición en el derecho público argentino, especialmente constitucional y administrativo, por la de tutela administrativa efectiva, si bien explicitando a través de esta categoría jurídica una amplitud garantística mayor, que surge de nuestro ordenamiento constitucional y convencional contemporáneo, otorgando una dinámica connatural a esos principios que ahora se ven positivizados.

Estas previsiones normativas, en especial las referidas a la garantía del debido procedimiento, adjetivo y sustantivo –tutela administrativa efectiva en la concepción normativa actual–, y el diseño sobre los elementos del acto, han cumplido además una función pedagógica significativa, como guía de las garantías de las personas, y de los operadores jurídicos de las administraciones públicas en pos de la juridicidad de la actuación administrativa, y como cauce adecuado para el ejercicio de las potesta-

des administrativas. Como ha dicho Rodolfo C. Barra, el legislador argentino de la Ley de Procedimientos Administrativos, bajo la inspiración de Marienhoff *“...tuvo el gran acierto de expresar la estructura esencial del acto administrativo al enumerar sus elementos y explicar la característica y sentido principal de cada uno de ellos”*⁽³⁶⁾.

III. Algunas reformas introducidas a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos por la Ley 27.742, de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos

III.1. *Ámbito de aplicación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos reformada*⁽³⁷⁾

Uno de los cambios que traducen mayor trascendencia es el del ámbito de aplicación de la ley, pues lo reafirma y amplía –salvo en la órbita de las empresas y sociedades estales–, hacia sectores que, reconocidos por la doctrina y la jurisprudencia, no hallaban recepción en la normativa.

El estudio de las funciones estatales en el marco de la división de poderes y las normas constitucionales –que incluso ha dado lugar a que se apelara al concepto de ley material y de actos administrativos con forma de ley–, originó distintos criterios para la respectiva definición de cada función. Un tema, por cierto, que ha agotado las energías intelectuales; en tal sentido, en el caso de la función administrativa derivó en que importante doctrina adoptara fórmulas negativas y residuales, y criterios mixtos, así se ha dicho que *“La administración es aquella actividad del Estado que no es legislación ni justicia”* (G. Jellinek, Otto Mayer)⁽³⁸⁾. Por su lado, Massimo Giannini, admitiendo la complejidad en la *búsqueda* de la función administrativa, sostuvo que una caracterización objetiva de la función administrativa no existe⁽³⁹⁾.

En este orden de consideraciones, partiendo de distintos criterios clasificatorios y la evolución de la doctrina argentina sobre las funciones estatales en general, y la

(36) BARRA, Rodolfo Carlos, *“Derecho Administrativo”*, Ed. Astrea RAP, 2018, pág. 60.

(37) El artículo 1º de la Ley 19.549, reformado, preceptúa: *Ámbito de aplicación.* a) Las disposiciones de esta ley se aplicarán directamente a: (i) La Administración Pública nacional centralizada y descentralizada, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes especiales; (ii) Los órganos del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público de la Nación, cuando ejerzan actividad materialmente administrativa. b) También se aplicarán, en forma supletoria los títulos I, II y III a: (i) 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) Los procedimientos administrativos regidos por leyes especiales que se desarrollen ante los órganos y entes indicados en los sub-incisos (i) y (ii) del inciso a) precedente. c) 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 c), así como el Banco de la Nación Argentina y cualquier otra entidad financiera o bancaria de titularidad del Estado nacional, se regirán en sus relaciones con terceros por el derecho privado. El Jefe de Gabinete de Ministros, previo dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación, podrá, a petición del interesado, someter la controversia al ámbito del derecho público siempre que, para la solución del caso, conforme con el derecho en juego, resulte relevante la aplicación de una norma o principio de derecho público. d) La presente ley será 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.

(38) Ver también a Adolfo MERKL, *“Teoría General del Derecho Administrativo”*, Editora Nacional S.A., México, 1980, pág. 13. Ver MAYER, Otto, *“Derecho Administrativo Alemán”*, T. I, parte general, segunda edición, Depalma, Buenos Aires, 1982, traducción del original francés por Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, pág. 10 y nota 12. Pueden verse las consideraciones de Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *“Fundamento de derecho administrativo”*, V. I, Editorial Centro de Estudios Ramón Areses S.A., Madrid, 1991, págs. 37/39.

(39) GIANNINI, Massimo S., *“Diritto Amministrativo”*, Volume Primo, Seconda Edizione, Dott. A. Giuffrè Editore, S. p A., Milano, 1988, pág. 86; *“Derecho Administrativo”*, Instituto Nacional de Administración Pública, V. I, Trad. Luis Ortega, Madrid, 1991, pág. 108; y en su estudio, *“Premisas sociológicas e históricas del derecho administrativo”*, Instituto Nacional de Administración Pública, traducción de M. Baena Balcázar y J.M. García Madarías, Madrid, 1980, en donde aborda la teoría formal-sustancial y la administración como poder ejecutivo, págs. 62/64. El maestro Giannini advirtió que la propia actividad administrativa del Estado contemporáneo y de los entes público y privados, auxiliares e independientes, *“no posee ni siquiera unidad, sino que se fracciona en un número notable de funciones cada una de las cuales tiene caracteres jurídicos que la individualizan y, otras tienen caracteres técnicos propios”*, citado *ut supra*, *“Derecho administrativo”*, V. I, pág. 109.

(30) SANTAMARÍA PASTOR, *“Fundamentos de Derecho Administrativo”*, Volumen I, Ed. Centro de Estudios Ramón Areses, S.A., pág. 62.

(31) Por ejemplo, en estudios de Agustín GORDILLO y Héctor MAIRAL, quienes entre otras consideraciones, habían observado el problema de la aplicación del plazo de caducidad a la eventual nulidad absoluta, la excesiva heterogeneidad cuantitativa de los elementos del acto administrativo, la falta de correspondencia entre los elementos y los vicios del acto, y la previsión normativa acerca de la ejecutoriedad (véase Gordillo, Agustín, *“Tratado de Derecho Administrativo”*, prólogo de Jorge A. Sáenz, T. 3, novena edición, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2007, Cap. VIII-2/3; Mairal, Héctor A. *“Los Vicios del Acto Administrativo y su recepción por la jurisprudencia”*, La Ley 1989-C, 1014).

(32) Puede verse una nota publicada en el Diario El Día de la Plata, BEZZI, Osvaldo H., *“¿De qué hablamos cuando aludimos al Estado de Derecho?”*, de fecha 30 de noviembre de 2019, inspirado en conceptos expuestos por Garrido Falla, hemos hecho referencia a leyes que podrían ser propias de un Estado de Derecho que se han dictado por gobiernos de facto o durante una dictadura; por cierto que el Estado de Derecho debe ser democrático y social, pero en España aun durante la dictadura de Franco una notable escuela del derecho administrativo aportó con su doctrina la elaboración de leyes en cierto modo propias de un Estado de Derecho sin que ello signifique legitimación del gobierno de facto o dictadura alguna; Fernando GARRIDO FALLA, *“Democracia y Estado de Derecho: sometimiento efectivo de todos los poderes a la ley”*, RAP, Madrid, 1992.

(33) En tal sentido, es dable poner de relieve el importante aporte de la Comisión Redactora de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo integrada por los Doctores Adalberto E. Cozzi, Héctor Jorge Escola y Carlos A. Young; así como el de la doctrina; en tal sentido, la gravitación de la obra del Profesor Marienhoff, entre otros eminentes juristas. Asimismo el antecedente del Decreto-Ley 7647/70 de procedimientos administrativos bonaerense, norma esta que inaugura el advenimiento del moderno derecho administrativo procedimental; con justicia se ha considerado autor del texto de dicha ley a Osvaldo Máximo Bezzi (reconocido por los Profesores Julio R. Comadira, Carlos A. Botassi y Tomás Hutchinson), quien además había tenido participación activa en la redacción del Anteproyecto elaborado bajo la dirección del maestro Fiorini en 1961, en el entonces Instituto de Derecho Político, Constitucional y Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP; los aportes de Agustín Gordillo y Juan Francisco Linares, y la jurisprudencia administrativa de la Procuración del Tesoro de la Nación.

(34) COVIELLO, Pedro J. J., *“El debido procedimiento adjetivo y el procedimiento administrativo”*, en AA. VV., *“Cuestiones de Procedimiento Administrativo”*, pág. 587 y ss.

(35) FIORINI, Bartolomé A., *“Derecho Administrativo”*, Abeledo-Perrot, 1976, T. I, págs. 511/512; BEZZI, Osvaldo H., *“Acto y procedimiento administrativo...”*, op. cit.

administrativa en particular, que extiende la regulación por el derecho administrativo a determinadas actividades de los demás poderes y órganos estatales⁽⁴⁰⁾, la reforma

(40) CASSAGNE, Juan Carlos, "El acto administrativo. Teoría y régimen jurídico", 4ta edición actualizada, La Ley Thomson Reuters, colaborador Juan Carlos SANGUINETTI, 2021, pág. 16 y ss. MARIENHOFF, Miguel S., al referirse a la Administración Pública, considera desde un punto de vista materia u objetivo, con total prescindencia de la índole del órgano o del agente productor del acto, y la caracteriza "(...) como la actividad permanente, concreta y práctica, del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran", "Tratado de Derecho Administrativo", T. I, segunda edición actualizada, prólogo del Dr. Benjamín VILLEGAS BASAVILBASO, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1977, págs. 41/58. En cambio, en el derecho administrativo europeo, por ejemplo en el español, ha predominado una concepción subjetiva de la administración y del derecho administrativo, como surge de la obra de los dos grandes protagonistas del derecho administrativo español a partir de la segunda mitad del siglo XX (Garrido Falla y García de Enterría), aun reconociendo actividades análogas o un paralelismo técnico en la actividad de los otros dos poderes (el último maestro citado desarrolló su famosa teoría estatutaria del Derecho Administrativo –el derecho de las administraciones públicas como sujeto–; en "Curso de Derecho Administrativo", V. I con Tomás Ramón Fernández, 8va. ed. Editorial Civitas S.A., Madrid, 2006, especialmente Capítulo 1). Ahora bien, no obstante el replanteamiento que oportunamente efectuara Garrido Falla, dicho maestro ha considerado que las actuaciones administrativas de los poderes legislativo y judicial son mediales e instrumentales con respecto a la función constitucional que les está atribuida, que aunque estén sometidos al régimen administrativo, siendo impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, dicha actividad no tiene como finalidad la tutela inmediata del interés público, no constituyendo un contenido clave del derecho administrativo (ver Garrido Falla, Fernando, "Tratado de Derecho administrativo", volumen 1, 10ma. edic., 1987, Editorial Tecnos, Madrid, págs. 38 y ss., 41 y ss., y especialmente nota 24); sin embargo, en su nueva definición de derecho administrativo reconoce a la función administrativa como objeto del derecho administrativo, en estos términos: "Aquella parte del Derecho público que regula la organización y el funcionamiento del Poder Ejecutivo y sus relaciones con los administrados, así como la función administrativa de los diversos Poderes y Órganos constitucionales del Estado". "Tratado de Derecho administrativo", op. cit., Capítulo V, pág. 112; puede verse la referencia a la reforma legislativa llevada a cabo en España, cuya comisión integrara Fernando Garrido Falla, Eduardo García de Enterría, Jesús González Pérez, y dos magistrados, extendiéndose los límites de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, desbordando la concepción subjetiva primigenia en relación con los actos de los diversos poderes y órganos del estado, en el estudio, de BEZZI, Ana María - BEZZI, Osvaldo H.-BEZZI, Osvaldo M., "El cambio de jurisprudencia de la Suprema Corte de Buenos Aires sobre los requisitos de admisibilidad de la demanda contencioso administrativa", publicado en la Ley 1987-D, pág. 102. Por su lado, SANTAMARÍA PASTOR ha ponderado esta problemática sobre la organización interna, régimen de personal, de sus bienes y de sus contratos y la tendencia de que el derecho administrativo se ocupe de la misma, pues las regulaciones específicas se inspiran en el ordenamiento administrativo; no obstante ello, sostiene que el objetivo primordial del derecho administrativo parte de la concepción orgánica de la Administración Pública (ver "Fundamentos de Derecho Administrativo", Volumen I, 1991, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A. págs. 39/40). Como se ha destacado oportunamente por CASSAGNE, otra dirección se desprende en la obra de Santiago Muñoz Machado, jurista que al conceptualizar al derecho administrativo, como una rama que regula la organización y actividad de la Administración Pública principalmente, pondera "todos los demás órganos del Estado ejercen actividades materialmente administrativas y utilizan al Derecho Administrativo a su servicio y no el Derecho Privado", en "Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General", T. I, Thomson Civitas, 2003, Madrid, págs. 59/60. Carlos F. BALBÍN, quien aborda con detenimiento las distintas concepciones sobre las funciones estatales y efectúa un examen crítico desde un orden metodológico, la necesidad de homogeneidad de objeto, sostiene que lo relevante es si el régimen jurídico aplicable respeta los principio y garantías constitucionales; finalmente su construcción corona sobre la base de un criterio de las funciones de base subjetiva, si bien condicionado en el ámbito del Poder Legislativo y del Judicial, por el estadio de desarrollo del Derecho Parlamentario y Judicial, con reenvíos al derecho administrativo y aplicación subsidiaria del mismo. Ahora bien, como él advierte, el Derecho Parlamentario y Judicial tiene un escaso desarrollo, por lo que no reglamenta una materia de modo amplio y global, y las regulaciones sobre personal y contrataciones se inspiran en el régimen administrativo o remiten al mismo (ver su obra, "Tratado de Derecho Administrativo", T. I, La Ley, 2011, pág. 176 y ss.); por su lado, Fernando Raúl GARCÍA PULLÉS, sostiene "una actividad administrativa del Poder Judicial o del Poder Legislativo, debería ser disciplinada por las leyes y los principios que regulan los actos administrativos, y sometida al mismo control de legalidad que éstos", en Lecciones de Derecho Administrativo, segunda edición actualizada y ampliada, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2020, pág. 48. Hay que destacar, como se puntualiza por GIANNINI, que en el ámbito de las actividades internas de los poderes Legislativo y Judicial existen actividades que no se serían "administrativas", según su opinión (por ejemplo, la policía de las audiencias, la formación del orden del día, las interpelaciones, las investigaciones, el pedido de informes, normas de aprobación del balance presupuestario, entre otras), "Derecho administrativo", op. cit., pág. 105. Ver, asimismo, la conocida construcción de Agustín GORDILLO, en "Tratado de Derecho administrativo", T. I, Parte General, 10ma. edición, Fundación de Derecho Administrativo, 2009, Prólogo de Jorge A. Sáenz., Capítulo IX. Es dable puntualizar que Agustín Gordillo consideró que el objeto del derecho administrativo es "el ejercicio de la función administrativa", concepción de gran gravitación en el derecho

ha incorporado normativamente el ejercicio de la actividad materialmente administrativa de los poderes estatales como contenido del derecho administrativo ("órganos del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público de la Nación, cuando ejerzan actividad materialmente administrativa"⁽⁴¹⁾), además de extenderlo a las personas públicas no estatales y privadas en ejercicio de unas potestades públicas delegadas por leyes nacionales, distinguiendo entre su aplicación directa y subsidiaria. Es-timamos que, con respecto a las personas públicas no estatales y los particulares en ejercicio de una competencia delegada, tal ejercicio debe primordialmente orientarse al cumplimiento de garantías protectorias. En tal sentido, procedería la aplicación directa de los principios plasmados en las normas de procedimiento administrativo, y no en cuanto a reconocer amplias prerrogativas a favor de aquellos sujetos⁽⁴²⁾.

A su vez, la Ley 27.742 excluye de su ámbito de aplicación a las empresas y formas societarias estatales consideradas parte del sector público por la Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas Control⁽⁴³⁾, en su artículo 8º, inciso b)⁽⁴⁴⁾; y otros entes, como, por ejemplo,

administrativo procedimental de varias provincias (op. cit., Capítulo XV); y en su obra "Tratado de Derecho administrativo y Obras Selectas", T. 2, 1ra. edición - Dirección Marcelo Bruno dos Santos, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2014, Capítulo IX-7/8; HUTCHINSON, Tomás, "El Derecho administrativo y la función administrativa, en temas de Derecho Administrativo en honor al Prof. Doctor Agustín A. Gordillo", Librería Editora Platense, Carlos A. BOTASSI (dir.), La Plata, 2003, pág. 53 y ss.; COMADIRA, Julio R., "Procedimientos administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, anotada y comentada", con Laura MONTI, colaboradora, La Ley, T. I, 2002, págs. 38/40. Asimismo, véase el estudio de Fernando Gabriel COMADIRA, "Apuntes sobre la función administrativa y los criterios para delimitarla" (Diario ED Administrativo del 8/6/2016, serie especial, en Jornadas el Estado Constitucional de Derecho y el Derecho Administrativo, en Homenaje al Prof. Julio R. Comadira, a 25 años del MDA-Universidad Austral, Buenos Aires, 8, 9, y 10 de junio de 2016). Por su lado, José María BOQUERA OLIVER, "Derecho Administrativo", Civitas, 9na. edición actualizada, cap. III, aborda las distintas concepciones del Derecho Administrativo. Cabe destacar concepciones procedimentales de la función administrativa con distinto alcance, en la construcción de Rodolfo C. BARRA, y en Italia con alcance limitado a la función administrativa por BENVENUTTI; ver el estudio de Alberto B. BIANCHI, "Anotaciones sobre los Conceptos de Administración Pública y Función Administrativa", ED, T. 129, pág. 267 y ss.

(41) En realidad, hay una mirada de entes públicos y órganos denominados extrapoderes, personas que el legislador califica como personas públicas no estatales, por ejemplo, los consorcios portuarios, en cuya actuación el derecho administrativo ha de tenerlos como objeto de estudio y de regulación en lo pertinente.

(42) Esta dirección es sostenida en la doctrina de Agustín Gordillo, T. 3, op. cit., Cap. I-15. Por su lado, Guido S. TAWIL ha considerado que las personas públicas no estatales, pueden en ocasiones emitir actos regulados por el Derecho Público, aunque no configuren típicos actos administrativos, y que los actos emitidos por terceros como consecuencia de una encomienda legal, podrán ser regulados por aquel Derecho, y sometidos a un régimen estatal, pero no serán estatales ni administrativos, en la obra colectiva "Acto administrativo", Cátedra de derecho administrativo, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012, Cap. IX, "El concepto de acto administrativo", págs. 141/142. Ha dicho Santamaría Pastor que los Colegios y las Cajas profesionales son organizaciones privadas, que solo se remiten al derecho administrativo en cuanto se entiende que ejercen competencias públicas por delegación, "Fundamentos de Derecho Administrativo", op. cit., págs. 46/47.

(43) Con referencia a dicha exclusión, se trata de un tema que ha originado debates en la doctrina y jurisprudencia disímil, que la CSJN había logrado, de alguna manera, uniformar. En tal sentido, BIANCHI, Alberto B., "Anotaciones sobre los Conceptos de Administración Pública y Función Administrativa", ED, T. 129, pág. 267, comentando el fallo de la CSJN "La Buenos Aires Compañía de Seguros S.A. c/ Petroquímica Bahía Blanca S.A." (Sent. del 12/5/1988), sostuvo "(...) es importante señalar que, aun cuando ciertos entes que si bien perteneciendo a la Administración Pública se encuentran eximidos sin embargo de la aplicación de la ley de procedimientos administrativos, no están relevados por ello del cumplimiento de ciertos principios jurídicos elementales especialmente vinculados con el debido proceso y por ende de rango constitucional y que son por tal motivo de estricta observancia, independientemente del hecho de que tal o cual ley que los haya normativizado que no les resulte aplicable. (...) Allí donde haya un órgano que aun pretendiendo cobijarse bajo el derecho privado posea patrimonio estatal, ejerza prerrogativas de poder público, habrá administración, lo que la distingue de los entes privados, es que persigue el bien común (...) El fin puede en ocasiones no advertirse, pues puede tratarse de una actividad meramente comercial, pero si ese fin está ayudado por medios exorbitantes (prerrogativas), se trata de un fin de bien común y allí está la Administración". A su vez, ver las consideraciones de BOTASSI, Carlos A. - OROZ, Miguel H.E., "Procedimiento administrativo de la provincia de Buenos Aires", segunda edición corregida, actualizada y ampliada, Librería Editora Platense, La Plata, 2011, pág. 68 y ss.

(44) El artículo 8º de la Ley 24.156, en su parte pertinente, preceptúa: "Las disposiciones de esta Ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por: (...) b) Empresas y Sociedades del Estado que abarcan a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y

el Banco de la Nación Argentina, entidades financieras o bancarias de titularidad del Estado nacional⁽⁴⁵⁾.

Tales previsiones aparecen razonables, en cuanto la exclusión se circunscriba al procedimiento de formación de los actos de la Ley de Procedimientos Administrativos, y no se interfiera en la esfera propia de la actividad de mercado de tales entes. Por cierto, una forma societaria que tenga por objeto una función administrativa —y las hay—, en rigor, significa que su obrar en expresión ya muy conocida, configura “una huida de los controles del derecho administrativo”⁽⁴⁶⁾. De todos modos, las formas societarias estatales, si bien no constituyen administración pública en sentido vertical, quedan sometidas a regulaciones de derecho público, tal como surge de la Ley 24.156⁽⁴⁷⁾.

todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias. A su vez, debe destacarse que dicha ley contiene importantes previsiones tendientes a la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad de recurso públicos, eficiencia y eficacia [art. 4, inciso a), y f)]. Ahora bien, para suplir eventuales disfunciones operativas de dichos controles, resulta importante hacer uso de las técnicas de control que la Ciencia del Derecho Administrativo ha acuñado.

(45) Sin embargo, en el mismo apartado c) del artículo 1º, la Ley 27.742 introduce un párrafo final que dispone: “El Jefe de Gabinete de Ministros, previo dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación, podrá, a petición del interesado, someter la controversia al ámbito del derecho público siempre que, para la solución del caso, conforme con el derecho en juego, resulte relevante la aplicación de una norma o principio de derecho público”. Se pondera que, si para resolver resulta relevante el derecho público, ello no puede quedar condicionado a la voluntad o instancias de los particulares.

(46) En nuestro sistema de Derecho público, estimamos que esa opción no resulta razonable tratándose de funciones administrativas típicas. Acontece que cuando el Estado utiliza formas de organización societaria para el cumplimiento de funciones administrativas como, por ejemplo, la construcción, conservación y explotación de rutas y autopistas, puede propiciarse una huida del Derecho público en lo que respecta a los controles de legalidad de la actuación, de la razonabilidad y conveniencia de las contrataciones de su gestión, sin que resulte suficiente la elevación de un informe o la rendición de cuentas. Cabe poner de relieve que las instituciones clásicas del Derecho administrativo han brindado soluciones jurídicas muy razonables para satisfacer los intereses colectivos y la protección del erario público. Véase BEZZI, Osvaldo Máximo, “El contrato de obra pública”, prólogo de Miguel S. MARIENHOFF, 2ª edición ampliada y actualizada, Abeledo-Perrot, 1982, pág. 15, en donde se destacan otras formas societarias del Estado que realizan funciones administrativas. Asimismo, el estudio de BEZZI, Osvaldo H., “Algunos aspectos sobre las relaciones del derecho administrativo con el derecho privado; los llamados “actos civiles” de la administración”, RDA 2020-132, pág. 3. Actualmente en la provincia de Buenos Aires funciona la sociedad anónima denominada “Autopistas de Buenos Aires S.A. - AUBASA”, cuyo objeto es la construcción, conservación y explotación de rutas y autopistas, bajo el régimen de concesión mediante el cobro de tarifas o peaje en la provincia de Buenos Aires, de acuerdo con el Decreto N° 409/2013 que dispusiera la constitución de esa sociedad. Se observa que en su artículo 8º, dicho decreto determina “que el Directorio de ‘Autopistas de Buenos Aires S.A. - AUBASA’ de remitir a los Organismos Constitucionales de Control un informe semestral escrito de la gestión social, análogo al previsto por el artículo 28 del Estatuto Societario que rige la Sociedad”. Por cierto, la elevación de un informe y rendición de cuentas posteriores remitidos a los organismos de control, no satisfacen un adecuado contralor que ante todo debe ser previo a la toma de decisiones, verbigracia en materia contractual, y no una vez consumado un eventual perjuicio al interés público. Por su parte, Eva DESDENTADO DAROCA ha considerado que “la huida al Derecho Privado puede, en ocasiones, resultar contraria a los principios constitucionales sobre la actuación de la Administración y los derechos de los ciudadanos [...]”, en “La crisis de identidad del Derecho Administrativo: privatización, huida de la regulación pública y administraciones independientes”, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pág. 130. En el Derecho Administrativo alemán, con sus singularidades, como, por ejemplo, el reconocimiento al legislador para optar entre régimen público o privado, incluso para el ejercicio de funciones administrativas típicas, la doctrina sostiene la aplicación de los principios y garantías del Derecho Administrativo tratándose de un régimen de derecho privado, ver sobre el tema, el estudio de Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, “El Derecho Administrativo Privado”, Editorial Montecorvo S.A., Madrid, 1996.

(47) BALBÍN, Carlos, “Tratado de Derecho Administrativo”, T. II, La Ley Edición 2011, quien analiza la casuística según el régimen específico, pág. 212 y ss. Véanse las consideraciones, si bien bajo otra normativa, efectuadas en el estudio del Profesor Alberto BIANCHI, Alberto, “Anotaciones sobre los conceptos de administración pública y función administrativa”, op. cit., pág. 266 y ss; a su vez, MAIRAL, Héctor A., afirmó una posición distinta en su estudio “Las sociedades del Estado o los límites del Derecho Administrativo”, en Rev. La Ley 5 y 23-2/81. Por su lado, Juan Francisco LINARES, “Las sociedades del Estado unipersonales”, La Ley 1981-D, pág. 1146, oportunamente sostuvo que “no hay sociedades estatales privadas”, asimismo, en su obra “Derecho Administrativo”, Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma S.R.L., 1986, pág. 302, ha dicho “tanto las sociedades anónimas del Estado, como las de capital estatal mayoritario, son, pues, de Derecho Público”. Por su parte, Miguel S. MARIENHOFF, observó de modo crítico que las “empresas del Estado” sean creadas con carácter de “entidades autárquicas”, pues, entiende, que el objeto de tales empresas, difiere esencialmente por sus fines (industrial o comercial) de las funciones estatales típicas, aunque podrían ser creadas con

Además, como innovación, la Ley será de aplicación a los organismos militares y de defensa y seguridad, con excepción de las materias regidas por leyes especiales y las que el Poder Ejecutivo excluya por estar vinculadas a razones disciplinarias y al desenvolvimiento técnico operativo. Entendemos que en materia disciplinaria deben aplicarse plenamente los principios de la Ley, pues de tal manera se satisface la vigencia de los principios constitucionales y convencionales de la juridicidad⁽⁴⁸⁾.

Queda claro el criterio legal de limitar el ámbito de aplicación de la Ley de Procedimientos Administrativos, a un concepto de descentralización estricto —en palabras de Juan Francisco Linares—, respecto de los entes descentralizados que pertenezcan a la estructura de la administración con el alcance que le diera al concepto, otorgando a las demás formas el rótulo de descentralización en sentido amplio (impropio)⁽⁴⁹⁾. En suma, se advierte que respecto de la aplicación de la Ley de Procedimientos Administrativos a la Administración Pública en un sentido subjetivo, el criterio que consagra la reforma es que se concibe a la descentralización con un alcance estricto o propio, y no en un amplio. Consecuentemente, las empresas y formas societarias que integran el sector público quedan excluidas del ámbito de aplicación; sin que ello signifique desplazar la coexistencia del derecho público a dichas formas societarias en lo pertinente⁽⁵⁰⁾.

III.2. Los Principios Generales del Derecho en el nuevo diseño de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos

Es conocida la relevancia y el protagonismo que tienen en la vida jurídica los principios generales del derecho, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX, y puntualmente en el Derecho Administrativo⁽⁵¹⁾, que desde su origen mismo ha abrevado en tales principios⁽⁵²⁾, y que en evolución posterior han adquirido jerarquía constitucional y convencional⁽⁵³⁾.

carácter de personas jurídicas incluso de carácter público, en “Tratado de Derecho Administrativo”, T. I, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1965, págs. 118/120; del mismo autor, ver edición de 1977, especialmente páginas 471 y ss.

Ahora bien, cabe ponderar, que aun en países de sistema político liberal, nada obsta la presencia de grandes empresas públicas que por razones estratégicas el Estado gestione con eficiencia, sin transformarse en un bofín de los partidarios de los gobernantes de turno.

(48) Sobre el tema ver las consideraciones efectuadas por COMADIRA, Julio R., en su valiosa obra “Procedimientos administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, anotada y comentada”, con Laura MONTI, colaboradora, op. cit., quien ha distinguido distintos supuestos, propiciando la aplicación analógica en sus diversas formas, en unos casos, y la supletoria en otros, pág. 13 y ss.

(49) LINARES, Juan Francisco, “Derecho Administrativo”, Editorial Astrea, 1986, pág. 284.

(50) CASSAGNE, Juan Carlos, “La intervención administrativa”, prólogo del Dr. Jorge A. Aja Espil, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1992, en cuyo meduloso libro reconoce que la incorporación de cometidos regidos principalmente por el derecho mercantil, en la llamada gestión económica, “puedan coexistir con aplicaciones parciales de principios y normas del derecho público”, pág. 22.

(51) En tal sentido, Héctor MAIRAL, en su investigación, “La Doctrina de los Propios Actos y la Administración Pública”, Depalma, Buenos Aires, 1988, pondera la fecundidad de los principios generales del Derecho y su especial importancia en el Derecho Administrativo en especial en los ordenamientos que “carecen aún de una legislación coherente y sistemática”, pág. 187.

(52) RIVERO, Jean, “Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo Contemporáneo”, Revista de la Administración Pública Española, nro. 6, septiembre/diciembre 1951, INAP, Madrid, pág. 289 y ss.; donde se destaca la labor del Consejo de Estado francés en relación a haber consagrado la estabilidad de los principios generales, frente a la inestabilidad de las leyes, protegiendo así contra graves atentados respecto de la persona y la libertad humana; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Reflexiones sobre la Ley y los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo”, publicado en Revista de la Administración Pública Española, nro. 40, enero/abril, 1963, INAP, Madrid, pág. 189 y ss.; COVIELLO, Pedro J. J., “Los principios y valores como fuente del Derecho Administrativo”, publicado en la obra colectiva “Cuestiones de Acto Administrativo, Reglamento y otras fuentes del Derecho Administrativo”, Ed. RAP, Buenos Aires, 2009, pág. 729; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo”, 5ta. edic., Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2009; y los estudios citados de Juan Carlos CASSAGNE en nota 24.

(53) URRUTIGOITY, Javier, “Consideraciones sobre el Principio de Juridicidad de la Administración y sus Fuentes a la Luz de las Nuevas Disposiciones Constitucionales”, publicado en la obra colectiva “Derecho Administrativo, en Homenaje a Miguel Santiago MARIENHOFF”, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998; GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo, “Administración Pública, Juridicidad y Derechos Humanos”, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2009; CANDA, Fabián O., “Principios convencionales del procedimiento administrativo. El principio de tutela administrativa efectiva. Creación y evolución en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Recepción en la jurisprudencia de la Corte

Como ha dicho Norberto Bobbio, “ha sido una vieja discusión entre los juristas si los principios generales son normas. Para mí es indudable que los principios generales son normas como todas las otras” y el maestro italiano se apoya en dos argumentos, uno de ellos alude a la función de regular un caso⁽⁵⁴⁾.

Como fundamentan con solidez Luis Díez Picazo y Antonio Gullón, en su obra “Sistema de Derecho Civil”, los principios generales del Derecho no son exclusivamente meros criterios directivos ni juicios de valor, sino auténticas normas jurídicas, pues suministran pautas y modelos de conductas que no se encuentran fundadas en la autoridad del Estado, sino que tienen fundamento en la comunidad a través de sus convicciones y creencias⁽⁵⁵⁾.

Ahora bien, la fuerza de los principios generales del Derecho se ve robustecida cuando en los textos constitucionales o en el de las grandes leyes administrativas – como las de procedimientos administrativos que ocupa nuestra atención –, se los consagra como un indubitable mandato. En tal sentido, es dable mencionar que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en su artículo 15 recepta el derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva, norma que ha nutrido a una significativa jurisprudencia que liberó del rigor formal el ámbito del proceso y del procedimiento administrativo.

Cabe añadir que en el notable “Curso de Derecho Administrativo” de Eduardo de Enterría y Tomás Ramón Fernández, se destaca el carácter técnico de los principios generales del derecho como una función fundamental que “se expresa sobre todo en la organización de la materia jurídica alrededor de centros unitarios, que son los que llamamos instituciones”⁽⁵⁶⁾ y precisamente, el procedimiento administrativo es una de las instituciones centrales de nuestro derecho público, en el mismo convergen y se enlazan estos principios generales, que le otorgan un dinamismo especial acompañando su evolución, evitando que tan importante institución quede petrificada y, consecuentemente, detenida en el tiempo.

III.2.1. Principios fundamentales del procedimiento administrativo

La reforma de la Ley 27.742 introduce en el artículo 1º bis, como principios fundamentales del procedimiento administrativo, la juridicidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la buena fe, la confianza legítima, la transparencia, la tutela administrativa efectiva, la simplificación administrativa y la buena administración.

Se trata de principios cuya trascendencia conduce a su incorporación en las normas de procedimientos administrativos, aun cuando muchos de ellos poseen origen y consagración constitucional y convencional, y otros resultan tener una naturaleza específicamente instrumental y procedimental, ordenatorios de la instrucción del procedimiento.

Con razón ha recordado Comadira que el procedimiento administrativo cumple una función de garantía, al proteger tanto el interés público como al particular frente a la ilegitimidad o inconveniencia del obrar de la Administración Pública, siendo sus principios susceptibles de protección judicial⁽⁵⁷⁾.

Sin detenernos en la distinción que un sector de la doctrina propugna entre principios generales del derecho y principios técnicos del procedimiento⁽⁵⁸⁾, en lo sucesivo analizaremos algunos de ellos en virtud de su relevancia.

III.2.1.1. El principio de legalidad o juridicidad

Respecto de este principio esencial del Estado de Derecho, se lo introduce en el artículo 1º bis, como principio fundamental del procedimiento administrativo.

Suprema Nacional”, en ED 265, miércoles 7 de octubre de 2015; en los citados estudios, se aborda la extensión al procedimiento administrativo de los principios convencionales.

(54) BOBBIO, Norberto, “Teoría General del Derecho”, Ed. Debate S.A., 1991, Madrid, traducción de Eduardo Pozo Acuña, pág. 251/252.

(55) Luis Díez PICAZO y Antonio GULLÓN, “Sistema del Derecho Civil”, Volumen I, 8va. edición, ed. Tecnos S.A., Madrid, 1994, págs. 144/145.

(56) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo - FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, “Curso de Derecho Administrativo”, op. cit., Madrid, 2006, Civitas S.A. - V.I, págs. 74/75.

(57) COMADIRA, Julio Rodolfo, “Procedimientos administrativos”, op. cit., pág. 49.

(58) Ver LÓPEZ MENUDO, Francisco, en obra colectiva, “El procedimiento administrativo en el derecho comparado”, Javier BARNES VÁZQUEZ (coord.), Madrid, 1993, Editorial Civitas S.A. - Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, págs. 285/86.

En la mencionada obra –“Curso de Derecho Administrativo” de García de Enterría y Fernández–, en oportunidad de tratar el ámbito del principio de legalidad y su construcción técnica, se efectuó un análisis superador del sentido estricto de legalidad referido a la ley formal, considerando el ordenamiento en su conjunto, y señalan “(...) a lo que Hauriou llamaba ‘el bloque de legalidad’ (leyes, reglamentos, principios generales, costumbres) (Merkel llamó a esta perspectiva principio de juridicidad de la administración para reservar el nombre de ‘principio de legalidad’ al juego procedente con la sola ley formal (...)”⁽⁵⁹⁾.

En el Derecho Administrativo argentino, la juridicidad representa unos de los principios angulares⁽⁶⁰⁾, cuya formación y desarrollo ha adquirido una identidad propia en nuestro sistema, alcanzando una dimensión que supera la concepción que en su momento expuso Adolfo Merkel⁽⁶¹⁾, especialmente a través de los aportes de Fiorini y sus grandes discípulos⁽⁶²⁾, cuya labor permitió la evolución del principio con rasgos y características distintivas propias, expresiva de una dimensión axiológica de justicia y valores en defensa de la dignidad humana frente a los abusos del poder público; en tal sentido, las observaciones que efectuara Juan Carlos Cassagne, entendemos, confirman dicha afirmación.

III.2.1.2. Razonabilidad y/o proporcionalidad

La razonabilidad y/o la proporcionalidad cumplen un papel significativo en el Derecho Público; ello es así por su aporte en el control de convencionalidad, constitucionalidad y de legitimidad de los actos estatales; los fines de la legislación, las medidas que se adoptan, y la protección de los derechos fundamentales, forman parte sustancial de una hermenéutica a seguir; aquí estamos en el plano de la aplicación de la norma, aunque *a priori* exige constatar su validez constitucional –y convencional–, pues si el vicio como se ha expresado “se anida en ley”, se proyecta en el acto administrativo. Como ha dicho Augusto Mario Morello, es el principio más claro y orientador: “Es el talón de Aquiles del edificio del Derecho. El punto determinante de las proporciones; el que establece los límites que, como enseñaba Ihering es el punto crucial para llegar hasta ahí, en las circunstancias del caso o problema que se trate”⁽⁶³⁾. En el campo del derecho constitucional, Germán J. Bidart Campos ha dicho que el principio de legalidad debe integrarse con el de razonabilidad, no todo lo legal es constitucional; por ello los actos estatales deben tener un

(59) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo - FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, “Curso de Derecho Administrativo”, op. cit., Madrid, 8va. edición, 1997, Civitas S.A. - V. I, pág. 427.

(60) PERRINO, Pablo E., “Breves reflexiones sobre el principio de legalidad de la administración, las potestades administrativas y las restricciones de derechos”, RDA 2024-151, pág. 174 y ss.

(61) En tal sentido, Adolfo MERKL sostenía que el principio de juridicidad se cumple “(...) donde una única norma de competencia, por ejemplo, la autorización para administrar a tono con los intereses del bienestar general contiene el fundamento de todas las actuaciones administrativas (...)”, “Teoría General del Derecho Administrativo”, op. cit., pág. 214. Como se destacó por Juan Carlos CASSAGNE, la construcción de Merkel, no se aparta del sistema positivista; en este orden, expresa que dicho principio en la construcción de Adolf Merkel reconoce la filiación kelseniana, y respecto de la concepción de Fiorini, señala que siguió parcialmente a Merkel, pues la juridicidad “llega a confundirse con el contenido de la Constitución”, más la gravitación de la teoría del ordenamiento jurídico de Santi Romano; “El acto administrativo. Teoría y régimen jurídico”, 4ta. edición actualizada La Ley Thomson Reuters, colaborador Juan Carlos SANGUINETTI - 2021, pág. 12; FIORINI, Bartolomé, “Derecho Administrativo”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1976, pág. 42 y ss.; SANTI ROMANO añadió a la concepción normativa del Derecho, su concepción institucional, criticando el exclusivismo normológico (así lo destaca Pablo BISCARETTI DI RUFFIA, “Derecho constitucional”, Editorial Tecnos, Madrid, 1973, prólogo de Pablo Lucas Verdú, págs. 31 y ss. y 67 y ss.). Asimismo, se considera en la obra de Sebastián Martín RETORTILLO BAQUER, “La Doctrina del Ordenamiento Jurídico de Santi Romano y alguna de sus aplicaciones en el campo del derecho administrativo”, Revista de Administración Pública, Madrid, Nro. 39, 1962, págs. 39-78; Como pusiera de relieve Cassagne, en la concepción de las fuentes de Fiorini, se destaca la gravitación de la famosa obra de SANTI ROMANO, “L’Ordinamento Giuridico”, 1ra. ed., 1918, Sansoni - Nuova Biblioteca, especialmente ver pág. 12, se cita la edición de 1977; FIORINI sostuvo en su obra “los principios de legalidad solo pueden concebirse a través de la realización del sistema del ordenamiento estatal”, ver “Derecho Administrativo”, op. cit., pág. 54 y nota 31 con la cita del jurista italiano Santi Romano.

(62) Julio Rodolfo COMADIRA; Ismael MATA; Inés D’ARGENIO; María Isabel SIRITO; Carlos A. BOTASSI; Osvaldo Máximo BEZZI, entre muchos otros destacados discípulos pertenecientes a su Escuela.

(63) MORELLO, Augusto Mario, citado en la jurisprudencia de la SCBA, ver causa A-72.825, “Grinberg, Eduardo Benjamín y otros c/ HTC s/ Pretensión de restablecimiento o reconocimiento de derechos. Recurso de inconstitucionalidad”, 22/12/2021.

contenido justo, valiosos, ponderando las circunstancias del caso de acuerdo con un criterio o estándar jurídico⁽⁶⁴⁾.

Como afirmara Fiorini, “el llamado debido proceso es dato de la razonabilidad jurídica (...) no en vano los constituyentes, al sancionar nuestra Ley Suprema invocaron a Dios en el preámbulo, pero no como creador de milagros sino como fuente de toda la razón y justicia. Esa fuente de toda razón –juicio de hombres– las recoge la Constitución y la aplica por doquier en la juridicidad creada en la búsqueda de la justicia; así lo ordena la unidad de los argentinos”⁽⁶⁵⁾.

El artículo 28 de la Constitución Nacional, inspirado en el artículo 20 del Proyecto de constitución de Juan Bautista Alberdi, establece en palabras de Juan Francisco Linares, “una limitación al arbitrio legislativo, administrativo y judicial de fuerza extraordinaria”⁽⁶⁶⁾, garantía del debido proceso sustantivo. Como en el ordenamiento jurídico español, acontece con la interdicción de la arbitrariedad, la razonabilidad trasciende “un precepto concreto, y organiza y da sentido a muchos” (García de Enterría, art. 9.3, CE) Ha destacado García de Enterría que Leibholz había partido de la construcción iusadministrativista del abuso de discrecionalidad o *Ermessensmissbrauch*, técnica más cercana al “exceso di potere” italiano que al concepto estricto de desviación del poder francés, del “*Detournement de pouvoir*”, para extender el concepto al legislador, y expresó el maestro español: “yo propongo la operación inversa, llenar con más contenido como es propio de las potestades administrativas, límites que se habían formulado para controlar al legislador”⁽⁶⁷⁾. Se advierte, entonces,

(64) BIDART CAMPOS, Germán J., “Derecho Constitucional”, T. II, EDIAR, 1966, págs. 118 y ss. Por su parte, Agustín GORDILLO ha señalado: “La razonabilidad es así el punto de partida del orden jurídico”, en “Tratado de Derecho Administrativo”, T. 1, ob. cit., Cap. VI-27; “La razonabilidad, racionalidad, proporcionalidad, adecuación de medio a fin, etc., en las distintas terminologías de los distintos derechos, son principios universales y antiguos [...] Son todos verdaderos principios generales del derecho, de validez universal”, en “Introducción al Derecho. Derecho Público y Privado. Common-Law y Derecho Continental Europeo”, LL, 2007, Bs. As., con prefacio de Spyridon Flogaitis, pág. 10.

(65) FIORINI, Bartolomé, “Derecho Administrativo”, op. cit., pág. 376/377.

(66) LINARES, Juan Francisco “Razonabilidad de las leyes. El debido proceso como garantía constitucional innominada”, 2ª edición actualizada, Ed. Astrea, 2015, pág. 107. Véase, asimismo, DE LA RIVA, Ignacio, “La influencia de Juan Bautista Alberdi en la formación del derecho administrativo argentino”, RDA 145-2023, pág. 3 y ss., estudio en el que al referirse a los límites de la potestad reglamentaria como eje del pensamiento jurídico alberdiano, recuerda que “Alberdi, no duda de la existencia de derechos naturales e imprescriptibles del hombre y de todo hombre, entre los que resalta la libertad (entendida como la facultad de hacer todo lo que no daña a otro), la igualdad, la propiedad y la seguridad. Estos derechos fundamentales, recogidos en el texto constitucional, no deben ser alterados –subraya una y otra vez– por medio de excepciones reglamentarias. De esta observación sobre los alcances del poder normativo resulta con claridad uno de los límites clásicos de la potestad reglamentaria en nuestro derecho administrativo, conocido como *principio de razonabilidad*. Alberdi insiste hasta el cansancio sobre el hecho de que la reglamentación de los derechos debe ser la mínima necesaria, a fin de no desnaturalizar o convertir en letra muerta los derechos consagrados en la Constitución.”

(67) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo “¿Es inconveniente o inútil la proclamación de la interdicción de la arbitrariedad como principio constitucional? Una Nota”, RAP, Madrid, n° 124, enero-abril 1991, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, págs. 211, 216/217; la interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamentaria, en el libro “Legislación Delegada. Potestad Reglamentaria y Control Judicial”, tercera edición, Ed. Civitas S.A., Madrid, 1998, págs. 286 y ss.; Francisco RUBIO LLORENTE observó críticamente la noción de interdicción de la arbitrariedad incorporada a la Constitución de 1978, sosteniendo que la noción de interdicción de la arbitrariedad es acuñada por Leibholz en 1928 para ofrecer un criterio con el cual ponderar el respeto por el legislador del principio de igualdad, y entiende que la expresión incorporada en la Constitución española aparece constituida en un valor distinto “cuyo sentido no es fácilmente discernible”, en “Juez y Ley desde el punto de vista del principio de igualdad” en la obra colectiva “El poder judicial en el Bicentenario de la Revolución Francesa”, Vol. 5, Madrid, 1990, pág. 108; ha dicho GARCÍA DE ENTERRÍA: “La idea de la interdicción de la arbitrariedad es una evidente idea matriz del ordenamiento, remite inmediatamente, por ello mismo, al plano de valor de la justicia material, expresa con acierto que se trata de un auténtico control de fondo, que se contraponen sistemáticamente al control formal del respeto a la competencia, al procedimiento y al mero orden jerárquico de las normas, y tiene a la vez la misteriosa mezcla de precisión (que evita su disolución nebulosa) e indeterminación (que permite su dinamicidad y su superioridad de grado para dominar supuestos muy varios que es peculiar de los auténticos principios de derecho)”, en “La interdicción de la arbitrariedad reglamentaria”, ob. cit., págs. 286/287. Por su lado, Juan Carlos CASSAGNE ha dicho “...el concepto de arbitrariedad es amplio y comprende lo injusto, irrazonable e ilegal, fundado en la sola voluntad del funcionario, siendo uno de los límites sustantivos de la discrecionalidad”, en “El principio de razonabilidad y de interdicción de la arbitrariedad”, ob. cit.; CASSAGNE ha destacado la relación existente entre los artículos 19 y 28 de la CN,

cómo la construcción de Juan Francisco Linares ha sido precursora de esa orientación.

Por su parte, Coviello ha señalado en cuanto a la razonabilidad en el Derecho Administrativo, que ese principio constituye el paradigma en materia de control de la discrecionalidad, recordando que la idea de la razonabilidad fue recibida en el artículo 7º, inciso f), de la LNPA, en relación con el elemento “finalidad” del acto, en cuanto la norma precisa que “*Las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad*”⁽⁶⁸⁾.

En suma, el principio de la razonabilidad constituye un mandato para los órganos y entes de la Administración Pública, que en numerosas ocasiones –con la maraña de normas que producen–, procuran monopolizar el interés público con un criterio exclusivamente patrimonial, dificultando el ejercicio de los derechos constitucionales y la legislación de fondo, prescindiendo así de lo que ha de ser justo de acuerdo con las circunstancias del caso.

III.2.1.3. Confianza legítima

Uno de los principios que ha tenido recepción, si bien en forma moderada, en la jurisprudencia nacional y provincial –que la reforma a la ley positiviza–, es el denominado principio de la confianza legítima –o de la confianza del administrado como califica Coviello⁽⁶⁹⁾–, que en sus orígenes irrumpe, en el campo de la revocación por razones de ilegitimidad, y luego expande su ámbito –entre otros supuestos– a los cambios sobrevinientes del ordenamiento jurídico, la configuración de legítimas expectativas. Tal principio, por lo demás, consagra formalmente

de la cual deriva una interdicción implícita de la arbitrariedad (ver su obra “El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa”, ob. cit., pág. 195 y ss.).

(68) COVIELLO, Pedro J. J., “El principio de razonabilidad (¿proporcionalidad?) en el derecho administrativo sancionador. Con especial referencia al empleo público”, publicado en El Derecho Administrativo, 2016 (08/06/2016, nro 13.973). En el mismo estudio, al referirse a la cuestión acerca de la diferencia entre los principios de razonabilidad y proporcionalidad, señala: “(...) Por lo tanto, la diferencia entre uno y otro principio es, a mi juicio, inexistente, intrascendente e innecesaria en nuestro ordenamiento, por lo que es preferible seguir hablando de ‘razonabilidad’, sin perjuicio de que se los considere sinónimos”. Conf. con la opinión de SILVA TAMAYO, Gustavo, “Razonabilidad y proporcionalidad en la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El caso del principio de igualdad”, RDA 151-2024, pág. 161 y ss. Ciertamente, como se ha expresado por García de Enterría y Fernández, se da cuenta de la labilidad del término “razonableness”, en la dificultad de precisar su alcance. Es dable destacar el enjundioso análisis efectuado por Santiago Guido TAWIL, en su estudio “El Debido Proceso Adjetivo, la XIVª Enmienda y la Defensa del Particular frente a la Administración en la Jurisprudencia Norteamericana”, publicado en Revista ED, T. 125, págs. 882 y ss. Miguel S. MARIENHOFF en oportunidad de abordar las limitaciones respecto de un tema ya clásico (Poder de Policía y Policía) en el que la doctrina del derecho constitucional y el derecho administrativo junto a la jurisprudencia de la CSJN han efectuado significativos aportes, ha ponderado –con cita de Linares Quintana y Juan F. Linares– respecto del principio de razonabilidad –opuesto al concepto de arbitrariedad– que su estimación es una cuestión “opinable”; de “buen criterio”, de “recto juicio”, aplicado al caso concreto: “...y precisamente esto constituye una cuestión de hecho, para cuya solución puede ser decisiva la dignidad del razonamiento utilizado, la ecuanimidad de quien emita el fallo valorativo. Todo ello envuelve una cuestión de sensatez, de acertada visión de la vida”, en “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo IV, Abeledo-Perrot, Bs. As., 1973, págs. 673/74. Asimismo, ZUDAIRE, Lucas J., “Breve análisis de la razonabilidad como límite del actuar de la Administración”, RDA 2019-121, pág. 185 y ss.

(69) La gran obra de COVIELLO, Pedro J. J., “La Protección de la Confianza del Administrado”, Lexis Nexis, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2004, con un erudito y meduloso prólogo de Julio Rodolfo COMADIRA; y del mismo autor, el reciente trabajo, “La Confianza Legítima en la Reforma a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Apuntes Introductorios a su estudio”, EDA, julio 2024, nro. 7, del 31/7/2024. Asimismo, JESCH, Dietrich, “Ley y Administración”, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1978, traducción de Manuel Heredero, pág. 246; MAURER, Harmut, “Derecho Administrativo Alemán”, Universidad Autónoma de México, 2012, pág. 279 y ss; GARCÍA LUENGO, Javier, “El principio de protección de la Confianza en el Derecho Administrativo”, con prólogo de Raúl Bocanegra Sierra, ed. Civitas, Madrid, 2003, pág. 29 y ss.; GARCÍA MACHO, Ricardo, “Reserva de Ley y Potestad Reglamentaria”, Ed. Ariel Derecho S.A.; Barcelona, 1988; del mismo autor, “Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, en Revista Española de Derecho Administrativo, N° 56, 1987, pág. 557 y ss.; en este estudio el autor describe el principio de la confianza como principio común del Derecho Comunitario Europeo. Deben valorarse, asimismo, los aportes de Rey Vázquez, Guariglia, Silva Tamayo, Aberastury, Patrizia Gottschou, y Metehikian, entre otros. Como expresa Carlos F. BALBÍN, “Los principios de confianza legítima, buena fe, y actos propios, configura un bloque de garantías de las personas en sus relaciones con el Estado”, Tratado de Derecho Administrativo, T. 1, La Ley, 2011, pág. 413; SILVA TAMAYO, Gustavo, “Un nuevo principio del procedimiento administrativo: la confianza legítima”, en elDial.com, del 20/8/2024.

la seguridad jurídica que constituye un valor fundamental del Estado de Derecho, protegiendo al ciudadano en su creencia en la legalidad de la actuación administrativa⁽⁷⁰⁾.

Su relevancia en el derecho alemán se destaca por tratarse de una institución positivizada en la Ley de Procedimientos Administrativos con pautas o requisitos –que la doctrina y jurisprudencia modula–, para su configuración. Por cierto, es dable destacar que la protección de la confianza se excluye en ese ordenamiento jurídico, cuando se han empleado métodos fraudulentos que origina la ilegalidad del acto; en tal sentido una conducta dolosa –como ahora la califica la reforma a través de la Ley 27.742, en su artículo 17, cuarto párrafo, “...si se acreditara dolo del administrado”⁽⁷¹⁾–, como por ejemplo cuando se suministra a sabiendas informaciones o declaraciones falsas, asimismo cuando el beneficiario debiera conocer razonablemente la inexactitud o incorrección de la información⁽⁷²⁾. En el Derecho alemán, entre otros supuestos, comprende el conocimiento de la ilicitud del acto administrativo o el desconocimiento derivado de negligencia grave⁽⁷³⁾.

Como señala la obra de García Luengo, nadie puede beneficiarse de su comportamiento deshonesto (*fraus omnia corrumpit*).

Como ha dicho Carl Ule, “al principio jurídico-administrativo de la sumisión de la Administración a la ley y al Derecho, que exigen la revocación del acto administrativo viciado, contrapuso la jurisprudencia el principio de la seguridad jurídica, en el cual está contenido el de la protección de la confianza del favorecido por el acto”⁽⁷⁴⁾.

En la misma dirección, García Macho ha sostenido “El principio de la legalidad de la administración es un principio fundamental del Estado de Derecho, pero también lo es el de la seguridad jurídica, y, dentro de este, el de la proyección de la confianza legítima. Los principios de legalidad, y de la seguridad jurídica constitucionalmente tienen el mismo rango y valor. Por ello, si existe conflicto entre ambos, la solución pasa por la ponderación de los intereses jurídicos y de hecho en juego, teniendo en cuenta todas las circunstancias del caso concreto”⁽⁷⁵⁾.

Se ha destacado por Harmut Maurer la jurisprudencia alemana que ha considerado “Cuanto más formalmente se halla configurado el procedimiento, más podrá confiar el beneficiario en la continuidad del acto administrativo”⁽⁷⁶⁾. En tal orden de ideas, el cumplimiento de un procedimiento administrativo integral con los organismos de asesoramiento y control, una vez notificado el acto y firme⁽⁷⁷⁾, y sin que se configure una conducta deshonesta por parte del beneficiario, constituye un límite a la potestad revocatoria por parte de la Administración Pública.

Se trata de un principio que en el Derecho alemán ha tenido un gran desarrollo al punto de considerarlo institu-

ción en sentido estricto; y que en nuestras latitudes no ha tenido aún una consolidación en sus diversas aplicaciones, sin que ello signifique que deban traspolarse automáticamente los alcances que la legislación y jurisprudencia alemanas han concebido, pero sí en cuanto a su naturaleza vinculada al principio de buena fe y la seguridad jurídica.

En tal sentido, se advierte que las relaciones con la buena fe, la seguridad jurídica, la doctrina de los propios actos, la coherencia administrativa⁽⁷⁸⁾, el abuso del derecho y el fraude, han sido materia que la doctrina y la jurisprudencia han tratado; evidentemente, la relación de interdependencia no debe nublar el perfil de cada figura, dada la trascendencia que poseen individualmente⁽⁷⁹⁾.

III.2.1.4. Tutela administrativa efectiva

Como hemos señalado, la reforma introducida a través de la Ley 27.742 a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos sustituye la terminología “debido proceso adjetivo” que estaba contenida en el artículo 1º, inciso f) –y que comprendía el derecho a ser oído, el derecho de ofrecer y producir pruebas, el derecho a una decisión fundada–; por la de tutela administrativa efectiva, explicitando a través de esta categoría jurídica con una amplitud garantística mayor, derechos y garantías que surgen de nuestro ordenamiento constitucional y convencional contemporáneo, y que ahora se ven positivizados a través de su incorporación junto a los que ya encontraban consagración en la ley⁽⁸⁰⁾.

Respecto de la trascendencia de la tutela administrativa efectiva, Pablo E. Perrino ha señalado, con fundamento en las previsiones de la Convención Americana de Derechos Humanos, instrumento que posee jerarquía constitucional en nuestro ordenamiento jurídico, que “la tutela administrativa efectiva comprende pero no se agota en el tradicional derecho al debido proceso adjetivo (...) ya que exige de parte del Estado un plus más: como es la eliminación de todas las trabas normativas, económicas o sociales, que puedan impedir u obstaculizar irrazonablemente el ejercicio de la defensa”⁽⁸¹⁾.

III.2.1.5. Garantía de plazo razonable

Con referencia a la garantía constitucional y convencional del plazo razonable que ha merecido atención antes de ahora⁽⁸²⁾, la reciente reforma a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos la ha incorporado a través del artículo 1º bis, inciso a), como integrante de la tutela administrativa efectiva, en su apartado IV) como “Derecho a un plazo razonable”, calificado como el derecho a “que los procedimientos administrativos tramiten y concluyan en un plazo razonable (...)”.

(78) CAPUTI, Claudia, “La coherencia del obrar administrativo”, en RDA, 2004, pág. 979 (TR LALEY AR/DOC/9693/2012), señala que se apunta a la “necesidad de que exista cierto grado de coherencia y la consiguiente previsibilidad en el proceder administrativo, de modo tal que ciertas pautas de conducta trazadas por las autoridades públicas deberían ser mantenidas. (...) Pero más allá de consideraciones estrictamente jurídicas, no está de más recordar que la coherencia a veces tristemente soslayada, y sobre la cual parece imperioso generar una toma de conciencia es una cualidad indispensable en cualquier sistema racional si este pretende ser tal”. Ver, asimismo, IVANECA, Mabel Miriam, “Reflexiones acerca de la confianza legítima y la buena fe”, en la Obra Colectiva “Derecho Constitucional para el Siglo XXI. Un aporte de la maestría en Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil”, Miguel HERNÁNDEZ TERÁN (dir.), Guayaquil, 2020.

(79) Con relación a la buena fe y moral, Miguel S. MARIENHOFF ha señalado que “la recta conducta, el respeto al orden jurídico, los proceder e intenciones acordes con las máximas exigencias de la dignidad han de constituir la esencia de todo acto administrativo”, “Tratado de derecho administrativo”, T. II, Abeledo Perrot, 1975, pág. 544.

(80) Tal como expresa COVIELLO Pedro, J. J., “Como puede apreciarse, la nueva Redacción se sitúa el texto en el uso de un lenguaje habitual en los textos iberoamericanos (esto es, los que nos vienen desde la Península Ibérica hasta la América de lengua española o portuguesa, como, por ejemplo ‘tutela administrativa efectiva’, ‘buena administración’ o, especialmente en lo que es motivo de este breve trabajo, la ‘confianza legítima’. (Ciertamente ello no quiere decir que con el texto anterior tales principios no se hubieran aplicado o, es más, que se necesitare esta incorporación. La aplicación de los principios generales del Derecho no precisa la preexistencia de la norma que los contemple)”, en “La confianza legítima en la reforma a la ley nacional de procedimientos administrados, apuntes introductorios a su estudio”, op. cit., EDA, julio-2024; en un sentido análogo se han expresado Héctor MAIRAL - Enrique VERAMENDI, en op. cit.

(81) PERRINO, Pablo E., “El derecho a la tutela administrativa efectiva”, en “El derecho administrativo hoy, 16 años después”, Buenos Aires, RAP, 2013, pág. 75 y ss.

(82) ESPINOZA MOLLA, Martín Renato, “La necesidad de una adecuada regulación normativa de la garantía del plazo razonable en el procedimiento administrativo”, RDA 2020-129, pág. 299 y ss.

(70) García Luengo, Javier, op. cit., pág. 378.

(71) Bartolomé FIORINI, al respecto, ha dicho: “El dolo es el error provocado en la voluntad de otro sujeto para obtener un determinado acto o su ejecución”, es decir, obtener un acto de favorecimiento por medio del engaño, ver “Derecho Administrativo”, op. cit., pág. 526.

(72) En ese sentido, el Código Civil y Comercial de la Nación, en su artículo 1725, preceptúa: “Valoración de la conducta. Cuanto mayor sea el deber de obrar con prudencia y pleno conocimiento de las cosas, mayor es la diligencia exigible al agente y la valoración de la previsibilidad de las consecuencias”.

(73) Ver traducción a la ley de procedimiento administrativo alemana por los Profesores Hermann-Josef Blanke, Evelyn Patrizia Gottschau y Pedro Aberastury. Especialmente, ver artículos o parágrafos 48 y 49.

(74) ULE, Carl, “La reforma administrativa en Alemania”, Ed. Estudios Administrativos, Madrid, 1967, págs. 126/130.

(75) GARCÍA MACHO, Ricardo, “Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, op. cit., pág. 557 y ss. Tal como ponderaba Dietrich Jesch, Ernst Forsthoff interpretaba el principio de legalidad sin tener en cuenta “[...] si ello tiene como consecuencia el detrimento del ciudadano y de sus legítimos intereses”, op. cit., págs. 250/251.

(76) Op. cit., pág. 299.

(77) En el derecho alemán se ha sostenido que hasta la firmeza del acto administrativo no se puede confiar en la estabilidad del mismo (Fritz Ossenbühl), citado por GARCÍA LUENGO, op. cit., pág. 422 y nota 112. En tal sentido, si existen impugnaciones y recursos a favor de terceros, o del propio Estado, resulta razonable que hasta la firmeza no se puede confiar en la estabilidad. De conformidad a la jurisprudencia de la SCBA B58326 “Ikelar S.A. c/ Municipalidad de Pilar (coadyuvante: Inversiones Los Andes S.A.)”, demanda contencioso administrativa”, de fecha de 3/9/2008, en el voto del Dr. Daniel Soria, se ha dicho: “Pero la viabilidad de la potestad extintiva de la administración opera no solo en presencia de un acto irregular. Tiene cabida, igualmente, cuando el acto carece de eficacia [v.gr., por no haber sido notificado], o bien cuando no ha consolidado por completo sus efectos, entre otros motivos, por haber sido controvertido en sede administrativa por quienes se creen legitimados al efecto (conf. doc. Causa B 50.723, “Silva”, Sent. 13/12/1990; B. 49.847, “Vives”, Sent. 10-XII-1990), en su calidad de cointeresado (...)”.

Ciertamente, aun cuando las normas de procedimientos administrativos, en general, y, en particular, la Ley 19.549, estipulan unos términos o plazos para evitar la prolongación irrazonable de su tramitación, la práctica demuestra que tal exceso resulta habitual. Por eso, a la par de la fijación de términos, resulta un fenómeno generalizado en los diferentes ordenamientos, la adopción de otros mecanismos jurídicos y técnicos en procura de morigerar aquella indeseable realidad. Entre otros, pueden mencionarse los institutos del pronto despacho, el amparo por mora, el silencio administrativo, y más recientemente, la implementación de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

Ahora bien, junto a aquellos dispositivos jurídicos, actualmente se destaca por su relevancia creciente, la mencionada garantía constitucional y convencional del plazo razonable⁽⁸³⁾, garantía que se halla en constante evolución y expansión, que desde su inicial aplicación en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a la irrazonable extensión de los procesos judiciales –con fundamento en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos–, más tarde se ha ido extendiendo hacia los procedimientos administrativos –aunque su aplicación se ha limitado en particular a los procedimientos administrativos de naturaleza sancionatoria⁽⁸⁴⁾.

Se ha dicho, que este magnífico fenómeno de expansión jurisprudencial, nos exhibe la enorme dimensión de la garantía del plazo razonable, augurando su extensión a la totalidad de las categorías procedimentales administrativas –no únicamente limitada a la materia sancionatoria, como ocurre en la actualidad jurisprudencial–, pues su pertenencia al derecho a la tutela administrativa efectiva, y específicamente al debido procedimiento adjetivo –de origen constitucional y convencional–, provocará su irradiación a todo el ordenamiento jurídico administrativo⁽⁸⁵⁾.

En tal sentido, resulta auspiciosa la incorporación de la garantía del plazo razonable en el ordenamiento jurídico administrativo nacional, a través de la reforma que la Ley 27.742 ha producido en la Ley 19.549, pues constituye un nuevo progreso en el fenómeno de expansión y evolución de aquella garantía, pues actualmente en nuestro país, resultan escasas las normas de procedimientos administrativos que han explicitado la garantía que nos ocupa⁽⁸⁶⁾.

(83) Precisamente, entre los tratados internacionales a los que nuestra Constitución Nacional reformada en 1994 ha otorgado jerarquía constitucional, se encuentra la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 8.1 ha consagrado expresamente la garantía del plazo razonable como integrante del debido proceso adjetivo, con una amplitud suficiente para interpretarla aplicable a los procedimientos administrativos, tal como lo ha entendido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

(84) Respecto a la materia procedimental administrativa, a través de dicha evolución jurisprudencial, específicamente en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia Nacional, cabe mencionar como valioso antecedente la causa “Astorga Bracht” (2004), que aunque no refiere al plazo razonable en el procedimiento administrativo, recepta la terminología, la tutela administrativa y judicial efectiva, haciendo aplicación del artículo 18 de nuestra Constitución Nacional, así como de diversos tratados de Derechos Humanos incorporados a ella con su misma jerarquía, conforme al artículo 75, inciso 22. Posteriormente, y ya de manera específica, en la causa “Losicer” (2012), se analiza la dilación irrazonable de unas extensas actuaciones administrativas donde habían transcurrido casi veinte años desde la presunta comisión de la conducta infractora, resolviendo el Máximo Tribunal la aplicación de la garantía del debido proceso adjetivo establecida en el artículo 18 de la Constitución Nacional, así como el artículo 8.1 de la mencionada Convención. Siguiendo ese orden de ideas, posteriormente en la causa “Bonder” (2013) el Supremo Tribunal vuelve a examinar la vulneración del artículo 18 de la Constitución Nacional y del artículo 8.1 del Pacto de San José de Costa Rica, en materia análoga a la resuelta en la causa “Losicer”, operada una dilación irrazonable. Sin embargo, esta vez la indebida prolongación se halla configurada por la extensión tanto del procedimiento administrativo sancionatorio como del consecuente proceso judicial, habiendo transcurrido casi veintiséis años desde la comisión del hecho investigado.

(85) ESPINOZA MOLLA, “La necesidad de una adecuada regulación normativa de la garantía del plazo razonable en el procedimiento administrativo”, op. cit.

(86) En tal sentido, la Ley 9003 de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Mendoza (B.O. 19-IX-17) consagra directa y expresamente el plazo razonable como principio general aplicable a todo procedimiento administrativo, sin distinciones. Del mismo modo, la Ley 1995-A de Procedimiento Administrativo de la Provincia de San Juan (B.O. 15/10/2021), en su artículo 2°, inciso 6). A su vez, el Anteproyecto de Reforma a la Ley de Procedimiento Administrativo –Decreto Ley 7647/70– de la Provincia de Buenos Aires (2019), dedica su Capítulo II a los Principios Generales, en un elenco que enumera en su artículo 4°, inciso b), enuncia el principio de tutela administrativa efectiva, que comprende, entre otros, el derecho “a ser oído en un plazo razonable” [inc. b), ap. 1], y “a que los procedimientos administrativos tramiten y concluyan en un plazo razonable” [inc. b), ap. 6].

A su vez, debe señalarse –tal como se dijera en otra oportunidad⁽⁸⁷⁾– que además de la consagración específica de la garantía del plazo razonable en las normas de procedimientos administrativos, es preciso establecer regulaciones específicas de dicha garantía –en las propias leyes o por vía reglamentaria⁽⁸⁸⁾–, estableciendo pautas objetivas, requisitos y presupuestos para determinar la configuración de su vulneración –distinguiendo, además, su aplicación a las diferentes categorías de procedimientos administrativos–; de modo que le otorguen la mayor eficacia, en consonancia a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁽⁸⁹⁾, al tiempo que confieran seguridad jurídica, facilitando su aplicación en sede administrativa, así como la eventual labor judicial, evitando la casuística.

Por lo demás, con la garantía del plazo razonable que se consagra a través del nuevo artículo 1° bis, inciso a), IV) de la Ley 19.549, se supera así la relativa trascendencia que el tiempo ha tenido en la producción de los actos administrativos –aunque como destaca Muñoz Machado, dicha consideración fuera de los casos que la ley lo acota respecto del ejercicio de la competencia–; resulta pues superador en gran medida del juicio de Otto Mayer –que Muñoz Machado recordara–, en el sentido de “que el tiempo de la decisión no forma parte de la legalidad”⁽⁹⁰⁾.

III.3. La ampliación del ámbito de aplicación de las vías de hecho administrativas

Como es sabido, el Derecho Administrativo argentino traspasó del Derecho Administrativo galo la figura de las vías de hecho; y si bien en dicho país ha cumplido una función de protección plena ante la jurisdicción judicial ordinaria, en la Argentina la función que ha tenido dicha construcción debe ser valorada en cuanto, tanto su recepción en el artículo 9° de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos como en el artículo 109 del Decreto Ley 7647/70 –Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Buenos Aires–, ha reforzado sin lugar a dudas, al principio de legalidad o juridicidad.

La reforma introducida mediante la Ley 27.742, ha extendido el ámbito de aplicación de las vías de hecho administrativas.

Por un lado, abarcando la lesión de derechos o intereses tutelados jurídicamente, sustituyendo así la referencia anterior contenida en la norma, en cuanto a que la lesión fuera lesiva de un derecho o garantía constitucional [art. 9°, inc. a)].

Por otro lado, calificando como supuesto de vía de hecho el establecimiento de 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 [art. 9°, inc. c)].

Y, finalmente, también se califica expresamente como vía de hecho el supuesto de adopción por sí de medidas que exijan la intervención judicial previa, tales como embargos, allanamientos y otras de similares características sobre el domicilio o los bienes de los particulares [art. 9°, inc. d)]⁽⁹¹⁾.

En suma, se aprecia de este modo, que la reforma depende a un adecuado reforzamiento de legalidad o juridicidad, al otorgarle mayor amplitud a los supuestos que

(87) ESPINOZA MOLLA, “La necesidad de una adecuada regulación normativa de la garantía del plazo razonable en el procedimiento administrativo”, op. cit.

(88) En el caso de la reforma a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos que comentamos –operada a través de la Ley 27.742–, al no establecerse pautas, requisitos y presupuestos para la configuración de la vulneración de la garantía del plazo razonable en la propia Ley, restará que se determinen por vía reglamentaria.

(89) La Corte Interamericana ha expuesto en diversos pronunciamientos ciertas pautas para su determinación y que pueden resumirse en: a) La complejidad del asunto; b) La actividad procesal/procedimental del interesado; c) La conducta de las autoridades administrativas/judiciales; y d) el análisis global del procedimiento.

(90) MUÑOZ MACHADO, “Tratado de Derecho Administrativo y de Derecho Público General”, ed. Iustel, Madrid, 2011, págs. 54/55.

(91) Sobre la temática de la adopción de medidas cautelares por la administración pública sin previa intervención judicial, con un panorama en el orden nacional y bonaerense, puede verse ESPINOZA MOLLA, Martín R., “Las medidas cautelares adoptadas en sede administrativa”, capítulo III del e-book, “Procedimiento tributario de la Provincia de Buenos Aires”, Miguel H. E. Oroz (dir.) - Gustavo A. Mammoni (dir.) - Benjamín Dufourc (coord.), La Ley, Buenos Aires, 2021, TR LALEY AR/DOC/2542/2021. Allí se analiza el importante fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia Nacional en la Causa A. 910.XXXVII, caratulada: “Administración Federal de Ingresos Públicos c/ Intercorp S.R.L. s/ Ejecución Fiscal” (Sent. del 15/6/2010).

han de calificarse como vías de hecho administrativas. Aunque las hipótesis explicitadas en la norma han de considerarse enunciativas⁽⁹²⁾.

III.4. La incidencia de las nuevas tecnologías. Utilización de medios electrónicos o digitales para la emisión de los actos administrativos

Actualmente en el ámbito nacional y en la mayoría de las provincias, nos hallamos frente a procesos de modernización del Estado, con reformas procedimentales y la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones que propenden a desburocratizar el Estado, simplificando y agilizando los trámites para lograr mayor celeridad en los procedimientos, a través de mecanismos tales como los sistemas de gestión documental electrónica, el expediente digital, la firma digital, los programas de compras electrónicas y los trámites en línea, entre otros.

No obstante, se ha advertido un énfasis y entusiasmo desmesurado en la implementación de las nuevas tecnologías de información y las comunicaciones, que han conducido a concebirlas como un fin en sí mismas, cuando en realidad ellas debieran ser meramente instrumentales para la plena realización de los principios fundamentales constitucionales y convencionales propios de los procedimientos administrativos, los cuales –por tal motivo– requerían de otras reformas normativas complementarias para propender a su necesario fortalecimiento; y es lo que procura completarse con la nueva reforma a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19.549⁽⁹³⁾.

En tal sentido, se observa que a la par de las novedades normativas robustecedoras de los principios y garantías de los particulares, las reformas introducidas por la Ley 27.742, en cuanto a las nuevas tecnologías y la forma como elemento esencial del acto administrativo, defieren a la reglamentación –de manera general y amplia–, el establecimiento de las distintas modalidades y condiciones a las que se sujetará la utilización de medios electrónicos o digitales para la emisión de actos administrativos (art. 8º, último párrafo).

Pues bien, la entrada en escena de las innovaciones tecnológicas que, por cierto, en líneas generales resultan ser extraordinarias como modo de lograr desburocratización, transparencia, celeridad, y simplificación administrativas⁽⁹⁴⁾, sin embargo, en particular, frente a previsiones de tal laxitud como la contenida en el referido artículo 8º reformado, nos conduce a prevenir acerca de riesgos potenciales en su utilización, cuando se prescinde de las grandes conquistas que nutren al procedimiento y al acto administrativo, minorando esas conquistas, e incluso, desnaturalizándolas. Su incidencia en el procedimiento administrativo y en la teoría del acto exige que las leyes de procedimientos administrativos establezcan las bases –pautas y requisitos–, como condición mínima de validez para la aplicación informática de los programas, su publicidad, qué clase de actos pueden ser producidos electrónicamente, automatizada a través de algoritmos; todo ello, de mo-

do de garantizar los principios, derechos y garantías, con determinación de límites y prohibiciones de acuerdo a una razonable ponderación de riesgos, debiendo delimitarse adecuadamente aquello que resulta reservado a la legislación general común de procedimientos administrativos, de lo que luego se instrumentará por vía reglamentaria. Con ello se quiere significar que la implementación de nuevas tecnologías no influye solamente sobre la forma y modalidades del acto administrativo, sino también sobre la sustancia misma de los derechos y garantías, y por ello se torna necesario el previo estudio de su impacto procurando la mayor prudencia y mesura.

Tal como ha advertido Federico Lacava, “El encuentro de la Administración con la inteligencia artificial produce una notable presión distorsiva sobre categorías jurídicas consolidadas, y genera fracturas conceptuales que se tornan, en el mejor de los casos, dificultosas de componer”, agregando que “Ello es así porque las reconocidas ventajas de la automatización –velocidad, neutralidad, imparcialidad, eficacia, reorganización–, no pueden ocultar los riesgos que de su uso se derivan –dehumanización del procedimiento, privatización de la función administrativa, la incomprensibilidad de sus decisiones, dificultades de control judicial, desresponsabilidad por su actuación defectuosa, etc.–⁽⁹⁵⁾.

Debe recordarse que en el ámbito de la Unión Europea, la utilización de nuevas tecnologías que conducen al denominado gobierno inteligente ha generado la necesidad de fuertes regulaciones, entre las cuales recientemente se ha dictado un Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial, que busca limitar los riesgos que de sus empleos se derivan, prohibiendo diversas prácticas de inteligencia artificial, imponiendo requisitos a sistemas de inteligencia artificial de alto riesgo y obligaciones a los operadores relacionados con ese sistema, estableciendo reglas de transparencia para ciertos sistemas de inteligencia artificial, pautas para la monitorización y la vigilancia de mercado, y finalmente introduce medidas para la innovación⁽⁹⁶⁾.

La necesidad de regulación de estas tecnologías ha conducido a afirmar⁽⁹⁷⁾ que los algoritmos deben ser reglamentos, más allá de que se trata de materia multidisciplinar, por tal naturaleza reglamentaria, han de intervenir para su aprobación los organismos de asesoramiento y control.

III.5. Régimen jurídico del acto administrativo

Se ha destacado que la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19.549 ha codificado la institución del acto administrativo consagrando –con un criterio pedagógico–, los elementos o requisitos que concurren en la formación del mismo, y fijando las categorías de invalidez que lo puedan llegar a afectar. Tal aporte debe ser altamente valorado, pues en rigor, pese a la heterogeneidad cuantitativa de los elementos, cuyo orden y sistema-

(92) Con referencia al instituto de las vías de hecho administrativas, ver BEZZI, Osvaldo H., “El principio de legalidad y las vías de hecho administrativas”, en RDA, 2021-133, pág. 19 y ss.; ESPINOZA MOLLA, Martín R., “La pretensión de cesación de vía de hecho administrativa como instrumento jurídico de fortalecimiento de la tutela judicial efectiva en la provincia de Buenos Aires”, RDA, 2015-101, pág. 1299 y ss.; MARTÍNEZ PASS, Laura Susana, “Vías de hecho administrativas”, Ed. Astrea, 2020; BONATO, Mauro Raúl, “Las vías de hecho de la Administración”, en El Derecho - Revista de Derecho Administrativo, mayo 2024 - número 5; GARDA, Juan, “La cuádruple modificación propuesta a las vías de hecho administrativas en el ‘Proyecto de Ley Bases’. Un balance posible”, en La Ley 6/3/2024, pág. 1, entre otros.

(93) Así lo había indicado PERRINO, PABLO E., “Las reformas al procedimiento administrativo nacional. Simplificación administrativa y reducción de cargas a los administrados”, LL 5/3/2018, pág. 1 y ss, quien ha sostenido que “Si bien consideramos acertadas las reformas introducidas por los decs. 891/17 y 894/17, ellas deben ser complementadas con una futura modificación del dec.-ley 19.549, normativa que reglamenta el dec. 1759/72 (t.o. 2017). Ello es imprescindible a fin de ajustar sus disposiciones al derecho constitucional, a la tutela administrativa y judicial efectiva y a los principios y fines propios de la nueva concepción de la Administración Pública (en rigor del Estado), que exigen que el desarrollo de su actividad servicial se efectúe en un marco de eficiencia, eficacia, transparencia, participación y calidad”. En el mismo sentido, ESPINOZA MOLLA, Martín R., “Modernización, reformas de los procedimientos administrativos e implementación de tecnologías. Herramientas convergentes para el fortalecimiento de los principios constitucionales y convencionales, con especial referencia a la licitación pública”, RDA 2019-123, 27/6/2019, pág. 465 y ss.

(94) DELPIAZZO, Carlos, “Lo nuevo y lo permanente de la actuación administrativa a través del procedimiento administrativo electrónico”, RDA 2012-83, pág. 1471.

(95) LACAVA, Federico José, “Acto Administrativo Automático”, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2022, con prólogo de Patricio M. E. SAMMARINO, pág. 4, y nota 14. Ver del mismo autor, “Control judicial de las decisiones administrativas algorítmicas. Interrogantes y desafíos”, en RDA 2024-151, pág. 78 y ss.; asimismo, CANEVARO, Carlos R. y LAU ALBERDI, Jerónimo, “La actuación administrativa automatizada en el Estado constitucional de derecho”, en RDA 2021-133, pág. 30 y ss.; MUÑOZ Ricardo A. (h), “La inteligencia artificial en la administración pública y los derechos fundamentales”, en EDA - mayo 2020; NIELSEN ENEMARK, Carlos A., “El uso de la Inteligencia Artificial en el acto administrativo”, en RDA 2021-135, pág. 184 y ss.; ROCCA, Santiago, “El acto administrativo digital en el marco del nuevo procedimiento administrativo”, Rev. Doctrina Pública Federal, Ediciones RAP, pág. 109 y ss.; entre otros.

(96) Asimismo, deben ser cuidadosamente analizados los impactos sociales que acarrearán las innovaciones tecnológicas, en tal sentido, resultan relevantes los contenidos de la Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en Entornos Digitales, aprobada durante la XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 25 de marzo de 2023; en la que se destaca que “La transformación digital debe contribuir a crear entornos digitales inclusivos, abiertos y centrados en el ser humano, donde no se deje a nadie atrás, se reduzcan las brechas existentes y no se creen nuevas” (art. 2º); y que “La transformación digital trae aparejada una reconfiguración de la economía, por lo que deben adecuarse los instrumentos, políticas y acciones para asegurar la protección social, el acceso al trabajo, la salud y la participación de los trabajadores sin discriminación de tipo alguno, teniendo en cuenta a los grupos vulnerables y las particularidades de los entornos digitales, sin reproducir o aumentar brechas existentes como las de género, socioeconómica, etaria y territorial, entre otras, ni crear nuevas” (art. 8º).

(97) BOIX PALOP, Andrés, “Los algoritmos son reglamentos. La necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la administración para la adopción de decisiones”, en Revista de Derecho Público: teoría y método, N° 1, 2020, pág. 223 y ss.

tización fueron observados por un sector autorizado de la doctrina⁽⁹⁸⁾, la normativa ha permitido, no obstante, asignarle autonomía a los presupuestos de hecho y de derecho (causa en el Derecho Administrativo argentino), a la finalidad y a la motivación, objetivizando en cierto sentido los mismos y evitando subsumirlos en, por ejemplo, “la voluntad” o “la forma”. Con razón ha dicho –y se reitera– Rodolfo Barra, que el legislador argentino, inspirado en Marienhoff, “tuvo el gran acierto de expresar la estructura esencial del acto administrativo, al enumerar sus elementos y explicar las características y sentido principal de cada uno de ellos (...)”⁽⁹⁹⁾.

La reforma promovida por la Ley de Bases 27.742 no ha dado una definición sobre acto administrativo, surgiendo de su texto⁽¹⁰⁰⁾ que comprende a los actos de alcance particular y general⁽¹⁰¹⁾, y que ha excluido de su ámbito de aplicación a la figura del contrato administrativo⁽¹⁰²⁾, que se lo ha tratado tradicionalmente como una especie de acto administrativo por un sector importante de la doctrina nacional. En la doctrina argentina, Héctor A. Mairal ha fundado en distintos estudios la necesidad de acotar el concepto técnico de acto administrativo, siendo un movimiento que se ha propiciado en distintos países⁽¹⁰³⁾; también en esos estudios, ha promovido la aplicación de los denominados meros pronunciamientos administrativos;⁽¹⁰⁴⁾ ahora bien, aunque la reforma ha consagrado condiciones de validez de las notificaciones, en particular, con relación a los recursos pertinentes, y ampliado significativamente los plazos de caducidad con relación a la vía judicial, estimamos que la distinción entre acto administrativo en sentido estricto y la de “meros pronunciamientos administrativos” sigue siendo útil, pues

(98) Ver las consideraciones expuestas en GORDILLO, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo”, T. III, 9na. edición, FDA, Buenos Aires, 2007, Cap. VIII-1/3; MAIRAL, Héctor A., “Los Vicios del Acto Administrativo y su Recepción por la Jurisprudencia”, LL 1989-C, pág. 1014.

(99) BARRA, Rodolfo C., “Derecho Administrativo”, op. cit., pág. 60.

(100) Ver, entre otros, el contenido de los artículos 11, 17, 18, y concordantes.

(101) Agustín GORDILLO, al examinar el régimen jurídico nacional, ha dicho que para el Derecho Administrativo argentino, no es dable realizar una distinción entre reglamento y el acto administrativo general (“Tratado de Derecho Administrativo”, T. 3, Cap. IV, 18/20). En Argentina, Carlos M. GRECCO y Tomás HUTCHINSON promovieron la investigación de la distinción entre los actos administrativos generales no normativos y los reglamentos (en sus respectivas obras, Impugnación de disposiciones reglamentarias, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1988, cap. II, y “Ley Nacional de Procedimientos Administrativos”, T. I, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1985, pág. 446 y ss.); la consideración de la existencia de la categoría “acto administrativo general no normativo” se remonta a los estudios de Richard THOMA, en su obra “Der Polizeibefehl im Badischen Recht”, T. I, Tübingen, 1906, pág. 63 y ss., citado por Ernest Forsthoff, en su “Tratado de Derecho Administrativo”, op. cit., pág. 285 y nota 14, en los que se refirió a las características de la orden de policía en derecho de Baden, y fuera especialmente tratado en la tesis doctoral de Dieter Volkmar; a ello cabe agregar que los aportes sobre la categoría objeto de análisis provienen de la doctrina alemana e italiana, con posterior recepción en la española (Lorenzo MARTÍN RETORTILLO, “Actos administrativos generales y reglamentos - sobre la naturaleza de la convocatoria de oposiciones”, RAP 40, Madrid, 1963, pág. 225 y ss.). Puede verse la exhaustiva tesina de OVIEDO, Laura, “Los reglamentos singulares en el derecho administrativo actual”, EDA 31/3 y 27/4/2011.

(102) Tal como puede interpretarse de la supresión del último párrafo del artículo 7º del texto originario. Sin perjuicio de ello, con relación a los llamados actos administrativos contractuales, se incorpora una importante previsión en el artículo 23, inciso e), en el sentido que los actos administrativos dictados durante la ejecución del contrato, que hayan sido cuestionados por el contratista en forma expresa dentro de los treinta (30) días de serles notificados, podrán ser impugnados judicialmente hasta cumplidos ciento ochenta (180) días –sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre prescripción que correspondan– de la extinción del contrato, sin resultar necesario haber mantenido su impugnación administrativa o promovido la judicial, “o la denegatoria expresa o tácita de ese cuestionamiento, durante dicha ejecución” de esta manera se procura evitar una litigiosidad prematura. La teoría de los actos administrativos coligados o enlazados ha sido especialmente desarrollada por Rodolfo C. BARRA en su libro “Los actos administrativos contractuales”, Ed. Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 1989.

(103) En el Derecho Administrativo español, MUÑOZ MACHADO sostiene que una concepción amplia “[...] difumina el régimen jurídico de los actos y la propia coherencia del acto administrativo”, “Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General”, Vol. IV, 1ra. edición, pág. 31.

(104) MAIRAL, Héctor A., “Los meros pronunciamientos administrativos”, en la obra colectiva en homenaje al Prof. Miguel S. MARIENHOFF, “Derecho Administrativo”, Juan Carlos CASSAGNE (dir.), Ed. Abeledo Perrot, 1998; “Hacia una noción más acotada del acto administrativo” (donde se explica cómo los argentinos pasamos, sin darnos cuenta, de obedecer la ley a obedecer a los funcionarios públicos), Res Pública Argentina 2011 - 1 y 2.

refieren a situaciones o realidades jurídicas distintas y, consecuentemente, con efectos jurídicos materiales y procesales diversos. Así se lo ha considerado en el Derecho Administrativo mendocino⁽¹⁰⁵⁾.

Con respecto a la ejecutoriedad del acto administrativo, el artículo 12 –texto según Ley 27.742–, establece en su segundo párrafo, que “La Administración solo podrá utilizar la fuerza contra la persona o sus bienes, sin intervención judicial, cuando deba protegerse el orden público, el dominio público o tierras fiscales de propiedad del Estado nacional, incautarse bienes muebles peligrosos para la seguridad o salubridad de la población o, en el caso de las Fuerzas Policiales o de Seguridad, ante la comisión de delitos flagrantes”. Ciertamente, la ejecutoriedad en un Estado de Derecho, de acuerdo con la evolución de las ideas democráticas, debe ser rechazado como un atributo natural del acto administrativo. Una de las formas más gravosas es la compulsión sobre la persona y debe entenderse que solo será procedente en los casos en que la ley sectorial expresamente lo autorice, con ajuste jurídico de la razonabilidad, el respecto debido a la dignidad humana, y a los derechos y garantías reconocidos en el ordenamiento considerado en su integridad. Hubiera sido adecuado que en la ley se establecieran pautas, distinguiendo diferentes supuestos, con la finalidad de no generalizar la autotutela ejecutoria sin matices para evitar riesgos de irrazonabilidad en la aplicación del instituto.

Por cierto, el texto originario de la ley en su primer párrafo del artículo 12, que fuera sujeto a observaciones por un sector autorizado de la doctrina, ha posibilitado en la interpretación jurisprudencial establecer límites a la autotutela cuando la ley, y en particular, cuando la naturaleza del acto, exigieren la intervención judicial, ampliando las excepciones cuando se refiere a la naturaleza del acto. Como ha dicho Francis-Paul Benoit, la ejecutoriedad forzosa de los actos administrativos ha dado “[...] lugar a muchas afirmaciones erróneas y confusiones, a las cuales juristas como Hauriou no son desgraciadamente ajenos”⁽¹⁰⁶⁾; y en tal sentido el maestro Rafael Bielsa incorporó en el concepto de acto administrativo la nota de la ejecutoriedad.

Ahora bien, como han puntualizado Mairal-Veramendi, resulta muy importante la limitación o proscripción que se establece, como configurativa de vía de hecho administrativa, en el artículo 9º, inciso d), en cuanto la administración se abstendrá “De 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”.

Por otra parte, la reforma ha procurado reordenar ese diseño, se le ha asignado autonomía a los vicios de la voluntad, que, en líneas generales, se han localizado en los distintos requisitos que concurren en la formación del acto⁽¹⁰⁷⁾; y en cambio, no se le ha asignado autonomía co-

(105) Ver SARMIENTO GARCÍA, Jorge H., “Algunos Aspectos de la nueva Ley de procedimiento administrativo de la Provincia de Mendoza”, RDA 125 - septiembre-octubre 2019, págs. 837, 840/841; el estudio de Ernesto N. BUSTELO y Guadalupe SIMONE CAJAL, “Incorporación de la Figura de los meros pronunciamientos en la ley de procedimiento administrativo de Mendoza y la necesidad de su reconocimiento por vía interpretativa en los distintos regímenes vigentes en nuestro país”, RDA 139-2022, pág. 243. Por su parte, siguen un concepto estricto de acto administrativo, ISACCCH, Simón, en su estudio “Pretensión de reconocimiento vs. pretensión impugnatoria en el proceso contencioso bonaerense. Su necesario deslinde y los meros pronunciamientos”, RDA 129-2020, quien destaca conceptos de Eduardo MERTEHIKIAN, quien advierte sobre el riesgo de expandir el concepto de acto administrativo. Ver también, COLOMBO, Juan Martín, “El concepto y los caracteres del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, Revista ADA Ciudad - diciembre 2016.

(106) BENOIT, Francis-Paul, “El derecho administrativo francés”, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977, traducción de Rafael GIL CREMADES, pág. 673. A su vez, sobre la ejecutoriedad del acto administrativo en general, y en particular respecto de las dependencias del dominio público, ver el análisis de la Ley 17.091 efectuado por Héctor MAIRAL, en su importante obra, “Control Judicial de la Administración Pública”, Thomson Reuters, La Ley, Buenos Aires, 2021, págs. 882 y ss., y 890 y ss; y el estudio de BUSTELO, Ernesto N., “Desalojo de bienes del dominio público y privado del Estado”, en CASSAGNE, Juan C. (dir.), “Tratado General de Derecho Procesal Administrativo”, T. II, La Ley, Buenos Aires, 2011. También deben tenerse presentes las consideraciones efectuadas en estudios de Ignacio DE LA RIVA y Martín GALLI BASUALDO.

(107) Ver el estudio de Celia E. GALLO DE POMPONE, “La Voluntad en el Acto Administrativo”, en la obra colectiva, “Acto y Procedimiento Administrativo”, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1975, pág. 58 y ss.; confrontar con la posición de Juan Carlos CASSAGNE, en su obra “El acto administrativo”, colaborador: Juan Carlos Sanguinetti, op. cit., págs. 211/213.

mo vicio a la motivación o fundamentación del acto administrativo, cuya falta o manifiesta insuficiencia constituye una irregularidad grave, tal como el fecundo desarrollo jurisprudencial de los tribunales nacionales y provinciales, le ha otorgado una relevancia fundamental, determinando los requisitos y presupuestos para una motivación sea considerada suficiente, como principio de Derecho Público de un Estado de Derecho. Ahora bien, si se enlaza la motivación con la forma, su omisión, como ha ponderado Luis Morell Ocaña, podría ser considerada irrelevante, si se entiende que la misma surge de las propias actuaciones administrativas, aplicándose el principio de economía procesal, y dicha concepción afectaría la función de garantía que la misma debe cumplir desde el punto de vista de los intereses públicos y defensa de los intereses particulares⁽¹⁰⁸⁾. Pues bien, considerada en la Ley como requisito esencial, se la debe concebir “como característica fundamental de discurso justificativo de una decisión” (Fernando Pablo)⁽¹⁰⁹⁾. Y en el mismo sentido, a la omisión del dictamen jurídico el cual constituye un trámite esencial, no solo cuando el acto pudiera afectar derechos o intereses tutelados como se establece el artículo 7º, inciso d) II, de la ley, sino también cuando se comprometen el interés público y el erario público.

Más allá de estas consideraciones, la jurisprudencia habrá de considerarla con la sanción que corresponde a la omisión de un requisito esencial del acto administrativo.

Del mismo modo, como hemos dicho precedentemente en el introito del presente trabajo, la omisión en el texto de la reforma, debe considerarse como trámite esencial el dictamen jurídico administrativo previo, no solamente en el caso de limitación de derechos (actos de gravamen), sino también en los actos de contenido favorable, más aún cuando puedan comprometer el interés público.

Como han señalado Mairal-Veramendi, se han reducido algunas causales de nulidad absoluta y se han agregado otras. En este último aspecto, resulta importante, la omisión de la audiencia previa necesaria del interesado, ello en defensa de la garantía constitucional del debido procedimiento adjetivo y del derecho a la tutela administrativa efectiva, configurado como el “Derecho a ser oído” [art. 1º bis, inc. a) Ap. II].

A su vez, se han puesto de relieve los institutos de la desviación y el abuso de poder. Estas figuras que trasuntan una grave extralimitación en el ejercicio de las potestades administrativas, lamentablemente son frecuentes en organismos que con impunidad, incurrir en un ejercicio abusivo y desviado de las competencias que el ordenamiento les ha conferido para la satisfacción del interés público, y no como hostigamiento, vulnerando el gran principio de la razonabilidad o proporcionalidad, faltando a la ética pública⁽¹¹⁰⁾. Como ha dicho Gordillo, la misma maraña de normas que dictan son la fuente más frecuente de arbitrariedades y extralimitaciones⁽¹¹¹⁾, en el ejercicio de la función administrativa; incluso obstaculizando el ejercicio de

los derechos constitucionales y de la legislación de fondo, vicios que merecerían un reproche disciplinario y político. Estas categorías jurídicas de vicios, sin dudas, propician un penetrante control de las extralimitaciones o excesos en el ejercicio de las potestades administrativas⁽¹¹²⁾.

En cuanto a la modificación introducida al artículo 15 del texto originario de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, el cual caracteriza la nulidad relativa “si presenta un defecto o vicio no previsto en el precedente artículo 14; de tal forma que se aparta del llamado método estructuralista contenido en el texto originario, mediante el cual se ha entendido que, si la irregularidad, omisión o vicio no llega a impedir la existencia de alguno de los elementos esenciales, el acto será subsumido dentro de la categoría de la anulabilidad⁽¹¹³⁾.”

(112) Tal como se ha recordado en el estudio “La Matriz Europea del Derecho Administrativo y el aporte de las instituciones y técnicas en el control y enjuiciamiento de la discrecionalidad administrativa” (BEZZI, Osvaldo H., EDA junio 2024, N° 6-27-62024) la doctrina abordó las relaciones del abuso del derecho y la desviación de poder, analogías y diferencias; en tal sentido, Enrique MARTÍNEZ USEROS consideró la existencia de una relación de género a especie, es decir, el desvío de poder se comprende en aquel, habiendo entendido que ambas doctrinas tienden a moralizar el orden jurídico; en su libro “La doctrina del abuso del derecho y el orden jurídico administrativo”, Ed. Reus, Madrid, 1947; Jorge Reinaldo VANOSI, en su estudio “La revisión de los abusos en el derecho público y la justiciabilidad de las desviaciones de poder”; el eximio constitucionalista también ha considerado a la doctrina del abuso del derecho como un género (Cita T R LALEY AR/DOC/10/47/2003); por su parte, MARIENHOFF sostuvo la existencia de una obvia analogía entre la desviación de poder y el abuso de poder, pero puntualizó el distinto plano en que actúan y se proyectan ambos institutos (“Tratado de Derecho Administrativo”, tomo II, ob. cit., pág. 538). Este tema ha sido considerado por Rodolfo Carlos BARRA (ver “Derecho Administrativo 2”, ob. cit., págs. 142/143) en la obra de CHINCHILLA MARÍN, Carmen (“La Desviación de Poder”, 2da edición, Civitas, Madrid, 1999, prólogo de Jesús LEGUINA VILLA) y en estudios de Gustavo SILVA TAMAYO; destaco también que Marcel WALINE, con cita del propio Josserrand, refirió a puntos comunes del abuso del derecho con *le détournement de pouvoir* (“Droit administratif”, Editions Sirey, París, 1963, págs. 982).

(113) Dicha postura había sido sostenida por Miguel S. MARIENHOFF, y por un sector de la doctrina italiana. Ver SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos”, con prólogo de GARRIDO FALLA, Fernando, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1972, especialmente pág. 208. Por cierto, la teoría de las nulidades que tiene como eje la defensa de la primacía de la legalidad, aunque también penetra en la misma el principio de conservación y la seguridad jurídica, le corresponde un análisis detenido de los vicios, los tipos de invalidez, clasificación que ha originado distintas posiciones doctrinarias, que se distinguen entre las que han sostenido el carácter restrictivo de los supuestos de actos de nulidad absoluta, hasta aquellas opiniones que sobre la base de la protección del interés general, han considerado que la nulidad absoluta se debe reconocer como regla o principio (DE LAUBAUDÈRE, André, KELSEN Hans, MERKL Adolf). Como ha dicho MARIENHOFF, la presunción de legitimidad de los actos administrativos radica en las garantías objetivas y subjetivas que preceden y concurren en la formación del acto administrativo, y que “en caso de duda ha de estarse a la consecuencia menos grave, o sea, que solo se trata de un acto anulable: la presunción es a favor de la consecuencia más leve”, “Tratado de Derecho Administrativo”, T. II, op. cit., pág. 369 y ss., con cita de FORSTHOFF y GARRIDO FALLA; ver pág. 496, op. cit. También tiene importancia en esta materia la vieja clasificación de Walter JELLINEK, actos favorables y actos de gravamen (1908), y lo que en la doctrina alemana tratan como actos de doble efecto respecto de varios interesados. Sobre actos favorables y actos de gravamen, ver las consideraciones efectuadas por el Maestro español José Antonio GARCÍA TREVIJANO, “Los actos administrativos”, Ed. Civitas S.A., Madrid, 1986, prólogo de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, págs. 219/221. Tampoco puede desvincularse la teoría de las nulidades de la estabilidad, que se ocupa fundamentalmente de los vicios que afectan a los actos de contenido favorable. Por cierto, el importante fallo de la Corte Suprema de Justicia Nacional “Carman de Cantón” constituyó, como de modo elocuente se titula en un estudio de Juan Carlos CASSAGNE, “Un hito fundamental en la consolidación de las vertientes garantísticas del derecho administrativo argentino” (La Ley 2002-B, pág. 14 y ss); ahora bien, el concepto de acto regular, que la Corte nacional toma de la obra del Profesor cordobés Félix Sarria, alude a aquel que reúne las condiciones o requisitos mínimos de validez; ello gravitará también en la teoría de las nulidades, pues esos requisitos mínimos han minorado los efectos de la categoría de la nulidad relativa. Si la anulabilidad opera en favor de la parte interesada o afectada como una medida de protección, en el caso de los actos favorables viciados, la parte interesada es el Estado –puede serlo también un tercero–, y si el mismo no promoviera en forma oportuna la acción judicial, la aplicación de la prescripción bienal esteriliza los efectos invalidantes de la anulabilidad o nulidad relativa (el pronunciamiento judicial del caso Cantón fue muy justo solo como interés cabe señalar que unas páginas más delante de la cita que efectuara la Corte, Sarria postula un concepto de acto regular distinto (al respecto puede verse en la tercera edición, Córdoba, 1943, págs. 123 y 127). En la doctrina argentina predomina el criterio respecto del régimen de invalidez del acto administrativo que finca especialmente, no tanto en el elemento que se encuentra viciado, sino de la importancia de la violación del ordenamiento jurídico (ver el estudio de SILVA TAMAYO, Gustavo E., “El acto administrativo en la jurisprudencia administrativa de la Procuración del Tesoro”, en RDA 137-2021, pág. 76 y ss.). Sin dejar de atender a la valoración de la

(108) MORELL OCAÑA, Luis, “Curso de Derecho Administrativo”, T. II, Ed. Aranzadi S.A., Pamplona, 1996, págs. 194/195.

(109) FERNÁNDO PABLO, Marcos M., “La motivación del acto administrativo”, Ed. Tecnos S.A., 1993, Madrid, pág. 33; ATIENZA, Manuel, “Sobre el Control de la Discrecionalidad Administrativa. comentarios a una polémica”, Publicado en REDA 85 - marzo 1995, Ed. Civitas S.A. Madrid, pág. 5. GORDILLO, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo”, T. 3, Cap. X-13/24, op. cit.; SACRISTÁN, Estela B., “La motivación como requisito esencial del acto administrativo”, publicado en la obra colectiva “Acto administrativo y reglamento”, RAP, 2002, pág. 65 y ss; TAWIL, Guido Santiago y MONTE, Laura Mercedes, “La motivación del acto administrativo”, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1998; RINESI, Mariana, “La motivación de los actos administrativos”, publicado en RAP, “Aspectos generales de la motivación de los actos administrativos”, N° 544, Buenos Aires, 2016, pág. 25 y ss.; COVIELLO, Pedro J. J., “La fuerza de las autolimitaciones administrativas y de la motivación del acto administrativo en un pronunciamiento de la Corte Suprema”, EDA 30-3-2012.

(110) COVIELLO, Pedro J. J., “Reflexiones sobre la ética pública”, La Ley Suplemento Constitucional, 11 de mayo de 2012, pág. 1, advierte respecto de la ética pública que constituye “(...) la raíz nutricia, el alma que da razón al ser del Estado y a su buen funcionamiento (...).” Ver, asimismo, la obra colectiva “Ética pública y sistemas de responsabilidad del Estado y del agente público. Derivaciones del III Seminario de Actualización en Derecho Administrativo 2016. En homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría” - ESPINOZA MOLLA, Martín R. / RIZZI, Guillermo F. (coords.), prólogo de Osvaldo H. BEZZI, 1ra. edición, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP), 2017, pág. 228, <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/69703>.

(111) GORDILLO, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo”, T. I, 10ma. edición, FDA, Buenos Aires, 2009, cap. VII-20/22; MAIRAL, Héctor, “Las raíces legales de la corrupción o de como el Derecho Público fomenta la corrupción en lugar de combatirla”, Buenos Aires, Ed. RAP, 2007, con prólogo de Agustín GORDILLO.

A su vez la reforma, de acuerdo con el nuevo texto del artículo 17, aduna un nuevo límite al ejercicio de la potestad revocatoria por razones de ilegitimidad en sede administrativa “si hubiere cumplido totalmente su objeto”, ello significa que excepto que se acreditara dolo, se consagra la regla de la acción judicial de nulidad, y en ese orden, hubiera sido posible regular un procedimiento administrativo para declarar la lesividad del acto en cuestión⁽¹¹⁴⁾.

Una cuestión significativa que la reforma ha incorporado es la relativa a la revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, a través de las modificaciones incorporadas con respecto al alcance de la indemnización, al consagrar el reconocimiento del lucro cesante, cuestión que ha originado en el Derecho Administrativo argentino diversidad de opiniones jurídicas y de criterios jurisprudenciales. Ciertamente, esta potestad de tan significativo contenido debe ser ejercida sobre la base de un fundado estudio o análisis, jamás ocultar una desviación de poder, o una extralimitación, con transgresión de la razonabilidad o encubrir un vicio de ilegitimidad del acto administrativo, ni por cierto fabricar una causal de incumplimiento que emboza una desviación o abuso de poder.

Esta potestad revocatoria por razones de oportunidad es significativa, porque si se trata de un derecho “perfecto”, el artículo 17 de la Constitución Nacional ampara al beneficiario el derecho de propiedad, y consecuentemente, el Estado tiene la obligación de indemnizar, el cual ahora, sin lugar a dudas, comprende el lucro cesante acreditado. A su vez, actuar con prudencia significa también evitar cuantiosas indemnizaciones: las mismas cláusulas de una licencia o concesión pueden establecer las bases para que el adjudicatario adapte los métodos de prestación de acuerdo con la evolución y los cambios del ordenamiento jurídico, las innovaciones tecnológicas, período transitorio, plazo de iniciación y terminación de las obras, etc., con la finalidad de evitar justamente arribar a una revocación. Por cierto que el interés público, como ha dicho Marienhoff, es el que debe servir de base a la revocación por razones de oportunidad, como a la expropiación por causa de utilidad pública, pudiendo responder a cualquiera de las innumerables causas que lo motivan, pero, “lo esencial es que efectiva y realmente el interés público lo requiera para su satisfacción (...) no puede ser irrazonable o con desviación de poder”⁽¹¹⁵⁾.

Pareciera que, con el nuevo texto de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, se le asignaría una fuerza expansiva a este rubro en una legislación que, como regla, trata sobre los actos administrativos; hay que considerar, que, en nuestro sistema de derecho público, importantes concesiones tienen forma contractual.

Adquiere importancia la clasificación que atiende al contenido de los actos administrativos, autorizaciones, permisos, licencias, pues puede anticipar las características de su régimen jurídico; y a su vez, también resulta relevante la “teoría de la calificación jurídica”, pues no resulta poco frecuente que bajo el rótulo de “permiso de uso precario” se encubra una concesión con importantes inversiones. Por otra parte, dadas determinadas circunstancias, se requerirá una habilitación legislativa que declare de utilizada pública y sujeta a expropiación.

Tal como surge en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia Nacional, “El Jacarandá S.A. v. Estado Nacional” (Fallos: 328:2654), el lucro cesante debe estar debidamente acreditado sobre pautas objetivas, en tal sen-

transgresión del orden público, deberá ponderarse la afectación del propio elemento esencial del acto administrativo de que se trate, que forma parte del ordenamiento jurídico. En tal sentido, cabe interrogarse si todo vicio previsto en el artículo 14 de la Ley 19.549 socava el sistema vulnerando el orden público. Quien ha escrito páginas lúcidas sobre el tema de las nulidades ha sido Gastón JEZÉ (“Principios Generales del Derecho Administrativo”, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1948, traducción del Prof. Julio N. SAN MILLÁN ALMAGRO, cap. V, pág. 73 y ss.), quien tuvo en cuenta que en la materia no se podía seguir un método rigurosamente lógico y apriorístico; en tal sentido, como ha considerado GARRIDO FALLA, resulta pertinente aplicar un método conceptual con el de ponderación de intereses.

(114) Sobre el tema, se remite en general a la obra de COMADIRA Fernando Gabriel, “La acción de lesividad”, Ed. Astrea RAP, Buenos Aires, 2019, con prólogo de Julio Pablo COMADIRA. Como ha dicho BOQUERA OLIVER, cuando la administración estime que alguno de sus actos sea contrario al ordenamiento jurídico y lesivo para sus derechos o intereses, “el acto será juzgado, y en su caso anulado, por el Juez y no por su autor. Esta será la mejor garantía para los derechos e intereses de quienes recibieron los efectos jurídicos del acto administrativo y para el interés público”, en su obra “Estudios sobre el Acto Administrativo”, 6ta. edición, Civitas S.A., Madrid, 1990, pág. 380.

(115) “Tratado de Derecho Administrativo”, T. II, op. cit, pág. 599.

tido, la tutela puede quedar limitada al daño emergente; lo importante es que la reparación sea justa, ni generosa ni mezquina⁽¹¹⁶⁾.

En otro orden, y con relación a la revocación, en la ley se contempla la posibilidad cuando favorezca al administrado, sin causar perjuicios a terceros; debe entenderse que la revocación ciertamente no debe causar perjuicios a terceros, pero, indudablemente, debe ajustarse a la legalidad y al principio de igualdad, y no ha de generar lesión al interés público⁽¹¹⁷⁾.

III.6. Condiciones de admisibilidad del proceso administrativo

Mencionaremos, a continuación, solo algunos aspectos salientes incorporados por la reforma que revisten importancia en esta materia.

En tal sentido, se destaca la ampliación de los plazos para la promoción de la demanda, extendiéndola en 180 días de manera general, y entre los distintos supuestos en los que excluye el agotamiento de la vía administrativa o el reclamo administrativo previos, se establece una hipótesis común, configurada por el caso en que “mediare una clara conducta del Estado que haga presumir la ineficacia cierta del procedimiento, transformando el reclamo previo en un ritualismo inútil” [arts. 23, inc. b) II, y 32, inc. c)]⁽¹¹⁸⁾.

Siempre a la luz de la tutela judicial efectiva, se prevé respecto del acto administrativo de alcance particular que revista el carácter de definitivo (resuelve el fondo del asunto), o impida totalmente la tramitación de la pretensión interpuesta aun cuando no decida sobre el fondo de la cuestión, que no será necesario el requisito del agotamiento de la vía administrativa, cuando mediare una clara conducta del Estado que haga presumible la ineficacia cierta del procedimiento transformándolo en un ritualismo inútil.

Por otra parte, debe ponerse de relieve, con relación al reclamo administrativo previo, la regulación prevista en el artículo 32, inciso b), en cuanto se agrega como supuesto en el que no será necesario, cuando se reclamaran daños

(116) Debe tenerse presente que la Ley 27.742, modifica el artículo 7° de la Ley 17.520 de Concesión de Obra Pública, estableciendo, en su inciso e), segundo y tercer párrafos, que “En el caso de extinción del contrato por razones de interés público, no será de aplicación directa, supletoria ni analógica ninguna norma que establezca una limitación de responsabilidad, en especial las contenidas en las leyes 21.499 y sus modificatorias, y 26.944 y en el decreto 1023/01 y sus modificatorias. La suspensión o nulidad del contrato por razones de ilegitimidad deberá ser solicitada y declarada por el tribunal judicial competente”. Siguiendo el criterio de la Ley 27.328 de participación pública privada, el texto del tercer párrafo, en materia de concesiones de obras, con la finalidad de promover inversiones, dar seguridad jurídica al sector privado, y con el fin de evitar un ejercicio abusivo de la potestad administrativa, ha despojado de una potestad muy significativa atribuida tradicionalmente en tutela del interés público, potestad que ciertamente se debe ejercer en función del interés público, y sujeta a la garantía innominada de la razonabilidad. Respecto del impacto de la reforma en el régimen de concesión de obra pública, véanse las consideraciones vertidas en el estudio de PERRINO, Pablo E., en “Reforma al régimen jurídico del contrato administrativo de concesión de obra pública, infraestructura y servicios públicos. Ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos”, La Ley 5/8/2024, pág. 1 y ss.

(117) Ver en tal sentido, el artículo 109, punto 1, de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de España, el cual, respecto de la revocación de actos administrativos, dispone: “Las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”.

(118) Se remite a la obra de CASSAGNE, Juan Carlos y PERRINO, Pablo E., “El nuevo Proceso Contencioso Administrativo en la Provincia de Buenos Aires”, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006, especialmente, págs. 241/245, donde se describen supuestos en los que “En razón del comportamiento de la autoridad administrativa, y cuando la vía administrativa constituya una carga excesiva o inútil”; la doctrina de la interdicción del ritualismo inútil surge cuando resulta evidente que los fines que se persiguen con el reclamo previo, es decir, evitar contiendas innecesarias, “[...] los hechos muestran de antemano la imposibilidad de satisfacer tales propósitos [...]”, ver en el excelente estudio de SORIA, Daniel Fernando, “Apuntes sobre el reclamo administrativo previo. Su evolución y las reformas introducidas por la ley N° 25.344”, en la obra “Derecho Constitucional y Administrativo”, V. 3, Luis Armando CARELLO (dir.), Universidad del Centro Educativo Latinoamericano, Ed. Juris, Rosario, 2002, pág. 271 y ss.; FANELLI EVANS, María Agustina, “Ritualismo inútil. Un límite constitucional a la regla del previo agotamiento de la vía administrativa”, Año XXVIII, N° 334, julio 2006, Ediciones RAP, expresa que el ritualismo inútil: “...constituye una expresión del límite de razonabilidad consagrado en el artículo 28 de la CN cuando la exigencia del previo agotamiento de la vía administrativa establecida en el ordenamiento jurídico altera la sustancia o restringe en forma arbitraria el derecho que pretende reglamentar”.

y perjuicios contra el Estado por responsabilidad contractual, restableciendo, además, los supuestos de acción de desalojo contra el Estado o una acción que no tramite por vía ordinaria, que ya estaban previstos en el texto originario de la Ley 19.549. Con referencia al alcance de la norma, en cuanto a la responsabilidad contractual, es susceptible de generar diversas interpretaciones, máxime que en materia contractual puede estar condicionado a la legitimidad o ilegitimidad de un acto administrativo rescisorio. En tal sentido, debe tenerse presente en materia de los llamados actos administrativos contractuales, la norma introducida a través de la Ley 27.742, en el artículo 32, inciso e), así como el régimen jurídico aplicable.

En otro orden, tal como anticipáramos al comienzo, en cuanto a los plazos, la reforma introduce una generosa prolongación de los de caducidad para interponer la acción judicial⁽¹¹⁹⁾; así como la uniforme ampliación de los plazos para interponer los recursos directos⁽¹²⁰⁾.

Por último, cabe abordar sucintamente la denuncia de ilegitimidad y su desestimatoria, que la reforma ha reconfigurado a través del artículo 1° bis, inciso h), en los siguientes términos: “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 este 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”.

En la doctrina se ha considerado muy grave que los actos nunca alcancen firmeza, en tal sentido Boquera Oliver ha señalado que admitir recursos transcurridos los plazos para su impugnación, producirían una gran inseguridad, se afectarían derechos e intereses de terceros, que dependen de actos administrativos que otros pueden recurrir o no, y expresa: “los plazos para recurrir favorecen el buen funcionamiento de la Administración, y el orden y la estabilidad de las relaciones entre particulares (...)”; no obstante dichos fundamentos, postula la posibilidad para impugnar fuera de plazo si existen “indicios racionales” de que lo impugnado es una apariencia de acto⁽¹²¹⁾.

En el Derecho Administrativo argentino, con respecto a la desestimatoria de la denuncia de ilegitimidad, en general predomina, particularmente en la jurisprudencia, el criterio que sostiene con relación al acto desestimatorio que resuelve el fondo de la cuestión planteada, la extinción del derecho de acudir a la justicia. Julio Rodolfo Comadira, ha abordado con detenimiento la revisión relativa a los supuestos de desestimatoria formal de la denuncia, fundando los supuestos en los que procede la revisión judicial de la misma. Sin embargo, con respecto a la resolución del fondo del asunto, no obstante considerar la imposibilidad

(119) El artículo 25 reformado de la Ley 19.549, preceptúa: “La acción judicial de impugnación contra el Estado o sus entes autárquicos prevista en los dos artículos anteriores deberá deducirse dentro del plazo de ciento ochenta (180) días hábiles judiciales (...)”.

(120) En tal sentido, el artículo 25 bis, incorporado con la reforma, determina: “Cuando en virtud de norma expresa la impugnación judicial del acto administrativo deba hacerse por vía de recurso, el plazo para deducirlo será de treinta (30) días hábiles judiciales desde la notificación de la resolución definitiva que agote la instancia administrativa. Quedan derogadas todas las prescripciones normativas especiales que establezcan plazos menores”.

(121) “Estudios sobre el acto administrativo”, op. cit., págs. 121/123.

de agotar la vía administrativa y, en consecuencia, la extinción del derecho a acudir a la justicia, advierte que ante la evidencia de la existencia de una nulidad absoluta, la obligación que tiene la administración con base al artículo 17 de la LNPA “(...) procurar la extinción del acto gravemente ilegítimo, ya sea por sí, o acudiendo a la justicia (...) en estos casos, la seguridad jurídica no opera como supuesto de inadmisión de la denuncia”⁽¹²²⁾.

Ahora bien, cabe estimar que ante supuestos muy graves, acotando los motivos cuya desestimatoria faculte a instar la acción judicial –ello así a fin de evitar el uso licencioso o indiscriminado, por ejemplo, ante casos de falta de habilitación legal específica por carencia de competencia reconocida para actuar, o ante la omisión o apartamiento grave respecto del procedimiento administrativo legalmente previsto–; causales que objetivamente pueden ser verificados, su revisión judicial tendría el respaldo de la tutela judicial efectiva, y habilitaría a que el juez, en su calidad de tercero imparcial, conozca acerca de la desestimatoria de la administración. No es mucho pedir que un ciudadano tenga dos oportunidades para defender sus derechos, habilitando al poder judicial a revisar la decisión administrativa firme, siendo en cambio mucho mayor el aporte en beneficio de la legalidad y juridicidad administrativas.

Mairal-Veramendi, han ponderado “(...) que bajo el nuevo texto existen argumentos para sostener, incluso con más fuerza que anteriormente, la revisabilidad del rechazo de la denuncia de ilegitimidad. En efecto, al haberse fijado un plazo máximo para considerar procedente la denuncia, desaparece el temor de abrir la puerta a una suerte de imprescriptibilidad de la acción que impugna su rechazo”⁽¹²³⁾.

A su vez, cabe ponderar cuando se trate de casos o situaciones que el ordenamiento jurídico contemple específicamente un plazo de prescripción, pues el plazo de caducidad no puede incidir sobre la vida jurídica o exigencia del derecho⁽¹²⁴⁾.

VOCES: JURISPRUDENCIA - CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN - COMPETENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - DERECHO ADMINISTRATIVO - JURISDICCIÓN - CONSTITUCIÓN NACIONAL - PODER JUDICIAL - EXPEDIENTE JUDICIAL - PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO - DEMANDAS CONTRA LA NACIÓN - ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ESTADO NACIONAL - CONFIANZA LEGÍTIMA - INTELIGENCIA ARTIFICIAL - COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS

(122) “Procedimientos Administrativos. Ley nacional de procedimientos administrativos”, con Laura Monti –colaboradora–, op. cit., págs. 68 y ss., 78.

Desde otro punto de vista, propiciando una mayor apertura para la revisión judicial de la desestimatoria de la denuncia de ilegitimidad, sea por razones de forma o por el fondo, se sostiene por Ignacio J MINORINI LIMA, en la obra “Procedimiento Administrativo”, Guido Santiago TAWIL (dir.), cap. XXXIII, pág. 425 y ss.

(123) En “La Reforma de la Ley de procedimientos Administrativos”, op. cit.

(124) Sobre este orden de cuestiones, ver el valioso estudio de CASSAGNE, Juan Carlos, “Acerca de la caducidad y prescripción de los plazos para demandar al Estado nacional”, ED, T. 45, pág. 829 y ss.; el estudio de SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “El problema de los plazos en el recurso contencioso-administrativo ¿prescripción o caducidad?”, RAP, Madrid, N° 58, enero-abril, 1969; este trabajo es uno de los primeros que aborda las relaciones entre la caducidad y la prescripción en el Derecho Administrativo. Y el estudio de LAMOGLIA, Carlos Marcelo, “La tutela judicial efectiva. Los plazos de caducidad en el proceso contencioso-administrativo”, RDA 96, noviembre-diciembre 2014, pág. 1545, 1549, y ss.