

EL NUEVO SILENCIO ADMINISTRATIVO COMO SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES

FEDERICO MARTIN AMOEDO
Profesor de la Facultad de Derecho, Universidad
Nacional de Lomas de Zamora.

LAUTARO EZEQUIEL PITTIER
Profesor y Director de Asuntos Jurídicos de la Facultad de
Derecho, Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Desarrollo. 3. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley Nacional 27.742¹, en adelante Ley de Bases, incidió en forma directa sobre distintos institutos de Derecho Administrativo, regulados al momento de su entrada en vigencia en la República Argentina.

Precisamente, implicó una afectación directa en la Ley Nacional 19.549 de Procedimiento Administrativo, en adelante la LPA, desencadenando, en consecuencia, un arduo impacto por un lado en otras normas de Derecho Administrativo complementarias de la citada con anterioridad, como lo es su Decreto Reglamentario 1.759/72, y por el otro, en la interacción con jurisprudencia de aplicación en casos en concreto, como por ejemplo los precedentes “Biosystems”² y “Zubdesa”³.

Es preciso dejar sentado que las modificaciones introducidas por la Ley de Bases, entraron en total vigencia desde un primer momento, a excepción de lo regulado en materia del nuevo silencio positivo normado en el art. 10 inc. *b*, de la LPA, condicionando su implementación, una vez que el mismo sea reglamentado.

1 Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (Publicada en el Boletín Oficial del 08-jul-2024)

2 CSJN, “Biosystems S.A.”, 2014, causa B. 674. XLVII.

3 CN CAF, “Transportadores de Caudales Zubdesa S.A.”, 1985, II-34.

La publicación del Decreto Reglamentario 695/2024⁴, reguló el silencio mencionado en el párrafo que antecede, habilitando su práctica inminente, aunque la misma se vio nuevamente supeditada al cronograma fijado en la Decisión Administrativa 836/2024 de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

El nuevo silencio administrativo, no solamente encara una simplificación significativa para su configuración, sino que también, facilita el trámite de cuestiones administrativas en materia autorizatoria.

2. DESARROLLO

Con la nueva redacción del art. 10 de la Ley de Procedimientos Administrativos, el silencio sigue entendiéndose como una ficción jurídica, que viene a cubrir la contingencia de la falta de pronunciamiento en concreto, de la administración.

La norma, exige que, para su configuración, es necesario que estemos en un procedimiento administrativo en donde la pretensión *administrativa*, objeto del trámite, requiera el pronunciamiento concreto de la administración, subsistiendo la exigencia contemplada en la redacción anterior:

“Silencio o ambigüedad de la Administración

Artículo 10.— El silencio o la ambigüedad de la Administración se registrá de conformidad con las siguientes normas: a) Cuando se tratare de pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativa. Sólo mediando disposición expresa podrá conferirse al silencio sentido positivo”.

En ese caso, si transcurrido el plazo legal que tiene la administración para resolver, así no lo hiciera, se configurará el silencio de manera automática *o de pleno derecho –ipso iure-*, no requiriendo de ningún otro que hacer más por parte del administrado, para su convalidación; la actual redacción, se opone al antiguo articulado el que exigía para su configuración la interposición de un pronto despacho con posterioridad al vencimiento del plazo para resolver y que transcurran otros 30 días más contados a partir de tal interposición.

Siempre, deberemos esperar que transcurra el plazo establecido en el caso concreto, el que surgirá de la norma especial. Pero, existen situaciones en donde no se encuentra establecido de manera expresa el mismo. En estos casos, se aplicará de manera supletoria el famoso *plazo razonable* previsto en el art. 1° *bis*, inc. g, ap. 8°, de la LPA, el que dispone que: “cuando las normas no fijen un plazo máximo para resolver, éste será de sesenta (60) días, una vez que esté en condiciones de ser resuelto por el órgano competente”. Tal especificación también surge del propio art. 10 en su 2° párrafo:

“Si las normas especiales no previeren un plazo determinado para el pronunciamiento, éste no podrá exceder de sesenta (60) días. Vencido el

4 Ley 27.742, Título II - Reglamentación (Publicado en el Boletín Oficial del 05-agosto-2024)

plazo que corresponda, el interesado podrá dar por configurado el silencio de la Administración”.

Como regla general, el silencio sigue siendo negativo. Es decir que, configurado que sea el mismo, implica en consecuencia el rechazo de la petición administrativa formulada por el administrado.

La nueva versión de la Ley ritual, ha introducido un silencio positivo *e innovador*, en materia autorizatoria, conforme al inc. *b* del art. 10:

“b) Cuando una norma exija una autorización administrativa para que los particulares puedan llevar a cabo una determinada conducta o acto en el marco del ejercicio de una facultad reglada de la Administración, al vencimiento del plazo previsto para resolver sin haberse dictado resolución expresa, el silencio tendrá sentido positivo. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento.

Este inciso no será de aplicación en materia de salud pública, medio ambiente, prestación de servicios públicos o derechos sobre bienes de dominio público, excepto cuando la norma específica aplicable otorgue sentido positivo al silencio. La reglamentación podrá determinar otros supuestos específicos en los cuales no sea de aplicación este inciso.

Configurado el silencio en sentido positivo, el interesado podrá exigir la inscripción registral, emisión de certificado o autorización correspondiente en sede administrativa.

Las disposiciones previstas en el inciso *b*) de este artículo comenzarán a regir una vez aprobada la reglamentación correspondiente”.

Este silencio especial viene a colación cuando el administrado debe obtener una autorización por parte de la administración para poder realizar determinada conducta o acto.

Siempre debe ser en el marco del ejercicio de una actividad reglada de la administración, es decir, cuando sea única la opción válida, descartando su aplicación en actividades discrecionales.

En el segundo párrafo del inciso, aclara que tratándose de materia de servicios públicos, salud pública, medio ambiente o dominio/bienes del estado; no se aplicará el silencio positivo –excepciones– salvo que una norma específica así lo indique. Así mismo, otras normas especiales podrán ampliar los supuestos en los que no se aplicará el inciso.

Como se indicó al comienzo, este silencio fue el único dispositivo legal del nuevo texto de la LPA que no entró en vigencia con la simple publicación de la Ley, sino que se supeditó su ejercicio, primeramente, hasta su reglamentación.

La publicación del Decreto Reglamentario 695/2024, reglamentó el instituto, desde su art. 29 hasta el art. 32, cuyo articulado introdujo al Decreto Reglamentario 1.759/72 t.o. 2017, los arts. 65 *bis*, *ter*, *quáter* y *quinqués*:

“Artículo 65 *bis*.— 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 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”.

La normativa aclara qué se entiende por autorización administrativa, encasillándola dentro del esquema de *los actos administrativos*; una autorización implica un acto. Su consecuencia directa es que el administrado solicitante quedará habilitado a ejercer el Derecho relacionado; todo ello, con posterioridad a la verificación por parte de la Administración Pública del cumplimiento de las condiciones que se requieran para su dictado.

Existen situaciones en donde por su propia naturaleza, no es necesario atravesar un trámite administrativo cargado de complejidades que en cierto punto podrían hasta tornarse absurdas tanto para el administrado como para la propia Administración; el primero, porque con el simple hecho de demostrar que cumple sobradamente con los requisitos exigidos para obtener una autorización basta, y sería harto complejo someterlo a un trámite complejo para probar lo que se puede probar con un sistema más simplificado; y, el segundo, con el fin de quitarle arduo trabajo a la administración, lo que implica un gasto de recursos que pueden ser innecesarios.

La solución del silencio positivo en materia autorizatoria, trae en consecuencia una simplificación en trámites que favorece a todos los intervinientes. Entendiendo que se planteará como una suerte de cálculo matemático que, en términos claros y coloquiales, en donde si se cumple con A, B y C, se tendrá como resultado la autorización.

De todas maneras, se ha dejado sentado que tal silencio no alcanzará a los permisos, entendidos como los actos administrativos que excepcionalmente otorgan un derecho frente a una prohibición establecida por la normativa.

Por lo tanto jamás procederá la autorización tácita, cuando se tratase de una cuestión prohibida por la ley.

Se impone la obligatoriedad de obtener dicho permiso exclusivamente a través de sistemas o plataformas digitales de la Administración (TAD o similar), conforme a lo establecido por el art. 65 *ter*:

“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”.

Por otro lado, se fijan cuestiones que hacen al propio procedimiento administrativo por silencio positivo en materia autorizatoria, a saber: la legitimación activa recaerá siempre en cabeza del particular o administrado. El mismo iniciará las actuaciones solicitando el pedido de autorización, el que será evaluado por la Administración Pública. En éste caso, puede ocurrir que la misma observe que el solicitando omitió cumplimentar con alguna exigencia se le dará un plazo de diez (10) días para que lo subsane. En estos casos, el plazo para resolver quedará suspendido hasta tanto el administrado no dé cumplimiento a lo solicitado:

“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.”

En aquellas situaciones en donde el requirente inicie el pedido de autorización ante un órgano administrativo incompetente o bien, elija la denominación incorrecta en el tipo de trámite, la norma es clara al respecto enunciando que en estos casos no se aplicará la nueva previsión del silencio positivo en materia autorizatoria; por ende, si por negligencia propia del requirente, éste inicia erróneamente el trámite, no habrá posibilidad de configurar el silencio respectivo; fíjese, que la norma expresamente castiga al administrado negligente diferenciándolo del diligente.

Continuando el trámite administrativo, en caso que el administrado cumpla con las condiciones y exigencias requeridas, haya iniciado su trámite correctamente y ante el órgano administrativo competente, la administración se encontrará obligada a resolver el pedido formulado. Tal resolución deberá ser resulta, como ya lo hemos determinado, en el plazo especialmente consignado por la norma expresa para así hacerlo o bien, a falta de éste, dentro del plazo de 60 días. Si así no lo hiciere, se configurará el silencio objeto de estudio importando el otorgamiento de la autorización requerida. El requirente quedará facultado para

solicitar el instrumento público pertinente que dé cuenta de ello, el de que se deberá entregar dentro de los quince (15) días de solicitado:

“Artículo 65 quáter.- Cumplido el plazo previsto en el apartado (viii) del inciso g) del artículo 1° *bis* de la Ley de Procedimientos Administrativos (60 días) 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”.

Por último, se excluyen del silencio con sentido positivo en materia autorizatoria las previsiones contenidas en el siguiente artículo:

“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.”

Recordemos que la propia LPA, en su art. 10 *in fine*, ha excluido a las cuestiones en materia de salud pública, medio ambiente, prestación de servicios públicos o derechos sobre bienes de dominio público, excepto cuando la norma específica aplicable otorgue sentido positivo al silencio. La reglamentación podrá determinar otros supuestos específicos en los cuales no sea de aplicación este inciso.

Si bien la Ley de Bases determinó que el silencio positivo del art. 10 inc. b) entraría en vigencia desde su reglamentación, lo que así ocurrió con la publicación del Decreto Reglamentario 696/2024, su puesta en marcha se vio nuevamente condicionada al cronograma fijado por la Jefatura de Gabinete de Ministros, mediante la Decisión Administrativa 836/2024, distinguiendo entre la Administración Pública Central de la Descentralizada:

“Artículo 1°.— A partir del 1° de noviembre de 2024 las reparticiones de la Administración Pública Central, incluidos los organismos desconcentrados, deberán implementar el silencio con sentido positivo en el marco de procedimientos administrativos en los cuales tramite el otorgamiento de una autorización administrativa, a través de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD) o de la que la repartición correspondiente utilice a tales efectos.

Artículo 2°.— A partir del 1° de diciembre de 2024 los Organismos Descentralizados de la Administración Pública Nacional deberán implementar el silencio con sentido positivo en el marco de procedimientos administrativos en los cuales tramite el otorgamiento de una autorización administrativa, a través de

la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD) o de la que la repartición correspondiente utilice a tales efectos”.

3. CONCLUSIÓN

Es posible advertir que el silencio positivo viene a *forzar* indirectamente la manifestación expresa y en tiempo por parte de la autoridad estatal. Entendemos que podría agilizar trámites y dar certeza jurídica. La intencionalidad sería otorgar mayor eficiencia administrativa y la mejora de la relación entre ciudadano y administración. El tiempo dirá si no trae consigo una mayor sobrecarga administrativa. En efecto, podría dar lugar a inseguridad jurídica en caso de duda, y posibles abusos por parte de ciudadanos y encubrimiento de la responsabilidad de los funcionarios.

FEDERICO MARTIN AMOEDO

Es Abogado. Profesor Adjunto de Derecho Procesal Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Participante en el proceso de construcción de consensos en la redacción del Proyecto de Ley de Ética Pública y Transparencia de la Provincia de Buenos Aires (Expediente PE-11/22-23-Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires). Integrante del Proyecto de Investigación El Control de la Discrecionalidad Administrativa en los Fallos de la Corte Suprema, a Veinte Años de la Reforma de la Constitución Nacional (acreditado bajo el Código 13/D020, Resolución CS. UNLZ. N° 041/00).

LAUTARO EZEQUIEL PITTIER

Es Abogado. Profesor de Derechos Humanos y de Derecho Constitucional Argentino y Director de Asuntos Jurídicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Docente de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado de la Procuración del Tesoro de la Nación. Docente de la Escuela de Abogacía de la Asesoría de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Director del Instituto de Derechos Humanos del Colegio Público de Abogados de Lomas de Zamora. Codirector de investigación Lomas CyT de “El Control de Convencionalidad en la Argentina y su relación con el Principio Internacional de Progresividad de los Derechos Humanos” y de “La enseñanza de los Derechos Humanos en la carrera de Abogacía de las Universidades Nacionales Argentinas”.

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Amarillo

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

JORGE EDUARDO MORÁN



ROSENKRANTZ - ALONSO REGUEIRA - CANDA - CAPPONI - CICERO
DAMSKY - FIGUEREDO - GUSMAN - GUTIÉRREZ COLANTUONO - HUBEÑAK
LARA CORREA - RAMOS - SCHEIBLER - ABERASTURY - AMOEDO
PITTIER - CONDE - ENRICI - GARCÍA MORITÁN - GARCÍA PULLÉS
ISABELLA - MARRA - MARRA GIMÉNEZ - SAMMARTINO - SANTANGELO
ALVAREZ TAGLIABUE - CARRILLO - MONOD NÚÑEZ - COMADIRA
FOLCO - KODELIA - THEA - MARCHETTI - MARTÍNEZ - OLMOS SONNTAG



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
Asociación de Juristas y Académicos de la
República Argentina



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

1ª Edición: Febrero de 2025

Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino - Tomo Amarillo / Enrique Alonso Regueira ... [et.al.] 1a. edición - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2025.

685 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-3-0

1. Bases de Datos. I. Alonso Regueira, Enrique.
CDD 342

Edición:

© Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina

COMISIÓN ACADÉMICA EDITORIAL

Luisella Abelleyro	Edgardo Tobías Acuña
Santiago Paredes Adra	Federico Martín Amoedo
Andrés Ascárate	Tomás Brandan
Ignacio Bence Pieres	Paula Brunetti
Mario Cámpora	Luis Casarini
María Ceruli	Dominique Ekstrom
Rosario Elbey	Hernán Gerding
Federico Giacoia	Lorena González Rodríguez
Nazareth Azul Imperiale	Ángeles Lausi
Facundo Maciel Bo	Milagros Marra
Lucia Martín	Lucía Flavia Ojeda
Gimena Olmos Sonntag	Lautaro Pittier
Matías Posdeley	Marina Prada
Gerardo Ruggieri	Juan Ignacio Stampalija
Juan Ignacio Sueldo	Maximiliano Werner

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomó Celeste

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

LEANDRO VERGARA

MAQUEDA - ALONSO REGUEIRA - CIMINELLI - DIANA - FERNÁNDEZ
GELLI - LÓPEZ - MONTI - REJTMAN FARAH - RODRÍGUEZ - SAGGESE
TREACY - WÜST - BUTELER - CASARINI - LÓPEZ CASTIÑEIRA
CERTOMA - GALLEGOS FEDRIANI - HEILAND - MACIEL BO - RUBIO
STUPENENGO - VINCENTI - YLARRI - BARRA - BRANDAN - CORMICK
ERBIN - LOSA - SACRISTÁN - SALVATELLI - STORTONI



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
Asociación de Jóvenes y Jóvenes Excepcionales de la
Facultad de Derecho



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Blanco

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

MARCELO DANIEL DUFFY

LORENZETTI - ALONSO REGUEIRA - AMESTOY - COVIELLO
FREEDMAN - VILLENA - KODELIA - NIELSEN ENEMARK - SCHAFRIK
SEIJAS - SPOTA - BOTO ÁLVAREZ - CASARINI - DURAND - FACIO
GERDING - PERRINO - SALTZER CHAVEZ - ABERASTURY - CILURZO
DUBINSKI - LISTE - MORTIER - OTERO BARBA - PÉREZ
SILVA TAMAYO - THOMAS - TOIA - VEGA - ZICAVO



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
ASOCIACIÓN DE JURISTAS Y LEGALES FISCALISTAS DE LA
REPÚBLICA ARGENTINA



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL