

¿INTRODUCE LA LEY DE BASES UNA MIRADA DE DERECHOS HUMANOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO?

NIDIA KARINA CICERO

Profesora de la Facultad de Derecho, Universidad de
Buenos Aires; Fiscal de Cámara en lo Contencioso
Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo.

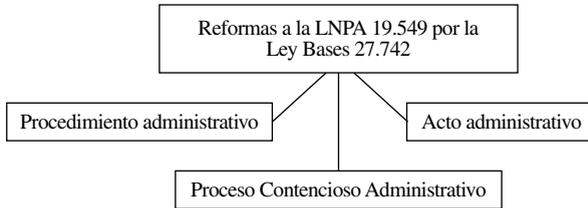
SUMARIO: 1. Punto de partida. 2. Previsiones incorporadas por la Ley de Bases que introducen una perspectiva de derechos humanos en el procedimiento administrativo. 2.1. Principios Generales. 2.2. Otras provisiones. 2.3. Gráfico de las principales modificaciones introducidas por la Ley de Bases en el procedimiento administrativo. 3. Luces y sombras. 4. Epílogo. 5. Bibliografía.

I. PUNTO DE PARTIDA

La Ley 27742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (de aquí en más, Ley de Bases) incorporó notables modificaciones en diversos textos legales que resultan claves para el desenvolvimiento de la función administrativa. Así, declaró la emergencia pública en diversas materias, delegó funciones legislativas en el Poder Ejecutivo en temas de administración y emergencia pública, promovió la reorganización del Sector Público Nacional, modificó la Ley de Concesiones de Obras Públicas, unificó entes reguladores, autorizó privatizaciones y en lo que aquí se abordará, modificó la Ley 19549 de Procedimientos Administrativos (en lo sucesivo LNPA).

Si bien tanto la LNPA como su Reglamento aprobado por el Decreto 1759/72 (de aquí en adelante RLNPA) han tenido diversas modificaciones a lo largo de sus más de cincuenta años de vigencia, la Ley de Bases conforma un hito destacado en el recorrido legislativo de esta materia. Mientras que la última reforma del RLNPA realizada por el Decreto 894/17 que aprobó su actual texto ordenado, introdujo mecanismos destinados a modernizar la dinámica de la gestión administrativa mediante el empleo de herramientas tecnológicas tales como el expediente electrónico, la firma digital y las plataformas de trámites a distancia (TAD), la reforma en estudio no se limita a aspectos instrumentales sino que

consiste en una modificación integral. Los cambios alcanzan a veintiséis de los treinta y tres artículos que contiene la LNPA y abarcan las tres instituciones centrales del derecho administrativo que están regidas por aquella: el procedimiento administrativo –sus principios generales, sus instituciones más representativas (la legitimación, las vistas y el silencio)–, el acto administrativo (sistema de nulidades y revocación) y las condiciones de agotamiento de la instancia administrativa y de acceso al proceso contencioso administrativo –incluyendo sus breves y cuestionados plazos de impugnación– (ver cuadro 1). Como se aprecia, se trata de una reforma vasta y totalizadora que además, recoge criterios que fueron elaborados en las últimas décadas por la doctrina y la jurisprudencia y que en gran medida ya están plasmados en el derecho comparado y en algunos plexos normativos provinciales de procedimientos administrativos (v. gr., la Ley de Mendoza 9003 o la Ley de la Ciudad de Buenos Aires, Decreto 1510/97).



Cuadro 1.

Una primera evaluación global de la norma sancionada arroja que las reformas incorporadas indudablemente fortalecen los derechos de los individuos. En lugar de reforzar las prerrogativas de la Administración, como ha sido la tendencia de otras normas centrales de la disciplina sancionadas en los últimos quince (15) años (v. gr., la Ley 26122 del régimen de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), Delegados y promulgación parcial de leyes; la Ley 26854 de medidas cautelares contra el Estado Nacional y la Ley 26944 de responsabilidad del Estado Nacional y sus agentes), la Ley de Bases ha enfatizado la faceta de garantía de los derechos que caracteriza al procedimiento administrativo.

Este estudio parte de la hipótesis de que la Ley de Bases, al haber engrosado las garantías individuales y colectivas en el procedimiento administrativo, ha incluido una perspectiva de derechos humanos en esta materia, en línea con los compromisos convencionales que obligan al Estado argentino a respetar, proteger y garantizar tales derechos.

No se ignora, sin embargo, que el debate legislativo que precedió la sanción de la Ley de Bases no proporciona elementos que permitan demostrar la premisa precedente. Más allá de que se trata de una ley omnibus –integrada por 9 títulos diferentes y 238 arts.– que tuvo un procedimiento de sanción tortuoso, con idas

y venidas entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, lo relativo a la reforma de la LNPA no participó de esta conflictiva y se aprobó en el recinto de ambas Cámaras prácticamente sin discusiones. Por otra parte, tampoco existe alusión explícita al derecho convencional de los derechos humanos en el texto aprobado, tal como por ejemplo sí acontece en otros ordenamientos semejantes (v. gr., la Ley 9003 de Procedimiento Administrativo de Mendoza y las referencias realizadas en su art. 1º puntos I, Fuentes e interpretación jurídicas; II, Principios generales aplicables al procedimiento administrativo; y III, Principios especiales aplicables en actuaciones administrativas que involucren derechos de personas en condiciones de vulnerabilidad, entre otros).

De todos modos, la afirmación que se sostiene en este estudio se sustenta en el hecho de que todas las modificaciones y herramientas procesales concretas que introdujo la Ley de Bases tienden a proteger a los individuos frente a posibles desvíos de la Administración, a favorecer una mayor participación social en la adopción de las decisiones estatales, a aumentar la transparencia en la gestión pública, a afianzar la seguridad jurídica y a facilitar el acceso al control judicial de la Administración. Además en el nuevo articulado se receptan decisiones paradigmáticas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de los últimos años en temas claves del procedimiento administrativo, tales como legitimación, habilitación de la instancia en caso de silencio y principios del procedimiento administrativo (casos “Halabi”¹, “Biosystems”², “Losicer”³ y “Astorga Bratch”, entre muchos otros).

Como ya se adelantó, todas estas disposiciones legislativas concretas, miradas en conjunto, indudablemente conducen a engrosar la tutela de los individuos en forma singular y colectiva y apuntan a limitar prerrogativas del Estado. Esto último, justamente, implica instaurar un enfoque de derechos humanos en el procedimiento administrativo pues “en la protección de los derechos humanos está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal” (CSJN, “Asociación de Trabajadores del Estado”)⁴.

En los puntos siguientes se desarrollarán las razones que justifican la hipótesis planteada.

1 CSJN, “Halabi, Ernesto c/ P.E.N.-LEY 25873-DTO. 1563/04 s/AMPARO LEY 16.986” (Fallos: 332:111).

2 CSJN, “Biosystems SA c/ Estado Nacional Ministerio de Salud Hospital Posadas s/ contrato administrativo” (Fallos: 346:921).

3 CSJN, “Losicer Jorge Alberto y otros c/ BCRA RESOL 169/05 (EXP. 105666/86 SUM FIN 708 s/” (Fallos 335:1126).

4 CSJN, “Asociación de Trabajadores del Estado s/acción de inconstitucionalidad” (Fallos: 336:672).

2. PREVISIONES INCORPORADAS POR LA LEY DE BASES QUE INTRODUCEN UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.1. Principios generales

Tal vez la señal más clara de la tendencia garantista a la que se hizo referencia en el punto anterior se halla en la incorporación de nuevos principios generales del procedimiento administrativo en el art. 1° *bis*) que también se ha agregado.

Además de los ya estaban contenidos en la LNPA, se consagran los siguientes principios fundamentales del procedimiento administrativo: juridicidad, razonabilidad, proporcionalidad, buena fe, confianza legítima, transparencia y tutela administrativa efectiva. También se alude, retomando lo que ya había sido planteado en el Decreto 894/17, a la simplificación administrativa y la buena administración. Por otra parte, se reiteran los principios que tenía la LNPA en su art. 1°, esto es: 1. La impulsión e instrucción de oficio; 2. La celeridad, economía, sencillez, eficacia y eficiencia de los trámites; 3. El informalismo a favor del administrado y 4. El debido proceso adjetivo –renombrado como “Tutela administrativa efectiva”–, comprensivo de los tres derechos regulados en la versión anterior de la LNPA, esto es: 1) a ser oído, 2) a ofrecer y producir pruebas y 3) a una decisión fundada; y se agrega un nuevo contenido, el 4), consistente en el derecho a un plazo razonable.

El engrosamiento del catálogo de principios generales que presentaba la LNPA en su art. 1°, a partir de la incorporación de los nuevos principios contemplados en el art. 1° *bis*, dota de mayor protección a los derechos fundamentales reconocidos a nivel constitucional y convencional.

En otra oportunidad me he referido a la relevancia que cumplen los principios generales en el Derecho Administrativo y a ese trabajo me remito⁵. Sólo cabe retomar aquí la idea allí plasmada acerca de la profunda transformación que han experimentado los principios generales en la dogmática jurídica, que ha dejado de considerarlos una fuente secundaria, accesoria o supletoria del ordenamiento, para pasar a visualizarlos, desde mediados del siglo XX y particularmente a partir del impulso del neoconstitucionalismo europeo, como una fuente prioritaria del Derecho.

5 CICERO, Nidia Karina, “Los principios generales del Derecho como fuente del Derecho Administrativo. Implicancias y aplicaciones durante la pandemia del COVID 19”, en ROMERO CASILLA, A.; FLORES ZERPA, A. y PAUCARCHUCO GONZALEZ, F. (dirs.), *Reflexiones Jurídicas sobre el Gobierno Digital y la Administración Pública del Estado Peruano. Perspectivas y vicisitudes en torno a la Administración Pública y el renovado rol del Derecho Administrativo ante la nueva normalidad*, AMACHAQ Escuela Jurídica S.A.C., 2022, disponible en <http://editorialamachaq.com/libro1-administrativo>.

Agustín Gordillo fue un adalid en resaltar la importancia de los principios generales en el derecho contemporáneo y su carácter prácticamente universal, a pesar de las distintas denominaciones que cada uno de ellos registran en los distintos sistemas (justicia, debido proceso, razonabilidad, proscripción de la arbitrariedad). Como decía el maestro “los valores o principios jurídicos son más importantes que las normas; que éstas no pueden contradecir, en la solución del caso, aquéllas”. Puntualmente, con relación al acceso a la justicia, Gordillo enseñaba que se trata de un plexo de valores interconectados y en algún modo circulares, del cual se desprenden muchos otros, entre ellos el principio de razonabilidad, que se transforma en una garantía sustantiva y no sólo procedimental⁶. En la misma sintonía, Cassagne afirma que el derecho público argentino se orienta “decididamente hacia una concepción principialista en sintonía con las construcciones de la Nueva Escuela del Derecho Natural (NEDN) (Finnis) y de pensadores del positivismo que incluyen a la moral, como ingrediente necesario del derecho (Alexy y Dworkin)”⁷.

En este escenario, los principios han pasado a adoptar el papel estelar de informar e inspirar al ordenamiento jurídico, distanciándose, pero no del todo, de su rol auxiliar frente a la necesidad de completar las lagunas del derecho. Si bien en una visión clásica los principios generales del Derecho actuaban como *ultima ratio* en defecto o a falta de las fuentes normativas, actualmente la doctrina destaca su rol central en el sistema jurídico dada su principal función de modelarlos e informarlos.

El procedimiento administrativo, a la par de cumplir un rol legitimador y organizador de la función administrativa, desarrolla un papel sustantivo porque viabiliza la adopción de decisiones administrativas legítimas y razonables. Como ha dicho la CSJN, “el procedimiento administrativo no solo constituye el ámbito a través del cual se debe procurar –con justicia– la satisfacción del interés público; en paralelo, es también una instancia para la defensa de los derechos e intereses de los particulares, sujeta –inexcusablemente– a los principios de legalidad, debido proceso adjetivo y sustantivo –o razonabilidad– (arts. 18, 19 y 28, Constitución Nacional y art. 1º, Ley 19.549; arg. doctrina de Fallos: 324:3593)”. Por ello, “al exigir una administración que justifique y funde racionalmente sus decisiones, no está haciendo otra cosa que cumplir con el equilibrio que exige la Constitución Nacional entre la tutela de los derechos por ella reconocidos y la acción administrativa, subordinada a la juridicidad, debido proceso adjetivo y sustantivo (arts. 1º, 14, 18, 19, 28, 31, 33 y cctes. Constitución Nacional)” (CSJN, “Roa Restrepo”, voto del Ministro Rosatti)⁸.

6 GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Buenos Aires, F.D.A., 2014, disponible en <https://www.gordillo.com/tomo2.php>.

7 CASSAGNE, Juan Carlos y PERRINO, Pablo E., “El acto administrativo en la ley Bases”, *LA LEY* 17/09/2024, 1. Versión digital: TR LALEY AR/DOC/2299/2024.

8 CSJN, “Roa Restrepo, Henry c/ EN - M Interior OP y V - DNM s/ recurso directo DNM”, (Fallos: 344:1013).

En este marco, la función de los principios no es retórica. Es inspiradora, instrumental y preceptiva. En primer término, es notable el influjo inspirador que los principios ya han operado en diversas disposiciones específicas que se han modificado en el texto de la LNPA (v.gr. ampliación de la legitimación para ser parte en el procedimiento; limitación a la potestad revocatoria del acto irregular de objeto cumplido; ampliación de los plazos de impugnación; nulidad insanable de las notificaciones mal practicadas; reincorporación del ritualismo inútil como causal de eximición del agotamiento de la vía administrativa, etc.). En segundo lugar, el nuevo catálogo de principios indudablemente ayudará a resolver pre- visibles conflictos aplicativos, que seguramente surgirán en el desarrollo de los procedimientos administrativos que se sustanciarán en cada uno de los órganos y entidades comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la LNPA. Esto demuestra claramente que la importancia práctica de los principios es alta.

2.2. Otras provisiones

Como se adelantó, la perspectiva de derechos humanos introducida en la LNPA por la Ley de Bases no se visualiza únicamente en sus arts. 1° y 1° bis. Son muchas más las disposiciones aprobadas que así lo demuestran.

1. Audiencia o consulta pública (arts. 1° bis y 8° bis): En línea con los principios de transparencia, participación y tutela administrativa efectiva, se incorpora la figura de la audiencia o consulta pública, en especial cuando los marcos regulatorios sectoriales las establecen para discutir cuestiones tarifarias o de servicios públicos. En el art. 1° bis se dispone que cuando una norma exige la realización de una audiencia pública, ésta deberá realizarse conforme a lo que establezca la reglamentación aplicable, y también podrá complementarse o sustituirse por el mecanismo de consulta pública u otros. Si bien el contenido de estas instancias no son vinculantes, salvo que ciertas leyes o reglamentos establezcan lo contrario (conf. art. 64 bis RLNPA, conf. Decreto 695/24), la norma contempla que aquel debe ser considerado para el dictado de los actos pertinentes. El art. 8° bis, en línea con lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el *leading case* “Cepis”⁹ (que desarrolla el binomio “información- participación” y la secuencia virtuosa que debe existir entre ambos componentes), que a su vez se apoya en los desarrollos realizados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el sonado caso “Claude Reyes”¹⁰, contempla que los procedimientos de consulta y audiencias públicas deben resguardar el acceso a la información adecuada, veraz e imparcial y

9 CSJN, “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad (CEPIS) y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo” (Fallos: 339:1077).

10 Corte IDH. Caso “Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

proporcionar a los interesados la posibilidad de exponer sus opiniones con la amplitud necesaria y dentro de plazos razonables.

2. Plazo razonable (art. 1° *bis*, inc. *a*), punto *iv*): se contempla que los procedimientos deben concluir en un plazo razonable, por decisión escrita y expresa. Se trata de una modificación de máxima relevancia puesto que recepta la garantía contemplada en el art. 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos y la proyecta a los procedimientos administrativos de todo tipo. Esto implica receptar la doctrina elaborada por el Máximo Tribunal Federal en el caso “Losicer”¹¹ y “Aaron Bonder”¹², e inclusive ampliarla, ya que no circunscribe la garantía a los procedimientos sancionatorios o disciplinarios sino que la reforma la torna aplicable a la totalidad de los procedimientos administrativos, lo que se ajusta a lo resuelto por la Corte IDH en los conocidos precedentes “Perrone y Prekel”¹³, “Comunidad indígena Yakye Axa”¹⁴, “Claude Reyes”¹⁵ y “Familia Pacheco Tineo”¹⁶.
3. Eficiencia burocrática (art. 1° *bis*, inc. *d*): tal como lo dispuso anteriormente el Decreto 894/17, los interesados no deberán aportar documentación que ya esté en bases de datos públicas, con lo cual se facilitan los trámites y se colocan las estructuras y bases de datos administrativas al servicio directo de las personas.
4. Ampliación de la legitimación a los intereses jurídicamente tutelados (art. 1° *bis*, inc. *a*) punto *i* y concs. y art. 3° del RLNPA, conf. Decreto 695/2024): conforme al propósito manifiesto de ampliar la tutela de los derechos y bienes de los argentinos, la reforma de la Ley de Bases amplía la legitimación procesal tanto para peticionar en el marco de los procedimientos administrativos como para accionar en el proceso judicial contencioso administrativo. En efecto, la norma comentada reconoce legitimación no sólo para proteger derechos individuales sino para accionar en pos de “intereses jurídicamente tutelados”, lo que abarca los derechos de incidencia colectiva reconocidos por la Reforma Constitucional de 1994 (conf. arts. 42 y 43, CN).

11 CSJN, “Losicer Jorge Alberto y otros c/ BCRA RESOL 169/05 (EXP. 105666/86 SUM FIN 708 s/”, (Fallos 335:1126).

12 CSJN, “Bonder Aaron (emperador compañía financiera S.A.) y otros c/Banco Central de la República Argentina s/B.C.R.A. S/ RESOL 178/93” (Fallos: 336:2184).

13 Corte IDH. Caso “Perrone y Prekel Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 8 de octubre de 2019. Serie C No. 384.

14 Corte IDH. Caso “Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.

15 Corte IDH. Caso “Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

16 Corte IDH. Caso “Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272.

5. Principio de gratuidad: En el nuevo art. 1° *bis*, inc. c) se regula el principio de gratuidad en el procedimiento administrativo, que aunque no estaba reconocido en forma expresa por el texto anterior de la LNPA, se entendía igualmente de carácter fundamental para defender la legalidad. Según se había interpretado, el principio refiere tanto a la ausencia de condena en costas en el ámbito del procedimiento como a la inexistencia del pago de sellados, a menos que resulten impuestos como una contraprestación por un servicio que presta la administración¹⁷. La Ley de Bases dispone al respecto algo semejante, puesto que estipula que: “Los trámites administrativos, incluyendo los recursos, reclamos y demás impugnaciones, serán gratuitos, sin perjuicio de la obligación del interesado de sufragar los honorarios que pudieren corresponder a sus letrados y representantes y a los peritos que él proponga” (conf. art. 1° *bis*). Además, otra norma importante es el nuevo art. 25 *bis in fine* que dispone expresamente que el pago previo de multas y sanciones pecuniarias (*solve et repete*) no puede ser más exigido como condición de admisibilidad de las acciones y recursos judiciales, tal como por ejemplo, rige en materia de sanciones impuestas en materia de defensa del consumidor, Ley 24.240, o en el procedimiento tributario, Ley 11.683. Esto evidencia nuevamente el contenido tuitivo de los derechos que trasunta la reforma y también se alinea con los criterios sentados por la Corte Suprema en el precedente “Astorga Bracht”¹⁸.
6. Principio de colaboración - buena fe: En el art. 1° *bis*, inc. c) *in fine* se contempla que, tanto los particulares como la administración, tienen el deber de obrar con buena fe y lealtad en el trámite de los procedimientos. Ello importa receptor implícitamente el principio de colaboración como propio del procedimiento administrativo, conforme fue aplicado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el recordado caso “Durusse de Fernandez”¹⁹.
7. Tutela administrativa y judicial efectiva: Muchos de los cambios instrumentales introducidos por la Ley de Bases, por no decir todos, constituyen de forma directa o indirecta aplicaciones de este principio de raigambre constitucional y convencional. Aunque el derecho al debido proceso adjetivo ya obraba en la versión originaria de la LNPA –tanto en su faz adjetiva, esto es, derecho a ser oído y a ofrecer y producir prueba– y como sustantiva –en la forma de “razonabilidad”, es decir, a contar con una decisión fundada–, aquel es actualizado,

17 HALPERÍN, David y BOGUT, Esteban, comentario al art. 1° de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, en CICERO, Nidia Karina (dir.) *Legislación Usual Comentada: Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, T. I, 2015.

18 CSJN, “Astorga Bracht Sergio y otro c/ COMFER - DTO. 310/98 s/AMPARO LEY 16,986 (Fallos: 327:4185).

19 CSJN, “Durusse de Fernández, Graciela Belkis c/ Provincia de Santa Fe” (Fallos: 308:633).

renombrado y ampliado por la Ley de Bases, siguiendo los lineamientos de la Corte IDH en “Baena”²⁰ y de la CSJN en “Astorga Bracht”²¹.

A partir del nuevo paradigma proveniente de la convencionalización del orden jurídico doméstico, la garantía a la tutela administrativa efectiva se desprende tanto del art. 18 de la Constitución Nacional como de las convenciones internacionales de derechos humanos que cuentan con jerarquía constitucional, en cuanto resguardan el derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva (arts. XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 8º y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2º inc. 3º aps. *a* y *b*, y 14 inc. 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

En esta clave deben leerse las reformas sustantivas del régimen del acto administrativo –principalmente en lo que hace al sistema de nulidades– tanto por razones de ilegitimidad como de mérito, oportunidad y conveniencia (nuevos arts. 14 y 17), como al del acceso al proceso contencioso administrativo. Los cambios referidos a la legitimación judicial (art. 23), plazos de interposición de la acción e innecesariedad del agotamiento de la instancia administrativa (art. 23), prescripción (art. 22) y el régimen de los recursos y reclamos y la ampliación de sus plazos de interposición (arts. 30 y 32) hacen evidente el sentido tuitivo de los derechos individuales y las claras mejoras que se establecen para la protección de tales derechos. Todo ello, como ya se expresó, resulta acorde a la impronta *pro actione* ensayada por la CSJN en el precedente “Lof Casiano”²².

8. Eficiencia burocrática y simplificación administrativa: Conectado con los principios de simplificación administrativa y buena administración que se enuncian en forma genérica al iniciar el art. 1º, y con el de oficialidad, economía y eficiencia que se desarrolla en su articulado, bajo el título “Eficiencia burocrática”, la Ley de Bases dispone lo siguiente: “Eficiencia burocrática: los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por la Administración centralizada o descentralizada, siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos. La Administración podrá recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes o bases estatales o mediante consulta a las plataformas de intermediación u otros sistemas habilitados al efecto. Cuando se trate de informes ya elaborados por un órgano administrativo distinto al que tramite el

20 Corte IDH. Caso “Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72.

21 CSJN, “Astorga Bracht Sergio y otro c/ COMFER - DTO. 310/98 s/AMPARO LEY 16,986 (Fallos: 327:4185).

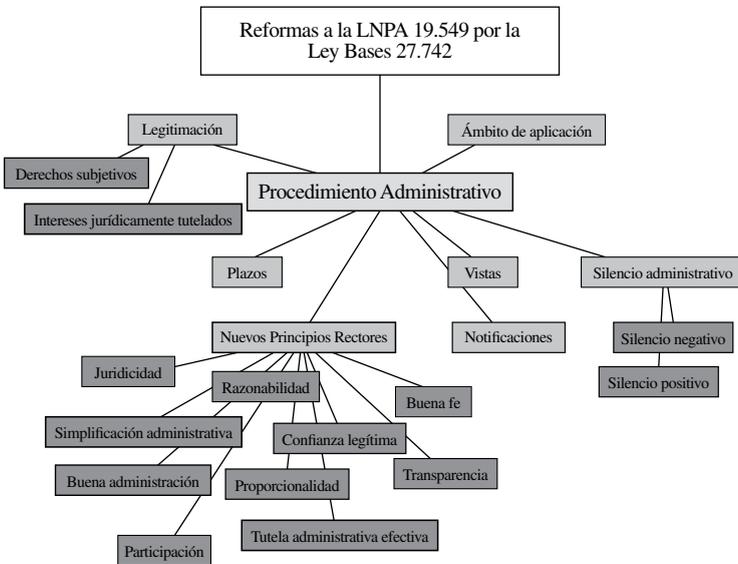
22 CSJN, “Lof Casiano c/ Provincia de Río Negro s/Contencioso administrativo”, (Fallos: 331:1660).

procedimiento, éstos deberán ser remitidos en el plazo de diez (10) días a contar desde la solicitud”.

Esta norma se ajusta a la política de simplificación, digitalización y accesibilidad que ya había sido planteada por el Decreto 894/2017 en aras de eliminar cargas innecesarias al ciudadano.

Por último, el objetivo o principio de *simplificación administrativa* obliga a concentrar en una única actuación los pasos o trámites que admiten esta unificación. Esto tiende a evitar la conocida mala práctica administrativa de reiteración de pases o vistas innecesarias, que se replican una y otra vez en los procedimientos administrativos sin aportar valor real a las actuaciones.

Gráfico de las principales modificaciones introducidas por la Ley de Bases en el procedimiento administrativo



Cuadro 2.

3. LUCES Y SOMBRAS

No es ninguna novedad que el derecho administrativo está atravesando en las últimas décadas una transformación en todas sus instituciones características, en función de los contenidos provenientes del proceso de convencionalización tanto regional como internacional originado a partir de la Reforma Constitucional de 1994. Este nuevo ecosistema ha engendrado nuevos paradigmas que obligan a ajustar la legislación y las prácticas internas a los plexos de derechos humanos

y a las decisiones de organismos jurisdiccionales con poder de imperio, como la Corte IDH y Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La reforma de la LNPA se inserta en este proceso de convencionalización y armoniza con sus lineamientos. Como se ha venido desarrollando, todas las novedades introducidas van en la misma dirección tendiente a profundizar la protección de las personas y ello, consiguientemente, restringe el ejercicio del poder estatal. Instrumentos como la audiencia pública, el silencio positivo, la ampliación de plazos para la articulación de recursos, la limitación de la potestad anulatória de los actos administrativos, el restablecimiento del ritualismo inútil como excepción de agotamiento de la instancia administrativa y la simplificación del acceso al proceso contencioso administrativo son innovaciones incorporadas por la Ley de Bases que se inscriben en esta tendencia tuitiva y garantista de personas humanas y jurídicas, de derechos individuales y colectivos.

En los últimos veinte años, independientemente del sesgo ideológico del gobierno imperante, las normas del derecho administrativo argentino han tendido a proteger al Estado, ejerciendo un paternalismo sempiterno que nada ha contribuido para fortalecer las instituciones ni para generar un desarrollo sostenible, equilibrar la distribución de la riqueza y alcanzar los objetivos del Preámbulo de “promover el bienestar general” y del art. 75 inc. 19 CN de “proveer [...] al progreso económico con justicia social”. En esta oportunidad el legislador argentino ha optado por amparar en mayor medida al ser humano en lugar de afianzar las potestades de la administración. Esto no es poca cosa.

Llaman la atención, sin embargo, algunas omisiones. Para empezar, sorprende que los autores de la Ley de Bases no hayan intentado definir al menos algunos de los nuevos principios que han incorporado –v. gr. el de confianza legítima, que no registra tratamiento en el micro sistema del derecho administrativo argentino– ni que tampoco hayan establecido sanciones para la falta de cumplimiento de otros tantos principios o de obligaciones específicas impuestas a los órganos competentes (por ejemplo, ¿qué plazo debe considerarse razonable?, ¿aplican los mismos estándares que elaboró la Corte IDH, en la familia de precedentes iniciada con los hitos jurisprudenciales “Genie Lacayo”²³ y “Valle Jaramillo”²⁴?, ¿qué ocurre si se viola el plazo razonable?).

Paralelamente, nada se ha innovado con relación al régimen de la denuncia de ilegitimidad –salvo en cuanto a la fijación del plazo de ciento ochenta (180) días para considerar que medió abandono voluntario del derecho– ni tampoco con referencia al agotamiento obligatorio de la instancia administrativa, que al

23 Corte IDH. Caso “Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30.

24 Corte IDH. Caso “Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192.

menos resulta opinable a la luz de las garantías judiciales amparadas por los arts. 8º y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Este régimen, que podría haberse flexibilizado a través de la implantación de un sistema optativo de recursos administrativos, sigue siendo tan obligatorio como antes de la reforma.

Desde la perspectiva de derechos humanos que aquí se analiza, lo que resulta más criticable es que se haya omitido garantizar tratamientos prioritarios a sujetos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, ya sea por condiciones de salud, económicas o sociales que les impiden ejercer ante la administración, en forma plena, los derechos que les reconoce el ordenamiento jurídico.

En este sentido, la Corte IDH ha repetido una y otra vez que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. En el conocido caso “Ximenes Lopez vs. Brasil”²⁵ y pronunciamientos posteriores y concordantes (“Gonzalez Lluy”²⁶, “Lopez Soto”²⁷, “Vera Rojas”²⁸, etc.), la Corte Interamericana ha sido enfática en expresar que “no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre”.

Las tramitaciones digitales y notificaciones electrónicas, por dar sólo un ejemplo de algunos de los cambios positivos que incluye la nueva LNPA, podrían no obstante plantear dificultades en entornos de pobreza extrema, escasa o nula formación tecnológica y/o inaccesibilidad digital, de allí que su implementación efectiva ameritaría la realización de ajustes y adaptaciones. La discapacidad, la minoridad, la enfermedad, la condición de pobreza, atravesar situaciones de violencia (doméstica, institucional), la ancianidad, y cualquiera de sus intersecciones demandan tratamientos preferentes y prioritarios desde el Estado. A la luz de la creciente difusión e influencia de la jurisprudencia de la Corte IDH, podría haberse contemplado, como lo hace el acápite III del art. 1º de la Ley 9003 de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Mendoza, principios especiales aplicables en actuaciones administrativas que involucren derechos de personas en condiciones de vulnerabilidad.

25 Corte IDH. Caso “Ximenes Lopes Vs. Brasil”. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149.

26 Corte IDH. Caso “Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298.

27 Corte IDH. Caso “López Soto y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 362.

28 Corte IDH. Caso “Vera Rojas y otros Vs. Chile. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 1 de octubre de 2021. Serie C No. 439.

Por otra parte, la inmediatez y la colaboración en las tramitaciones administrativas hubieran resultado favorecidas de haberse incorporado pautas de lenguaje claro en la comunicación administrativa. El movimiento de lenguaje claro surge como un esfuerzo por mejorar la claridad y la efectividad del lenguaje utilizado en la comunicación pública y empresarial, con el objetivo de hacer que los mensajes sean comprendidos fácilmente por el mayor número posible de personas. Estas iniciativas se están implementando en distintos ámbitos locales (v. gr., el *Manual de Lenguaje Claro* elaborado por la Secretaría Legal y Técnica del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), recientemente la Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha incorporado a la Red Panhispánica de lenguaje claro en miras de favorecer la comprensión de sus pronunciamientos²⁹ y sería deseable que una ley básica como lo es la ley de procedimientos, también propicie este tipo de acciones que tienen a mejorar la relación entre el Estado y la sociedad. Esto también, evidentemente, se vincula en definitiva con los mandatos convencionales de respetar, proteger y garantizar derechos humanos.

Nada de esto está previsto en el plexo normativo estudiado. Se ha perdido así una oportunidad para innovar y enriquecer la regulación procedimental en otros sentidos más abarcativos y superadores de los tradicionales ya conocidos.

Ciertamente algunas de estas carencias dan sentido a algunas suspicacias que doctrina muy renombrada ha expresado acerca de la efectividad del nuevo listado de principios generales del procedimiento administrativo para mejorar la protección de los particulares³⁰. También renuevan el debate acerca de la problemática vigencia de los principios generales del procedimiento administrativo en el sistema institucional argentino³¹.

4. EPÍLOGO

La reforma de la LNPA, como toda obra humana, es perfectible. Los aspectos señalados en el acápite anterior apuntan a encontrar espacios de mejora en la legislación aprobada pero en modo alguno subestiman el notable paso que se ha dado en pos de fortalecer la tutela de las personas y de recortar el poder estatal.

Queda por ver si la Administración continúa este camino y propicia en su actuación concreta una concepción favorable a la existencia y ejercicio de los derechos individuales o recae en posturas que conducen nuevamente a la ampliación de sus prerrogativas. Una persistente tarea de concientización y docencia parecen ser necesarias para desterrar décadas de prácticas proclives a considerar

29 Ver <https://www.csjn.gov.ar/novedades/detalle/8246>.

30 MAIRAL, Héctor y VERAMENDI, Enrique, “La reforma de la ley de Procedimientos Administrativos”, *LL*, 12/07/2024. Versión digital: TR LALEY AR/DOC/1777/2024.

31 SÁENZ, Jorge A., “Principios generales del Procedimiento Administrativo” en Pozzo GOWLAND (et. al), *Procedimiento Administrativo, La Ley*, 2012.

el procedimiento administrativo como un ámbito confrontativo en lugar de un espacio de colaboración en pos de lograr la consecución del bien común.

En este escenario de cambios, le cabe al Poder Judicial continuar generando interpretaciones que afiancen los derechos y que no conduzcan a debilitarlos, siguiendo la senda que ha venido construyendo en los distintos precedentes que han sido citados a la largo de este estudio. Todos ellos se han alineado con el principio *pro homine* que informa todo el derecho de los derechos humanos, y que como ha recordado la CSJN en el caso “ATE” (2013), posee dos principales manifestaciones en materia de hermenéutica jurídica: “Primeramente, la que exige adoptar pautas amplias para determinar el alcance de los derechos, libertades y garantías (v. gr., Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, Opinión Consultiva OC-17/02, 28-8-2002, Serie A N° 17, párr. 21). Y, en segundo lugar, la que impone obrar en sentido inverso, vale decir, restrictivo, si de lo que se trata es de medir limitaciones a los mentados derechos, libertades y garantías, o la capacidad para imponerlas (v. gr., ídem, La Expresión “Leyes” en el Art. 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC- 6/86, 9-5-1986, Serie A N°6, párr. 31). Este último aspecto se explica, desde luego, pues en la protección de los derechos humanos está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal (ídem, párr. 21). Se impone, en síntesis, escoger el resultado que proteja en mayor medida al ser humano, dentro de lo que las normas aplicables posibiliten”.

5. BIBLIOGRAFÍA

- CASSAGNE, Juan Carlos, *Los grandes principios del Derecho Público Constitucional y Administrativo*, La Ley, 2015.
- CASSAGNE, Juan Carlos y PERRINO, Pablo E., “El acto administrativo en la ley Bases”, *LA LEY* 17/09/2024, 1. Versión digital: TR LALEY AR/DOC/2299/2024
- CICERO, Nidia Karina, “Los principios generales del Derecho como fuente del Derecho Administrativo. Implicancias y aplicaciones durante la pandemia del COVID 19”, en ROMERO CASILLA, A.; FLORES ZERPA, A. y PAUCARCHUCO GONZALEZ, F. (dirs.), *Reflexiones Jurídicas sobre el Gobierno Digital y la Administración Pública del Estado Peruano. Perspectivas y vicisitudes en torno a la Administración Pública y el renovado rol del Derecho Administrativo ante la nueva normalidad*, AMACHAQ Escuela Jurídica S.A.C., 2022, disponible en <http://editorialamachaq.com/libro1-administrativo>.
- GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Buenos Aires, F.D.A., 2014, disponible en <https://www.gordillo.com/tomo2.php>).

- HALPERÍN, David y BOGUT, Esteban, comentario al art. 1° de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, en CICERO, Nidia Karina (dir.) *Legislación Usual Comentada: Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, T. I, 2015.
- MAIRAL, Héctor y VERAMENDI, Enrique, “La reforma de la ley de Procedimientos Administrativos”, *LL*, 12/07/2024. Versión digital: TR LALEY AR/DOC/1777/2024.
- OBLIGADO, Lucia, “Sobre la motivación del acto administrativo y la teoría de la subsanación”, *LL*, 03/09/2024.
- POZO GOWLAND, Francisco y DURIGON, Santiago, “Revocación de actos administrativos. El nuevo régimen de la Ley de Procedimiento Administrativo”, *El Derecho - Revista de Derecho Administrativo*, Agosto 2024 - Número 8, 04-09-2024. Versión Digital: ED-V-DCCCLXIII-934.
- SÁENZ, Jorge A., “Principios generales del Procedimiento Administrativo” en POZO GOWLAND (et. al), *Procedimiento Administrativo*, La Ley, 2012.
- URRUTIGOITY, Javier, “Vías impugnatorias y reclamatorias en la ley 27.742 de Bases y Reforma del Procedimiento Administrativo Nacional (ley 19.549)” en *RDA, Revista de Derecho Administrativo*, Edición Especial, Septiembre-Octubre 2024, N° 155.
- VILLATA, Ricardo, “Modificaciones de la Ley Bases a la normativa nacional de procedimientos administrativos”, *ADLA*, 2024-8,90

NIDIA KARINA CICERO

Es Doctora en Derecho. Profesora Adjunta Regular y de posgrado en la Universidad de Buenos Aires y de posgrado en la Universidad Católica Argentina, entre distintas unidades académicas de Argentina. Autora de cuatro libros y numerosas publicaciones de la especialidad en el país y en el exterior. Sus líneas de investigación actuales son los aportes de la jurisprudencia de la Corte IDH en la responsabilidad estatal y las nuevas tecnologías aplicadas a la enseñanza jurídica. Fiscal ante la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, fuero en el que se ha desempeñado como Jueza y Secretaria de Primera Instancia.

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

Tomo 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 Legales Argentinos 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

Tomó 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**