

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO: A PROPÓSITO DE LA LEY 27.742

ALFONSO BUTELER

Docente de Derecho Administrativo,
Universidad Nacional de Córdoba; Integrante del
Comité Directivo de la Asociación Argentina de
Derecho Administrativo; Director de la Sala de Derecho
Administrativo del Colegio de Abogados de Córdoba.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La teoría del silencio. 3. Clases. 3.1. El silencio negativo. 3.2. El silencio positivo. 4. Sistemas de configuración. 4.1. Sistema automático. 4.2. Sistema de denuncia de mora. 4.3. Sistema combinado. 5. El silencio en el sistema federal. 5.1. El silencio como denegatoria. 5.2. El silencio positivo en el ámbito federal. 6. Los efectos del silencio. 6.1. El silencio como denegatoria tácita. 6.2. El silencio como acto administrativo desfavorable. 6.3. El silencio como acto administrativo favorable.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto analizar el instituto del silencio administrativo –tanto positivo como negativo–, a partir de las reformas introducidas por la Ley 27.742 a la Ley 19.549 (LNPA) que regula el régimen de procedimiento administrativo aplicable a nivel federal.

Como se sabe, la inactividad de la Administración Pública puede presentarse de dos formas bien marcadas y que dan lugar a situaciones y consecuencias procesales diferentes.

Por un lado, como inactividad sustancial frente al incumplimiento del Estado de sus obligaciones materiales, como por ejemplo si se encuentra obligado por la Constitución o la ley a prestar un servicio o a brindar una cobertura médica y omite hacerlo.

En este caso, para lograr el cumplimiento de ese deber el ciudadano puede utilizar la vía del amparo (art. 43 de la CN) como mecanismo adjetivo para lograr que el Estado ejecute la acción u otorgue la prestación. Si la lesión al derecho se ha consumado y no es posible su reparación *in natura* deberá acudir al reclamo patrimonial de la responsabilidad del Estado por omisión.

En segundo lugar, la inactividad estatal puede ser de carácter formal, esto es, la falta de respuesta de la autoridad pública ante una petición realizada por el administrado en los términos del art. 14 de la CN. Por lo general, las consecuencias de este incumplimiento formal varían en cada regulación normativa. En algunos ordenamientos de procedimiento administrativo, se prevé que una vez vencidos los plazos para que la autoridad administrativa se produce la denegatoria tácita o acogimiento de lo solicitado por vía de silencio. En otros sistemas, en cambio, para que se produzca la denegatoria tácita es necesario, además, la interposición de un pronto despacho¹.

2. LA TEORÍA DEL SILENCIO

Como hemos visto, la administración tiene la obligación de pronunciarse en un determinado plazo fijado por el ordenamiento jurídico resolviendo las cuestiones que han sido planteadas por los interesados. Ello es un correlato del mandato constitucional de peticionar a las autoridades previsto en el art. 14 de la Constitución Nacional.

La autoridad pública –en sus diversas variantes organizativas– puede expedirse haciendo lugar a lo peticionado o rechazar la solicitud, pero siempre tiene la obligación constitucional de resolver. Ahora bien, ¿qué ocurre cuando transcurrido el término previsto para ello, no existe una resolución?

Para dar respuesta a ese interrogante y evitar que el administrado aguarde *sin die* una respuesta, tuvo nacimiento la teoría del silencio administrativo con el objetivo de dotar de efectos jurídicos al vencimiento del plazo para resolver.

Los efectos de esa ficción legal, que lógicamente es antijurídica², como veremos luego, pueden ser de denegatoria tácita o como acto administrativo, sea favorable o desfavorable.

3. CLASES

El silencio, entonces, teniendo en cuenta los efectos que puede producir respecto de la actividad administrativa y los sujetos interesados, admite ser clasificado en positivo y negativo.

3.1. *El silencio negativo*

En el caso de silencio negativo el vencimiento de los términos produce el efecto de la desestimación de la solicitud del interesado. Es decir, el pedido que ha sido efectuada por el administrado o el recurso interpuesto se considera

1 BUTELER, Alfonso, *Procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Erreius, 2023, 2da. Ed., p. 149.

2 LISA, Federico, “El silencio de la administración en el procedimiento administrativo”, en AA.VV., *Globalizacao, direitos fundamentais e direito administrativo*, Forum, Belo Horizonte, 2011, p. 195.

rechazado. De este modo, se trata de una solución de tipo adjetiva que le permite al sujeto afectado seguir avanzando con la tramitación de su pedido³.

En el ámbito de la LNPA, salvo disposición normativa en contrario el silencio se considera de manera negativa, en virtud de lo establecido en el art. 10.

En tal sentido, ha dicho la Corte Suprema que el silencio de la Administración Pública no vale como consentimiento tácito de los órganos estatales, ya que se trata de una conducta inapta para ser considerada como una manifestación positiva de voluntad pues, salvo disposición expresa del orden normativo, el silencio debe ser interpretado en sentido negativo⁴.

3.2. *El silencio positivo*

En el caso del silencio positivo, el transcurso de los plazos previstos sin que la Administración Pública se pronuncie sobre lo peticionado hace que se considere acogida la presentación del interesado⁵.

La inactividad formal de la Administración Pública puede tener, entonces, consecuencias positivas, es decir, erigirse en una declaración de voluntad de la Administración Pública que acepte o acoja la petición del administrado.

Esa dinámica hace que el campo de actuación de esa figura tenga lugar en aquellos supuestos en donde no es necesaria declaración expresa de la Administración Pública, por ejemplo cuando debe resolver un recurso, sino en aquellos casos en que se trata de actividad reglada y es de presumir la aceptación del pedido formulado por el administrado.

Desde esa perspectiva, el silencio positivo adquiere singular importancia en el ámbito de funcionamiento de los títulos habilitantes tales como autorizaciones, licencias, etc.

Se trata, definitiva de una manera de agilizar y simplificar el procedimiento administrativo, propio del modelo *better regulation*⁶. A tales fines, es preciso recordar que el art. 1 *bis* de LNPA consagra la simplificación como principio fundamental del procedimiento administrativo.

3 TENREYRO, María Pamela, *Técnicas de tutela frente a la inactividad administrativa*, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2012, p. 166.

4 CSJN, “Aeroandina S.A. y Fexis S.A. s/apel. resol. Comisión Nacional de Defensa de la Competencia”, 4/4/2006, Fallos: 329:972; CSJN, “Maruba SCA. Empresa de Navegación Marítima c/Estado Nacional - Ministerio de Obras y Servicios Públicos - Secretaría de la Marina Mercante s/incumplimiento de contrato”, 30/6/1998, Fallos: 321:1784; CSJN, “Exolgan S.A. c/ Administración General de Puertos s/proceso de conocimiento”, 11/6/2003, Fallos: 326:1851.

5 GRECCO, Carlos, “Sobre el silencio de la administración”, La Ley, 1980 C 777.

6 GAMERO CASADO, Eduardo, “Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación”, AA.VV. (Eduardo Gamero Casado, coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 27.

4. SISTEMAS DE CONFIGURACIÓN

Es importante destacar que desde el plano doctrinario y normativo se han elaborado diversos sistemas para determinar cuándo se configura el silencio de la Administración Pública.

4.1. Sistema automático

Por un lado, encontramos el modelo de silencio automático según el cual producido el vencimiento del plazo que tiene atribuida la Administración Pública para resolver la petición o el recurso administrativo se considera que ha sido denegado o acogido.

4.2. Sistema de denuncia de mora

Por el otro lado, encontramos el modelo de la denuncia de mora administrativa. En este sistema el vencimiento del término legal que tiene la Administración Pública para resolver no produce automáticamente la denegatoria tácita de la petición, sino que el administrado debe denunciar la mora mediante la interposición de un pronto despacho.

Mediante dicha presentación, que debe hacerse ante el mismo órgano que debe resolver el reclamo o el recurso, se pone de manifiesto el retraso administrativo y se le otorga un nuevo plazo para resolver la petición. Vencido éste, se produce la denegatoria por silencio.

4.3. Sistema combinado

En otras oportunidades, en un mismo ordenamiento jurídico administrativo, se entremezclan elementos de ambos modelos dado lugar a la existencia de un sistema combinado.

5. EL SILENCIO EN EL SISTEMA FEDERAL

Como señalamos con anterioridad en el ámbito de la Ley 19.549 se encuentra receptado el instituto del silencio, tanto en su faz positiva como negativa.

5.1. El silencio como denegatoria

En el ámbito de la LNPA la regla es que el silencio se considera como denegatoria tácita y, tal efecto, es automático cuando existe un plazo previsto para que la administración pública se pronuncie y ello no acontece. En tal sentido, el art. 10 establece que: “El silencio o la ambigüedad de la Administración frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativa” y luego agrega que “Si las normas especiales no previeren un plazo determinado para el pronunciamiento, éste no podrá exceder de sesenta (60) días. Vencido el plazo que corresponda, el interesado podrá dar por configurado el silencio de la Administración.”

Lo mismo señala el Decreto 1759/1972 (RNPA) respecto del efecto que produce el vencimiento del plazo para que la administración resuelva el reclamo o el recurso (arts. 87, 91 y 98 del RNPA).

5.2. *El silencio positivo en el ámbito federal*

La posibilidad de darle al silencio un efecto positivo se encuentra contemplada expresamente en el art. 10 de la LNPA pero para poder asignarle esa consecuencia a la inactividad administrativa se requiere que se encuentre autorizado mediante una disposición expresa.

Por su parte, el Decreto 891/2017 que regula lo concerniente a las Buenas Prácticas en Materia de Simplificación que deben guiar al sector público nacional dispone que “En la elaboración de las normas regulatorias deberá tenerse en cuenta la posibilidad de incrementar el carácter positivo del silencio de la Administración, en la medida que resulte posible en atención a la naturaleza de las relaciones jurídicas tuteladas por la norma de aplicación, siempre y cuando sea en beneficio del requirente y no se afecten derechos a terceros”⁷.

Con la reforma introducida a la LNPA por la Ley 27.742 se ha ampliado el ámbito de aplicación de esa figura, como una manera de lograr una administración más ágil y transparente⁸, estableciendo los siguientes recaudos:

(i) *Actividad, conducta o acto que requiere autorización administrativa*

El inciso b) del art. 10 de la LNPA indica que la figura del silencio positivo puede ser utilizada en aquellos casos en que una norma exija la autorización administrativa –y no un permiso– para que los ciudadanos puedan llevar a cabo una actividad, conducta o acto.

Por su parte, el art. 65 *bis* del RNPA dispone que a los fines de la aplicación de esa norma se entiende 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”.

Es importante señalar que la aplicación del silencio positivo a las autorizaciones no depende de la denominación que se le asigne al título habilitante sino de que se trate una actividad para la cual el administrado tenga un derecho preexistente.

⁷ Art. 10.

⁸ MAIRAL, Héctor y VERAMENDI, Enrique, “La reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos”, LA LEY del 12/07/2024.

(ii) *Se trate de actividad reglada de la Administración Pública*

A su vez, para que funcione dicho instituto del silencio positivo el inciso *b*) del art. 10 de la LNPA requiere que se trate de actividad administrativa reglada.

Como se sabe, la función administrativa puede dividirse en reglada y discrecional. Lo primero tiene lugar cuando existe una previsión normativa que estipula de manera detallada cómo debe incardinarse la actuación del Estado⁹. En este supuesto el administrado tiene derecho, invariablemente, a una determinada decisión¹⁰.

La actividad discrecional, en cambio, es el producto del margen de apreciación otorgado por el marco normativo al poder administrador a los fines de posibilitarle escoger entre dos o más alternativas igualmente válidas para el ordenamiento jurídico integralmente considerado, comprensivo de los principios generales del derecho, la Constitución, los tratados internacionales incorporados por vía del art. 75 inc. 22, las leyes, los reglamentos, etc.¹¹

Esa dinámica del proceder estatal, ha sido reflejada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en un importante precedente al expresar que “mientras en algunos supuestos el ordenamiento jurídico regula la actividad administrativa en todos sus aspectos –reemplazando así el criterio del órgano estatal al predeterminar qué es lo más conveniente para el interés público y reducir su actividad a la constatación del presupuesto fáctico definido por la norma en forma completa y la aplicación de la solución que la ley agotadoramente ha establecido (poderes reglados o de aplicación legal automática)–, en otras ocasiones el legislador autoriza a quien debe aplicar la norma en el caso concreto para que realice una estimación subjetiva que completará el cuadro legal y condicionará el ejercicio para ese supuesto de la potestad atribuida previamente o de su contenido particular al no imponerle, por anticipado, la conducta que debe necesariamente seguir (facultades o potestades de ejercicio discrecional)”¹².

Vale recordar que la diferenciación entre actividad reglada y discrecional no es sencilla en la práctica, lo que puede generar cierta complejidad en la aplicación práctica de este precepto.

(iii) *Materias excluidas*

Del efecto positivo del silencio que habilita el inciso *b*) del art. 10 de la LNPA, quedan excluidos los casos de salud pública, medioambiente, prestación

9 BUTELER, Alfonso, *Derecho administrativo argentino*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2016, T. I, p. 19.

10 BARRA, Rodolfo Carlos, “Comentarios acerca de la discrecionalidad administrativa y su control jurisdiccional”, E.D., 146-829.

11 Ver por todos: SESIN, Domingo J., *Administración pública. Actividad reglada, discrecional y técnica*, Buenos Aires, Depalma, 1994, *passim*.

12 CSJN, “Consejo de la Presidencia de la Delegación Bahía Blanca de la Asamblea Permanente por los derechos humanos”, Fallos, 315:1361.

de servicios públicos o derechos sobre bienes de dominio público, salvo que la norma aplicable al caso le otorgue efecto positivo al silencio. Este listado, vale la pena aclarar, puede ampliarse por vía reglamentaria.

En esa línea, el art. 65 quinqués del RNPA dispone que el silencio con sentido positivo no resulta 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.

(iv) Trámite

En relación al cauce de tales peticiones el art. art. 65 ter del RNPA prescribe que 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.

Luego, se agrega que en dichas plataformas se deben indicar 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. Se agrega luego que 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 LNPA.

Una vez presentado el pedido de autorización, si la autoridad competente advierte la falta de cumplimiento de las condiciones previstas en la normativa aplicable a los fines de su otorgamiento, debe solicitar al requirente a que, dentro del plazo de diez días, acompañe los elementos o datos faltantes que se encuentren a cargo del particular.

En tal 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.

Por otro lado, se señala que 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.

(v) Vencimiento del plazo

Luego, el inciso *b*) del art. 10 de la LNPA estipula que una vez producido el vencimiento del plazo previsto para resolver, sin respuesta de la administración, cumplidas las exigencias reglamentarias o normativamente fijadas para el otorgamiento de la autorización administrativa se otorga efecto de silencio positivo.

En cuanto al plazo, el art. 65 quáter del RNPA, prescribe que hay que estar al término que la normativa específica establezca o, en su caso, al término

máximo de sesenta días que prevé el apartado (viii) del inciso g) del artículo 1° *bis* de la LNPA.

(vi) *Aplicación*

Es importante tener presente que lo prescripto en dicho inciso, “comenzarán a regir una vez aprobada la reglamentación correspondiente”, lo que ha tenido lugar con el dictado del Decreto 695/2024.

En el art. 2 de esa norma se establece que la Jefatura de Gabinete debe aprobar el cronograma de implementación del silencio con sentido positivo, estableciendo que el silencio positivo 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. Sin embargo, se aclara que los procedimientos administrativos regulados en normas especiales que contemplen la aplicación del silencio con efecto positivo continuarán rigiéndose por sus respectivas normas y mantendrán plena operatividad¹³.

Además, en el art. 3 se señala que la Jefatura de Gabinete 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 19.549 de Procedimientos Administrativos, previo a su efectiva implementación.

(vii) *Efectos*

Asimismo, el inciso b) del art. 10 de la LNPA agrega que “La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento.” Dada la idéntica redacción con el art. 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pública de España, para evidente que esa ha sido su fuente.

Entonces, conforme la LNPA es silencio produce los efectos de un acto administrativo. Esta aseveración que hace la norma también desafía la noción misma de acto administrativo como una declaración de voluntad de la administración,

13 En consonancia con ello, se hace saber que mediante la Decisión Administrativa 836/2024 de la Jefatura de Gabinete, se estableció el siguiente cronograma de aplicación de la figura del silencio positivo: “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” (art. 1) y que “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” (art. 2).

exteriorización de un juicio de valor u opinión o una simple constatación de hechos¹⁴.

Con relación a este asunto hay que preguntarse en qué instancia produce los efectos el silencio positivo. De acuerdo a los que indica la norma en cuestión, ello se verifica en el momento en que se configura el silencio positivo, es decir, cuando se da el vencimiento del término establecido por el ordenamiento jurídico para el dictado de la resolución expresa.

(viii) *La formalización*

Además, el inciso *b*) del art. 10 de la LNPA indica que: “Configurado el silencio en sentido positivo, el interesado podrá exigir la inscripción registral, emisión de certificado o autorización correspondiente en sede administrativa”.

Es importante señalar que la norma no precisa qué ocurre si la administración no emite el certificado o la autorización. Consideramos que, tal instrumento, debería generarse de manera automática mediante los conductos digitales de las plataformas estatales, al producirse el vencimiento de dicho término. Asimismo, debe permitirse que el administrado acredite tal circunstancia por cualquier medio probatorio.

En tal sentido, el art. 24 de la Ley 39/2015 de España que, como vimos, parece ser la fuente de la regulación del silencio positivo establece que “su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido. Este certificado se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento. Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá pedirlo en cualquier momento, computándose el plazo indicado anteriormente desde el día siguiente a aquél en que la petición tuviese entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para resolver”.

En lo concerniente a ese asunto el art. 65 *quáter* del RNPA precisa que el interesado puede tramitar la inscripción registral, emisión del certificado o autorización correspondiente, la que debe ser otorgada en un plazo no mayor a quince días hábiles administrativos. Sin embargo, la norma no indica qué ocurre si dicha constancia no es entregada por la Administración Pública, dejando al ciudadano en un verdadero estado de inseguridad jurídica en tanto la actividad que pretende realizar ya ha sido autorizada pero no puede acreditar dichos extremos.

Con relación a ello, consideramos que dado el objeto de la acción de amparo por mora, en cuanto no persigue una obligación de dar sino de expedirse¹⁵

14 COMADIRA, Julio R., *Procedimientos Administrativos*, Buenos Aires, 2002, La Ley, T. I, p. 183.

15 SAMMARTINO, Patricio M.E., “El amparo por mora de la administración” en AA.VV., *Derecho procesal constitucional*, (Pablo. L. Manili Dir.), Buenos Aires, Ed. Universidad, 2005, p. 100; IVANECA, Miriam M., “El amparo por mora”, en A.A.V.V., *Amparo, medidas cautelares*

o de respuesta de la administración¹⁶, esa vía queda descartada. Por el contrario, el cauce a utilizarse debería ser una medida autosatisfactiva o la medida cautelar positiva que regula el art. 14 de la Ley 26.854¹⁷. Corresponde recordar que este tipo de medidas involucran a aquellos mandatos judiciales dirigidos a la autoridad estatal para que realice una determinada conducta u otorgue una prestación de una manera urgente, y se traduce en una obligación de hacer¹⁸.

(ix) Los efectos sobre la administración

Una vez que se ha producido el vencimiento del plazo para resolver y se considera estimada la petición por efecto del silencio no es posible que la administración pública dicte la resolución denegatoria¹⁹.

(x) Recursos

Vale destacar que, dado los efectos que produce el silencio positivo, como acto administrativo, puede ser atacado por los interesados o terceros que se consideren afectados mediante la interposición de los recursos administrativos correspondientes.

(xi) Revocación

Como vimos, la regulación que hace la LNPA considera que los efectos del silencio positivo se equiparan a un acto administrativo. A partir de ello, cabe preguntarse sobre las posibilidades de su revocación y si la estimación por silencio

y otros procesos urgentes en la justicia administrativa, obra conjunta, Juan Carlos CASSAGNE (Director), Buenos Aires, LexisNexis, 2007, p. 93.

16 CSJN, “Codiunne C/ (Issunne) - Y/O Universidad Nacional Del Nordeste S/ Amparo Por Mora De La Administración”, 08/11/2022, Fallos: 345:1291.

17 Vale recordar que esa norma dispone lo siguiente: “1. Las medidas cautelares cuyo objeto implique imponer la realización de una determinada conducta a la entidad pública demandada, sólo podrán ser dictadas siempre que se acredite la concurrencia conjunta de los siguientes requisitos:

a) Inobservancia clara e incontestable de un deber jurídico, concreto y específico, a cargo de la demandada; b) Fuerte posibilidad de que el derecho del solicitante a una prestación o actuación positiva de la autoridad pública, exista; c) Se acreditare sumariamente que el incumplimiento del deber normativo a cargo de la demandada, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior; d) No afectación de un interés público; e) Que la medida solicitada no tenga efectos jurídicos o materiales irreversibles.

2. Estos requisitos regirán para cualquier otra medida de naturaleza innovativa no prevista en esta ley”.

18 COMADIRA, J., *Procedimientos Administrativos*, ya cit., T. I, p. 269; SORIA, Daniel F., “La medida cautelar positiva en el proceso administrativo (Notas sobre un nuevo avance jurisprudencial)”, ED, 182:1166.

19 PERRINO, Juan Pablo, “Principales reformas introducidas por la Ley de Bases al instituto del silencio administrativo”, RDA n° 155, Septiembre - Octubre 2024, Abeledo Perrot, p. 168.

resulta alcanzada por el art. 17 de dicho cuerpo legal en tanto permite la revocación por motivos de ilegitimidad y razones de mérito oportunidad o conveniencia. Desde la doctrina, se ha señalado que admitir la revocación de la estimación por silencio atenta contra la seguridad jurídica que la reforma a la LNPA mediante la Ley 27.742 pretende reforzar²⁰. Otros autores se ha pronunciado a favor de la posibilidad de la revocación del acto derivado del silencio positivo²¹.

Vale destacar que esa posibilidad ha sido admitida en el derecho italiano mediante el poder de revocación y cancelación de oficio de los efectos del silencio por parte de la administración²².

Con similar orientación el art. 209 del Código Orgánico Administrativo de Ecuador establece que: “Cuando con el acto administrativo presunto que se origina se incurre en alguna de las causales de nulidad inconvalidables, el acto administrativo presunto puede ser extinguido por razones de legitimidad, de conformidad con las reglas de este Código”.

6. LOS EFECTOS DEL SILENCIO

A partir de lo expuesto en los apartados anteriores cabe preguntarse cuál es el efecto que cabe atribuirle al silencio de la administración pública producido por el vencimiento del plazo para que se expida. Para contestar ese interrogante podemos utilizar, al menos, tres modelos.

6.1. *El silencio como denegatoria tácita*

Como vimos, la falta de pronunciamiento del órgano administrativo en el plazo previsto para ello por el ordenamiento jurídico aplicable puede generar, mediante una ficción legal, la denegatoria tácita de la pretensión del administrado o su desestimación. Este es el modelo que sigue el art. 10 de la LNPA y el RNPA (arts. 87, 91 y 98).

De esta manera, si lo que se ha interpuesto, por ejemplo, es un recurso de reconsideración y existe una autoridad jerárquica superior debe solicitarse, una vez vencido el plazo para resolver, que se eleven las actuaciones al superior jerárquico. Si éste tampoco resuelve dentro del plazo previsto para hacerlo vuelve a producirse la denegatoria tácita, debiendo promoverse la demanda judicial dentro del término de prescripción, conforme lo establece el art. 26 de la LNPA. Esta

20 GUSMAN, Alfredo Silverio, “La reciente reglamentación de la ley 19.549 por el decreto 695/24 Precariedad de los derechos obtenidos a partir del silencio positivo”, RDA n° 155, Septiembre - Octubre 2024, Abeledo Perrot, p. 35.

21 PERRINO, Juan Pablo, “Principales reformas introducidas por la Ley de Bases al instituto del silencio administrativo”, RDA n° 155, Septiembre - Octubre 2024, Abeledo Perrot, p. 169.

22 D'ORSOGNA, Doménico, “El procedimiento administrativo en Italia”, en AA.VV. Estudios sobre el procedimiento administrativo, I Derecho comprado, 2018, Tirant lo Blanch, Valencia, (Luciano PAREJO ALFONSO y Marcos VAQUER CABALLERÍA, Directores), p. 103.

última disposición señala que “La demanda podrá iniciarse en cualquier momento cuando acto adquiera carácter definitivo por haber transcurrido los plazos previstos en el art. 10 y sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción”.

6.2. *El silencio como acto administrativo desfavorable*

En otros sistemas de procedimiento administrativo, se considera que el transcurso de los plazos estipulados para que la administración resuelva el pedido o el recurso implica un acto administrativo que debe ser cuestionado –en sede administrativa o judicial– en cierto término fijado al efecto. Vencido este lapso temporal se entiende que el acto queda firme y consentido.

Así, por ejemplo, si se ha interpuesto un recurso de reconsideración y transcurre el término estipulado para su resolución, a partir del día siguiente, comienza el cómputo del plazo para interponer el recurso jerárquico. Si no se presenta esa pieza recursiva el acto administrativo queda firme, sin que sea posible atacarlo en sede administrativa o judicial.

Esta variante, ha sido receptada por algunos ordenamientos provinciales. Por ejemplo, el régimen de procedimiento administrativo de Jujuy, Ley 1.886²³, dispone que para la interposición del recurso jerárquico es requisito previo haber solicitado del funcionario autor del acto recurrido, la revocación o reforma del mismo, y que ésta haya sido denegada. Si la autoridad ante quien pende el recurso de revocatoria no se pronunciare en el plazo de cinco días se entiende que lo deniega quedando, en consecuencia, expedita la vía del recurso jerárquico²⁴.

Cabe destacar que en la causa “Ramos Florencia” dictada en el año 2000 el Superior Tribunal de Justicia resolvió que “si la autoridad administrativa no resuelve en el término dispuesto en el art. 123, el recurso de revocatoria o se entiende denegado y expedita la vía del recurso jerárquico. Si dentro del plazo siguiente de diez días, no se interpone ese recurso jerárquico, como está previsto en el art. 141, la resolución impugnada queda firme y tampoco puede ser atacada por los recursos jurisdiccionales, sencillamente porque no se agotaron esos remedios administrativos”²⁵.

Sin embargo, la doctrina se ha expedido en contra de la posibilidad de que el silencio de la administración pública pueda generar el nacimiento de los plazos de caducidad para recurrir en sede administrativa o para acudir a la órbita judicial²⁶.

23 BO 11/09/1948.

24 Art. 135.

25 CABEZAS, Miguel A., “El procedimiento administrativo en Jujuy”, en AA.VV., *Procedimiento administrativo*, (H. Pozo Gowland, D. Halperin, O. Aguilar Valdez, F. Juan Lima, A. Canosa, Dirs) La Ley, Buenos Aires, 2012. T. V, p. 527.

26 MARIENHOFF, Miguel S., “Demandas contra el Estado nacional. Los arts. 25 y 30 de la ley de procedimiento administrativo nacional,” La Ley, 1980-B, 1024; CORREA, José Luis, “Reclamo administrativo previo” en AA.VV. *Estudios de Derecho Administrativo IX*, el procedimiento administrativo en la República Argentina, Dike, Mendoza, Cuyo, 2003, p. 672.

En la misma inteligencia, se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Biosystems S.A.”²⁷ al señalar que el inicio del cómputo de los plazos para demandar solo puede tener lugar cuando el reclamo sea resuelto expresamente en contra del interesado, es decir, cuando haya una resolución denegatoria, más no cuando se hubiera producido el silencio de la administración y no existiera un acto expreso.

Con tal orientación en la causa “Hotel Internacional Iguazú”²⁸ el Alto tribunal señaló que el silencio de la autoridad es una conducta inapta para ser considerada como una manifestación positiva de voluntad pues salvo disposición expresa del orden normativo, el silencio debe ser interpretado en sentido negativo. Nada debe tomarse como concedido sino cuando es dado en términos inequívocos o por una implicancia igualmente clara. La afirmativa necesita ser demostrada, el silencio es negación y la duda es fatal para el derecho del concesionario.

6.3. *El silencio como acto administrativo favorable*

Dicha variante se presenta en aquellas hipótesis en que el ordenamiento establece que ante el vencimiento del plazo para que la administración pública se pronuncie, se considera acogida la petición del interesado.

Este el supuesto que se verifica en la LNPA cuando el art. 10, inciso b), dispone que: “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 y luego agrega que la estimación por silencio administrativo produce a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento”.

En ese orden de ideas, el art. 63 del RNPA establece que los trámites administrativos concluyen por resolución expresa, por silencio positivo, por caducidad o por desistimiento del procedimiento o del derecho.

ALFONSO BUTELER

Es Abogado por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Premio Cuadro de Honor a los mejores promedios, Magíster Derecho Administrativo por la Universidad Austral. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Posdoctor en Derecho y Docente de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Integrante del

27 CSJN, “Biosystems S.A. c/EN - M° Salud - Hospital Posadas s/contrato”, 11/2/2014, Cita digital: IUSJU225648D.

28 CSJN, “Hotel Internacional Iguazú”, 10/12/1987, Fallos: 310:2653.

Comité Directivo de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Director de la Sala de Derecho Administrativo del Colegio de Abogados de Córdoba. E-mail: alfonso@buteler.com.ar.

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 Externos de la
Facultad de Derecho



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

1ª Edición: Diciembre de 2024

Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino - Tomo Celeste / 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, 2024.

548 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-1-6

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 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

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