

EL QUE CALLA, OTORGA: EL SILENCIO POSITIVO EN MATERIA DE AUTORIZACIONES

JUAN SANTIAGO YLARRI

Profesor de la Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires; Subdirector Nacional de Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El deber de resolver y el instituto del silencio. 2.1. Deber de resolver. 2.2. Silencio negativo. 2.3. Silencio positivo. 3. Requisitos para que se configure el silencio positivo en los supuestos previstos en el art. 10, inc. b) LNPA. 3.1. El silencio sólo rige en materia de autorizaciones administrativas. 3.2. El silencio sólo rige en el marco de una facultad reglada. 3.3. Plazo en el que se configura el silencio positivo. 3.4. El silencio como acto administrativo finalizador del procedimiento. 3.5. Inscripción registral, emisión de certificado o autorización. 3.6. Necesidad de cumplir con las condiciones previstas para el otorgamiento. 3.7. Excepciones al silencio positivo. 4. El trámite de autorizaciones con silencio positivo. 4.1. Plataforma en la que tramitan los procedimientos. 4.2. ¿Qué se debe contemplar en las plataformas digitales? 4.3. Falta de acreditación de elementos a cargo del particular. 4.4. Inicio del trámite ante autoridad incompetente o a través de un trámite incorrecto. 5. Vigencia del régimen con sentido positivo. 6. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo me propongo analizar las modificaciones normativas introducidas recientemente con relación a el silencio positivo.

De este modo, para analizar la cuestión tendré en cuenta los cambios realizados por la ley 27.742¹, denominada “Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos” a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19.549 (LNPA, en adelante); las modificaciones introducidas por el decreto 695/24² al decreto 1759/72³, que reglamenta la ley de procedimientos administrativos (cabe puntualizar que el propio decreto 695/24 también contiene prescripciones

1 B.O. 8/7/2024.

2 B.O. 5/8/2024

3 B.O. 27/4/1972, texto ordenado por el decreto 894/17 (B.O. 2/11/2017).

sobre el tema que se analiza); la decisión administrativa 836/24, que estableció el cronograma de implementación; y el decreto 971/24⁴, que aprobó, por un lado, el listado de los procedimientos exceptuados de la aplicación del silencio positivo y, al mismo tiempo, el listado a los cuales les aplicará el silencio con sentido positivo.

La regulación del silencio positivo tiene antecedentes en otros países, como Italia, a través de la ley 241, de 1990; Francia, a través de la Ley 2013-1005, del 12/11/2013; y España, en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas 39/2015, en su art. 24.

Aclaro que el presente trabajo se circunscribe a analizar y detallar la nueva regulación en materia de silencio positivo, pero sin pretender abarcar la naturaleza del instituto del silencio administrativo y todos los debates en torno a él.

Así las cosas, en un primer momento me referiré al derecho del ciudadano a obtener una decisión fundada y al instituto del silencio. Seguidamente, analizaré los requisitos para que se configure el silencio positivo en los supuestos previstos en el art. 10, inc. b) LNPA, y las excepciones previstas a este régimen. Finalmente, abordaré cómo es el trámite en este tipo de procedimientos.

2. EL DEBER DE RESOLVER Y EL INSTITUTO DEL SILENCIO

2.1. Deber de resolver

Si bien me referiré al instituto del silencio, no debe olvidarse que el art. 1 *bis* LNPA establece en su inc. a) la “tutela administrativa efectiva” que comprende el “derecho a una decisión fundada”. Del mismo modo, el mencionado artículo, en su inc. c) reconoce los principios de celeridad, economía, sencillez, eficacia y eficiencia en los trámites. Por lo tanto, no puede obviarse que de cumplirse con esos principios, la Administración debería poder expedirse expresamente en tiempo oportuno⁵.

2.2. Silencio negativo

No obstante, para paliar la falta de respuesta de la Administración, se establece el instituto del silencio⁶.

4 B.O. 1/11/2024.

5 En este marco, cabe señalar que el reglamento de procedimientos administrativos (decreto 1759/72) se refiere a la responsabilidad del agente por el incumplimiento de los plazos previstos. En esta línea, el art. 72 indica lo siguiente: “El incumplimiento injustificado de los trámites y plazos previstos por la Ley de Procedimientos Administrativos Nº 19.549 y por este reglamento, genera responsabilidad imputable a los agentes a cargo directo del procedimiento o diligencia y a los superiores jerárquicos obligados a su dirección, fiscalización o cumplimiento; en cuyo caso y cuando se estime la queja del artículo anterior o cuando ésta no sea resuelta en término el superior jerárquico respectivo deberá iniciar las actuaciones tendientes a aplicar la sanción al responsable”.

6 Sobre la naturaleza del instituto del silencio, ver HUTCHINSON, Tomás, “La inactividad de la administración y su control”, en *Control de la Administración Pública: administrativo*,

La actual versión del art. 10, inc. a) LNPA sigue manteniendo el principio general de que el silencio se interpreta de modo negativo. De esta manera, se indica que “[c]uando 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”. Ahora bien, en la nueva redacción se abandona la necesidad de que transcurrido un plazo el interesado deba interponer un pronto despacho y esperar 30 días más. Por el contrario, se establece que “[s]i 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”⁷.

2.3. *Silencio positivo*

El art. 10, inc. b) de la LNPA prevé el silencio positivo siempre que se configuren ciertas circunstancias. Establece lo siguiente:

“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”⁸.

legislativo y judicial, RAP, Buenos Aires, 2003, pp. 157-208. Ver también ISABELLA, Diego Paulo, *Silencio administrativo y acceso a la justicia*, Astrea, Buenos Aires, 2022, p. 56 y ss.

7 En relación con el silencio, la Corte Suprema ha sostenido que el silencio de la Administración no puede considerarse como una manifestación expresa ni tácita de la voluntad, salvo disposición en contrario del orden normativo (CSJN, “Ruíz Orrico, Juan C. c/ Estado Nacional (Ministerio de Salud y Acción Social) s/ cobro de pesos”, 24/5/1993, Fallos: 316:1025, considerando 17, con cita de Fallos: 308:618; 312:2152, considerando 4°. Ver también, “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, considerando 21).

8 Antes de la vigencia de este artículo, la Corte Suprema ha sostenido que el silencio positivo debe interpretarse en forma restrictiva. Al respecto, señaló lo siguiente: “Basta recordar al efecto que la institución del silencio positivo, admitida expresamente en sistemas como el español y, en menor medida, el argentino -donde la regla es el silencio negativo- debe ser interpretada en forma restrictiva toda vez que -como ha señalado Juan Alfonso Santamaría Pastor (...) - ‘el silencio positivo aparece como algo sumamente peligroso: un instrumento, en suma, que ampara la realización lícita de una actividad sometida a control, sin que este control se realice efectivamente; esto es, sin que la actividad del particular aparezca reconciliada con la legalidad mediante el acto catártico y sacramental de la autorización administrativa’. Su procedencia exige, consecuentemente, que exista una cláusula contractual expresa o una norma que demuestre en forma indubitada la voluntad tácita de la Administración o que, en su defecto, ella pueda deducirse de su comportamiento según surja de las constancias de la causa” (CSJN, “SP SA - Relevamientos Catastrales SA - Recovery SA UTE c/ Municipalidad de la Ciudad de Córdoba s/cobro”, 2/3/2016, Fallos: 339:236, apartado

Antes de analizar de modo particular esta norma, cabe precisar que el art. 2, cuarto párrafo del decreto 695/24, estipula que “[l]os procedimientos administrativos regulados en normas especiales que contemplen la aplicación del silencio con efecto positivo continuarán rigiéndose por sus respectivas normas y mantendrán plena operatividad”. Es decir, que la nueva norma no viene a reemplazar otros supuestos específicos ya previstos. Por ejemplo, cabe citar la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, que lo prevé para las autorizaciones de transmisiones⁹. Del mismo modo, lo hace el decreto 599/24, que aprueba la reglamentación del Código Aeronáutico, y establece el sentido positivo respecto de las autorizaciones para la realización de trabajo aéreo¹⁰.

3. REQUISITOS PARA QUE SE CONFIGURE EL SILENCIO POSITIVO EN LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ART. 10, INC. B) LNPA

Ahora bien, cabe precisar que para que se configure el silencio positivo deben cumplimentarse con diversos requisitos. Analizaré cada uno de ellos.

3.1. El silencio sólo rige en materia de autorizaciones administrativas

La norma expresa que el silencio podrá ser considerado positivo “[c]uando una norma exija una autorización administrativa para que los particulares puedan llevar a cabo una determinada conducta o acto...”. Es decir, que el establecimiento del silencio positivo es sólo para autorizaciones y no para otro tipo de peticiones. Por ejemplo, la autorización que un contribuyente solicite a la AFIP para emitir Factura A.

IV del dictamen fiscal al cual la Corte remite. En igual sentido, ver “Artefactos a Gas ‘Llama Azul’ SAIC y F. c/ Gas del Estado s/ cobro de pesos”, 9/4/1991, Fallos: 314:217, considerando 12).

9 El art. 62 de la ley 26.522 (B.O. 10/10/2009) estipula: “Autorización de redes. Las emisoras de radiodifusión integrantes de una red, no podrán iniciar transmisiones simultáneas hasta tanto la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual no hubiere dictado la autorización del correspondiente convenio o contrato de creación de la red y de acuerdo a lo previsto en el artículo 63.

La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual dispondrá de sesenta (60) días hábiles para expedirse sobre la solicitud. En caso de silencio de la administración se tendrá por conferida la autorización si la presentación contara con la totalidad de los elementos requeridos”.

10 El art. 16 del decreto 599/24 (B.O. 10/7/2024) establece: “Automaticidad de las Autorizaciones. Transcurrido el plazo de quince (15) días hábiles establecido en el artículo 15, sin que la autoridad aeronáutica hubiere formulado objeción alguna ni se hubiere pronunciado respecto de la presentación, el interesado podrá requerir pronto despacho.

Una vez requerido el pronto despacho y transcurridos cinco (5) días hábiles sin que hubiere pronunciamiento por parte de la autoridad aeronáutica, la solicitud se considerará aprobada y la autoridad deberá emitir en forma automática/digital el Certificado de Explotador de Trabajo Aéreo (CETA), en los términos de la solicitud del peticionante, quien previo a comenzar con las prestaciones, deberá acreditar la contratación de los seguros de ley correspondientes”.

De este modo, el art. 65 *bis* del reglamento se ocupó de distinguir lo que es una autorización, de un permiso. De este modo, indica que “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”. De forma concordante, establece que el silencio positivo “no alcanzará a los permisos, entendidos como los actos administrativos que excepcionalmente otorgan un derecho frente a una prohibición establecida por la normativa”. La norma también aclara que la denominación del acto será indistinta a efectos de su calificación como autorización.

Así, la reglamentación recoge esta distinción efectuada por la doctrina y la jurisprudencia entre autorizaciones y permisos. Sobre el punto, se ha señalado que la idea común sobre la cual reposan ambos conceptos es la de un acto administrativo que levanta una condición puesta al ejercicio de una actividad privada. Sin embargo, la diferencia está en que en la autorización, la respectiva actividad no está prohibida, habiendo muchas veces un sujeto que posee un derecho preexistente, cuyo ejercicio se halla subordinado al cumplimiento de las condiciones establecidas en las leyes o reglamentos. Por el contrario, en el permiso se trata siempre del otorgamiento de un derecho nuevo al particular, que configura una excepción a una prohibición impuesta por una norma de policía en forma preventiva. De este modo, en este segundo supuesto, la Administración pública tiene el deber de comprobar que el ejercicio de la actividad prohibida no afecta el interés público o bien común¹¹.

Por su parte, otro autor explica el concepto de autorización del siguiente modo: “Las autorizaciones suponen un derecho preexistente. Dicho en otros términos, el relato es el siguiente: 1) el particular tiene un derecho reconocido por el ordenamiento jurídico; 2) el Estado, en el marco de sus potestades de regulación, restringe el ejercicio de ese derecho, sujetándolo al cumplimiento de ciertas condiciones y, por último, 3) el Estado, si el interesado cumple con esos requisitos, debe dictar el acto de autorización, es decir, remover el obstáculo legal y reconocer el pleno ejercicio del derecho”¹².

3.2. *El silencio sólo rige en el marco de una facultad reglada*

La norma establece que el silencio será considerado positivo cuando una norma exija una autorización administrativa y “... en el marco del ejercicio de una facultad reglada de la Administración”. Es decir, que la norma excluye los

11 CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, 7º ed., Lexis Nexis - Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2002, t. II, p. 334. En la misma línea, se ha expresado la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, en un caso donde se debatía un permiso de pesca (CN CAF, Sala II, “Grupo Moscuzza”, 19/5/2020, Causa 26.984/2004).

12 BALBIN, Carlos, *Curso de Derecho Administrativo*, 1º ed. La Ley, Buenos Aires, 2007, t. I, p. 833.

supuestos en los que para otorgar una autorización la Administración deba ejercer una facultad discrecional.

Para recordar la distinción entre ambos¹³, cabe traer a colación un clásico pronunciamiento de la Corte Suprema, el precedente “Consejo de Presidencia de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos de Bahía Blanca”¹⁴. Allí, expresó que en algunos supuestos el ordenamiento jurídico regula la actividad administrativa en todos sus aspectos. En estos casos, de “poderes reglados o de aplicación legal automática”, se reemplaza 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”. En otras ocasiones, en el caso de las “facultades o potestades de ejercicio discrecional”, “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”¹⁵.

En este marco, respecto de las autorizaciones regladas y discrecionales, la doctrina ha distinguido que frente a un pedido del administrado tendiente a obtener el levantamiento de una condición puesta al ejercicio de un derecho, por un lado, la Administración puede hallarse obligada a otorgar la pertinente autorización, si se cumplen los requisitos condicionantes (autorización reglada). Por otro lado, la administración puede disponer de poderes discrecionales en punto tanto a la oportunidad de emitir el respectivo acto como a su contenido

13 Sobre la cuestión, ver el exhaustivo análisis de FERNÁNDEZ, Sergio G., *Control judicial de la discrecionalidad administrativa*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2021, en especial el capítulo III. El autor destaca que la facultad es reglada cuando el ordenamiento jurídico regula el ejercicio de la actividad administrativa en todos sus aspectos. Por el contrario, indica que las facultades son discrecionales cuando el ordenamiento otorga al órgano administrativo un margen de libertad para elegir entre distintas posibilidades frente al acaecimiento de un supuesto de hecho concreto.

Por su parte, LUQUI, respecto de las facultades discrecionales, sostiene que “la ley confiere a la Administración cierto margen de libertad para apreciar cuál es la solución que satisface mejor el interés público y proceder en consecuencia, claro está, dentro de los límites fijados en la norma, con el fin que ella persigue y según las formas, requisitos y principios aplicables a la actividad administrativa” (LUQUI, Roberto E., *Revisión judicial de la actividad administrativa*, Astrea, Buenos Aires, 2005, t. 1, p. 193).

Sobre la cuestión, ver también BARRA, Rodolfo C., *Derecho Administrativo*, Astrea, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018, t. 1, p. 567 y ss.

14 CSJN, “Consejo de Presidencia de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos de Bahía Blanca”, 23/6/1992, Fallos: 315:1361

15 Consid. 6.

y extensión (autorización discrecional)¹⁶. Sólo sobre las primeras se admite el silencio positivo.

3.3. *Plazo en el que se configura el silencio positivo*

El art. 10, inc. *b*) LNPA establece que el silencio tendrá sentido positivo “... al vencimiento del plazo previsto para resolver sin haberse dictado resolución expresa...”. De forma concordante, la primera parte del art. 65 *quater* del reglamento indica que “[c]umplido el plazo previsto en el apartado (*viii*) del inciso *g*) del artículo 1º *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”.

Es decir, la norma específica que regule el procedimiento de la autorización puede fijar un determinado plazo para que se configure el silencio, o bien, se aplicará el plazo de 60 días previsto en la ley de procedimientos¹⁷. No obstante, el propio art. 10, inc. *b*) LNPA indica que el plazo de 60 días se computa “al vencimiento del plazo previsto para resolver”. Del mismo modo, el art. 1º *bis*, inc. *g*), apartado *viii*), al cual remite el art. 65 *quater*, establece que el plazo de 60 días se computa “una vez que esté en condiciones de ser resuelto por el órgano competente”. Por lo tanto, no necesariamente el plazo de 60 días para que se configure el silencio positivo corre desde la fecha en que el interesado solicitó la autorización administrativa, sino que se computa desde la fecha en que la solicitud esté en condiciones de ser resuelta.

3.4. *El silencio como acto administrativo finalizador del procedimiento*

La norma estipula que “[l]a estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento”¹⁸.

De forma concordante, el reglamento de procedimientos administrativos establece prescripciones al respecto. Así, el art. 63 del reglamento, en relación con “la conclusión de los procedimientos” estipula que “[l]os trámites administrativos concluyen por resolución expresa, por silencio positivo, por caducidad o por desistimiento del procedimiento o del derecho”. A su vez, el art. 65 indica que “[l]a conclusión de los procedimientos por configuración del silencio positivo y la declaración de la caducidad resultarán de lo previsto en los artículos

16 CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo...*, cit., t. II, p. 335.

17 El art. 1º *bis*, inc. *g*), apart. *viii*) establece que “[c]uando 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”.

18 Esta previsión normativa es idéntica a la establecida en el art. 24 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de España.

10, inciso *b*) y 1º *bis*, inciso *k*), de la Ley de Procedimientos Administrativos, respectivamente”.

3.5. *Inscripción registral, emisión de certificado o autorización*

Una vez que se produzca la estimación del pedido de autorización administrativa por silencio, la ley prevé que “...el interesado podrá exigir la inscripción registral, emisión de certificado o autorización correspondiente en sede administrativa”. Es decir, si bien la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento, luego se requiere la inscripción registral o la emisión del certificado o la autorización.

Aquí, el reglamento incorpora un plazo para ello: 15 días. En efecto, el art. 65 *quater* establece que una vez cumplido el plazo en el que se configura el silencio positivo, “[e]l 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”.

Ahora bien, cabe aclarar que en caso que la Administración no lleve adelante la inscripción registral o emita el certificado o la autorización correspondiente en el plazo indicado, no rige el silencio estimatorio. De este modo, si persiste el silencio de la Administración, en última instancia el ciudadano se verá obligado a interponer un amparo por mora¹⁹.

3.6. *Necesidad de cumplir con las condiciones previstas para el otorgamiento*

Ahora bien, no puede perderse de vista que el art. 65 *quater* de la reglamentación determina que “[e]n 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”. Esta cuestión está presente también en la propia definición de “autorización administrativa” que da el art. 65 *bis* del reglamento, en tanto dispone que es el acto mediante el cual la administración habilita el ejercicio de un derecho

19 Por esta circunstancia, un colega ha señalado que el silencio positivo no es más que “una trampa para ilusionar”.

No obstante, cabe destacar que la ley 27.742 ha modificado también el instituto del amparo mora. La actual redacción del art. 28 LNPA establece que el juez puede aceptar el plazo informado por la autoridad administrativa si lo considera razonable en atención a la naturaleza y complejidad del dictamen o trámites pendientes y a la demora ya incurrida. Por el contrario, de no haberse informado tal plazo o considerarlo irrazonable, la norma faculta al juez a fijar el plazo dentro del cual deberá expedirse la autoridad requerida “pudiendo agregar, en todos los casos, el apercibimiento de considerar aprobada la solicitud del peticionante de no respetarse el nuevo plazo aceptado o fijado”.

preexistente del administrado “una vez verificado el cumplimiento de las condiciones para su dictado”.

En este marco, cabe referirse a una serie de situaciones que pueden llegar a plantearse²⁰:

- a) Si transcurre el plazo previsto, pero antes de la emisión del certificado o de la inscripción, se verifica que el particular incumplió algunas condiciones, ¿se configura el silencio positivo?
 - (i) Por un lado, si se entiende que no se configura el silencio estimatorio, considero que ante el pedido del particular de la misión del certificado o de la inscripción, la Administración deberá hacer saber al particular las condiciones pendientes de cumplimiento.
 - (ii) Por otro lado, si se entiende que aunque el particular haya no haya cumplido con todas las condiciones, de todos modos se configura el silencio positivo, ¿puede revocarse el silencio estimatorio en sede administrativa? En atención a lo prescripto en las normas antes reseñadas, considero que en caso de incumplimiento de las condiciones para su otorgamiento, la Administración podrá revocar la autorización en sede administrativa.
- b) Ahora bien, si se emitió el certificado o se realizó la inscripción, y con posterioridad la Administración verifica que no se cumplieron con todas las condiciones ¿puede revocarlo en sede Administrativa o debe recurrir a sede judicial?
 - (i) En este caso, considero que la Administración podría revocarlo en sede administrativa si se acredita dolo del administrado, como indica el art. 17, cuarto párrafo, de la ley de procedimientos administrativos.
 - (ii) En caso que no pueda acreditar el dolo, deberá obtener la declaración de nulidad en sede judicial.

3.7. *Excepciones al silencio positivo*

A su vez, la norma expresamente prevé que el silencio con sentido estimatorio previsto en el art. 10, inc. b) LNPA “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”.

(i) *Excepciones generales*

Es decir, por un lado, la norma establece expresamente en qué materias no será aplicable el silencio positivo, aun cuando se trate de un caso que se enmarque dentro de los previstos por el art. 10, inc. b) LNPA. Así, dispone que no

²⁰ Aquí amplió lo que expuse en “El silencio positivo en la reforma a la Ley de Procedimiento Administrativo”, *La Ley*, diario del 9/10/2024, pp. 1 y 4-6.

será de aplicación en materia de salud pública, medio ambiente, prestación de servicios públicos o derechos sobre bienes de dominio público²¹. Por ejemplo, en materia de medio ambiente, podría pensarse en autorizaciones relacionadas a residuos peligrosos. No obstante, la norma prevé que aún en estos casos una norma específica podría otorgar sentido positivo al silencio.

(ii) Excepciones específicas

Por otro lado, se establece que la reglamentación “podrá determinar otros supuestos específicos en los cuales no sea de aplicación este inciso”²². En estos casos, el art. 65 *quinques* del reglamento establece que “[e]l 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”. Lo propio establece el art. 3 del decreto 695/2024 que aprobó el reglamento, en el que se indica que “[l]a Jefatura de Gabinete de Ministros debe elevar al Poder Ejecutivo Nacional, previo informe fundado de las áreas competentes, los supuestos específicos en los que no será de aplicación el silencio con efecto positivo contemplado en el inciso b) del artículo 10 de la Ley Nacional 19.549 de Procedimientos Administrativos, previo a su efectiva implementación”. Así las cosas, para exceptuar de la aplicación del silencio positivo, las áreas competentes deben elaborar un informe fundado. El Jefe de Gabinete de Ministros, por su parte, es quien solicita la excepción al Poder Ejecutivo, que es quien lo aprueba.

En función de lo requerido por el art. 10, inc. b) de la ley de procedimientos administrativo, los supuestos específicos fueron establecidos por el decreto 971/24. El mencionado decreto aprobó, en su Anexo I, “el listado de los procedimientos administrativos para la obtención de autorizaciones administrativas regladas de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada exceptuados de la aplicación del silencio con sentido positivo”. Al mismo tiempo, aprobó, en su anexo II, el listado de los procedimientos administrativos para la obtención de autorizaciones administrativas regladas de la Administración

21 En un sentido similar, el art. 24 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de España, establece lo siguiente: “El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas”.

22 La doctrina ha señalado que al establecerse la necesidad de que se prevean en forma expresa y puntual las excepciones adicionales al ámbito de aplicación del silencio positivo, se favorece el control ciudadano sobre la reducción del alcance de la nueva regla (MAIRAL, Héctor A. - VERAMENDI, Enrique V., “La reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos”, LL, diario del 12/7/2024, p. 1 y ss.).

Pública Nacional centralizada y descentralizada a los que resultará de aplicación el silencio con sentido positivo” contemplado en la ley. A su vez, en la norma se encomendó a la Jefatura de Gabinete de Ministros la actualización de los listados de los procedimientos administrativos para la obtención de autorizaciones administrativas regladas de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada. De este modo, la norma, en sus dos anexos, contempla todo el universo de autorizaciones regladas existentes al día de hoy²³.

4. EL TRÁMITE DE AUTORIZACIONES CON SILENCIO POSITIVO

El art. 65 *ter* del reglamento establece el procedimiento en este tipo de supuestos. El artículo citado establece lo siguiente:

“Los procedimientos administrativos para la obtención de una autorización reglada deberán tramitar íntegramente en formato digital a través de la plataforma Trámites a Distancia (TAD) o la que la repartición correspondiente utilice a tales efectos. A través de dichas plataformas se procurará la automatización del cumplimiento de las exigencias reglamentarias aplicables.

En las plataformas se indicarán las condiciones necesarias para obtener la autorización, la aplicación del silencio con efecto positivo y el plazo para que el mismo se tenga por configurado. La falta de indicación de los recaudos antes indicados no impedirá la invocación del efecto positivo del silencio previsto en el inciso *b*) del artículo 10 de la Ley de Procedimientos Administrativos.

Una vez presentado el pedido de autorización, si la autoridad competente advirtiera la falta de cumplimiento de las condiciones previstas en la normativa aplicable a los fines de su otorgamiento, deberá solicitar al requirente a que, dentro del plazo de diez (10) días, acompañe los elementos o datos faltantes que se encuentren a cargo del particular. En dicho supuesto, el plazo para resolver quedará suspendido a partir de la notificación del requerimiento efectuado y hasta tanto se dé cumplimiento a lo solicitado. La omisión de esta notificación al administrado se considerará falta grave del agente responsable.

23 En efecto, en los considerandos del decreto 971/24 se expresa que “atento a que las reparticiones de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada han identificado y clasificado la totalidad de los trámites vigentes, corresponde aprobar el listado de los procedimientos administrativos para la obtención de autorizaciones administrativas regladas de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada a los que únicamente resultará de aplicación el silencio con sentido positivo contemplado en el inciso *b*) del artículo 10 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549”.

Creo que incluir un listado de los trámites incluidos otorga mayor claridad y certeza sobre el tema.

Por otro lado, eventualmente, si un particular considera que hay un procedimiento que constituye una autorización reglada, pero no ha sido contemplada en la norma para la aplicación del silencio positivo, podrá plantarlo en sede administrativa y, en última instancia, en sede judicial.

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”.

Me detendré en algunos aspectos de la norma.

4.1. *Plataforma en la que tramitan los procedimientos*

Los procedimientos administrativos para la obtención de una autorización reglada deben tramitar íntegramente en formato digital. De este modo, se establece que será a través de la plataforma Trámites a Distancia (TAD) o bien la que la repartición correspondiente utilice a tales efectos.

A su vez, es muy adecuada la previsión normativa que establece que “[a] través de dichas plataformas se procurará la automatización del cumplimiento de las exigencias reglamentarias aplicables”. En este sentido, teniendo en cuenta que las autorizaciones previstas en la norma se refieren al ejercicio de facultades regladas, esta automatización de los trámites permitirá facilitar el control del cumplimiento de las condiciones requeridas para el otorgamiento de la autorización.

En esta línea, el decreto 695/24, que modifica el reglamento de procedimientos administrativos, en su art. 2 estipula en su parte pertinente que “[l]as reparticiones de la Administración Pública centralizada y descentralizada deberán identificar y mantener actualizado el detalle de los procedimientos administrativos alcanzados por lo establecido en el párrafo anterior [trámites con sentido positivo], en el ámbito de sus competencias”.

Esta norma coadyuva a dar claridad a los supuestos concretos en los que el silencio tendrá efectos positivos, en la medida en que requiere que se identifiquen concretamente los procedimientos administrativos en los que el silencio tendrá sentido estimatorio.

A su vez, el art. 4 del decreto 695/24 pone en cabeza de la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología de la Jefatura de Gabinete de Ministros la adopción de las medidas necesarias con el fin de garantizar la implementación del silencio con sentido positivo a través de plataformas digitales.

4.2. *¿Qué se debe contemplar en las plataformas digitales?*

A su vez, la norma estipula que en las plataformas se deben indicar:

- a) las condiciones necesarias para obtener la autorización.
- b) la aplicación del silencio con efecto positivo. Es decir, se debe aclarar que en caso de que se configure el silencio, éste tendrá efecto positivo.
- c) y el plazo para que el mismo se tenga por configurado. En caso que la norma específica prevea un plazo distinto, regirá ese plazo. De lo contrario, regirá el plazo de 60 días previsto en la ley de procedimientos, computado desde el momento en que esté en condiciones de ser resuelto.

No obstante ello, la norma aclara que la falta de indicación de los recaudos antes indicados no impedirá la invocación del efecto positivo del silencio previsto en el inc. b) del artículo 10 LNPA.

4.3. *Falta de acreditación de elementos a cargo del particular*

La norma prevé que, 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 que, dentro del plazo de diez días, acompañe los elementos o datos faltantes que se encuentren a cargo del particular. Es adecuado que la norma se refiera a aquellos elementos que están a cargo del particular, ya que en función del principio de eficiencia burocrática, previsto en el art. 1 *bis*, inc. d) LNPA, “los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por la Administración centralizada o descentralizada”.

A su vez, la norma aclara que, en estos casos, el plazo para resolver queda suspendido a partir de la notificación del requerimiento efectuado y hasta tanto se dé cumplimiento a lo solicitado. A fin de que el agente no omita esta notificación, la norma establece que “[l]a omisión de esta notificación al administrado se considerará falta grave del agente responsable”.

4.4. *Inicio del trámite ante autoridad incompetente o a través de un trámite incorrecto*

Puede ocurrir que el particular inicie la solicitud de autorización ante una autoridad incompetente o, teniendo en cuenta la plataforma que se utilice, la inicie a través de un trámite incorrecto para su pretensión. En esos casos, la norma prevé que no se computará el plazo a los efectos de la configuración del silencio con sentido positivo. Finalmente, estipula que, de corresponder, la Administración lo remitirá a la autoridad pertinente.

5. VIGENCIA DEL RÉGIMEN CON SENTIDO POSITIVO

Teniendo en cuenta la gran modificación que supone para el procedimiento administrativo esta norma, de forma muy prudente el art. 10 LNPA dispuso que “[l]as disposiciones previstas en el inciso b) de este artículo comenzarán a regir una vez aprobada la reglamentación correspondiente”.

Por su parte, el decreto 695/24, que modifica el reglamento de procedimientos administrativos, en su art. 2 estableció que la Jefatura de Gabinete de Ministros dentro del plazo de quince días contados a partir de la entrada en vigencia de aquel decreto, debía aprobar el cronograma de implementación del silencio con sentido positivo, en el marco de procedimientos administrativos en los cuales tramite el otorgamiento de una autorización administrativa. A su vez, indicó que “[e]l silencio con sentido positivo, en el marco de procedimientos administrativos

en los cuales tramite el otorgamiento de una autorización administrativa, comenzará a regir de acuerdo con las fechas previstas en el cronograma mencionado y para los procedimientos que se inicien con posterioridad a las mismas”.

El mencionado cronograma fue aprobado por el Jefe de Gabinete de Ministros mediante la decisión administrativa 836/24²⁴. De este modo, dispuso que a partir del 1/11/2024 las reparticiones de la Administración Pública Central, incluidos los organismos desconcentrados, deben 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. Lo propio dispuso para los organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional, a partir del 1/12/2024.

6. CONCLUSIONES

En el presente trabajo me he propuesto analizar las novedades normativas en materia de silencio administrativo, teniendo en cuenta especialmente las modificaciones a la ley de procedimientos administrativos y su reglamento.

En este contexto, me referí someramente al derecho del ciudadano a obtener una decisión fundada y al instituto del silencio. Seguidamente, analicé los requisitos para que se configure el silencio positivo en los supuestos previstos en el art. 10, inc. b) LNPA, y las excepciones previstas a este régimen. A su vez, detallé cómo es el trámite en este tipo de procedimientos.

Sin duda alguna las reformas normativas en la temática que estamos analizando son muy grandes. Con el correr del tiempo, y a través de la práctica administrativa y eventuales planteos judiciales, se observará el funcionamiento concreto de estos procedimientos en los que el silencio tiene sentido estimatorio.

Si bien aplicar el dicho “el que calla, otorga” a la Administración Pública podría parecer riesgoso, cabe poner de relieve que la ley y la reglamentación han establecido diversas condiciones para que ello ocurra. En particular quiero destacar lo siguiente:

- a) El silencio positivo puede darse en los procedimientos de autorización, no de permisos. Es decir, en los casos en los cuales hay un “derecho preexistente del administrado” y no en los supuestos donde se solicita se otorgue un derecho frente a una prohibición establecida por la normativa o en otros supuestos.
- b) A su vez, se circunscribe al caso de autorizaciones regladas, donde el ordenamiento jurídico regula la actividad administrativa en todos sus aspectos, no en los supuestos en los que la administración ejerza facultades discrecionales.
- c) Además, el plazo de 60 días se computa desde que el trámite está en condiciones de ser resuelto, no necesariamente desde el plazo en que se inició la

solicitud. Por otro lado, luego de configurada la estimación por silencio, se requiere que se realice la inscripción registral o se emita el certificado o la autorización correspondiente.

- d) También, la norma aclara expresamente que en ningún caso el acto de autorización puede implicar excepciones o incumplimientos sobre las condiciones previstas reglamentaria o normativamente. A su vez, determina que las autoridades competentes deben fiscalizar y auditar su cumplimiento.
- e) Por otra parte, la nueva redacción establece expresamente en qué materias no será aplicable el silencio positivo, aun cuando se trate de un caso que se enmarque dentro de los previstos por el art. 10, inc. b) LNPA. Así, establece que no será de aplicación en materia de salud pública, medio ambiente, prestación de servicios públicos o derechos sobre bienes de dominio público. Además, se han admitido excepciones a la aplicación del silencio positivo en diversos supuestos específicos.
- f) Finalmente, la reglamentación da claridad respecto del modo en que se llevarán adelante este tipo de trámites. En este sentido, deben tramitar íntegramente en formato digital, se propende a la automatización del cumplimiento de las exigencias reglamentarias aplicables, se prevé que cada trámite especifique las condiciones necesarias para obtener la autorización, que es de aplicación el silencio con efecto positivo y el plazo en que éste se configura.

A la luz de todo lo expuesto, creo que las nuevas normas se han ocupado de enmarcar adecuadamente los supuestos en que el silencio tiene sentido estimatorio. No debe perderse de vista que se trata de casos en los que el ciudadano tiene un derecho preexistente, y la administración se encuentra, en cierto modo, obligada a otorgar la pertinente autorización si se cumplen los requisitos condicionantes, al tratarse del ejercicio de una facultad reglada.

En definitiva, valga la redundancia, creo que es positiva la regulación normativa en materia de silencio positivo.

JUAN YLARRI

Es Abogado y Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Buenos Aires, con equivalencia del título de doctor en la Universidad Autónoma de Madrid. Máster en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, de España. Especialista en Derecho Administrativo Económico por la Universidad Católica Argentina. Profesor Titular por concurso de Derecho Administrativo de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. Profesor de Derecho Constitucional en Universidad de Buenos Aires y Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. Profesor de posgrado en materias de su especialidad en diversas universidades públicas y

privadas. Docente del Curso de Capacitación del Fuero Contencioso Administrativo Federal. Fue becario de Fundación Carolina (España) y recibió el Premio “Joven Jurista 2019”. Autor de dos libros y de más de setenta artículos y capítulos de libro. Subdirector Nacional de Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación.

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 Juristas y Académicos de la
Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires



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

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 FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES



**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