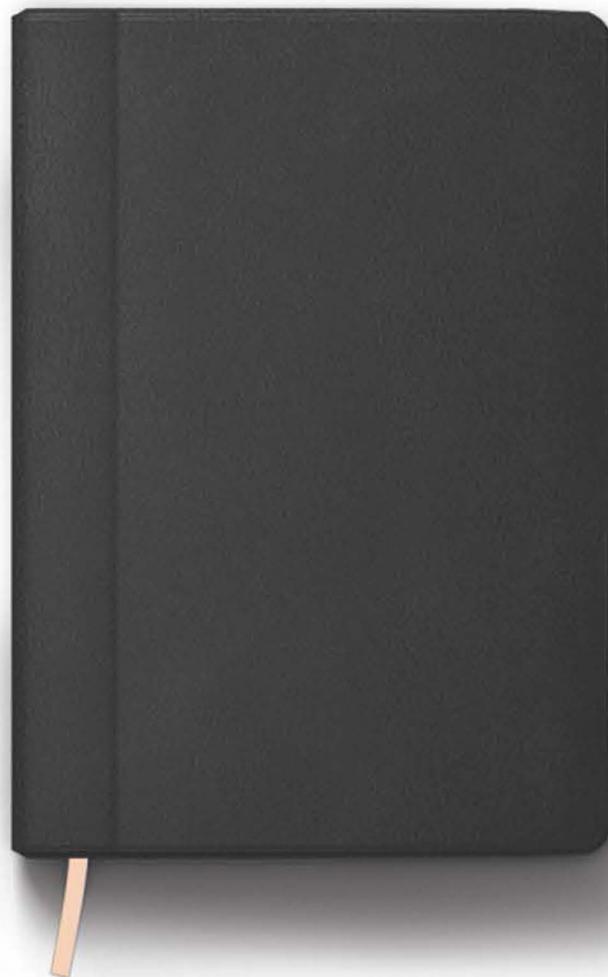


# CUADERNOS DE POSGRADO

## 2024

---

SECRETARÍA DE POSGRADO



FACULTAD DE DERECHO  
Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DEL NORDESTE

# Cuadernos de Posgrados

| 2024 |

---

Cuadernos de posgrados 2024 / Carla Camila Jarko ... [et al.] ; Compilación de Mónica Andrea Anís ; Director Nahuel Pellerano ; Hilda Zulema Zárate. - 1a ed adaptada. - Corrientes : Universidad Nacional del Nordeste. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas, 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-6623-11-9

1. Derecho. I. Jarko, Carla Camila II. Anís, Mónica Andrea, comp. III. Pellerano, Nahuel, dir. IV. Zárate, Hilda Zulema, dir.

CDD 346.02

---

**Directores:**

Nahuel Pellerano

Hilda Zulema Zarate

**Comité Académico:**

Dra. Mónica Andrea Anís

Dra. Gabriela Aromí de Sommer

Dra. Dora Esther Ayala Rojas

Dr. Jorge Buompadre

Dra. Gladis Estigarribia de Midón

Dr. Gustavo Lozano

Dra. Luz Gabriela Masferrer

Dra. Mirta Gladis Sotelo de Andreau

Dr. César Vallejos Tressens

Dra. Verónica Torres de Breard

# Las modificaciones en el acto administrativo introducidas por la ley base

| Roxana Soledad Gomez |

## Introducción

El presente trabajo trata sobre el procedimiento administrativo en la ley base, en el marco normativo, donde se analizarán las modificaciones de la Ley 19549, realizadas por la Ley Base de partida para la libertad de los Argentino Ley N° 27742.

Tales modificaciones en el procedimiento administrativo se refieren a los elementos de requisitos de validez, la tutela administrativa efectiva y el dictamen jurídico como parte del debido procedimiento previo, finalidad del acto, forma, modificaciones al silencio administrativo, vías de hecho, la ejecutoriedad del acto administrativo y la regulación de la ejecución forzosa, los vicios de los actos administrativos y por último el régimen de revocación de los actos administrativos, que se tratarán en el marco normativo.

## Marco Normativo

### El acto Administrativo en la ley de Bases

El Procedimiento Administrativo ley 19549, ha sido modificado por la ley bases y punto de partida para la libertad de los Argenti-

nos Ley 27742, a partir de este ordenamiento jurídico, se pone en marcha una nueva etapa en el derecho público argentino, gozando la misma de protección legal consagrado en la Constitución Nacional y Tratados Constitucionales de Derechos Humanos de jerarquía constitucional, esta tutela efectiva se encuentra garantizada en sede administrativa como en sede judicial.

En este sentido, la Legislación Administrativa Argentina avanza, dando cumplimiento a los principios que surgen de tratados internacionales que tienen jerarquía constitucional.

Tomando en consideración que el acto administrativo ha sido uno de los institutos centrales de la reforma.

Uno de los puntos principales dentro de este instituto, tiene lugar a la aplicación del principio constitucional de la tutela administrativa y judicial efectiva expresado en el nuevo art 1 bis.

Otro punto importante de esta reforma a la ley de procedimiento administrativo esta dado en la redacción del nuevo artículo 1°, en la cual se adopta un criterio objetivo de la función

administrativa para delimitar el ámbito de aplicación, al prescribir la aplicación directa de sus normas a las actividades materialmente administrativas que lleven a cabo los órganos del poder legislativo, del poder judicial y del Ministerio Público.

Es útil recordar que con anterioridad a la reforma ante la falta de mención del artículo 1° de los poderes legislativo y judicial, se controvertía si era posible su aplicación en dichos ámbitos cuando obraban en el ejercicio de la función administrativa.

En función de la adopción del criterio objetivo, la noción legal del acto administrativo se extiende no solo a lo que emita la Administración Pública, sino también a todos los que provienen de cualquier órgano estatal o de personas de derecho público no estatales y personas privadas cuando ejerzan potestades públicas.

Aspectos relevantes de la nueva regulación sobre el acto administrativo.

Con la reforma acaecida por la Ley base, la cual presenta cambios prácticos y teóricos en el Título III de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos con respecto a la regulación de los actos administrativos

## I. Elementos o requisitos de validez del acto administrativo

La estructura del acto administrativo se compone de diversos elementos, llamados también requisitos, cuya presencia es inexcusable para que su configuración sea válida.

Su conocimiento resulta básico para determinar los vicios que pueda padecer el acto administrativo en función del tipo de nulidad que lo afecta.

La Ley Base produjo importantes modificaciones en los arts. 7º y 8 de la LNPA, en el cual se regulan los mencionados requisitos de validez.

\ 612 La condición de la *voluntad* como elemento del acto administrativo (art. 7º inc. a) Con anterioridad a la reforma, el inc. a) del art. 7 de la LNPA establecía que el acto “Debe ser dictado por autoridad competente”.

La Ley Base agregó una exigencia formulada en forma negativa: “y cuya voluntad no esté viciada por error, dolo o violencia”.

En relación con los elementos del acto se agrega al requisito de competencia la inexistencia de vicios de la voluntad, coordinando así el art. 7 de la LPA, que no los mencionaba, con el art. 14 que sí lo hacía.

Por otra parte, se reduce la importancia del dictamen de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico del Estado, al quitarle el carácter “esencial” que disponía el texto anterior y no incluir expresamente el supuesto de su omisión entre los vicios que producen la nulidad absoluta.

En cuanto a la forma, mientras que mantiene el requisito de forma escrita en principio, pero asimismo aclara que esta podrá ser en forma gráfica, electrónica o digital.

Asimismo, se prevé que el acto que carezca de firma, al igual que el que no tenga forma escrita cuando las circunstancias no permitan utilizar una forma distinta, no producirá efectos jurídicos de ninguna especie, encuadrándose así estas situaciones en la categoría del acto inexistente.

## **II.1.b. La tutela administrativa efectiva y el dictamen jurídico como parte del debido procedimiento previo (art.7º inc. d)**

En la redacción original del art. 7, inc. d) de la LNPA, al regularse el requisito del procedimiento, se disponía que antes de la emisión del acto debían cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico, sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, se consideraba también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos. La Ley Base modificó la redacción de este inciso. El texto vigente dice: "Sin perjuicio de lo que establezcan las normas especiales, se incluye el respeto a la tutela administrativa efectiva de quienes pueden verse afectados por el acto de alcance particular en sus derechos o intereses jurídicamente tutelados; y el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos o intereses jurídicamente tutelados".

Es así que los cambios que se han efectuado en esta norma son tres:

En primer lugar, acertadamente, y concorde con lo dispuesto en el art. 1 *bis*, inc. a), se establece como un recaudo clave que concierne a la validez del elemento procedimiento previo el respeto a la tutela administrativa efectiva de las personas que puedan verse afectadas por el acto de alcance particular en sus derechos o intereses jurídicamente

tutelados. La emisión del dictamen jurídico y el respeto del derecho a la tutela administrativa efectiva constituyen exigencias que integran el elemento procedimiento previo y cuyo cumplimiento es inexcusable *bajo pena* de afectar la validez del acto administrativo.

En segundo lugar, la Ley Base también modificó la referencia que se hacía en el párrafo final del inciso d) a la afectación de “derechos subjetivos e intereses legítimos” por la fórmula “derechos o intereses jurídicamente tutelados”, la cual es usada también en el mismo inciso cuando se exige el respeto del derecho a la tutela administrativa efectiva. Ello está en línea con las modificaciones efectuadas en los arts. 1 *bis*, inc. a), apartado (i); 9, inc. a); 23 y 24 de la LNPA, en los cuales para determinar los sujetos legitimados para intervenir en el procedimiento administrativo y en un proceso judicial impugnatorio se acude a la fórmula “derechos o intereses jurídicamente tutelados”. La reforma abandona así la tradicional fórmula derecho subjetivo e interés, que tantas dificultades ha generado, y la reemplaza por una mucho más amplia y sencilla, tomada del Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires (art. 13) y del Código Contencioso Administrativo- y Tributario de la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

### II.1.c. Finalidad del acto (art. 7, inc. f)

En la parte final del inc. f), en el cual se regula el requisito de la finalidad del acto, se efectuó un ajuste de redacción al incorporarse, en línea con el art. 1 bis de la LNPA la referencia al principio de razonabilidad de base constitucional (art. 28, de la CN). Su texto reza: “Las medidas que el acto involucre deben ser razonables y proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad”.

De este modo, la Ley Base reafirma la trascendencia del principio de razonabilidad, en línea con lo prescripto en el art. 1 bis, en el cual lo califica, junto con la proporcionalidad principios fundamentales del procedimiento administrativo.

## II.1.d. Eliminación del último párrafo del art. 7º de la LNPA.

La redacción original del art. 7, párrafo final, de la LNPA disponía que los contratos que celebre el Estado, los permisos y las concesiones administrativas se regirían por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación analógica de las normas del Título III de dicho cuerpo legal, si ello fuere procedente.

Por el art. 36 del Decreto delegado 1023/2001 se modificó dicho texto y se dispuso que los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en el Sector Público Nacional se regirán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación directa de las normas del título III, en cuanto fuere pertinente.

La Ley Base suprimió el párrafo final del art. 7, por lo que ahora nada se dispone respecto de la posibilidad de aplicar ni directa ni analógicamente las normas del Título III de la LNPA a la contratación pública.

Más allá de que la derogación efectuada hace más nítida la separación del régimen del acto administrativo unilateral del que corresponde a los contratos administrativos, en tanto todo contrato celebrado por el Estado en ejercicio de funciones administrativas constituye esencialmente un acto jurídico administrativo.

En definitiva, la situación es similar a la que imperaba con anterioridad a la reforma producida por el decreto 1023/2001.

La excepción está dada por de la ley penal, donde juegan otros principios y garantías, la ley administrativa, al igual que la civil, no puede vedar el recurso a la analogía, que responde a un arraigado principio general de interpretación jurídica.

En toda la reforma de la LNPA no existe interdicción alguna respecto a la recurrencia a la analogía y lo único que se ha consumado ha sido la derogación del precepto (que no estaba en el texto original) introducido por el art. 36 del decreto 1023/2001) que admitía, en caso de carencia normativa, aplicar las normas del Título III de la LNPA en forma directa y no por analogía. Esta derogación de la

aplicación directa de la ley a los contratos administrativos no impide la aplicación por analogía de las prescripciones de la nueva ley, cuando existe identidad, similitud y proporcionalidad de razón en el marco de una interpretación coherente con la naturaleza jurídica de los contratos de la Administración, como tampoco excluye, de ser procedente, la aplicación analógica del derecho privado.

### II.1.e. Forma (art. 8)

De acuerdo con la transformación digital de la Administración Pública Nacional que viene produciéndose en los últimos años, y la consecuente despapelización de la gestión administrativa y el uso del procedimiento electrónico, la Ley Base introdujo modificaciones con relación al elemento forma del acto administrativo. Así, en el primer párrafo del art. 8, después de establecer que el acto administrativo se manifestara expresamente y por escrito, se agrega que ello puede tener lugar en forma gráfica, electrónica o digital. Y en el último párrafo del citado precepto se determina que por vía reglamentaria se establecerá las distintas modalidades y condiciones a las que se sujetará la utilización de medios electrónicos o digitales para la emisión de actos administrativos.

La Ley Base también agregó un segundo párrafo al art. 8 en el cual precisa que no producirá efectos jurídicos de ninguna especie el acto que no contenga la firma, como el que carezca de forma escrita, salvo que las circunstancias permitieren utilizar una forma distinta.

#### II.2. Modificaciones del silencio administrativo

La tradicional figura del silencio administrativo negativo es la solución más antigua y generalizada en nuestros derechos para proteger a los administrados frente a la infracción de la Administración del deber de diligencia funcional de tramitar.

La tutela administrativa efectiva exige que la Administración trámite los procedimientos sin dilaciones y evite prácticas que no sean las estrictamente necesarias para adoptar o ejecutar sus decisiones. Es

decir, que el procedimiento se desarrolle dentro de un plazo razonable, tal como lo han entendido la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con arreglo a lo previsto en el art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y lo establece expresamente el nuevo art. 1 bis, inc. apartado (iv) de la LNPA. Pues, bien, el silencio negativo, que tuvo su partida de nacimiento a mediados del siglo XIX para amparar a los particulares frente a la inacción administrativa, y que no es otra cosa más que una ficción legislativa de rechazo y cuya finalidad es conferir a los administrados una opción de índole procesal de aguardar que la Administración decida o continuar la defensa de sus derechos en la órbita judicial o en una vía administrativa jerárquica superior, resulta una herramienta insuficiente para proteger a las personas con los estándares actuales de tutela.

Por cierto, si bien en nuestro país existen otros medios de defensa frente a la inactividad formal de la administración, como la pretensión de amparo por mora, que también ha sido objeto de modificaciones por la Ley Base, la realidad demuestra que, entre otras razones por el tiempo que demanda su ejercicio, no es en todos los casos un medio eficaz ni adecuado para la tutela de las personas. Además, la configuración del silencio negativo o la admisión de una pretensión de amparo por mora no acarrea ningún tipo de responsabilidad o consecuencia disvaliosa para los funcionarios o la Administración que genere un incentivo para tramitar y decidir en plazo los procedimientos administrativos.

Pues, bien, frente a las graves falencias mencionadas que trasuntan un claro ejemplo de la denominada mala administración y ante la consideración incontestable de la trascendencia del tiempo en la sociedad contemporánea la Ley Base produjo importantes cambios en torno de la figura del silencio administrativo, teniendo como norte el principio de tutela efectiva. Así, por un lado, efectuó modificaciones con relación al silencio negativo, el cual sigue siendo la regla, al simplificar y acortar los plazos para su configuración al suprimirse la

exigencia de interponer un pronto despacho y aguardar 30 días. De modo tal que el mismo se produce cuando, después de transcurrido el plazo para resolver (el cual, si las normas especiales no previeren un plazo determinado para el pronunciamiento, no puede exceder de 60 días a contar desde la presentación de la solicitud del particular), el interesado lo da por configurado.

Pero, además, la principal innovación en esta materia consiste en haber regulado el llamado silencio positivo.

Así, en el inc. a) se mantiene el texto original que dispone que “Solo mediando disposición expresa podrá conferirse al silencio sentido positivo”, y en el nuevo inc. b) se establece que “cuando una norma exija una autorización administrativa para que los particulares puedan llevar a cabo una determinada conducta” y se hubieran vencido los plazos para resolver sin haberse dictado resolución expresa “*el silencio tendrá sentido positivo*” (art. 10 inc. b, LNPA).

Para que se configure el silencio positivo, deben concurrir los siguientes recaudos: a) debe tratarse de un procedimiento para obtener una autorización administrativa en el marco del ejercicio de una facultad reglada; b) debe haber vencido el plazo previsto para resolver sin haberse dictado resolución expresa; y c) no tratarse de materias 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 ley determina que la reglamentación podrá determinar otros supuestos específicos en los cuales no sea de aplicación el silencio positivo.

Con acierto se puntualiza que la estimación por silencio administrativo se considerará, a todos sus efectos, como un acto administrativo que finaliza el procedimiento.

Por tanto, una vez configurado, la Administración no puede resolver desconociendo la existencia del silencio positivo. Si considera que el silencio es ilegítimo, lo que lleva a poner en marcha los remedios de revisión de actos ilegítimos en sede administrativa o judicial, según corresponda (art. 17 de la LNPA).

De conformidad con el efecto de acto que pone fin al procedimiento, en el art. 63 del RLNPA, modificado por el decreto 695/2024), al regularse los modos de conclusión de los procedimientos, se menciona al silencio positivo junto con el dictado de la resolución expresa, la caducidad y el desistimiento del procedimiento y del derecho. En cambio, no se incluye en esa enunciación al silencio negativo, dado que no acarrea la terminación del procedimiento administrativo. La obligación de resolver en forma expresa [art. 1 *bis*, inc. a, apartado (iv), de la LNPA] no cesa por la existencia del silencio desestimatorio.

Y, por este motivo, cuando en el art. 1 *bis*, inc. g, apartado (i) de la LNPA se regulan los supuestos en los cuales se reinicia el cómputo del plazo de prescripción (interrumpido por la presentación de reclamos o recursos) no se menciona al silencio negativo.

De acuerdo con ello, la Ley Base modificó la redacción del art. 26 que establecía que “La demanda podrá iniciarse en cualquier momento cuando el 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”. El texto actual dice con toda claridad: “La demanda podrá iniciarse en cualquier momento cuando se configure el silencio de la Administración”.

Por último, el art. 10, inc. b) prescribe que, configurado el silencio en sentido positivo, el interesado podrá exigir la inscripción registral, emisión de certificado o autorización correspondiente en sede administrativa.

### II.3. Vías de hecho (art. 9)

Con el objetivo de mejorar la protección jurídica de las personas frente a diversos comportamientos materiales de la Administración manifiestamente antijurídicos, Ley Base efectuó diversas modificaciones al art. 9 de la LNPA. Así, en primer lugar, mejoró la redacción del inc. a) al eliminar el requisito de que los derechos lesionados gozaran de amparo constitucional. En lugar de ello, ahora se requiere que se afecten “derechos o intereses jurídicamente tutelados”.

Además, se han incorporado dos nuevos incisos (c, y d,) por los cuales se amplía la noción de vía de hecho al incluirse en la misma al uso de medios electrónicos o de cualquier otra naturaleza que mediante la omisión de alternativas u otros defectos o recursos técnicos tenga por efecto imposibilitar conductas que no estén legalmente proscriptas, como así también por la imposición de medidas contra los particulares cuya naturaleza exija la intervención judicial previa, como embargos, allanamientos u otras de características similares sobre el domicilio o los bienes de los particulares.

El inc. b) no ha sufrido cambios, por lo que también configura una vía de hecho poner en ejecución un acto estando pendiente algún recurso administrativo de los que, en virtud de norma expresa, impliquen la suspensión de los efectos ejecutorios de aquél, o que, habiéndose resuelto un recurso administrativo, no hubiere sido notificado.

Con acierto se ha señalado que, “esta misma regla debe aplicarse en los casos en que se prevean recursos judiciales cuya presentación también produzca la suspensión de los efectos ejecutorios del acto”.

620

## II.4. La ejecutoriedad del acto administrativo y la regulación de la ejecución forzosa

La Ley Base introdujo reformas de trascendencia en lo que concierne a la llamada ejecutoriedad del acto administrativo, la cual constituye uno de sus caracteres fundamentales.

Se denomina *ejecutoriedad* a la facultad de los órganos estatales que ejercen la función administrativa para disponer la realización o cumplimiento del acto, sin intervención judicial, dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico, sin apelar, salvo supuestos excepcionales, a la acción directa contra personas o bienes, la que solo puede hacerse a través de los jueces.

Como toda potestad administrativa, la ejecutoriedad no es absoluta, tiene límites, “toda ejecución coactiva del acto que recaiga sobre la persona o los bienes del administrado debe estar dispuesta por los

jueces... pues la Constitución Nacional (arts. 29 y 33) constituye un sistema material a favor del administrado..." y "la función de disponer las medidas de coacción sobre la persona o los bienes integra, en nuestro régimen jurídico el contenido de la función judicial".

Así lo establece el art. 12 de la LNPA, cuando prescribe que la fuerza ejecutoria del acto "faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propios medios, a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial".

La Ley Base, de manera similar al art. 12, 2º párrafo, de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, adicionó un 2º párrafo al art. 12 de la LNPA, en el cual enuncian supuestos excepcionales en los que se admite la ejecución coactiva del acto administrativo. Estos son los siguientes: cuando deba protegerse el orden público, el dominio público o tierras fiscales de propiedad del Estado Nacional, incautarse bienes muebles peligrosos para la seguridad o salubridad de la población o, en el caso de las fuerzas policiales o de seguridad, ante la comisión de delitos flagrantes. Sin perjuicio del control judicial que pueda hacerse sobre tales actos a pedido de los afectados, con la reforma de la Ley Base se persigue proteger los llamados bienes del Estado (del dominio público o meramente fiscales) e impedir intrusiones injustificadas en la propiedad pública, que beneficia al conjunto de la población.

También se han efectuado modificaciones en el párrafo final del artículo en el cual se mantiene la regla de que los recursos que se interpongan carecen de efectos suspensivos, salvo norma expresa que disponga lo contrario, y la facultad de la Administración para, de oficio o a pedido de parte, suspender la ejecución y efectos de los actos administrativos. La innovación que produce la Ley Base se encuentra en dos de los motivos que pueden dar lugar a la medida suspensiva: pues se reemplaza la causal de "evitar perjuicios graves al interesado" por "cuando la ejecución del acto traiga aparejados mayores perjuicios que su suspensión" y se agrega en la causal atinente a la invocación de una nulidad absoluta la palabra "ostensible". Al igual

que el art. 12, in fine, de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los tres supuestos que pueden dar lugar autónomamente a la suspensión de la ejecución del acto son: a) razones de interés público, b) cuando su ejecución traiga aparejados mayores perjuicios que su suspensión, y c) cuando se alegare fundadamente una nulidad ostensible y absoluta".

La Ley Base simplificó dicho sistema de invalidez al suprimir de los arts. 14 y 15 de la LNPA la referencia que se hacía a los actos nulo y anulable, respectivamente. En ambas normas solo se menciona a las categorías de las nulidades absoluta y relativa.

Además, efectuó una regulación más precisa de los vicios que dan lugar a la nulidad absoluta (art. 14) y modificó sustancialmente la redacción del art. 15, dedicado a la nulidad relativa, en el cual eliminó la referencia que se hacía en el texto anterior a "vicios que no lleguen a impedir la existencia del elemento del acto" y estableció que dicha sanción tiene lugar cuando el acto presenta un defecto o vicio que no esté previsto en el art. 14 y que las "irregularidades u omisiones no esenciales no dan lugar a nulidad alguna". De tal modo, con una mejor técnica legislativa que en el texto original, en la LNPA reformada se consagra un régimen de invalidez del acto administrativo que reposa en la configuración de la nulidad absoluta, para los supuestos tasados en el art. 14, no susceptibles de subsanación, y de la nulidad relativa, como una categoría residual, para los actos que contienen vicios que no dan lugar a la nulidad absoluta (art. 15 de la LNPA), susceptibles de saneamiento (art. 19 de la LNPA).

Como surge de las normas citadas, el criterio de distinción entre ambas categorías se basa en la gravedad del vicio, por lo que corresponde el mayor grado de invalidez a la nulidad absoluta y el menor a la relativa. y éste no hubiese incurrido en dolo".

## II.5.e. Los vicios del acto administrativo

La Ley Base también realizó cambios en la regulación de los vicios que dan lugar a la nulidad absoluta del acto. Algunos de los vicios que afectan a los elementos del acto administrativo han merecido una mayor precisión y, acertadamente, se han adicionado nuevos vicios del acto administrativos en los dos incisos del art. 14 que aca-rranean la nulidad absoluta.

Sin embargo, se ha eliminado en el inc. b) de la norma de cita el vicio de violación *“de las formas esenciales”*, en el que se interpretaba que, entre otros defectos, se encontraba incluido el vicio en la motivación del acto.

En efecto, si bien en la redacción de la LNPA anterior a la reforma, en el art. 7 se regulaban en autónoma los requisitos esenciales del acto administrativo “procedimiento”, “motivación” y forma (arts. 7, inciso d, y e y art. 8, respectivamente), en el art. 14 al enunciarse los vicios que daban lugar a la nulidad absoluta se concentró en una misma causal las irregularidades a los tres requisitos mencionados. De tal modo, en la terminología de la LNPA antes de la reforma, el acto dictado en violación de las formas esenciales albergaba los vicios a las formas del procedimiento para la formación de la voluntad de la Administración como también a los de la declaración, entre los que se encontraba la falta de motivación, como la ausencia de firma en el acto que se pretende ratificar y la inexistencia de forma escrita.

Probablemente la supresión por la Ley Base del vicio de violación de las formas esenciales obedeció a que las irregularidades en el elemento procedimiento fueron incluidas como una nueva causal autónoma de nulidad absoluta en el inc. b, apartado. (iv) del art. 14 y los defectos graves en las formas de la declaración han sido establecidos en el art. 8, 2º párrafo, en el cual, como ya lo mencionamos, se dispone que “El acto que carezca de firma no producirá efectos jurídicos de ninguna especie. Lo mismo ocurrirá con el que carezca de forma escrita, salvo que las circunstancias permitieren utilizar una

623 /

forma distinta”. Sin embargo, nada se estableció respecto del defecto en la motivación.

Ante la falta de mención de este defecto en el listado tasado de causales de nulidad del art. 14, cabría sostener que, en principio, la ausencia de motivación provoca la nulidad relativa del acto. Sin embargo, ello debe ser relativizado, en los supuestos en que la falta de motivación produzca indefensión, corresponde aplicar la sanción de nulidad absoluta

del acto, ya que se configura la causal de “grave violación del procedimiento aplicable” consagrada art. 14, inciso b, apartado. (iv) de la LNPA. Ello es así porque, se trata de un requisito esencial que concierne a la validez de los actos administrativos y un corolario ineludible del principio republicano de la publicidad de los actos estatales, la motivación del acto es imprescindible para el adecuado y efectivo ejercicio del derecho a la tutela efectiva, el cual comprende, entre otros derechos, el de obtener una decisión fundada (art. 1 *bis*, inc. a), apartado. (iii) de la LNPA).

Por otro lado, la Ley Base incorporó en el art. 14 de la LNPA nuevas irregularidades que provocan la nulidad absoluta y delineó con mejor precisión algunos de los vicios en los elementos esenciales. Esto último es lo que ocurre respecto de la formulación del defecto en la competencia debido al grado, cuando el acto fuere dictado por una autoridad administrativa distinta de la que debió haberlo emitido dentro del ámbito de una misma esfera de competencias y se trate de competencias excluyentes asignadas por ley a una determinada autoridad en virtud de una idoneidad especial.

También en el vicio en el objeto al disponerse cuando el mismo “no fuere cierto, física o jurídicamente posible, o conforme a derecho”, el cual en el texto anterior a la reforma estaba regulado en el inc. b) del art. 14 como “violación de la ley aplicable”.

A su vez, como nuevas causales de nulidad absoluta se adicionaron: 1) el grave defecto en la formación de la voluntad de un órgano colegiado, 2) la omisión de audiencia previa del interesado cuando ella

\ 624

es requerida y otras graves violaciones del procedimiento aplicable y el abuso de poder.

Antes de la reforma, los vicios en la formación de la voluntad de los órganos colegiados, al no estar previstos expresamente, encuadraban, como todas las irregularidades procedimentales dentro de la genérica causal de violación de las formas esenciales (art. 14, inciso b). Con la nueva redacción del art. 14, inc. a) este tipo de defectos constituyen una causal de nulidad absoluta incluida dentro de los vicios de la voluntad.

Con respecto a la segunda causal, su incorporación en el art. 14 traduce la clara decisión del legislador de fortalecer la relevancia del elemento procedimiento y, como parte de aquel, de la tutela administrativa efectiva (arts. 7 y 1 *bis*). Por eso, las graves irregularidades en el trámite administrativo, entre ellas la violación del derecho a ser oído, especialmente mencionada en el art. 14, inc. b), apartado (iv) de la LNPA, acarrean la sanción de nulidad absoluta. De ahí que, como bien se ha señalado, a partir de la reforma efectuada a la LNPA no es posible acudir a la denominada teoría de la subsanación, en virtud de la cual se consideraba que las irregularidades procedimentales (como ser, en el supuestos de violaciones al debido proceso adjetivo) eran susceptibles de quedar purgadas por la posterior intervención del interesado en una vía impugnatoria administrativa o judicial posterior, con lo cual los vicios relativos a las formas del proceso de formación de la voluntad administrativa se valoraban como determinantes de una nulidad relativa. La Ley Base también prescribe como causal de nulidad absoluta a la “desviación o abuso de poder”. La desviación de poder es el vicio que afecta la finalidad del acto administrativo y se verifica cuando aquella no coincide con el fin previsto en la norma que habilita su emisión. En el texto anterior a la reforma estaba reglada en el art. 14, inciso b) como violación “de la finalidad que inspiró su dictado”.

En el mismo inciso el precepto alude al “abuso de poder” como vicio del acto administrativo, lo que “puede comprender vicios diversos

como la falta de proporcionalidad, la arbitrariedad y la extralimitación en el ejercicio de las facultades del órgano administrativo”.

Se desconoce fuente doctrinaria argentina alguna sobre el vicio de *abuso de poder*, lo cierto es que el tema fue abordado por la doctrina francesa y recogido en la conocida tesis de Prat sobre la desviación del poder. De acuerdo con esas fuentes, el vicio de “abuso de poder” constituye una aplicación de la teoría, de cuño civilista, del *abuso del derecho*, al campo del derecho administrativo. De ahí que cabe entender que esta causal de nulidad comprende aquellos supuestos en los cuales, si bien se obra con competencia, se lo hace mediante un uso abusivo y, por tanto, irrazonable, que desnaturaliza el fin previsto en la norma atributiva de aquella.

## II.6. El régimen de revocación de los actos administrativos: la reafirmación del principio de la estabilidad del acto administrativo

\ 626

El art. 17 de la nueva LNPA constituye una de las piezas fundamentales de la dogmática del acto administrativo en la medida que viene a reafirmar una tendencia que reconoce el principio de la estabilidad del acto administrativo como eje del sistema protectorio de los derechos individuales, también comprendido en la teoría de la llamada “cosa juzgada administrativa”, que constituyó un axioma de avanzada en el derecho administrativo a partir del caso “Carmen de Cantón”.

La Ley Base produjo varias e importantes modificaciones al régimen de estabilidad de los actos administrativos con el objetivo de reforzarla, que en el texto anterior estaba previsto en los arts. 17 y 18 de la LNPA, y ahora se ha concentrado en el nuevo art. 17. Como puede advertirse, se ha configurado un nuevo sistema de revocación del acto administrativo. Si bien, al igual que el texto anterior a la reforma, la norma comienza prescribiendo la revocabilidad del acto afectado de nulidad absoluta, al que califica como irregular, lo cierto es que la verdadera regla que consagra se encuentra *a posteriori*, al

regularse los supuestos en que el acto administrativo no puede ser revocado, modificado o sustituido en sede administrativa y en los que solo se puede obtener su declaración de nulidad en sede judicial.

El primero de estos supuestos es el que se verifica con respecto del acto administrativo irregular notificado que genere derechos subjetivos que se estén cumpliendo o cuyo objeto se hubiere cumplido totalmente. El segundo corresponde al acto administrativo regular notificado del que hubieren nacido derechos subjetivos a favor de los administrados.

Siguiendo la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el pensamiento de parte de la doctrina, en un mismo párrafo se agruparon las tres excepciones a la regla de la estabilidad antes indicada. Estas son: a) cuando el acto favorece al administrado sin causar perjuicio a terceros; b) si se acredita dolo del administrado; y c) si el derecho se hubiere otorgado expresa y válidamente a título precario.

Tanto el acto administrativo regular como irregular podrán ser revocados, modificados, sustituidos o suspendidos de oficio en sede administrativa si la revocación, modificación, sustitución o suspensión del acto favorece al administrado sin causar perjuicio a terceros, si se acreditará dolo del administrado o si el derecho se hubiere otorgado expresa y válidamente a título precario. Uno de los cambios más importantes que se efectuó la reforma concierne a la mencionada facultad de *revocación* cuando se acredita dolo del administrado.

Cabe recordar que el principio de la estabilidad se vio muchas veces incumplido, en la práctica, a raíz de una interpretación débil que se hizo del derogado art. 18, 2º párrafo de LNPA, que prescribía la posibilidad de revocar el acto regular “si el interesado hubiere conocido el vicio”, llegándose al extremo de postular que en virtud de la presunción de conocimiento del derecho correspondía presumir el conocimiento del vicio.

Sin embargo, dictámenes de la Procuración del Tesoro que interpretaron que para que proceda la revocación, no bastaba el mero conocimiento del vicio, sino que era necesario el dolo del administrado,

que mediara una connivencia dolosa entre el funcionario y el particular o, al menos, que el vicio le sea imputable al particular.

Con buen criterio, en la nueva redacción del art. 17 de la LNPA, a fin de garantizar la estabilidad y el derecho de propiedad que se adquiere con el acto administrativo, se reemplazó el texto que contenía el derogado art. 18, 2º párrafo de la LNPA y que establecía “si el interesado hubiere conocido el vicio” por “si se acreditara dolo del administrado”. De tal modo, para que proceda la revocación, no basta invocar la existencia del dolo, sino que resulta necesario, demostrarlo.

Pero la Ley Base ha introducido otras relevantes modificaciones que apuntan también

al resguardar la estabilidad del acto. Ella son las siguientes: se eliminó el requisito establecido para la revocación del acto irregular de que se trate de un acto firme y consentido, que aparecía en el 2º párrafo del art. 17 de la LNPA antes de su reforma, lo cual es acertado, (ii) se prohíbe revocar un acto irregular notificado en dos supuestos: a) si hubiere derechos subjetivos que se están cumpliendo y b) cuando se hubiera cumplido su objeto; (iii) se faculta a los jueces a no aplicar el efecto retroactivo de la invalidez del acto irregular por razones de equidad; y (iv) se prohíbe la suspensión de los efectos del acto administrativo estable.

Con respecto a esta última cuestión, se evita que la Administración recurra al subterfugio de la suspensión del acto cuando no lo puede revocar por ser estable, se limitó la facultad de suspenderlo (suspensión que al no tener un plazo de duración determinado en la práctica provocaba efectos similares a los de la revocación) en sede administrativa a los supuestos en los que procede la revocación.

En tal sentido, en el nuevo art. 17 de la LNPA se establecen límites y prohibiciones para suspender el acto administrativo irregular y el regular. En cuanto al primero, el párrafo 2 del art. 17 prohíbe la suspensión en sede administrativa del acto administrativo cuando no sea posible su revocación, mientras que en el caso del acto regular del que han nacido derechos subjetivos a favor de los administrados (se

estén cumpliendo o se hubieren cumplido), la ley consagra la interdicción de suspenderlo una vez notificado.

De tal modo, en tales supuestos si se pretende suspender los efectos del acto administrativo estable por considerarlo ilegítimo la Administración deberá solicitarlo judicialmente con arreglo a lo dispuesto en el art. 16 de la ley 26.854 y promover la pertinente acción judicial de lesividad dentro del plazo de prescripción aplicable.

Finalmente, otro de los cambios trascendentales efectuados por la Ley Base en el artículo 17 de la LNPA concierne al alcance del resarcimiento que el Estado debe pagar en el supuesto que decida modificar o revocar un acto administrativo por razones de interés público (llamada también *de mérito, oportunidad y conveniencia*). La nueva redacción de la disposición citada presenta dos agregados. Así, en su último párrafo después de establecerse que el acto administrativo también podrá ser revocado, sustituido o suspendido por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, indemnizando los perjuicios “producidos, se añadió de conformidad con la metodología dispuesta por la reglamentación”. “En esos supuestos, la indemnización comprenderá el lucro cesante debidamente acreditado”.

Por lo tanto, la LNPA se apartó de lo establecido en el art. 5 de la ley 26.944, de Responsabilidad del Estado y los funcionarios públicos, que descarta la reparación del lucro cesante en los casos de responsabilidad por la actuación estatal legítima, y siguió el criterio sentado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación que admite su reparación en tales casos y, además, postula, con base en lo que podemos denominar una sobre interpretación del art. 19 de la Constitución Nacional, que la reparación integral tiene sustento constitucional.

Asimismo, se debió haberse establecido la obligación de la Administración de realizar el pago previo de la indemnización, para hacer efectiva la revocación por razones de oportunidad.

629 /

## Conclusión

Luego del análisis del presente trabajo, se puede afirmar que estas modificaciones a los distintos elementos del procedimiento administrativo, realizado por la Ley de Base, es pos de mejorar el sistema administrativo tanto para la administración pública, como para garantizar el derecho de los administrados, siendo que con las referidas modificaciones al sistema Administrativo, este logra colocarse en el mismo rango que el sistema judicial, en relación de que gozan de las mismas garantías constitucionales.

Otras cuestiones que también se pudo definir a partir de esta reforma esta dado en la redacción del nuevo artículo 1°, en la cual se adopta un criterio objetivo de la función

administrativa para delimitar el ámbito de aplicación, al prescribir la aplicación directa de sus normas a las actividades materialmente administrativas que lleven a cabo los órganos del poder legislativo, del poder judicial y del Ministerio Público.

Y con respecto a los elementos analizados, se considera que, con las modificaciones realizadas por la Ley Base, se logró completar el procedimiento administrativo, en conclusión, para que el sistema administrativo sea célere, efectivo y justo.

# Referencia y Fuentes

Bautista, F. A. (2024). *La reconducción de los Contratos Pùblicos* . Revista de Contrato.

Carlos, P. P. (2024). *El Acto Administrativo en la ley Base* . Laley Thomson Reuters.

Eduardo, V. L. (2024). *Acerca del buen gobierno y calidad democratica en las reformas proyectadas al procedimiento administrativo en Argentina* .

Elias, R. H. (2024). *Analisis de la Ley 27.742*. Redacción de la ley - Thomson Reuters.

Jorge, C. P. (s.f.). *La confianza legitima en la Reforma de la Ley Nacional del Procedimiento Administrativo* .

V, M. H. (2024). *Articulo de la Reforma de la LPA*. La ley - Thamson Reutors.