

INNOVACIÓN LEGISLATIVA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL. EL SILENCIO POSITIVO. SUS IMPLICANCIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PROVINCIAL ¹

LEGISLATIVE INNOVATION IN NATIONAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE. POSITIVE SILENCE. ITS IMPLICATIONS IN PROVINCIAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Por Stefanía Adam (*)

RESUMEN: Mediante la presente se intenta desarrollar un análisis objetivo y posterior valoración subjetiva respecto de las modificaciones introducidas por la nueva *ley de bases* recientemente sancionada, en relación al denominado *silencio administrativo positivo* como instituto jurídico del procedimiento administrativo nacional en la ley de procedimiento administrativo N° 19549, su decreto reglamentario y sus posibles implicancias en el derecho procesal administrativo de la provincia de Córdoba.

PALABRAS CLAVES: Silencio positivo; procedimiento administrativo; ley de bases; Córdoba; reforma legislativa.

ABSTRACT: This article aims to develop an objective analysis and subsequent subjective evaluation of the modifications introduced by the recently enacted *Bases Law*, specifically concerning the so-called *Positive Administrative Silence* as a legal institute within the national administrative procedure in the administrative procedure law 19549, its regulatory decree, and its potential implications for administrative procedural law in the province of Córdoba

KEY WORDS: Positive silence; administrative procedure; Bases law; Córdoba; legislative reform.



Artículo publicado bajo Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivar. © Universidad Católica de Córdoba

DOI [http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2025\(11\)06](http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2025(11)06)

¹ Artículo recibido el 3 de agosto de 2025 y aprobado para su publicación el 14 de diciembre de 2025.

(*) Abogada egresada de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (Cuadro de Honor 2011). Diplomada en Servicios Públicos, Gestión, Regulación y Control. Diplomada en Derecho del Consumo. Ha cursado posgrado en Procedimiento Administrativo Provincial en la Universidad Católica de Córdoba. Se desempeñó como Profesora en el Instituto Superior Manuel de Falla. Fue Procuradora de la COSAG. Actualmente se desempeña como Asesora Legal del ERSeP. Correo electrónico: abstefaniaadam@hotmail.com

INNOVACIÓN LEGISLATIVA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL. EL SILENCIO POSITIVO. SUS IMPLICANCIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PROVINCIAL

I. Introducción

Con la llegada al poder del nuevo Gobierno nacional y las nuevas ideas políticas que propulsa, luego de extensos meses de trabajo legislativo, el 28 de junio de 2024, la Cámara de Diputados de la Nación, dio sanción definitiva a la *Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos* y la *Ley de Medidas Fiscales Paliativas y Relevantes*, impulsadas por el Poder Ejecutivo Nacional. Así pues, la nueva y denominada popularmente *Ley de Bases*, entre sus principios y propósitos, plantea organizar de manera racional y de forma sustentable la Administración pública nacional para garantizar una actuación administrativa de calidad, respetuosa de la dignidad humana, bajo criterios de objetividad, transparencia, profesionalismo, eficiencia y eficacia, que preste un servicio a la comunidad y a los ciudadanos que pueda satisfacer los requerimientos de la sociedad. El mismo principio rige para las empresas y sociedades estatales, acorde a parámetros de eficiencia, eficacia, transparencia y buen gobierno en la gestión mercantil.

En tal sentido, en línea con dichos principios y propósitos, uno de los institutos que ha sufrido un rotundo cambio y que ha causado gran impacto en la doctrina nacional y a su vez, en la doctrina de las diversas provincias, es la incorporación del denominado silencio positivo de la administración pública a nivel nacional. Ello es así, conforme la modificación del artículo 10 de la Ley de Procedimiento Administrativo N° 19549 (en adelante, la “LPA”), tal como veremos más adelante.

Sabido es que, uno de los mecanismos que la LPA brinda a los particulares frente a la demora o paralización de la Administración pública nacional, en resolver peticiones o trámites administrativos, ha sido la creación del denominado *silencio administrativo* —el cual puede ser positivo o negativo. Dicho instituto jurídico fue largamente legislado y arduamente defendido por la doctrina, principalmente en su faz negativa.

En relación a ello, uno de los incentivos de la nueva incorporación legislativa en su faz positiva, parece tener su argumento en la larga espera a la que se ven sometidos los particulares frente a la falta de respuesta en tiempo por parte de la administración, en los problemas que le

INNOVACIÓN LEGISLATIVA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL. EL SILENCIO POSITIVO. SUS IMPLICANCIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PROVINCIAL

ocasiona a la ciudadanía los extensos plazos que las normas otorgarían a las resoluciones emanadas de la administración pública, en la supuesta falta de regulación de sanciones concretas en las normas que castiguen las extensas demoras, creando una evidente asimetría de poder a su favor.

Previo a la novedosa y controvertida modificación, el instituto jurídico en tratamiento se encontraba regulado en su faz negativa, lo cual fue criticado por numerosos integrantes del Congreso Nacional en el debate de la Ley Bases, planteando que si bien pudo haberse pensado y creado como un instituto en beneficio de los particulares, cuando se le asigna efecto negativo (entendido como rechazo tácito de un reclamo o petición), se asemeja a una muralla contra la celeridad de los trámites administrativos y un escollo peligroso, a sortear, para acceder a la justicia. Así, frente al problema de la inacción del Estado, la ley en lugar de remediar esa situación, impone más plazos extensos, con efectos que pueden ser perjudiciales para los particulares.

La modificación del artículo 10 de la LPA con la regulación del silencio positivo conjuntamente con la eliminación del pronto despacho a los efectos de tener por configurado el denominado silencio negativo, habría dejado en evidencia la necesidad de un cambio en pos de agilizar el trámite administrativo, quitando cargas al administrado y, como contrapartida, las refuerza en cabeza de la Administración. Pero tal como se postula en potencial, veremos a lo largo del presente si efectivamente resulta beneficiosa para la sociedad la modificación y jurídicamente aplicable en la práctica, así como también, la factibilidad de la compatibilización de la normativa provincial a la nacional, en relación al instituto en estudio.

II. La sustitución del artículo 10 de la Ley de Procedimiento Administrativo N° 19549

La nueva *ley de bases*, en su artículo 31, propuso la sustitución del artículo 10 de la LPA que, previamente a su modificación, decía así: *“El silencio o la ambigüedad de la Administración frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativa. Sólo mediando disposición expresa podrá acordarse al silencio sentido positivo. Si las normas especiales no previeren un plazo determinado para el pronunciamiento, éste no podrá exceder de SESENTA días. Vencido el plazo que corresponda, el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros TREINTA días sin producirse*

INNOVACIÓN LEGISLATIVA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL. EL SILENCIO POSITIVO. SUS IMPLICANCIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PROVINCIAL

dicha resolución, se considerará que hay silencio de la Administración”. De la lectura del artículo 10 de la LPA se aprecia que el silencio puede ser negativo o positivo. También surge, claramente, que el principio rector de la norma es que el silencio tiene efecto negativo - es decir, que si vencidos los plazos con los que contaba la administración para resolver, ésta no se expide, se entiende que la petición es rechazada- y que sólo cuenta con efecto positivo si la norma expresamente lo indica -es decir que, vencidos los plazos de la administración para resolver una petición o reclamo sin que ésta efectivamente se pronunciara, se entenderá que la misma fue concedida-.

Ahora bien, de la redacción del artículo 10 de la LPA, surge también, que el silencio no operaba por sí mismo, como indica la ley -salvo que una norma expresamente así lo estableciera, sino que debe configurarlo el particular. Es decir que, vencidos los plazos que las normas acuerdan a la administración para resolver -o transcurridos los 60 días estipulados como plazo genérico - si la administración no se expide, el particular debe instar el silencio, mediante la interposición de un pronto despacho. A partir de allí, si persiste el silencio durante 30 días hábiles administrativos más -período que puede variar según el caso y las normas aplicables se configura el silencio.

Se aprecia claramente que el mecanismo jurídico que preveía el artículo 10 de la LPA, si bien pudo pensarse como una ayuda a los particulares para lograr obtener una resolución a su petición o reclamo, en forma concreta, y conseguir el agotamiento de la vía administrativa frente al estancamiento del trámite, para los propulsores del cambio, no lograba esos objetivos, puesto que si bien garantizaba el derecho a peticionar en el marco de un proceso reglado, en los hechos lo hacía a costa del derecho de obtener una resolución fundada, dado que en una gran mayoría de los casos, la administración no resuelve las peticiones o reclamos frente a la interposición de los prontos despacho, dejando vencer los plazos, configurando el silencio negativo de la administración y el rechazo tácito de la pretensión del sujeto. La situación antes descripta implicaría entonces una grave afectación al debido proceso y al derecho de defensa, dado que el sujeto llega a la justicia sin conocer los motivos por los cuales la administración rechazó tácitamente su reclamo o petición.

En adición a lo antes expuesto y, a tenor de los plazos que estipulaba el artículo 10 de la LPA, tampoco parece que la resolución expresa de la petición o su rechazo tácito llegue en tiempo

INNOVACIÓN LEGISLATIVA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL. EL SILENCIO POSITIVO. SUS IMPLICANCIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PROVINCIAL

oportuno -esto sin perjuicio de los particulares a utilizar otros mecanismos que las propias normas brindaban para conseguir este fin.

Parte de las objeciones antes señaladas al instituto del silencio y sus posibles soluciones, fueron recogidas por el proyecto de ley, iniciativa que mejoraría la relación de sujetos-administración y haría más eficiente y eficaz a la administración pública.

En tal sentido, la *ley de bases* sustituyó el artículo citado de la siguiente forma: “*Sustitúyese el artículo 10 de la ley 19.549 por el siguiente: artículo 10: El silencio o la ambigüedad de la Administración se regirá de conformidad con las siguientes normas: a) Cuando se tratase de pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativa. Sólo mediando disposición expresa podrá conferirse al silencio sentido positivo. 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. b) Cuando una norma exija una autorización administrativa para que los particulares puedan llevar a cabo una determinada conducta o acto en el marco del ejercicio de una facultad reglada de la Administración, al vencimiento del plazo previsto para resolver sin haberse dictado resolución expresa, el silencio tendrá sentido positivo. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. Este inciso no será de aplicación en materia de salud pública, medio ambiente, prestación de servicios públicos o derechos sobre bienes de dominio público, excepto cuando la norma específica aplicable otorgue sentido positivo al silencio. La reglamentación podrá determinar otros supuestos específicos en los cuales no sea de aplicación este inciso. Configurado el silencio en sentido positivo, el interesado podrá exigir la inscripción registral, emisión de certificado o autorización correspondiente en sede administrativa. Las disposiciones previstas en el inciso b) de este artículo comenzarán a regir una vez aprobada la reglamentación correspondiente*” (lo remarcado me pertenece).

III. El silencio administrativo positivo

a. Definiciones doctrinarias- Silencio administrativo negativo y positivo

El silencio administrativo puede definirse como una ficción que la ley establece en beneficio del interesado y en virtud del cual se considera estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativo) la solicitud de aquél cuando la administración incumple el deber que tiene

INNOVACIÓN LEGISLATIVA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL. EL SILENCIO POSITIVO. SUS IMPLICANCIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PROVINCIAL

de resolver y se dan los demás requisitos exigidos por la ley². El silencio debe entenderse, siempre, como un complemento de la obligación de resolver. El origen de la mayoría de las dificultades que se han presentado alrededor del silencio tiene su origen en el olvido de la razón de ser de este singular instituto y en la concepción del silencio como un verdadero acto³. El silencio se ha establecido en beneficio del particular, y no sólo en el silencio positivo, donde ello es evidente en tanto la petición resulta estimada, sino también en el negativo, pues de ese modo se evita la indefensión del particular, lo que impide que la Administración inutilice toda vía revisora ulterior, merced a incumplir el deber de resolver ante la petición del interesado que intenta obtener una respuesta⁴.

El silencio negativo se ha dicho, es un “no acto”, una ficción que el ordenamiento jurídico instaura como efecto de un determinado comportamiento de la Administración (el silencio, su falta de pronunciamiento) con el fin de que el particular tenga habilitada una acción de revisión por parte de los órganos judiciales sin depender de la mera inconducta de la autoridad pública al no resolver ni expedirse sobre un pedido o planteo del interesado. En cambio, el efecto que la ley le asigna al silencio positivo es la de un verdadero acto administrativo.

La redacción del precepto revela que el silencio positivo se concibe como excepcional y se le dota de una estructura técnica completamente diferente de la del silencio negativo. En otras palabras, cuando transcurre el plazo legalmente previsto, se entiende que el órgano administrativo competente ha producido un verdadero acto administrativo. Como ha señalado Muñoz Machado, no se trata ahora de una ficción, ni un juego de presunciones hecho a favor del interesado, sino de la emanación de un verdadero acto administrativo, capaz de producir

² SOTELO DE ANDREU, Mirta G. *El silencio de la Administración*, en AA.VV., *Procedimiento Administrativo*, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral los días 20, 21 y 22 de mayo de 1998, RAP, Buenos Aires, 1998, p. 49. La citada autora concluyó en que el silencio administrativo “sea positivo o negativo, es un acto administrativo”.

³ PERRINO, Pablo E. *El derecho a la tutela judicial efectiva y el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa*. Revista de Derecho Público, N° 2003-I, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2003, pp. 257-294

⁴ JUAN LIMA, Fernando. *El silencio administrativo en el derecho argentino*. OCA, Serio (coord.), *Proceso Administrativo Tributario*, San Pablo, Quartier Latin 2007, en donde tratamos, entre otros, algunos de los asuntos que aquí examinamos, p.147.

INNOVACIÓN LEGISLATIVA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL. EL SILENCIO POSITIVO. SUS IMPLICANCIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PROVINCIAL

efectos como cualquier otro y, por tanto, de ser ejecutivo y generar derechos y obligaciones⁵. En definitiva, no podemos olvidar que cuando se regula el silencio, en realidad, se está tratando de establecer medidas preventivas contra patologías del procedimiento ajenas al correcto funcionamiento de la Administración que diseña la propia ley. Esta situación de falta de respuesta por la administración —siempre indeseable— nunca puede causar perjuicios innecesarios al ciudadano.

b) Regulación del silencio positivo en la nueva Ley de Bases y el decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 971/2024

El nuevo artículo 10 de la LPA reconoce que *“Sólo mediando disposición expresa podrá acordarse al silencio sentido positivo”*.

Seguidamente, en cuanto al avance en la regulación del silencio positivo (artículo 10, inciso b) se hace una diferencia que antes no se hacía: a partir de ahora, sabemos con mayor precisión 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.
- La estimación por silencio administrativo (positivo) tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. Configurado el silencio en sentido positivo, el interesado podrá exigir la inscripción registral, emisión de certificado o autorización correspondiente en sede administrativa.
- 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 inciso⁶. Hay que tener en cuenta —como bien lo expresa la norma bajo análisis— que tales disposiciones no son

⁵ MUÑOZ MACHADO, S. (2017). *Tratado de derecho administrativo y derecho público general* - Tomo XII Actos administrativos y sanciones administrativas (Segunda edición ed.). Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, pp. 370-372.

⁶ MAJUL, Pablo J.; “El fin del pronto despacho y el inicio de la era del silencio positivo”, *CIJUR – Centro de Información Jurídica*, Buenos Aires, 22/07/2024, disponible en: <https://cijur.mpba.gov.ar/doctrina> (consulta: 24/09/2024).

INNOVACIÓN LEGISLATIVA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL. EL SILENCIO POSITIVO. SUS IMPLICANCIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PROVINCIAL

operativas, sino que comenzarán a regir una vez aprobada la reglamentación correspondiente. Finalmente, la configuración del silencio impactará —de manera favorable para el interesado— en la habilitación de la instancia judicial para iniciar la demanda en los términos del nuevo artículo 26 de la ley N° 19549, reformado por el artículo 45 de la *Ley de Bases*.

Por su parte, la Decisión Administrativa del Poder Ejecutivo Nacional 836/2024 estableció que *“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”*.

En tal orden de ideas, el decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 971/2024 introduce formalmente el silencio administrativo positivo como una alternativa para reducir los tiempos de espera en gestiones públicas haciendo que la inacción de la administración sea interpretada como una aprobación de ciertos trámites. Así, el ciudadano podrá continuar con su solicitud sin necesidad de una respuesta explícita por parte de las autoridades. Para implementar el silencio positivo de manera eficaz, el Gobierno exige que todos los trámites administrativos, incluidos aquellos de autorización reglada, se gestionen a través de la plataforma Trámites a Distancia (TAD) o de otros sistemas digitales propios de cada entidad. Este paso responde a un esfuerzo por automatizar y optimizar la gestión pública, asegurando que los ciudadanos puedan realizar sus solicitudes en línea, sin la necesidad de acudir a una dependencia física. El cronograma de implementación estableció que desde el pasado 1 de noviembre de 2024, el sistema de silencio positivo rige en las reparticiones de la Administración Pública Central, y a partir del 1 de diciembre de 2024 en los organismos descentralizados.

c) Efectos y consecuencias jurídicas de su aplicación.

Un tema de debate se abre sobre si, a través del silencio positivo, las autorizaciones otorgadas por la administración pública como consecuencia de no haber efectuado el correspondiente pronunciamiento, pueden tenerse como adquiridas, aunque fueran evidentemente contrarias a

INNOVACIÓN LEGISLATIVA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL. EL SILENCIO POSITIVO. SUS IMPLICANCIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PROVINCIAL

derecho. La jurisprudencia española tiene dicho, en algunos de sus pronunciamientos, que no puede obtenerse por silencio lo que la ley prohíbe. En tal sentido, Muñoz Machado refiere a que la Ley de Suelo española de 1975 establece “*En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades en contra de las prescripciones de esta ley, de los planes, proyectos, programas y, en su caso, de las normas subsidiarias de planeamiento*”. En caso de verificarse esto último, según nuestro ordenamiento jurídico, es posible pensar que el derecho ilegítimo adquirido por el particular vía silencio positivo, a la Administración no le quedará otro camino que declarar lesivo el acto y promover la acción de nulidad ante el órgano judicial competente⁷.

En el ámbito del derecho tributario, podría plantearse el caso de pedidos de exenciones tributarias. Aquí, ante pedidos de los contribuyentes y configurado el silencio del Fisco, cabría interpretarlo como positivo y podría autorizarse tácitamente ello sin mayor análisis.

Asimismo, si bien el nuevo artículo 10 de la LPA establece que no será de aplicación en materia de salud pública, medio ambiente, prestación de servicios públicos o derechos sobre bienes de dominio público, establece asimismo una excepción al decir “*excepto cuando la norma específica aplicable otorgue sentido positivo al silencio*”, y más adelante va aún más allá expresando, “*La reglamentación podrá determinar otros supuestos específicos en los cuales no sea de aplicación este inciso*” con lo cual deja abierta la puerta a una futura mayor flexibilización, que queda en evidencia con el decreto 971/2024, tal como se expuso en el apartado anterior. Con ello, podría flexibilizarse en temas de dominio público y darse el caso que un empresario o cualquier particular que solicite autorización o permiso para construir sobre un bien de propiedad del Estado nacional podrá tener por otorgado el mismo, y pudiendo quedarse con él en caso de que el Gobierno no le responda en un plazo determinado. Con ello, dejaría a la deriva los inmuebles de propiedad del Estado y con ello en jaque el bienestar general, particularmente las grandes empresas que se asentaron en el pasado sin permiso y que ven en este instituto jurídico una ventana efectiva para el desarrollo de emprendimientos y negocios inmobiliarios sin mayores requerimientos y condiciones a sus ambiciosos fines empresariales.

⁷ MUÑOZ MACHADO, S. (2017). *Tratado de derecho administrativo y derecho público general* - Tomo XII Actos administrativos y sanciones administrativas (Segunda edición ed.). Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, pp. 383-385.

INNOVACIÓN LEGISLATIVA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL. EL SILENCIO POSITIVO. SUS IMPLICANCIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PROVINCIAL

IV. El silencio administrativo en el ámbito del procedimiento de la provincia de Córdoba

a. Regulación del instituto en la normativa provincial

Los principios elementales del procedimiento administrativo de la provincia de Córdoba se encuentran receptados en los artículos 174 y 176 de nuestra Constitución Provincial. El artículo 174 dispone; *“La Administración Pública debe estar dirigida a satisfacer las necesidades de la comunidad con eficacia, eficiencia, economicidad y oportunidad, para lo cual busca armonizar los principios de centralización normativa, descentralización territorial, desconcentración operativa, jerarquía, coordinación, imparcialidad, sujeción al orden jurídico y publicidad de normas y actos.* Por su parte el artículo 176 establece; *“La Administración Provincial y Municipal sujeta su actuación a la determinación oficiosa de la verdad, con celeridad, economía, sencillez en su trámite, determinación de plazos para expedirse y participación de quienes puedan verse afectados en sus intereses, mediante procedimiento público e informal para los administrados.*

Por su parte la ley N° 5350 (t.o. ley N° 6658) -de Procedimiento Administrativo de Córdoba - y su modificatoria ley N° 10618 – de Simplificación y Modernización de la Administración- legisla los principios del procedimiento administrativo provincial en su articulado garantizando expresamente los ya postulados en nuestra Carta Magna. Así, el artículo 7 establece; *“La autoridad administrativa a la que corresponda la dirección de las actuaciones adoptará las medidas ordenadoras necesarias para la celeridad, economía, sencillez y eficacia del trámite. El procedimiento será impulsado e instruido de oficio, sin perjuicio de la participación de los interesados en las actuaciones cuando corresponda, y de la caducidad del procedimiento cuando la tramitación fuere sólo en interés del administrado. Deberá guardarse riguroso orden en el despacho de los asuntos de igual naturaleza.* Por su parte el artículo 8 dispone; *“Queda garantizado a los interesados el derecho al debido proceso adjetivo, que comprende: derecho a ser oído, derecho a ofrecer y producir prueba, y derecho a una decisión fundada...”* y el artículo 9° recepta el principio de informalismo, *“Se excusará la inobservancia por los administrados de exigencias formales no esenciales, que puedan ser cumplidas posteriormente”.*

INNOVACIÓN LEGISLATIVA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL. EL SILENCIO POSITIVO. SUS IMPLICANCIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PROVINCIAL

En este marco jurídico, en los artículos 69 y 70 de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia, y a los fines de resguardar el derecho del administrado al acceso a la justicia y las demás garantías y principios aludidos *supra*, se encuentra previsto el instituto jurídico del silencio administrativo en su faz negativa, en línea con los postulados de la LPA, previos a la modificación de la Ley de Bases. Así las cosas, el artículo 69 mencionado establece la presunción de resolución denegatoria una vez cumplidos los plazos administrativos para la emisión del respectivo acto administrativo por parte de la administración pública provincial [plazos previstos por el artículo 67 incs. f) y g)]. Asimismo, el artículo 70 establece; *“Vencidos los plazos previstos por el artículo 67 inc. h), y por el artículo 68 in fine, el interesado, para agotar la vía administrativa, deberá interponer pronto despacho. Transcurridos veinte (20) días desde este reclamo, se presumirá la existencia de resolución denegatoria, quedando habilitada la vía contencioso-administrativa.”*

Finalmente, el artículo 71 prevé la responsabilidad por incumplimiento de plazos y posibles sanciones a los agentes y superiores jerárquicos en los casos de demoras en el despacho de los asuntos administrativos que le fueran imputables a los mismos. De este modo reza; *“El incumplimiento de los plazos previstos para el despacho de los asuntos administrativos, genera responsabilidad imputable a los agentes directamente a cargo del trámite o diligencia y a los superiores jerárquicos obligados a su dirección y fiscalización. Según el caso, la gravedad o reiteración de la anomalía, serán aplicables las sanciones previstas en los respectivos estatutos del personal de la Administración Pública.”*

b. Compatibilidad o incompatibilidad entre la normativa provincial y nacional

En relación al acápite en estudio, de conformidad a lo analizado en los puntos anteriores, la normativa provincial actualmente prevé el silencio administrativo en su faz negativa. Previo a la reforma de la *Ley de Bases*, se podía ver una compatibilidad entre los postulados locales con los lineamientos de la normativa nacional. Sin embargo, con la nueva reforma de la LPA, como acabadamente se desarrolló *supra*, nos encontramos ante dos normas que prevén efectos muy distintos ante el silencio de la administración, lo cual nos hace preguntarnos a los actores jurídicos, si es posible la aplicación del silencio positivo en nuestro procedimiento administrativo provincial. Ante ello, en el estado de situación actual, la respuesta parecería negativa, sin perjuicio que, en un futuro, la provincia adhiera específicamente a la norma

INNOVACIÓN LEGISLATIVA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL. EL SILENCIO POSITIVO. SUS IMPLICANCIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PROVINCIAL

nacional, frente a lo cual, se verá en la necesidad de efectuar una serie de reformas y regulaciones que puedan hacer compatible los institutos en estudio.

V. Conclusión

La reforma, en principio, parece tener genuinas intenciones y goza de buenas expectativas para agilizar el procedimiento administrativo y liberar de cargas innecesarias al interesado que lo transita en procura de sus derechos. Se puede destacar que la reforma propuesta por la *Ley de Bases* propende a avanzar hacia el acceso a la justicia como garantía convencional cumpliendo, de esta manera, con el mandato establecido en el artículo 2 del Pacto de San José de Costa Rica en la medida que pone en cabeza de los Estados partes el compromiso de “...adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”. No obstante, si bien desde la doctrina que apoya la implementación del silencio positivo como se encuentra regulado hoy, entiende que en Argentina se ha optado por un enfoque prudente y limitado asegurando que la normativa se ajuste a los trámites de carácter reglado, donde la administración no tendría margen de interpretación, fundamentado en las lecciones aprendidas en otros países, que aspiraría a lograr un balance entre los derechos de los ciudadanos y la seguridad jurídica que otorga una administración activa, no es menos cierto la existencia real de potenciales inconvenientes en los efectos jurídicos de la norma.

Como se vio más arriba, ir flexibilizando cada vez más la regulación del instituto en análisis, el no efectuar un análisis más estricto y pormenorizado dando lugar a autorizaciones automáticas que pueden afectar derechos ajenos o de terceros o de la propia administración, es decir del propio Estado, no resultaría un efecto deseable a más que incompatible con los postulados constitucionales. Debe tenerse especialmente cuidado en no caer en la desprotección de otros derechos y garantías constitucionales en pos de proteger con esta novedad jurídica a quienes en realidad podrían encontrarse en mejor condición por su situación jurídica y en relación a quienes se vinculan con el Estado con la finalidad de desarrollos económicos o productivos de diversas índoles. Debe compatibilizarse el derecho al acceso a la justicia también con el resto

INNOVACIÓN LEGISLATIVA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL. EL SILENCIO POSITIVO. SUS IMPLICANCIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PROVINCIAL

de los principios del derecho administrativo, como ser la juridicidad, la tutela administrativa efectiva, la razonabilidad, la proporcionalidad, la confianza legítima, la buena fe, la transparencia, la simplificación administrativa, la buena administración y el derecho fundamental de toda persona de contar con una resolución debidamente fundada en tiempo y forma.

En relación a nuestra normativa provincial, el silencio negativo tal como se encuentra legislado en nuestra provincia es una herramienta jurídica entendida vulgarmente como una “salida” que se le ha encontrado a la demora y mora administrativa en la emisión del acto administrativo. Ello así para no dejar insatisfecho el derecho constitucional a peticionar a las autoridades públicas cuyo correlato es la obligación estatal de resolver. Adicionalmente se encuentran también previstas tutelas administrativas y judiciales que pueden remover eficazmente la no respuesta en tiempo (pronto despacho, amparo por mora, e incluso posibles denuncias en sede administrativa y judiciales por incumplimiento de los deberes de funcionarios públicos del propio funcionario de quien debe emanar el acto).

Debe tenerse especialmente recaudo ante la posibilidad que el silencio positivo venga a forzar indirectamente la manifestación expresa y en tiempo por parte de la autoridad estatal. Este debe ser utilizado de manera muy precisa ya que se encuentra en juego no solo el derecho o interés jurídicamente protegido de quien peticiona, sino también la satisfacción del bienestar general.

Asimismo, si no es bien reglamentado puede configurarse una sobrecarga administrativa con presión sobre los órganos administrativos de dar respuestas que pueden terminar siendo infundadas por la imperiosa necesidad de dar respuestas ágiles, incompatibles con los tiempos y recursos reales con que cuenta, pues si no responde la pretensión puede darse por contestada.

Por ello es que, resultaría atinado por parte del Poder Ejecutivo Provincial el señalamiento y lineamiento a seguir en los casos concretos a tratar en la administración pública provincial,

INNOVACIÓN LEGISLATIVA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL. EL SILENCIO POSITIVO. SUS IMPLICANCIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PROVINCIAL

determinando finalmente la posibilidad de adhesión o no adhesión a la norma nacional, en relación al instituto jurídico en tratamiento. A tales efectos resulta necesario tener en cuenta el ordenamiento jurídico provincial todo, en su conjunto, teniendo en cuenta a su vez las reales posibilidades de los organismos del Estado provincial para poner en práctica las posibles modificaciones tendientes a regular el silencio administrativo en su faz positiva, velando por no poner en riesgo los bienes del Estado provincial, ni las demás garantías y derechos constitucionales que nuestra Constitución holgadamente protege.