

Título: [Trascendencia y contenido de la ley nacional de procedimientos administrativos](#)

Autor: [Cassagne, Juan Carlos](#)

Publicado en: [LA LEY2000-D, 1175](#)

Cita: [TR LALEY AR/DOC/9997/2001](#)

Sumario: SUMARIO: I. La situación anterior a la ley - II. La labor de la Comisión Redactora y sus frutos. - III. Su contenido. - IV. Análisis y contenido de sus principales prescripciones (con la reforma introducida por la ley 21.686). - V. Conclusiones.

I. La situación anterior a la ley

En la década del setenta del pasado siglo XIX el derecho administrativo argentino, aunque ahora quedan pocos para recordarlo, era una herramienta prácticamente ignorada por la Administración y los particulares, que desconocían la compleja trama de los procedimientos que afectaban sus derechos y que, muchas veces, los conducían a tener que soportar sacrificios patrimoniales de considerable magnitud.

Fuera de las escasas reglas de un reglamento que había organizado el recurso jerárquico no existían prescripciones que ordenaran tan siquiera los conflictos de competencia entre los órganos administrativos ni normas que regularan sus distintas fases en materia de iniciación, ordenación, instrucción y terminación de los procedimientos.

Tampoco se contaba con normas de derecho de fondo sobre el acto administrativo ni acerca de la nulidad y extinción de los actos administrativos, de manera que, salvo determinados principios surgidos de algunos precedentes jurisprudenciales, la principal fuente que nutría las decisiones administrativas era la doctrina de los autores, la cual, por otra parte, estaba lejos de guardar una mínima compatibilidad que hiciera posible la armonización doctrinaria en un sistema coherente y, por ende, sin contradicciones.

De otra parte, en el plano del proceso judicial, solo existían las arcaicas normas de la ley de demandas contra la Nación de la ley 3952 (Adla, 1889-1919, 490) y no obstante todos los proyectos legislativos y el clamor de la doctrina, nunca llegó a sancionarse en el orden nacional un Código Procesal Contencioso-Administrativo, que reglamentara los procedimientos para acceder a la justicia en esta clase de procesos.

II. La labor de la Comisión Redactora y sus frutos

Conscientes de esa problemática, a fines de 1970 el gobierno entonces de turno encaró el dictado de una ley con el objeto de poner fin al vacío legislativo, encomendándole su redacción a una Comisión integrada por los doctores Adalberto E. Cozzi, Héctor Jorge Escola y Carlos A. Young, quienes pusieron término a su labor en el mes de junio de 1971.

La tarea fue tan ímproba como eficaz ya que al ser enviado el proyecto en consulta a los distintos Ministerios y juristas especializados en la materia, la Comisión redactora tuvo que debatir y, en su caso, rechazar o aceptar las modificaciones que se formularon por parte de las instituciones o personas consultadas, entre los que cabe destacar la colaboración prestada por dos de nuestros más eminentes administrativistas, como fueron los doctores Miguel S. Marienhoff y Juan Francisco Linares.

En esa colaboración, de la que tuvimos la suerte de participar por nuestra vinculación directa/ docente con el maestro Marienhoff, se encuentra la clave para captar la tendencia seguida en las partes más trascendentes de la ley y la interpretación que se ajusta mejor al espíritu de sus prescripciones.

El resultado del esfuerzo de la Comisión Redactora y de quienes prestaron su colaboración puede calificarse, a casi treinta años de la sanción de la ley, como plenamente exitoso por una serie de razones que, en forma sucinta, pasamos a señalar.

En primer término, corresponde puntualizar que el dictado de la ley significó el abandono del puro subjetivismo y arbitrariedad que caracterizaban a la Administración Pública en la anterior etapa.

La juridicidad de los procedimientos y de las reglas propias del acto administrativo implicó también, a partir de entonces, un adecuado cauce procedimental tanto para la realización del interés público como para las garantías de los particulares.

Y, finalmente, aun cuando incompletas y pese a que algunas de las normas resultan hoy día incompatibles con el principio de la tutela judicial efectiva merece destacarse el avance legislativo que importó la regulación procesal relativa a la impugnación judicial de los reglamentos, hecha, por primera vez, en el orden nacional.

III. Su contenido

La ley 19.549, en sus 34 artículos, aborda sucesivamente temas propios del procedimiento administrativo,

del derecho administrativo de fondo y de la impugnación judicial de los actos administrativos (Adla, XXXII-B,1752).

El primero de los cuatro títulos en que se distribuye su articulado se refiere a los principios básicos que gobiernan el procedimiento administrativo, cuya redacción se encuentra inspirada en la doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación, en la ley de procedimientos de la Provincia de Buenos Aires N° 7647, en el proyecto Gordillo-Linares, y en la ley española de 1958.

A su vez, el Título II, el menos extenso de todos, versa sobre la competencia del órgano, la resolución y trámite de las distintas cuestiones de competencia que puedan plantearse y la recusación y excusación de agentes públicos.

En el Título III se trata lo atinente al acto administrativo y a su régimen de revisión, incorporándose así al derecho positivo normas propias del derecho sustantivo, como son las relativas a los requisitos esenciales que debe reunir el acto, sus caracteres, nulidades, extinción, saneamiento, ratificación, confirmación, conversión y caducidad.

Finalmente, el Título IV contiene normas generales sobre impugnación judicial de actos administrativos, amparo por mora de la Administración pública y reclamo administrativo previo a la demanda judicial, cuyas fuentes han sido para los dos primeros temas el Anteproyecto del Código en lo Contencioso administrativo de la Nación elevado al Ministerio de Justicia en el año 1968 por la Comisión integrada por los doctores Marienhoff, Bidart Campos, Bosch, Linares y Cozzi, y en lo que hace a la reclamación administrativa previa, la jurisprudencia sobre la materia y las opiniones del doctor Juan Francisco Linares.

IV. Análisis y contenido de sus principales prescripciones (con la reforma introducida por la ley 21.686)

1. Ambito de aplicación

El art. 1° de la ley establece que sus normas son de aplicación en la Administración pública nacional centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos, a excepción de los organismos militares, de defensa y seguridad.

Prácticamente entonces, casi toda la actividad de la Administración pública, a excepción de los organismos mencionados, se rige por la L.N.P.A.

2. Los principios del procedimiento administrativo. Normas en materia de plazos, su interrupción, suspensión y caducidad

La incorporación de los principios que gobiernan el procedimiento administrativo constituyó un acierto en la legislación que comentamos si bien no constituye una completa ordenación de los mismos.

Los principios fundamentales recogidos en el art. 1° de la ley son: 1) el principio de la oficialidad concretado en la impulsión e instrucción de oficio (inc. a); 2) el del informalismo a favor del administrado (inc. c); 3) el principio del debido proceso adjetivo que comprende sucesivamente los derechos a ser oído, de ofrecer y producir la prueba de descargo y de obtener una decisión fundada (inc. f); 4) el de celeridad, economía y sencillez (inc. b). Es de destacar que dentro del debido proceso se consideró necesario incluir la exigencia del patrocinio letrado en los supuestos en que se debatan o planteen cuestiones jurídicas, con la doble finalidad de mejorar la propia actuación administrativa al eliminar ciertos vicios derivados de la improvisación existente y, sobre todo, de proporcionar una adecuada protección jurídica a los administrados. El derecho al patrocinio letrado se convierte en tales casos en una obligación (art. 1°, inc. f], ap. 1°, in fine).

En la reforma se introdujo otro de los principios de tipo oficialista más significativo, como el de la verdad material. Este principio, opuesto al de la verdad formal que rige en el derecho procesal, es importante en el sentido que independiza al procedimiento administrativo de la voluntad de las partes, permitiendo prescindir de la alegación y prueba de los hechos que efectúa el administrado.

En lo que respecta al carácter de tales principios, no estamos de acuerdo con la tesis que sostiene que -algunos de ellos- tienen carácter meramente declarativo por cuanto acepta la existencia de la operatividad de los mismos, sobre todo, en lo que hace a los principios que estatuye la Constitución Nacional.

En materia de plazos cobra generalidad la norma que preceptúa que ellos se computan en días y horas hábiles administrativos (art. 1°, inc. c], ap. 2°) apartándose así del principio establecido en el art. 28 del Código Civil, por cuyo mérito, salvo norma en contrario, los plazos se computaban en el derecho administrativo en forma corrida. Con ello se siguió el criterio ya consagrado positivamente en el orden nacional con relación al recurso jerárquico y en la ley de procedimientos administrativos de la Provincia de Buenos Aires, si bien en esta última se habla sólo de "días hábiles".

Los plazos se computan a partir del día siguiente al de la notificación, salvo si se tratare de actos que "deben

ser publicados" donde registrá lo dispuesto por el art. 2° del Cód. Civil (art. 1°, inc. e], ap. 3°). Si bien la redacción de la ley en este punto no es todo lo precisa respecto al tipo de acto a que se refiere, entendemos que se remite a los reglamentos, donde a nuestro juicio deben regir las normas del Código Civil también para computar los plazos del art. 2° (art. 28, Cód. Civil) en la inteligencia de que los reglamentos trasuntan el ejercicio de la función legislativa en sentido material.

La ley también establece (art. 1°, inc. e], ap. 7°) que la deducción de recursos administrativos opera la interrupción de los plazos, aunque aquéllos hubieran sido mal calificados, adolezcan de defectos formales insustanciales o fueran deducidos ante órgano incompetente por error excusable, reglamenta la caducidad de los procedimientos (art. 1°, inc. e], ap. 8°) y estatuye que las actuaciones realizadas ante órganos competentes producen la suspensión de los plazos, inclusive los relativos a la prescripción (art. 1°, inc. e], ap. 9°).

3. Competencia del órgano administrativo y resolución de cuestiones interorgánicas e interadministrativas. Recusación y excusación de agentes públicos

Los arts. 3°, 4° y 5° de la ley versan sobre la competencia y el procedimiento para solucionar los conflictos que se susciten entre órganos y/o entes administrativos. Se reconocen los caracteres específicos de la competencia (obligatoria e improrrogable) no exigiéndose con muy buen criterio que ella deba ser expresa como lo venía sosteniendo la doctrina, sino simplemente la que resulte de las normas.

Respecto a la avocación, es de lamentar que la norma no haya incorporado un principio esencial ya reconocido en la doctrina al prohibir la avocación de las funciones atribuidas a un órgano en virtud de una idoneidad específica.

La solución de los conflictos inter-orgánicos e inter-administrativos que se planteen entre órganos y/o entes autárquicos que desarrollen su actividad en la órbita de diferentes Ministerios se atribuye correctamente al Poder Ejecutivo, pero con relación al conflicto de competencia que se suscite entre un órgano de un Ministerio y una entidad autárquica que actúe en su órbita, la atribución no le corresponde al ministro sino al Poder Ejecutivo o al Jefe de Gabinete, en su caso. Lo contrario implica cercenar las atribuciones que le confiere a este órgano el art. 99, inc. 1°, de la Constitución Nacional y desvirtuar la autarquía de tales entidades.

En materia de recusación y excusación hubiera sido preferible reglamentar las disposiciones pertinentes, en lugar de haber acudido a una remisión de las normas del Código Procesal Civil y Comercial que tienen una especificidad distinta.

4. El acto administrativo

A) Cuestiones generales

Lo esencial de la ley en nuestro concepto es la circunstancia de haber incorporado normas en materia de acto administrativo, con la ventaja de que a excepción de algunas críticas que se puedan formular a su regulación, la misma ha seguido una sistematización y metodología coherente y orgánica.

En cuanto a la noción de acto administrativo si bien la ley no toma partido expreso por ninguna de las corrientes doctrinarias existentes, especialmente de nuestro país, acerca -por ejemplo- del carácter unilateral o bilateral del acto, es obvio que se ha tratado de instrumentar positivamente una teoría general para el acto administrativo, con la mayor amplitud conceptual, para poderla aplicar tanto a los contratos como a los actos unilaterales, a los actos de contenido individual como a los reglamentos.

Ello no obsta para que, en diversas de sus disposiciones, distinga el régimen jurídico de las diferentes especies del acto administrativo considerado como género, así por ejemplo, cuando diferencia los actos de alcance particular de los de alcance general (reglamentos) en materia de publicidad (art. 11).

La influencia que sobre tal sistematización han ejercido las opiniones de Marienhoff, a más de reconocida por los propios autores de la ley, resulta patente para quien esté familiarizado con el manejo de los conceptos del derecho administrativo. Pero aun así, se han introducido determinados puntos que le hacen perder, en ciertos casos, conexión con la fuente doctrinaria en que se apoya el articulado.

B) Requisitos esenciales

La ley estatuye en sus arts. 7° y 8° los requisitos esenciales del acto administrativo concretándolos en la regulación de los denominados elementos del acto administrativo que así reciben categorización propia en el derecho sustantivo.

Entendemos que sin perjuicio de las críticas que cada autor abrigue respecto de la inclusión o significación de los distintos elementos, esta solución de la ley vino a poner fin a un estado de cosas que conspiraba contra la seguridad jurídica, caracterizado por la extraordinaria disparidad de opiniones sobre el punto, generadoras las más de las veces de discusiones típicamente verbales, que desorientaban al propio profesional que debía

solucionar un problema vinculado a los elementos del acto administrativo.

Si bien esta tendencia se perfila en el derecho comparado y en la legislación provincial argentina la regulación que incorpora la ley nacional de procedimientos administrativos es mucho más completa en cuanto norma prácticamente todos los elementos del acto.

Así siguiendo a Marienhoff la ley trata sucesivamente lo atinente a la competencia, causa objeto, forma y finalidad del acto administrativo, no habiendo considerado los autores conveniente incluir el elemento moralidad, al cual Marienhoff atribuye carácter autónomo, por cuanto debieron opinar junto a un sector de la doctrina, que tal requisito es parte del objeto o contenido del acto administrativo.

El dictamen jurídico proveniente de los servicios permanentes de la Administración pública es considerado esencial (art. 7º, inc. d], segunda parte) cuando el acto sea susceptible de afectar derechos subjetivos e intereses legítimos.

C) Publicidad

El art. 11 consagra una diferencia entre el régimen de publicidad del acto administrativo de alcance individual, y el reglamento, exigiéndose para el primero la notificación, y para el segundo, la publicación. Siguiendo una opinión que contaba con el consenso de la doctrina, para los actos de alcance individual, se admite que los administrados puedan pedir el cumplimiento de esos actos con anterioridad a la notificación y publicación de no resultar perjuicios a terceros, lo cual, en el caso de los reglamentos, resulta inconstitucional por afectar el principio de igualdad ante la ley, que precisamente la publicación tiende a preservar.

D) El silencio administrativo

Una de las normas de la ley que tiene mayor trascendencia es la referente al silencio o ambigüedad de la Administración frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, el cual, a tenor de lo dispuesto en el art. 10, se interpreta en principio como una negativa, salvo que mediare disposición expresa en contrario. Para consagrar la doctrina del silencio administrativo como regulación general es necesario siempre un precepto legal, ya que no podía resolverse como un supuesto de interpretación de la voluntad administrativa, frente a las normas expresas de la legislación civil.

La falta de una norma de esta naturaleza conducía a aplicar un principio propio del Código Civil consistente en afirmar que el silencio no vale como expresión de voluntad, salvo en los supuestos de excepción previstos en la ley.

La solución de la L.N.P.A. cuenta con antecedentes en el derecho positivo argentino y comparado y opera como una presunción legislativa fundada en la realidad, y tiende a evitar las situaciones de verdadera indefensión en que se encontrarían los particulares frente al silencio o ambigüedad de la Administración pública.

E) Caracteres del acto administrativo - Retroactividad

Con respecto a los caracteres del acto administrativo la ley reconoce expresamente dos: la presunción de legitimidad y la ejecutoriedad (art. 12). El relativo a la estabilidad, que Gordillo engloba dentro de los caracteres del acto administrativo, es considerado en cambio al tratar lo relativo a la revocación (arts. 17 y 18).

La presunción de legitimidad deriva del principio o regla de interpretación constitucional que consagra la presunción de validez de los actos estatales y consiste en la presunción de que el acto se ha emitido de conformidad al ordenamiento jurídico.

El reconocimiento de tal carácter no obsta a que se sostenga que los actos que adolecen de nulidad manifiesta carecen de presunción de legitimidad, en virtud de que tal consecuencia surge del ordenamiento jurídico y la jurisprudencia de los tribunales judiciales.

También se consolida la ejecutoriedad como un principio del acto administrativo, siguiendo en lo esencial la tesis que oportunamente propiciáramos como un medio para lograr una justa conciliación entre las prerrogativas estatales y los derechos de los administrados, en el marco de la realidad contemporánea y dentro de las normas y principios constitucionales.

Conforme al art. 12 de la ley, la ejecutoriedad emergente del acto administrativo faculta a "ponerlo en práctica por sus propios medios, a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieran la intervención judicial" sobre cuyos supuestos configurativos nos hemos ocupado al estudiar el régimen jurídico de la ejecutoriedad.

Asimismo, como consecuencia del establecimiento del principio de la ejecutoriedad, se estatuye la regla de que los recursos que se deduzcan

Contra actos administrativos no provocan la suspensión de su ejecución y efectos, salvo que un texto

expreso disponga lo contrario en concordancia con lo sostenido por un sector de la doctrina y que nosotros desarrollamos en un trabajo especial.

Sin embargo en lo atinente a las causales de suspensión del acto administrativo, la regulación adoptada es susceptible de algunas críticas: 1°) en cuanto al consagrar el criterio del daño, no establece el principio de que el acto deba suspenderse cuando su cumplimiento genere mayores perjuicios que su suspensión, a juicio de la Administración pública; 2°) porque creemos que - por error- se establece la suspensión del acto cuando se alega una nulidad absoluta, en vez de haber expresado "nulidad manifiesta"; 3°) en virtud de que no se ha establecido que la alegación de la ilegalidad o nulidad manifiesta obliga a la Administración a suspender el acto.

F) Sistema de nulidades - Saneamiento

En esta materia los redactores de la ley han seguido en lo esencial la tesis de Marienhoff, clasificando a las nulidades en dos grandes categorías: absoluta y relativa, también denominadas nulidad y anulabilidad. El criterio que ha inspirado la clasificación es el de la gravedad del vicio, concretada en la afectación de algún elemento considerado esencial (arts. 14 y 15).

Es particularmente objetable la inclusión de la irregularidad u omisión intrascendente como un supuesto de "anulabilidad", ya que es sabido que esos defectos no generan la invalidez del acto, y porque además, tal criterio contradice lo estatuido en materia de invalidez de cláusulas accesorias en el art. 16 donde, en una solución correcta, se considera que ella no importa la nulidad del acto, siempre que fuera separable y no afectase la esencia del acto.

Con relación al saneamiento la ley establece que el acto anulable puede ser saneado mediante la ratificación y la confirmación del mismo, retrotrayéndose los efectos a la fecha de emisión del acto administrativo pertinente (art. 19).

Apartándose de la fuente doctrinaria, la ley incluye la figura de la conversión, cuyos efectos rigen a partir del momento en que se perfecciona el nuevo acto como consecuencia de la integración de los elementos válidos de un acto nulo, en otro que fuera válido (art. 20).

G) Revocación del acto administrativo

Respecto de la extinción del acto la ley vino a suprimir el desorden terminológico existente en la doctrina, caracterizado por la abundancia de conceptos. La L.N.P.A. denomina revocación tanto a la extinción del acto por razones de ilegalidad como por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, estableciendo la obligación de la Administración pública de revocar el acto portador de una nulidad absoluta, a excepción del que hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, cuya subsistencia y efectos sólo pueden impedirse mediante acción judicial de nulidad (artículo 17, texto conforme a la ley 21.686 -Adla, XXXVIII-A, 5-).

Sin definir el acto regular, la ley consagra su estabilidad cuando del acto hubieran surgido derechos a favor de los particulares, aceptándose excepcionalmente su revocabilidad en ciertos supuestos, entre los que cabe destacar el relativo al carácter precario del derecho acordado.

Por último, la L.N.P.A. prescribe la revocabilidad del acto por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, indemnizando los perjuicios que causare al administrado (artículo 18, in fine).

H) La revisión del acto

5° Impugnación judicial de actos administrativos y amparo por mora de la Administración

Constituyó una novedad -por cierto- la circunstancia de haber tratado la ley lo atinente a la impugnación de actos administrativos ante órganos judiciales, lo cual, con independencia de la bondad de las normas que regulan esta materia, acusa una deficiencia de técnica legislativa, en mérito a que se trata de normas propias del denominado "contencioso administrativo" o bien, pertenecientes al derecho procesal administrativo.

Sin el propósito de realizar una sistematización completa de esta sección del articulado dedicada a la impugnación judicial de actos administrativos, puede advertirse que la misma se divide en dos grandes sectores:

- a) Actos que permiten acudir directamente a la vía judicial (arts. 23, 24 y 32);
- b) Actos que requieren reclamación administrativa previa (art. 30).

Esta diferenciación cabe en base a lo dispuesto en el art. 30 de la ley, en cuanto estatuye que "...salvo cuando se trate de la impugnación judicial de actos administrativos de alcance particular o general, el Estado Nacional no podrá ser demandado sin previo reclamo administrativo", lo cual implica aceptar la procedencia de la demanda en forma directa en tales casos y en los supuestos de excepción que admiten las normas sobre reclamo administrativo previo (art. 32).

En el primer sector, o sea, el relativo a los actos que no requieren reclamación administrativa previa se

incluyen determinados actos administrativos de alcance particular (artículo 23, incs. a), b) y c)) y en ciertas condiciones, los reglamentos (art. 24, incs. a) y b)).

Entendemos también que no debió incluirse a la vía de hecho entre los supuestos que tornan procedente la demanda directa sin reclamo administrativo previo. En efecto, si se piensa que las "vías de hecho" implican comportamientos materiales de agentes públicos que traducen una violación grosera, flagrante y apreciable del ordenamiento jurídico, que no constituyen actos administrativos y que escapan a los principios que los regulan no corresponde la equiparación mentada por la ley en el art. 23, inc. d).

Para los restantes actos administrativos el art. 30 de la ley prescribe que el Estado no podrá ser demandado en sede judicial sin previo reclamo administrativo dirigido al Ministerio competente, con las excepciones que se detallan seguidamente.

En tal sentido, la ley, en su art. 32, establece que no se requiere reclamación administrativa previa cuando:

- a) "Un acto dictado de oficio pudiere ser ejecutado antes de que transcurran los plazos del art. 31;
- b) Antes de dictarse de oficio un acto por el Poder Ejecutivo, el administrado se hubiere presentado expresando su pretensión en sentido contrario;
- c) Se tratase de repetir lo pagado al Estado en virtud de una ejecución o de repetir un gravamen pagado indebidamente;
- d) Se reclamaren daños y perjuicios contra el Estado o se intentare una acción de desalojo contra él o una acción que no tramite por vía ordinaria;
- e) Mediare una clara conducta del Estado que haga presumir la ineficacia cierta del procedimiento, transformando el reclamo previo en un ritualismo inútil;
- f) Se demandare a un ente autárquico, o a una empresa del Estado, una sociedad mixta o de economía mixta o a una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, o las sociedades del Estado, o a un ente descentralizado con facultades para estar en juicio."

En materia de plazos la ley estatuye además, en el art. 25, un término de 90 días para la promoción de la demanda contra el Estado o entes descentralizados, computable de distinta manera: 1) Si se trata de acto administrativo de alcance particular (inc. a)) desde su notificación; 2) respecto de los reglamentos contra los cuales se hubiere formulado reclamo, desde que se le notificara al particular la denegatoria, y 3) si se trata de reglamentos impugnables a través de actos individuales de aplicación, desde que se notifique al interesado el acto expreso que agote la instancia administrativa. Dicho plazo se reduce a 30 días en el supuesto de que exista obligación de impugnar el acto por vía de recurso, computándose este plazo desde la notificación de la resolución definitiva que agota la instancia administrativa.

Se trata de plazos de caducidad, en el sentido de que constituyen condiciones puestas al ejercicio de un derecho: el de demandar directamente al Estado sin reclamo administrativo previo. Esta interpretación se funda tanto en la ubicación y redacción de la norma como en la extensión de los plazos, razones que impiden sostener que se trata de términos de prescripción, lo cual estaría por otra parte en contradicción con el principio sustentado en el art. 1º, inc. e), ap. 9º) en cuanto establece que las actuaciones administrativas producen la suspensión de los plazos, inclusive los relativos a la prescripción.

Por otra parte, que ésta ha sido la finalidad perseguida por los autores de la norma no nos cabe la menor duda, examinando el art. 26, que exime de los plazos de caducidad del art. 25 en aquellos supuestos en que el acto adquiere carácter definitivo por la configuración del silencio administrativo, sin perjuicio de lo que correspondiere en materia de prescripción.

Este art. 25 de la L.N.P.A. ha sido fuente de discrepancias doctrinarias y jurisprudenciales habiendo prevalecido en la justicia una interpretación restrictiva, sosteniendo que el mero transcurso del plazo sin impugnar el acto ante el juez (y aun sin deducir en tiempo los recursos administrativos) hace perder el derecho de fondo o sustentativo, aunque éste no hubiera prescrito.

Esta interpretación resulta contraria al derecho a la tutela judicial efectiva por lo que quizás, en el futuro, la interpretación puede evolucionar en un sentido compatible con el citado principio.

Finalmente la ley se refiere al amparo por mora de la Administración, cuando frente a una petición del administrado hubieran vencido los plazos para pronunciarse o en caso de no existir éstos, hubiere transcurrido un plazo razonable sin emitir el dictamen o dictar el acto administrativo pertinente.

V. Conclusiones

No se puede desconocer que la L.N.P.A. abrió una nueva etapa en la evolución del derecho administrativo

argentino el cual, a partir de ella, ha tenido un desarrollo doctrinario jurisprudencial que lo ha colocado en línea con los sistemas más avanzados del derecho comparado.

Puede decirse, en suma, que aún con sus imperfecciones, la L.N.P.A. ha cumplido ciertamente la función de juridizar la actividad administrativa proveyendo a los particulares de los instrumentos garantísticos indispensables para afrontar la defensa de sus derechos frente a los actos lesivos de los poderes públicos.

Y tal como apuntamos al sancionarse la L.N.P.A. [\(1\)](#) ella ha contribuido, en fin, a que la actividad estatal quede acotada en un marco entre la legalidad y la eficacia, brindando la previsibilidad que reclama la seguridad jurídica regir para las relaciones entre los particulares y el Estado.

Especial para La Ley. Derechos reservado (ley 11.723).

(1) Véase: "La ley nacional de procedimientos administrativos" N° 19.549, ED, 42, ps. 845-846.