

Título: La reforma al régimen de la vista efectuada en el régimen nacional de procedimiento administrativo

Autor: Perrino, Pablo E.

Publicado en: RDA 2024-156, 181

Cita: TR LALEY AR/DOC/2737/2024

Sumario: I. Tutela administrativa efectiva y vista de las actuaciones administrativas.— II. Pedido de vista y suspensión de plazos.

I. Tutela administrativa efectiva y vista de las actuaciones administrativas

En este breve trabajo examinaremos la reforma efectuada al régimen de la denominada vista de las actuaciones administrativas por la ley 27.742 (1), Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, a la ley 19.549, Ley Nacional de Procedimiento Administrativo (LNPA), y el dec. 695/2024 (2), por el cual se modificó el dec. 1759/1972 (T. O. 2017).

Para el adecuado abordaje de esta cuestión es menester señalar que, la generalidad de los cambios que se introdujeron a la LNPA tiene como sustento y derivan, en primer lugar, de la aplicación del principio constitucional y convencional de la tutela administrativa efectiva (3), el cual está expresa y enfáticamente receptado en el nuevo art. 1° bis del citado cuerpo legal, como así también de los principios de simplificación administrativa y buena administración, también allí mencionados. La enorme gravitación de estos principios, en particular los de tutela efectiva y buena administración, se advierte, con evidencia, en las mejoras en la protección de los derechos de las personas frente a la Administración producidas a través de los numerosos cambios introducidos en la regulación del acto administrativo (4), del procedimiento administrativo y en las normas atinentes al acceso al proceso contencioso administrativo (5). Por lo demás, muchos de los ajustes realizados a la LNPA vinieron a dar respuestas a diversos problemas e interrogantes que se habían planteado en la práctica y a traer seguridad jurídica.

En buena hora el régimen de la vista no escapó a las mejoras efectuadas. Y ello es clave porque el acceso sin cortapisas a las actuaciones administrativas durante todo el trámite constituye una condición elemental y básica para la efectiva tutela de las personas. Como es obvio, nadie puede defenderse y participar seria y eficazmente en un procedimiento administrativo si no tiene un pleno conocimiento de los datos y documentos que componen el expediente y puede obtener una copia de estos (6).

De ahí que, el derecho a la vista integra el amplio elenco de derechos que comprende el derecho fundamental a la tutela administrativa efectiva (7), el cual ha sido motivo de especial desarrollo y protección en el nuevo art. 1° bis, inc. a) (8), incorporado por la modificación hecha a la LNPA por la ley 27.742.

Se trata de un derecho que se conecta con un principio republicano básico, como es el de la publicidad y transparencia de los actos estatales (9).

Dada la relevancia de la vista para el ejercicio de la defensa, el Reglamento de la LNPA (10), reformado por el dec. 695/2024 (en adelante RLNPA), contiene una regulación sumamente detallada de este derecho tendiente a combatir o desalentar prácticas administrativas que obstaculicen el acceso a las actuaciones. Así, en el art. 38, inc. a) del RLNPA se prevé que en los supuestos excepcionales de expedientes en soporte papel la vista de las actuaciones se debe tomar en la oficina en la que se encuentre el expediente, aunque no sea la mesa de entradas o receptoría, que "el día de vista abarca, sin límites, el horario de funcionamiento de la oficina en que se encuentre el expediente" (11), y que "a pedido del interesado, y a su cargo, se facilitarán fotocopias de las piezas que solicitare". Asimismo, se establece que el pedido de vista puede tener lugar verbalmente o por escrito, precisándose que, en el primer caso, la Administración debe concederla automáticamente, sin resolución expresa.

A su vez, después de la reforma efectuada por el dec. 894/2017, la norma de cita regula la vista en los expedientes electrónicos (art. 38, inc. b, del RLNPA), a cuyo efecto prescribe que esta se podrá concretar mediante la copia de las actuaciones en un soporte informático que aporte el interesado (art. 38, inc. b, apart. 3, del RLNPA) y que, a su pedido "y a su cargo, se facilitarán copias en soporte papel de los documentos electrónicos que solicitare" (12) (art. 38, inc. b, apart. 4, del RLNPA).

II. Pedido de vista y suspensión de plazos

Un aspecto clave para que el derecho de acceso a las actuaciones se concrete de manera eficaz, es que mientras ello tiene lugar se suspendan los plazos que estén en curso desde el momento mismo en que se solicite la vista. Es que, como es obvio, de nada vale permitir el acceso a información o datos que luego no se podrán hacer valer por el vencimiento de un plazo, que, por lo demás, suele ser exiguo [\(13\)](#).

Con anterioridad a la modificación producida a la LNPA por la ley 27.742, en virtud de lo dispuesto por el art. 76 del RLNPA, el pedido de vista de las actuaciones solo provocaba la suspensión de los plazos para interponer los recursos administrativos y para accionar judicialmente previstos en el art. 25 de la LNPA [\(14\)](#).

Acertadamente, con la reforma realizada a la LNPA (art. 1° bis, inc. 9, apart. vii) de, se amplían generosamente los supuestos en los cuales la solicitud de acceso a las actuaciones produce la suspensión automática de los plazos del procedimiento. En efecto, con arreglo a lo allí establecido, el pedido de vista acarrea la suspensión de los siguientes plazos: a) presentación de descargos, b) contestación de vistas, citaciones, emplazamientos o requerimientos, c) interposición de recursos o reclamos [\(15\)](#) administrativos y d) promoción de acciones o recursos judiciales.

Se trata de una garantía fundamental para asegurar la efectividad de la defensa, pues mientras la Administración no se pronuncie concediendo, como ocurre normalmente, o denegando la vista, los plazos antes indicados quedarán detenidos [\(16\)](#).

Por lo demás, la norma citada, con buen criterio, se pronuncia sobre tres cuestiones fundamentales para que no se torne estéril el efecto suspensivo provocado por el pedido de vista. La primera es que la suspensión de los plazos tiene lugar "desde el momento en que se presente la solicitud"; la segunda es que dicha suspensión "se extenderá por todo el plazo fijado para tomar la vista" y la tercera, que este lapso "en ningún caso podrá ser inferior a diez [10] días". También se aclara que la suspensión que genera el pedido de vista, como es obvio, no alcanza al plazo de prescripción [\(17\)](#).

Es importante remarcar que la solicitud de vista suspende los plazos procesales que se enuncian en el art. 1° bis, inc. g), apart. (vii) de la LNPA, pero no los interrumpe [\(18\)](#). Por tanto, una vez finalizados los 10 días para la toma de la vista se produce la reanudación del plazo pertinente, no su reinicio [\(19\)](#).

La regulación efectuada en el art. 1° bis, inc. 9), apart. (vii) de la LNPA del efecto suspensivo del pedido de vista se complementa con lo previsto en los arts. 38 y 76 del RLNPA, normas que fueron modificadas por el dec. 695/2024 a fin de adaptarlas a la LNPA reformada.

Como veremos, en la normativa reglamentaria se han introducido algunos agregados que pueden suscitar dudas acerca de su sentido y que deben ser interpretados razonablemente para no desvirtuar el principio de tutela administrativa efectiva.

Así, en primer lugar, en el art. 38, inc. a), segundo párrafo, del RLNPA, en el cual se contempla la vista del expediente en soporte papel, se dispone que para que la solicitud de acceso a las actuaciones provoque la suspensión de los plazos indicados en el citado art. 1° bis, inc. 9), apart. (vii) de la LNPA es necesario que el peticionante requiera "la fijación de un plazo para la vista" [\(20\)](#). Cabe preguntarse: ¿cuál es el sentido de este requisito? ¿De no pedirse expresamente la fijación de un plazo para tomar la vista, no se produciría el efecto suspensivo sobre los plazos? Llama la atención esta exigencia, pues, va de suyo que el pedido de vista conlleva naturalmente la existencia de un plazo para su concreción, pues ¿de qué otra forma podría concretarse este derecho? De ahí que, se trata de un recaudo estéril e injustificado. Por tanto, sería irrazonable, lesivo de la tutela administrativa efectiva y contrario a la letra y el espíritu del 1 bis, inc. 9), apart. (vii) de la LNPA, desconocer el efecto suspensivo a un pedido de vista en un expediente en soporte papel por no haberse requerido expresamente "la fijación de un plazo para la vista".

A su vez, en el art. 38, inc. b) del RLNPA se contemplan dos modalidades de solicitud y toma de vista de los expedientes electrónicos. La primera de ellas, regulada en el apart. 1 de la norma citada, es la consulta sin suspensión de plazo de las actuaciones administrativas por medios electrónicos en la plataforma de Trámites a Distancia (TAD), la cual es automática y no requiere de solicitud expresa del interesado. La disposición determina que se "podrá consultar la última fecha de modificación, el estado del expediente y su ubicación actual" y que también se tendrá acceso a los documentos que se hayan vinculado. Asimismo, precisa, que, si se trata de un

trámite que está en curso, mediante el documento Constancia de Toma de Vista quedará registro de la consulta dentro del expediente electrónico.

La segunda modalidad, regulada en el art. 38, inc. b), apart. 2 del RLNPA, es la de la vista que provoca la suspensión de los plazos en los supuestos mencionados en el art. 1° bis, inc. g), apart. (vii), de la LNPA. La norma dispone: "La vista conlleva la suspensión del plazo de las actuaciones que tramitan por medios electrónicos, en los términos previstos en el art. 1° bis, inc. g), apart. vii, de la Ley de Procedimientos Administrativos, y el interesado o apoderado deberá requerirlo expresamente". Aquí también nos encontramos con una redacción que suscita dudas acerca de que es lo que se quiso establecer, pues no queda claro qué es lo que el interesado o apoderado debe requerir expresamente, tal como se lo indica en la parte final del texto transcrito ¿Es el efecto suspensivo del pedido de vista, tal como se lo disponía en la redacción anterior a la reforma del dec. 695/2024 y cuando no existía una norma como el art. 1° bis, inc. g), apart. (vii), de la LNPA? [\(21\)](#) Creemos que no. Si ello fuera así se habría incurrido en un exceso reglamentario ya que se habría adicionado un requisito no previsto en la ley y que subvierte su espíritu y cuya consecuencia sería la restricción del derecho que la ley reglamentada otorga [\(22\)](#).

Entendemos que lo que se persigue con el texto, que requiere que "el interesado o apoderado deberá requerirlo expresamente", es distinguir la situación que se regula en este apartado con la del apart. 1 del mismo inc. b) del art. 38 del RLNPA, en la cual el mero hecho de acceder al expediente en la plataforma de Trámites a Distancia (TAD) no provoca, como es lógico, la suspensión de los plazos. En cambio, distinto es lo que ocurre, cuando, estando en curso un plazo en los supuestos que se enuncian en el art. 1° bis, inc. g), apart. (vii), de la LNPA, el pedido expreso de vista acarrea automáticamente la suspensión del plazo pertinente.

Con toda claridad el art. 1° bis, inc. g), apart. (vii), de la LNPA prescribe que "la solicitud de vista de las actuaciones producirá la suspensión de todos los plazos" procedimentales que allí se enuncian "desde el momento en que se presente la solicitud". Ningún otro recaudo se exige para suspender los plazos más que efectuar el pedido de vista del expediente. Por lo demás, no es razonable condicionar la producción del efecto suspensivo del pedido de la vista a un requisito meramente formal como ser que se lo solicite expresamente.

De este modo, con la interpretación que propugnamos, la solución consagrada en la norma bajo examen coincide, asimismo, con la prevista en el art. 76 del RLNPA, en el que se contemplan tres supuestos en los cuales la presentación del pedido de vista acarrea automáticamente la suspensión de los plazos para ejercitar la defensa. Ello ocurre respecto de: (i) el plazo para deducir recursos administrativos; (ii) el plazo previsto en el art. 25 de la LNPA para interponer en sede judicial la pretensión de anulación de actos administrativos y (iii) el plazo previsto en el art. 25 bis de la LNPA para interponer recursos judiciales directos [\(23\)](#).

La redacción de la segunda oración del primer párrafo del art. 76 no deja duda alguna de que en los tres casos antes mencionados la suspensión de los plazos tiene lugar automáticamente, sin necesidad de que se lo peticione puntualmente. La disposición determina: "La mera presentación de un pedido de vista suspende el curso de los plazos, sin perjuicio de la suspensión que cause el otorgamiento de la vista". Este texto, que proviene de la reforma efectuada al art. 76 por el dec. 3700/1977, siempre se lo ha interpretado en el sentido indicado [\(24\)](#).

Es evidente que, esta es la solución que se condice con la letra y el espíritu del art. 1° bis, inc. g), apart. (vii), de la LNPA y que se ajusta a las exigencias del derecho a la tutela administrativa efectiva.

En definitiva, y por las razones apuntadas, entendemos que de este modo debe también interpretarse el art. 38, inc. b), apart. 2 del RLNPA.

(1) BO 08/07/2024.

(2) BO 05/08/2024.

(3) La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha expresado que el derecho a la tutela judicial y administrativa efectiva encuentra resguardo en el art. 18 de la CN y en las siguientes convenciones internacionales de derechos humanos, que cuentan con jerarquía constitucional: arts. XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 8° y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2° inc. 3° apart. a y b, y 14 inc. 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Fallos 327:4185, "Astorga Brach" y 346:12, "Flores"; ver: PERRINO, Pablo E., "El derecho a la tutela administrativa efectiva", en AA.VV., El Derecho Administrativo hoy, 16 años después,

Ediciones RAP, Buenos Aires, 2013, p. 75 y ss. y "Reforma del procedimiento administrativo y tutela administrativa efectiva", en AA.VV., Derecho administrativo, Estado y república, CARDONA, Juan Carlos (dir.), Astrea, Buenos Aires, 2019, t. 3, p. 123 y ss.).

(4) Ver: CASSAGNE, Juan Carlos y PERRINO, Pablo E., "El acto administrativo en la Ley de Bases", LA LEY del 17/09/2024.

(5) MAIRAL, Héctor A. y VERAMENDI, Enrique V., "La reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo", LA LEY del 12/07/2024.

(6) Ver: GORDILLO, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo", FDA, Buenos Aires, 2016, 11ª ed., p. IV-5 y 6.

(7) Ver: MONTI, Laura M., "El acceso a las actuaciones administrativas. La vista en el procedimiento administrativo", en TAWIL, Guido S. (dir.), Procedimiento Administrativo, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2009, ps. 267-280.

(8) El derecho a la tutela administrativa efectiva está regulado expresamente en el art. 1 bis, inc. a), de la ley 19.549 a lo largo de 4 apartados en lo que se contempla los derechos a ser oído, a la prueba y al dictado de una decisión fundada —que ya estaban consagrados en el texto anterior de la LNPA en el art. 1 inc. f), y, como novedad, el derecho a que la Administración tramite y concluya los procedimientos en un plazo razonable y por decisión escrita y expresa. De este modo, receptando la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sentada a partir de la causa "Losicer" (Fallos 335:1126, reiterada en Fallos 336:2184, "Bonder Aaron (Emperador Compañía Financiera SA)", se consagra el derecho al plazo razonable (ver: Durand, Julio C., "La duración razonable del procedimiento administrativo, como garantía vinculada al debido proceso, y condición de validez del acto administrativo (comentario al fallo "Losicer, Jorge A. y Otros c. BCRA-Resol. 169/05")", Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo y Regulación Económica, 14/12/2012 (IJ-LXVI-909; IVANEGA, Miriam M., "El derecho a un plazo razonable", RDA 2024-155, 3 y ESPINOZA MOLLA, Martín R., "La recepción de la garantía constitucional y convencional del plazo razonable en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Una oportunidad promisorio", RDA 2024-155, 259).

(9) Conf. CS, "La Buenos Aires Compañía de Seguros SA", Fallos 311:750, y CNFed. Cont. Adm., sala IV, "Edesur SA c. Defensor del Pueblo de la Nación", 15/11/1995, LA LEY, 1996-D, 76, con nota de Horacio D. Creo Bay.

(10) Dec. 1759/72 (T. O. 2017).

(11) Texto agregado por la reforma efectuada por el dec. 1883/1991.

(12) Texto agregado por la reforma efectuada por el dec. 1883/1991.

(13) Conf. MONTI, "El acceso a las actuaciones administrativas. La vista en el procedimiento administrativo", ob. cit.

(14) El art. 76 del RLNPA fue objeto de numerosas modificaciones. La redacción original prescribía: "Si a los efectos de articular un recurso administrativo, la parte interesada necesitare tomar vista de las actuaciones, quedará suspendido el plazo para recurrir durante el tiempo que se le conceda al efecto, en base a lo dispuesto por el art. 1º, inc. e), aparts. 4º y 5º, de la Ley de Procedimientos Administrativos". Con posterioridad por el dec. 3700/1977 se agregó como segundo párrafo el siguiente: "La mera presentación de un pedido de vista, suspende el curso de los plazos, sin perjuicio de la suspensión que cause el otorgamiento de la vista". A su vez, por el dec. 1883/1991 se incorporó como tercer párrafo el que se transcribe: "En igual forma a lo estipulado en el párrafo anterior suspenderán los plazos previstos en el art. 25 de la Ley de Procedimientos Administrativos". Finalmente, en virtud de las modificaciones introducidas por la ley 27.742 a la ley 19.549, mediante el dec. 695/2024 se sustituyó el tercer párrafo del art. 76 del RLNPA por el siguiente: "En igual forma a lo establecido en el párrafo anterior se suspenderán los plazos previstos en los arts. 25 y 25 bis de la Ley de Procedimientos Administrativos.

(15) La interposición del reclamo administrativo previo (arts. 30 a 31 de la LNPA), como del reclamo administrativo impropio (art. 24, inc. a, de la LNPA) no está sujeta a plazo de caducidad alguno, por lo que es incorrecta la mención a los reclamos que se realiza en el art. 1 bis, inc. b, apart. (vii) de la LNPA. En tales casos, no hay plazo que puede ser suspendido por un pedido de vista.

(16) Si la Administración Pública concede la vista el plazo pertinente continuará suspendido por el plazo de 10 días (art. 1, inc. e, apart. 4, LNPA), dentro del cual el interesado podrá tomar la vista de las actuaciones, vencido el

cual se reiniciará el curso del plazo para recurrir o accionar judicialmente.

(17) Cabe señalar que, según lo dispone el art. 1 bis, inc. g, apart. (i) de la LNPA reformada por la ley 27.742, la interposición de reclamos o recursos administrativos interrumpe el curso de todos los plazos legales y reglamentarios aplicables, inclusive los relativos a la caducidad y prescripción, "hasta que adquieran firmeza en sede administrativa, según corresponda: (a) el acto administrativo que ponga fin a la cuestión; (b) el acto administrativo que declare la caducidad del procedimiento administrativo; o (c) el acto administrativo que haga lugar al pedido de desistimiento del procedimiento o del derecho".

(18) Conf. BONEL TOZZI, Sofia L., "La vista en el procedimiento administrativo, a la luz de la ley 27.742", RDA 2024-155, 220.

(19) Lo dispuesto en el art. 1 bis, inc. 9), apart. (vii) de la LNPA coincide con la opinión de la Procuración del Tesoro de la Nación expuesta en el dictamen emitido el 26 de octubre de 2017 en el expediente IF-2017-25612877-APN-PTN, con relación a lo establecido en el art. 76 del RLNPA vigente con anterioridad a la reforma y cuyo texto en este punto no ha sido alterado. Como ya se señaló, allí se establece que el pedido de vista produce la suspensión de los plazos para recurrir en sede administrativa y el previsto en el art. 25 de la ley 19.549 para iniciar la demanda contencioso-administrativa. En el dictamen citado el organismo asesor abandonó su antigua opinión que postulaba que, en virtud del texto del art. 1º inc. e) apart. 9 de la ley 19.549, en el marco de la ley nacional de procedimiento administrativo y su decreto reglamentario, suspensión e interrupción tenían el mismo significado jurídico, y consideró que "por el art. 76 del RLNPA el plazo no se interrumpe, y renace desde el inicio una vez finalizado el período de vista otorgado, sino que se suspende y se reanuda, contabilizando los días previos a su suspensión, tras el vencimiento del término de la concesión". Dado que con la reforma efectuada por la ley 27.742 se suprimió el art. 1º inc. e) apart. 9 de la ley 19.549, en la actualidad no puede sostenerse que no median diferencias entre interrupción y suspensión en el marco de dicha normativa.

(20) La norma dispone, asimismo, como es lógico, que se deberá notificar al peticionante el otorgamiento de la vista.

(21) La redacción anterior a la reforma efectuada por el dec. 695/2024 de este inciso decía: "2. El otorgamiento de vista con suspensión de plazo de las actuaciones por medios electrónicos requerirá petición expresa del interesado o apoderado por escrito".

(22) Conf. CS, Fallos 318:1707; "Barrose"; 322:1318, "Tantucci"; 337:149, "Club Ferrocarril Oeste Asociación Civil", entre otros.

(23) Como explica Sanguinetti con la reforma hecha por la Ley de Bases al art. 76 del RLNPA "se ha despejado también las dudas que podían suscitarse en relación con el efecto suspensivo de la solicitud y toma de vista de un expediente en lo que respecta a los plazos para interponer los recursos directos previstos en leyes especiales. Al respecto, cabe destacar que el art. 76 del dec. 1759/1972 disponía que el efecto suspensivo de la vista era aplicable a los plazos previstos en el art. 25 de LNPA, razón por la cual resultaba claro que quedaba alcanzado el plazo general de 30 días que preveía dicha norma para la interposición de los recursos directos, pero podía resultar discutible si también quedaban alcanzados los plazos específicos previstos en las numerosísimas leyes especiales vigentes. A la luz de lo establecido en el nuevo art. 1 bis de la LNPA, incorporado por la Ley de Bases, es ahora indudable que el efecto suspensivo de la solicitud y toma de vista es aplicable en lo que respecta al cómputo del plazo de interposición de cualquier recurso directo, en tanto la norma dispone que "la solicitud de vista de las actuaciones producirá la suspensión de todos los plazos para... promover acciones o recursos judiciales, salvo los de prescripción, desde el momento en que se presente la solicitud, y se extenderá por todo el plazo fijado para tomar la vista, el cual en ningún caso podrá ser inferior a diez [10] días" (SANGUINETTI, Juan Carlos, "La regulación de los recursos directos en la 'Ley de Bases'", RDA 2024-155, 124).

(24) Recuerda Escola que, esta modificación se efectuó a fin de "aclarar una situación que había generado discusión, sobre todo en la práctica diaria de la administración, es decir, la referente a si el pedido de vista suspende de por si el cómputo de los plazos, o si este se produce solamente durante el tiempo y a partir del otorgamiento de la vista". Y, seguidamente, concluye: "La cuestión ha quedado ahora suficientemente aclarada, en un sentido que —como correspondía— es favorable al mejor derecho de los administrados y a su defensa" (ESCOLA, Héctor, Jorge, "Tratado general de procedimiento administrativo", Depalma, Buenos Aires, 1981, p. 486: En igual sentido explica Hutchinson: "Con la modificación que el dec. 3700/1977 introdujo al artículo que

comento, la mera presentación de un pedido de vista suspende el curso de los plazos hasta el momento en que se conceda o deniegue aquella, pues aunque no sea otorgada, igual el pedido de vista suspende el plazo, aun en el caso de que él no sea más que un intento por lograr encubiertamente una prórroga de aquel, mediante un innecesario pedido de vista si el particular tuvo y tiene un acceso irrestricto a las actuaciones, o aunque se repitieran dichos pedidos con el fin de obstaculizar el trámite. Estas conductas merecerán la condigna sanción (art. 6º, RLNPA), pero no impiden, al menos como principio, la suspensión de los plazos". (HUTCHINSON, Tomás, "Régimen de procedimientos administrativos. Ley 19.549", Astrea, Buenos Aires, 2017, 10ª ed. p. 427; ver: ABERASTURY, Pedro y CILURZO, María Rosa, "Curso de procedimiento administrativo", Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2022, p. 180).