

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

Necesidad de dotar al silencio administrativo de su verdadero significado²

Resumen ejecutivo

Este trabajo propone la modificación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, que regula los reclamos de los particulares contra el Estado Nacional. Se establece una normativa más acorde a los efectos usuales del silencio administrativo, disponiendo que transcurridos los 45 días desde que se presenta un pronto despacho, sin que hubiese respuesta, el particular puede iniciar el reclamo judicial en cualquier momento, sustituyendo un breve plazo de caducidad por el extenso plazo de prescripción de la acción.

I) Introducción

En el presente trabajo se propone modificar el artículo 31 de la Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos (LPA) referido a los plazos con que cuenta el ciudadano para obtener el pronunciamiento de la administración ante un reclamo previo y para iniciar la demanda judicial que correspondiere.

Cuándo un particular realiza un reclamo al Estado, éste tiene 90 días hábiles para pronunciarse. Vencido ese plazo, se puede requerir un “pronto despacho”, y el Estado tiene 45 días hábiles más para pronunciarse.

La redacción actual de la ley establece que vencidos esos 45 días sin que hubiese respuesta por parte del Estado, es decir cuando mediase el llamado “silencio administrativo”, el particular tiene que iniciar su reclamo judicial en el transcurso de los próximos 30 días hábiles judiciales. En

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

² Trabajo publicado en el mes de febrero de 2015.

caso de no hacerlo, se produce la caducidad de la acción y se pierde el derecho a realizar el reclamo judicial correspondiente. Ello afecta esencialmente al ciudadano común, que desconoce estos plazos perentorios y rara vez da seguimiento a sus reclamos con la precisión y atención profesional que por el contrario usualmente tiene una gran empresa.

Entendemos pues que esta situación debe ser modificada para darle seguridad jurídica al contribuyente. Para ello proponemos que una vez transcurridos los 45 días desde que se hubiese presentado el pedido de pronto despacho ante la autoridad administrativa, y de no mediar respuesta por parte de esta, el particular pueda iniciar el reclamo judicial en cualquier momento hasta que opere la prescripción de la acción. De este modo el ciudadano pasaría de tener 30 días para asesorarse e iniciar su acción judicial contra el Estado, a tener varios años para tomar la decisión de hacerlo.

II) El silencio administrativo en la legislación nacional vigente

La redacción actual del artículo 31 de la LPA resulta criticable en cuanto obliga al particular a accionar judicialmente ante ciertos casos de silencio administrativo, dentro de los plazos de caducidad regulados por el artículo 25 de la LPA toda vez que, con esa disposición, se dispensa a los órganos de la administración de su obligación de ejercer la competencia que le atribuyen las normas, y se impone al particular una carga originada, precisamente, en el incumplimiento de un deber del Estado³. El error parte de considerar al silencio de la administración como un acto tácito y no como un simple hecho jurídico o ficción legal. De esa manera se igualan sus consecuencias procesales a las inherentes a los actos expresos. Esta concepción fue criticada por la doctrina, que le ha atribuido efectos disvaliosos en el ámbito contencioso-administrativo. La génesis de este problema hay que buscarla en la reforma introducida a la LPA por la Ley 25.344 de emergencia económico financiera. Dicha reforma incorporó dentro del artículo 31 de la LPA la novedad de que el administrado no pudiese ser dispensado de la observancia del plazo de caducidad, como sucedía con anterioridad a la reforma citada.

³Julio Rodolfo Comadira, *“El acto administrativo: en la ley nacional de procedimientos administrativos”*, Buenos Aires, 2009, Pág. 54 y 55.

III) Necesidad de un cambio en la norma vigente

Entendemos, siguiendo la posición que al respecto ha adoptado el Dr. Julio Rodolfo Comadira, que el acto tácito solo puede generarse a partir de un acto expreso y como derivación implícita de efectos contenidos virtualmente en él. Es decir que la manifestación de voluntad tacita es un elemento implícitamente contenido en el acto expreso.

En su obra “El acto administrativo: en la ley nacional de procedimientos administrativos”, el citado doctrinario define al acto administrativo como *“una declaración emitida por un órgano estatal, o un ente público no estatal, en ejercicio de función administrativa, bajo un régimen exorbitante, productora de efectos jurídicos directos e individuales respecto de terceros”*⁴. Mientras que, de acuerdo con la LPA, son elementos esenciales del acto administrativo los siguientes: la competencia, la causa, el objeto, los procedimientos, la motivación y la finalidad⁵.

Existe coincidencia en la doctrina respecto de la irrelevancia del silencio en sí mismo para poseer significación jurídica alguna y de la necesidad, en consecuencia, de que para que aquel pueda ser interpretado en algún sentido (positivo, negativo o, eventualmente, hecho presupuesto procesal de la demanda), exista una norma que en forma expresa y concreta le impute un cierto efecto jurídico⁶.

Al decir del Dr. Julio Rodolfo Comadira, *“la posibilidad de interpretar el silencio de la administración en algún sentido, depende de la existencia concreta de un prescripción normativa que aprehenda a dicho silencio como dato presuntamente indicativo de la voluntad administrativa”*⁷.

La LPA, en su artículo 10, primer párrafo, establece el principio general de que el silencio administrativo será interpretado de manera negativa. Por su lado, se le dota de sentido positivo, a modo de excepción, en el segundo párrafo del mismo artículo, cuando medie una disposición expresa que así lo establezca.

El establecimiento de esta presunción legislativa tiende a evitar la situación de verdadera indefensión en que se encontrarían los particulares frente al silencio de la administración, mitigando

⁴Op. Cit., Pág. 5.

⁵ Artículo 7 de la ley 19.549.

⁶ Op. Cit., Pág. 55.

⁷ Op. Cit., Pág. 55.

la incertidumbre en las relaciones jurídicas entre aquellos y esta y los consiguientes perjuicios de los derechos subjetivos e intereses legítimos. Pero también fue establecido en interés de la propia administración, en la medida en que el silencio significa un vicio en el procedimiento y una frustración a la ejecutoriedad unilateral y oficiosa que debe caracterizarla.

La Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal sostuvo en la causa “Maciel”⁸ que la disposición comentada al acordarle al silencio de la administración un sentido concreto, establece una facultad del particular y no un derecho de aquella, y que en ningún caso la denegación presunta excluye el deber de pronunciarse, es decir, de dictar una resolución expresa debidamente fundada. El derecho de los administrados a obtener una decisión fundada, que surge del artículo 1º inciso f) de la LPA, se vería vulnerado si se le diera al silencio de la administración el carácter de una prerrogativa en la que pudiera ampararse para soslayar dicho deber⁹.

Entonces, como afirma el Dr. Guillermo Muñoz, *“tratándose de una facultad, no de una carga, del simple hecho de que decida esperar que la administración resuelva...jamás puede derivar perjuicio alguno para el administrado”*¹⁰.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, aunque en referencia a ordenamientos jurídicos provinciales, ha entendido que padece de injustificado rigor formal la decisión jurisdiccional que declara operado el plazo de caducidad judicial frente al silencio de la administración. Agregando además que dicha interpretación de las normas se opone al principio *in dubio pro actione*. El alto tribunal considera al respecto que con ese tipo de decisiones se premia la actitud negligente de la administración, a la vez que se hace jugar en contra del particular la figura del silencio administrativo instituida en su favor¹¹.

IV) Conclusiones

El silencio administrativo es un simple hecho jurídico o ficción legal instituida en favor del administrado. Por ello corresponde excluir el supuesto del silencio de la administración frente a los reclamos previos a la demanda judicial de entre las consecuencias procesales inherentes a los actos

⁸ C.N.C.A.F., Sala II, 20/06/96, “Maciel”.

⁹ Op. Cit., Pág. 56.

¹⁰ Op. Cit., Pág. 57.

¹¹ Op. Cit., Pág. 58.

expresos y, por lo tanto, dispensar al particular de la observancia del plazo de caducidad establecido en el artículo 25 de la LPA.

La remisión del artículo 31 de la LPA al plazo de caducidad establecido en el artículo 25 de la misma ley rompe además con la coherencia que debe guardar toda norma jurídica.

Esta caducidad, como todo el título IV de la LPA, responde a los principios aplicables al proceso contencioso administrativo y no a los propios del procedimiento administrativo, donde, en principio, no rige la regla de la preclusión procesal. El plazo perentorio establecido en el artículo 25 de la LPA tiene como finalidad otorgar seguridad jurídica y asegurar un ordenado desenvolvimiento procesal.

En definitiva, la presente propuesta legislativa plantea la necesidad de establecer para la vía reclamatoria la misma solución otorgada por el artículo 26 de la LPA para la vía impugnatoria o recursiva. Es decir, la inaplicabilidad de los plazos de caducidad en el caso de silencio de la administración, sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción.

V) Texto normativo propuesto

Artículo 1º.- Modifíquese el artículo 31 de la Ley 19.549, el que quedara redactado de la siguiente manera:

"Artículo 31. - El pronunciamiento acerca del reclamo deberá efectuarse dentro de los noventa (90) días de formulado. Vencido ese plazo, el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros cuarenta y cinco (45) días, podrá aquél iniciar la demanda en cualquier momento, sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción. El Poder Ejecutivo, a requerimiento del organismo interviniente, por razones de complejidad o emergencia pública, podrá ampliar fundadamente los plazos indicados, se encuentren o no en curso, hasta un máximo de ciento veinte (120) y sesenta (60) días respectivamente.

La denegatoria expresa del reclamo no podrá ser recurrida en sede administrativa.

Los jueces no podrán dar curso a las demandas mencionadas en los artículos 23, 24 y 30 sin comprobar de oficio en forma previa el cumplimiento de los recaudos establecidos en esos artículos y los plazos previstos en el artículo 25, cuando correspondiere, y en el presente."

Artículo 2º.- Comuníquese...

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4º depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina