

LA SUPRESIÓN DE LA FIGURA DEL PRONTO DESPACHO EN LA RECONFIGURACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA LEY NACIONAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO¹

Marcos Grandal²

Camila Kusnier

SUMÁRIO. I Introducción. II La figura del pronto despacho y el instituto del silencio negativo previo a su modificación por la Ley 27.742. III Las modificaciones introducidas a la figura del pronto despacho y el instituto del silencio negativo por la Ley 27.742. Incorporación del silencio positivo. III.a La Incorporación del Silencio Administrativo Positivo. III.b La Supresión del Pronto Despacho como Condición para la Configuración del silencio Denegatorio Previsto en el Artículo 10 de la LNPA. III.c La supresión del pronto despacho para la configuración del silencio en el reclamo administrativo previo. IV Consideraciones sobre el nuevo paradigma del instituto del pronto despacho en el reclamo administrativo previo. V Reflexiones finales. Referencias.

¹ **Como citar este artículo científico.** GRANDAL, Marcos; KUSNIER, Camila. La supresión de la figura del pronto despacho en la reconfiguración del silencio administrativo en la ley nacional de procedimiento administrativo. In: **Revista Amagis Jurídica**, Ed. Associação dos Magistrados Mineiros, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, p. 227-245, set.-dez. 2025.

² Profesor (UBA - UADE - ISSP). Maestrando en Derecho LL.M (UA) y en Derecho Administrativo y Administración Pública (UBA). Abogado. Correo electrónico: grandalmarcos@hotmail.com

I INTRODUCCIÓN

No admite controversia, en el estadio actual del Derecho Administrativo, que todo ciudadano, al promover el inicio de un procedimiento administrativo, ostenta—por imperio del ordenamiento legal, constitucional y convencional— el derecho a obtener por parte del órgano u ente administrativo un pronunciamiento expreso, motivado y emitido en plazo razonable. En efecto, el cumplimiento de esta innegable obligación de la Administración emana, en el orden interno, de lo consagrado en los artículos 14 de la Constitución Nacional y, en lo que a nuestra materia respecta, de lo normado en el artículo 3 de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo (en adelante, LNPA) el cual consagra el principio de competencia que constituye el deber legal de obrar; mandato que se ve, a su vez, robustecido por las modificaciones introducidas en el art. 1º *bis* del mismo cuerpo legal³

En rigor de verdad, esta obligación estatal de resolver no solo encuentra basamento en el propio texto de la Constitución, sino también en diversos instrumentos internacionales con igual jerarquía normativa⁴, en virtud de lo establecido en el artículo 75, inciso 22 de nuestra Ley Fundamental.

En palabras de Cassagne (2009, p. 267), el deber de resolver es un verdadero principio general del derecho que no se circunscribe a los jueces, sino que se extiende a toda la Administración frente a las peticiones de los ciudadanos.

³ Cabe remitirse, en este sentido, al inciso a) del artículo 1º *bis* de la LNPA, que consagra el principio de *tutela administrativa efectiva*, el cual comprende, entre otros extremos, en su apartado (iii), el derecho del administrado a obtener una decisión fundada; en el apartado (iv), el derecho a que los procedimientos administrativos se desarrollen y concluyan en un plazo razonable; y, asimismo, al inciso g), apartado (i), que impone carácter obligatorio a los plazos del procedimiento administrativo, tanto para los particulares como para la propia Administración.

⁴ v. Artículo 8 inciso 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 2º, inciso 3º, y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

No obstante tales mandatos, si nos proponemos a observar el funcionamiento de la Administración Pública, la realidad nos revela que su obrar administrativo se caracteriza, en no pocas ocasiones, por una morosidad burocrática que desnaturaliza los fines propios de la función administrativa, colocando al administrado en una situación de clara y palmaria indefensión.

Fue así como, con el propósito de evitar el menoscabo de los derechos de los administrados, el legislador ha consagrado la figura del silencio administrativo. Este instituto se erige con el propósito de garantizar una solución frente a la ambigüedad o inactividad de la autoridad administrativa para emitir una respuesta o realizar un acto que la ley exige. En esencia, el silencio administrativo es, por lo tanto, el instrumento jurídico cuyo objeto consiste en salvaguardar y paliar la situación de indefensión que deriva de la pasividad o ambigüedad de la Administración Pública.

En este contexto –y en lo que aquí particularmente interesa–, la reforma introducida a la LNPA por conducto de la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos – Ley 27.742 – y por el Decreto Reglamentario N.º 695/2024 al Reglamento de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (Decreto N.º 1.759/72, en adelante, RLNPA) ha incidido de forma directa en la regulación del instituto del silencio administrativo, modificando los requisitos necesarios para su configuración.

Es por ello que el presente trabajo tendrá como objetivo abocarse al examen de las modificaciones introducidas en los artículos 10 y 31 de la LNPA, con particular detenimiento y atención en la supresión y/o declaración de su carácter facultativo –según sea el caso– de la exigencia de interposición del pronto despacho como presupuesto *sine qua non* para la configuración del denominado silencio negativo.

II LA FIGURA DEL PRONTO DESPACHO Y EL INSTITUTO DEL SILENCIO NEGATIVO PREVIO A SU MODIFICACIÓN POR LA LEY 27.742

Previo a la reforma introducida a la LNPA, la normativa federal consagraba como regla general –la cual hoy fecha se mantiene– que el silencio o ambigüedad de la Administración, frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretará como denegatorio y, solo excepcionalmente, mediando disposición expresa, podrá acordarse al silencio un sentido positivo.

En ese sentido, el artículo 10 de la LNPA establecía con suma claridad que

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 dicha resolución, se considerará que hay silencio de la Administración (se eliminaron las mayúsculas para una mejor lectura).

Del articulado de referencia podemos extraer, asimismo, la exigencia normativa conforme a la cual para que se tenga por configurado el silencio establecido en el artículo 10 de la LNPA era necesaria la participación activa del ciudadano, quien debía interponer, luego de transcurridos sesenta (60) días –o el plazo especial aplicable– un pronto despacho y sólo en caso de que transcurrieran otros treinta (30) días sin que mediara pronunciamiento expreso, se consideraba configurado el silencio denegatorio de la Administración.

De lo anterior se desprende que la interposición del pronto despacho se trata de una facultad del ciudadano –y no una carga en sentido estricto–, por cuanto no podía derivarse perjuicio

alguno si optaba por no interponerlo y decidía, en cambio, esperar el pronunciamiento de la Administración, sin perjuicio de que, en tal hipótesis, no se configuraría el silencio y quedaría sometido a la incertidumbre, el arbitrio y la discrecionalidad del tiempo administrativo (Muñoz, 1982, p. 77).

Sobre este punto, parte de la doctrina ha sido particularmente crítica respecto de la obligatoriedad de la interposición del pronto despacho como requisito configurativo del silencio, en tanto ha sostenido que dicho procedimiento resulta excesivamente dilatorio y complejo, y que en modo alguno contribuye a la vigencia efectiva del principio de legalidad ni a la adecuada tutela de los derechos de los administrados (Cassagne, 2021, p. 647-649).

Por otro lado, en lo que respecta a la *vía recursiva* regulada en los artículos 23 y 24 de la LNPA, la regla general –que, vale adelantar, tras la reforma se mantiene vigente– dispone que el silencio negativo se configura de manera automática luego de transcurrido el plazo de treinta (30) días establecido, según corresponda, en los artículos 87, 91, 94 y 98 del RLNPA, sin la necesidad de la interposición de pronto despacho.⁵

Sin perjuicio de ello, y aun cuando la normativa federal no lo contemplaba de modo expreso, lo cierto es que, vencido dicho plazo, si el ciudadano optaba por intentar resolver la controversia en sede administrativa, podía igualmente interponer el pronto despacho, o bien, alternativamente, promover directamente la acción judicial correspondiente, sin que en tal hipótesis resultara exigible la aplicación del –entonces– plazo de caducidad de noventa (90) días hábiles judiciales previsto en el artículo 25 de la LNPA, toda vez que dicho plazo –que constituye una verdadera carga procesal en cabeza del administrado– se encuentra, en principio, reservado para los supuestos en que medie una resolución expresa dictada por la Administración (Cassagne, 2010, p. 4).

⁵ En relación con ello, la Procuración del Tesoro de la Nación ha dicho que, en la vía recursiva, el silencio administrativo, se configura automáticamente (v. dictamen PTN 306:194 *bis*).

Vale recordar, en este punto que sin perjuicio se haya configurado el silencio negativo, ello no obsta a que, en caso de que el administrado considere necesaria la emisión de un pronunciamiento expreso por parte de la Administración, puede acudir a la vía judicial mediante la acción de amparo por mora –prevista en el artículo 28 de la LNPA– a fin de solicitar al juez que compela a la autoridad administrativa competente a dictar el acto que corresponda.

Por último, en lo que respecta a la *vía reclamatoria* contemplada en los artículos 30 y ss. de la LNPA, menester es advertir –como punto de partida necesario– que el régimen vigente con anterioridad a la reforma operada por la denominada “Ley Bases” se encontraba delineado por la –tan controvertida y resistida– Ley 25.344.

En efecto, dicha modificación incorporó una alteración sustancial al régimen originario de la LNPA, al establecer –en una clara orientación restrictiva del acceso jurisdiccional del administrado– que el silencio negativo debía sujetarse, no ya al plazo de prescripción, sino a los términos perentorios previstos en el artículo 25 de la referida ley.

Así lo disponía el artículo 31, en su redacción reformada, al prescribir que, “vencido ese plazo, el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros cuarenta y cinco (45) días, podrá aquél iniciar la demanda, la que deberá ser interpuesta en los plazos perentorios y bajos los efectos previstos en el artículo 25, sin perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción”.

En rigor de verdad, esta modificación importaba una severa restricción al derecho de acción, en tanto el instituto del silencio –originariamente concebido como una garantía sustitutiva frente a la inacción estatal– pasaba a operar, de modo paradójico, en perjuicio del particular, al imponer un plazo de caducidad para la promoción de la demanda, aún cuando la Administración no se hubiera pronunciado en el plazo legal establecido.

No obstante ello, la controvertida previsión encontró solución en el célebre fallo “*Biosystems*”⁶ en donde la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal declaró su inconstitucionalidad y, *a posteriori*, fue objeto de una interpretación singular por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con remisión al dictamen de la Procuración Fiscal de la Nación –Dra. Laura Monti–, sin acudir a la declaración de inconstitucionalidad, ya que consideró que la instancia judicial debía ser habilitada⁷

Tal como lo ha señalado autorizada doctrina, la aplicación del plazo de caducidad ante la omisión de la Administración de resolver el reclamo desnaturaliza la finalidad de la figura del silencio, cuya finalidad no es otra que la de permitir al administrado la iniciación del proceso judicial sobre la base de una ficción de rechazo establecida por el legislador, liberándolo, de ese modo, de tener que seguir esperando un pronunciamiento expreso que demora más de lo debido (De la Riva; Perrino, 2014, p. 2).

A nuestro juicio, resulta jurídicamente insostenible que la inacción de la Administración –ya violatoria del deber de emitir un pronunciamiento expreso y fundado en plazo razonable– pueda operar como presupuesto para cercenar el derecho del administrado a la revisión judicial.

Conforme lo hasta aquí expuesto, cabe concluir que, bajo el régimen precedente de la LNPA, la configuración del silencio negativo en los términos del artículo 10 como en el marco del reclamo administrativo previo regulado en los artículos 30 y ss. de

⁶ CSJN Fallos: 346:921, “*Biosystems S.A. c/ EN - M.º Salud - Hospital Posadas s/ contrato administrativo*”, sentencia del 11/02/2014.

⁷ En este punto, compartimos las tan acertadas reflexiones del Dr. Julio C. Durand, quien disiente con la solución adoptada por la CSJN, no porque sus efectos sean negativos sino por la imposibilidad de interpretar la norma en el sentido propuesto frente a la claridad de su texto (que, a su juicio, debió conducir a la declaración de su inconstitucionalidad). En este sentido el Dr. Durand explica que el art. 31 de la LNPA es suficientemente explícito al disponer la aplicación del plazo de caducidad del art. 25, LNPA al caso del silencio denegatorio del reclamo administrativo previo, y que tal solución resulta inconstitucional, tal como había sido declarada por la Sala III de la Cámara Contencioso Administrativo Federal (ampliar en DURAND, 2014, p. 400).

la LNPA, el legislador requería, como requisito *sine qua non*, la interposición del pronto despacho por parte del ciudadano, una vez vencido el plazo previsto para que la Administración se expidiera (sesenta (60) días en el primer caso, noventa en el segundo), seguido de un nuevo término de treinta (30) o cuarenta y cinco (45) días, respectivamente, tras el cual se configuraba el silencio. En cambio, en lo que respecta al régimen recursivo previsto en los artículos 23 y 24 de la LNPA –complementado por lo dispuesto en los artículos 87, 91, 94 y 98 del RLNPA–, la solución era diferente toda vez que el pronto despacho no se requería como condición necesaria para la configuración del silencio negativo, el cual operaba de pleno derecho vencido el término de treinta (30) días fijado reglamentariamente.

Sobre dicha base, en los apartados siguientes intentaremos brindarles un análisis de las modificaciones introducidas por la Ley 27.742 en los artículos 10 y 31 de la LNPA.

III LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS A LA FIGURA DEL PRONTO DESPACHO Y EL INSTITUTO DEL SILENCIO NEGATIVO POR LA LEY 27.742. INCORPORACIÓN DEL SILENCIO POSITIVO

Como es sabido, el impulso reformador de la Ley 27.742 no ha dejado exento de cambios a la figura del pronto despacho y el instituto del silencio administrativo. En rigor, la reforma introducida a la LNPA –inscripta en una lógica de transformación y desburocratización del procedimiento administrativo federal– ha operado relevantes modificaciones sobre los postulados de los artículos 10 y 31 de la LNPA, alterando sustancialmente los presupuestos que regían hasta entonces para tener por configurado el silencio administrativo y, en consecuencia, considerar agotada la vía administrativa.

En este acápite, habremos de delimitar nuestro análisis a tres modificaciones que, a nuestro juicio, revisten de singular relevancia:

- a) la incorporación del silencio administrativo positivo;
- b) la supresión del requisito de interposición del pronto despacho como condición *sine qua non* para la configuración del silencio denegatorio previsto en el artículo 10 de la LNPA; y
- c) la eliminación de pronto despacho en el marco del reclamo administrativo previo regulado por el artículo 30 y siguientes de la misma ley.

III.a LA INCORPORACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO

Si bien excede el objeto del presente trabajo, es menester aclarar que, en el marco del rediseño del instituto del silencio administrativo, una de las innovaciones más relevantes introducidas por la Ley 27.742 es la atribución de efecto positivo o estimatorio a la inactividad formal de la Administración ante pedidos de autorizaciones administrativas para llevar a cabo alguna “conducta o acto” en ejercicio de facultades regladas presentadas por ciudadanos y no excluida del ámbito del silencio positivo por el mismo art. 10 de la LNPA o su reglamentación.

En ese sentido, en lo atinente al instituto del silencio administrativo, el plexo normativo vigente ha quedado estructurado bajo dos grandes vertientes. Por un lado, subsiste—aún como principio rector y de aplicación ordinaria— la configuración del silencio en su modalidad negativa, en virtud de la cual, una vez fenecidos los plazos establecidos sin que la Administración se interpreta dicha omisión como una denegatoria tácita de la solicitud.

Tal solución se desprende con claridad del inciso a) del art. 10 de la LNPA el cual establece que el silencio “cuando se tratare de pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativa” y que “solo mediando disposición expresa podrá conferirse al silencio sentido positivo”.

Por otro lado –y como novedad introducida por la reforma– se ha incorporado el silencio administrativo positivo en aquellos casos en los que los administrados han solicitado realizar una determinada conducta o acto en el marco del ejercicio de una facultad reglada de la administración. Ergo, al vencerse el plazo para la resolución y sin que la administración haya emitido pronunciamiento alguno, el silencio se interpretará de manera positiva, exceptuando los supuestos expresamente establecidos por ley.

De lo expuesto se colige que, a diferencia del silencio con sentido denegatorio –cuya principal función es habilitar el acceso a la instancia judicial–, el silencio positivo tiene como finalidad habilitar al particular a realizar aquello que fuera solicitado ante la administración y no fuere resuelto.

En palabras de García-Trevijano Garnica (1994, p. 23) “[...] el silencio positivo responde a la necesidad de dar agilidad administrativa a determinados sectores, evitando los perniciosos efectos que la desidia de la Administración puede tener sobre la operatividad de dicho sectores o ámbitos.”.

III.b LA SUPRESIÓN DEL PRONTO DESPACHO COMO CONDICIÓN PARA LA CONFIGURACIÓN DEL SILENCIO DENEGATORIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 10 DE LA LNPA

Por imperio de la reforma operada por la Ley de Bases, ha sido suprimida del artículo 10 de la LNPA, la exigencia de interposición del pedido de pronto despacho como condición necesaria para la configuración del silencio administrativo con efectos denegatorios. En efecto, basta el mero transcurso del plazo conferido a la Administración para expedirse –que, en defecto de previsión expresa, se establece en sesenta (60) días– para que el interesado pueda tener por configurado el silencio negativo y, en consecuencia, considerar agotada la instancia administrativa.

Lo expuesto se colige, expresamente del texto del artículo 10, inciso a), segundo párrafo, que dispone: “si las normas especiales no previeren un plazo determinado para el pronunciamiento, este no podrá exceder de sesenta [60] días. Vencido el plazo que corresponda, el interesado podrá dar por configurado el silencio de la Administración”.

Como consecuencia de esta modificación, el silencio negativo previsto en la primera parte del artículo 10 de la LNPA se configura de pleno derecho, sin requerir que el administrado denuncie la mora de la Administración mediante la interposición de un pedido de pronto despacho, ni que transcurra, ulteriormente, un segundo período de inactividad.

Conforme a lo hasta aquí desarrollado, entendemos que la supresión del requisito de interposición del pronto despacho comporta una reafirmación del principio de tutela administrativa efectiva precedentemente desarrollado, en tanto impone a la Administración una carga más rigurosa de resolver dentro del plazo legalmente establecido, sin condicionarla ya a la actuación impulsora del administrado.

Sin perjuicio de ello, si bien continúa vigente la facultad del administrado de acudir a la instancia judicial a través del amparo por mora –previsto en el artículo 28 de la Ley 19.549–, lo cierto es que la reforma opera como una disposición normativa que refuerza el deber de pronunciamiento expreso, motivado y en plazo, restringiendo así los márgenes de inactividad estatal. Es por ello que, a nuestro criterio, la eliminación del requisito de pronto despacho se traduce en un beneficio para el ciudadano, en la medida en que permite tener por agotada la vía administrativa en un lapso de tiempo más expedito y célere, ello al prescindir de una exigencia formal que, bajo el régimen anterior, dilataba el acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa.

III.c LA SUPRESIÓN DEL PRONTO DESPACHO PARA LA CONFIGURACIÓN DEL SILENCIO EN EL RECLAMO ADMINISTRATIVO PREVIO

Analizada la supresión del requisito de interposición de pronto despacho en el marco del silencio del artículo 10 de la LNPA, corresponde ahora dirigir nuestra atención a las modificaciones introducidas al régimen aplicable al reclamo administrativo previo tras la sanción de la Ley 27.742.

Previo a ello, a efectos de un correcto entendimiento, resulta oportuno destacar que en lo respecta a la *vía recursiva* –como hemos oportunamente señalado– la regla general se mantuvo sin modificaciones. En efecto, subsiste el principio de configuración automática del silencio administrativo una vez transcurrido el plazo reglamentario de treinta (30) días, conforme lo establecido en los artículos 87, 91, 94 y 98 del RLNPA, sin la necesidad de la interposición de pronto despacho.

Ahora bien, distinta ha sido la suerte de la *vía reclamatoria*, que sí ha sido objeto de sustanciales reformas. En tal sentido, si bien se ha mantenido incólume el plazo de noventa (90) días hábiles administrativos conferido a la autoridad competente para expedirse respecto del reclamo, el legislador ha adoptado una solución normativa diferenciada y sustancial en lo que concierne tanto al instituto del pronto despacho cuanto a los presupuestos necesarios para la configuración del silencio administrativo con efectos denegatorios.

En lo que aquí concierne, corresponde señalar que, vencido el plazo legal de noventa (90) días hábiles administrativos –plazo que, por disposición del nuevo artículo 31 de la LNPA, puede ser ampliado fundadamente por el Poder Ejecutivo Nacional, a requerimiento del organismo interviniente, hasta un máximo de ciento veinte (120) días, cuando medien razones de complejidad o de emergencia pública–, el administrado se encuentra facultado para requerir –si es que así lo desea– pronto despacho.

A partir de allí, si transcurrieren otros cuarenta y cinco (45) días –plazo también susceptible de ser extendido hasta sesenta

(60) días bajo las mismas condiciones antes referidas— sin que la autoridad administrativa se haya pronunciado, el interesado quedará habilitado para promover la acción contenciosa administrativa, la cual se establece —muy acertadamente— que podrá ser interpuesta en cualquier momento, sin perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción. En este aspecto, resulta manifiesto el apartamiento del régimen anterior, introduciendo una modificación de entidad que permite superar los inconvenientes derivados de la aplicación del sistema instaurado por la Ley 25.344, cuya implementación fue objeto de cuestionamiento en el precedente “Biosystems”.

En este nuevo esquema normativo, se consagra que, configurado el silencio por el mero vencimiento del término legal —o su prórroga— sin pronunciamiento, el interesado podrá promover la acción judicial correspondiente en cualquier momento, sin perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción. Se suprime, entonces, cualquier plazo perentorio o de caducidad y sólo habrá que observar el de prescripción.

En rigor de verdad, bajo el prisma de estas reformas, instar el pronto despacho en esta etapa no reviste ya de carácter obligatorio e ineludible sino, antes bien, de una facultad concedida en resguardo del administrado, a quien le asiste el derecho —y no la carga— de mantener viva la instancia administrativa.

Como bien analizaremos precedentemente, entendemos que, una vez vencido el término de noventa (90) días hábiles —o el plazo ampliado conforme la nueva redacción del artículo 31 de la LNPA— sin que se haya expedido resolución alguna, ha de reputarse configurado de pleno derecho el silencio administrativo con efectos denegatorios, encontrándose por ello agotada la vía administrativa. En otras palabras, el instituto del pronto despacho ya no es de carácter obligatorio para el administrativo, sino meramente facultativo y opcional, encontrándose el mismo disponible mas no impuesto como requisito *sine qua non* para la habilitación de la vía instancia contencioso administrativa.

IV CONSIDERACIONES SOBRE EL NUEVO PARADIGMA DEL INSTITUTO DEL PRONTO DESPACHO EN EL RECLAMO ADMINISTRATIVO PREVIO

A la luz de una interpretación literal del artículo 31 de la LNPA, cabe señalar que, con la incorporación del verbo “*podrá*” – introducido por la reforma de la Ley de Bases–, la interposición del pronto despacho, a los efectos de dar por agotada la vía administrativa, ha dejado de ostentar carácter de obligatorio para devenir en una facultad meramente facultativa del ciudadano.

Con los alcances de lo analizado precedentemente, entendemos que, la reconfiguración del instituto del pronto despacho como una facultad meramente facultativa del administrado habilita a este a optar entre dos vías o alternativas procedimentales distintas: por un lado, instar su interposición a efectos de exigir a la Administración un pronunciamiento expreso; o bien, prescindir de dicha interposición en virtud de que –según nuestro criterio y entendimiento– el silencio administrativo ya se encuentra configurado, lo que conlleva, sin más, al agotamiento de la vía administrativa y la consecuente habilitación de la instancia contencioso administrativa.

Cabe aquí remitirnos al texto de la norma, que reza: “[...] Vencido ese plazo, el interesado podrá requerir pronto despacho y, si transcurrieren otros cuarenta y cinco (45) días, podrá aquél iniciar la demanda [...]”.

Al respecto, como bien nos enseña Vincenti, hay que recordar que la inconsecuencia o la falta de previsión nunca se supone en el legislador y por esto se reconoce como principio inconcuso que la interpretación de las leyes debe hacerse siempre evitando darle un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras; y adoptando como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto (doctrina de Fallos: 319:3241; 321:2021 y 2453; 324:667; 329:21; 346:25; 347:1313, entre otros) (Vincenti, 2024, p. 399).

En consecuencia, bajo el prisma de dicho principio, entendemos que si el legislador sustituyó la previsión normativa de tipo imperativa por un verbo de carácter facultativo, lo hizo con plena conciencia de sus efectos. Consideramos que la mutación normativa no puede tildarse de inocua ni accidental; antes bien, debe reputarse expresión inequívoca de la voluntad de suprimir el carácter obligatorio del pronto despacho.

La modificación literal del texto demuestra una verdadera voluntad que en modo alguno puede reputarse fruto del descuido o de la inadvertencia. Antes bien, constituye una manifestación deliberada por flexibilizar los requisitos de acceso a la instancia jurisdiccional.

En esta inteligencia, entendemos que la norma –aunque ha conferido al pronto despacho carácter meramente facultativo–, en caso de interponerlo, obliga al particular a soportar la transcurencia de un nuevo plazo de cuarenta y cinco (45) días en espera de una respuesta de la Administración para dar por configurado el silencio negativo y el consecuente agotamiento de la vía administrativa.

Ello es así, en tanto la norma expresa “[...] y, si transcurrieren otros cuarenta y cinco días podrá aquél iniciar la demanda”. De esta cita literal se desprende que el legislador optó por una redacción que, de tal manera, los cuarenta y cinco días posteriores al pronto despacho sean una condición para que el particular pueda iniciar la demanda.

Desde nuestra modesta postura, no exenta de reparos, disentimos con el alcance conferido por el legislador al instituto del pronto despacho, en tanto su interposición –lejos de constituir un instituto eficaz para el administrado– deviene en una desventaja para quien opta por ejercerlo. Ello así, pues si el particular prescinde de dicha presentación, acaecidos los plazos establecidos por la normativa para la configuración del silencio negativo, se encuentra habilitado para promover la acción contencioso administrativo sin la obligatoriedad de someterse a la espera de un nuevo plazo de cuarenta y cinco (45) días.

En efecto, sostenemos que el silencio administrativo se configura con el mero vencimiento del plazo de noventa (90) días hábiles fijado por la norma –o el plazo ampliado–, sin que resulte menester la interposición del pronto despacho para su configuración. La presentación del pronto despacho, en caso de efectuarse, dará lugar a un nuevo cómputo del plazo de cuarenta y cinco (45) días –o el plazo ampliado–, vencido el cual y ante la falta de resolución por parte de la Administración se configurará nuevamente el silencio negativo. En otras palabras, el silencio se configura una primera vez, por el mero transcurso del plazo legal, y eventualmente una segunda vez si el administrado optara por requerir pronto despacho.⁸

Por otro lado, sostenemos que el pronto despacho debe y puede ser desistible por el particular, quien en caso de que desee desistir de la vía administrativa y presentar la demanda judicial, dado que su interposición, al ser facultativa, no elimina la configuración del silencio negativo transcurridos los noventa (90) días que establece el artículo 31 de la LNPA en su primera parte.

Esta lógica encuentra sólido respaldo en el criterio consagrado en el Decreto Reglamentario N.º 1.759/72 en lo que respecta al recurso de alzada interpuesto contra actos definitivos emanados de entes autárquicos. En efecto, dicho reglamento reconoce expresamente la facultad de desistimiento del administrado al establecer que “La elección de la vía judicial hará perder la administrativa; pero la interposición del recurso de alzada no impedirá desistirlo en cualquier estado a fin de promover la acción judicial, ni obstará a que se articule ésta una vez resuelto el recurso administrativo.” (v. artículo 95 del referido Decreto).

En esta línea, corresponde rememorar el criterio sostenido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la cual ha señalado con

⁸ Criterio distinto puede verse en Cassagne y Perrino (2024, p. 171); Balbín (2025, p. 629); Perrino (2024, p. 171), quienes sostienen que la reforma no ha suprimido la obligatoriedad del pronto despacho y que este continúa erigiéndose como un requisito para la configuración del silencio negativo, posición que –a nuestro juicio– desconoce el alcance gramatical que el legislador ha querido imprimirle a la reforma con la inclusión del término “podrá”.

claridad que el silencio debe favorecer al particular, y no es razonable que se premie la actitud negligente de la Administración haciendo jugar en contra del particular la figura del silencio administrativo (Fallos 316:2477).

En síntesis, por los motivos expuestos, celebramos que el nuevo régimen establecido por la reforma introducida por la Ley de Bases a LNPA ha suprimido la obligatoriedad del pronto despacho para la configuración del silencio negativo frente al reclamo administrativo previo, lo cual permite al particular la posibilidad de acudir de forma más expedita a los estrados judiciales, en estricta consonancia con los principios de celeridad, economía, sencillez, eficacia y eficiencia que rigen la actividad administrativa⁹.

Por último, y no por ello menos relevante, sostenemos que dicho instituto puede ser desistido por el administrado, en caso de que hubiera optado por su interposición.

V REFLEXIONES FINALES

Al abordar el presente estudio, nuestro propósito no ha sido otro que intentar proporcionarles un entendimiento más claro acerca de la supresión que el legislador ha querido y concebido en torno al instituto del pronto despacho en el marco de la LNPA, albergando la sincera esperanza de haberlo logrado.

En esa tesitura, no cabe sino reconocer que la reforma en cuestión, aunque no exenta de luces y sombras, se erigía como una necesidad impostergable. Ciertamente, el texto preexistente, con el devenir de los años, había quedado irremediabilmente desactualizado y obsoleto frente a la evolución de las legislaciones administrativas en otros ordenamientos jurídicos. Es por ello que celebramos la inequívoca y resoluta voluntad del legislador por actualizar la normativa, reafirmando así el compromiso con el imperio de la juridicidad y la tutela de quienes buscan amparo frente a la morosidad del obrar administrativo.

⁹ Cabe remitirse, en este punto, al inciso c) del artículo 1.º *bis* de la LNPA, que consagra los principios de celeridad, economía, sencillez, eficacia y eficiencia en los trámites.

Así, desde nuestra modesta posición, hemos intentado ofrecerles una postura diferente –aunque no por ello desprovista de la humildad y del respeto que la materia exige– en torno a algunos de los aspectos que esta reconfiguración normativa plantea, con la aspiración de contribuir, siquiera mínimamente, al debate de la academia.

Concluimos señalando que el esfuerzo vertido en este artículo está dedicado, con inmensa gratitud y profunda admiración al Dr. Fabián Canda, cuya generosa y desinteresada vocación por el derecho administrativo nos inspira a honrar esta disciplina. A él –y a todos los que mantienen viva la fe en que este derecho puede ser repensado, reformulado e incluso soñado– les dedicamos estas líneas, escritas al amparo de la convicción de que, sólo sobre los hombros de quienes nos precedieron, podemos intentar construir algo mejor.

REFERENCIAS

BALBÍN, Carlos. **Manual de derecho administrativo**. 6. ed., actual. y ampl. Buenos Aires: La Ley, 2025.

CASSAGNE, Ezequiel. **El control de la inactividad formal de la Administración**. Buenos Aires: La Ley, 2010.

CASSAGNE, Juan Carlos. **Curso de derecho administrativo**. t. II. 13. edición actualizada y ampliada. Buenos Aires: La Ley, 2021.

CASSAGNE, Juan Carlos. **Ley nacional de procedimientos administrativos**. Buenos Aires: La Ley, 2009.

CASSAGNE, Juan Carlos; PERRINO, Pablo Esteban. El acto administrativo en la ley de bases. En: **Revista Derecho Administrativo**, Buenos Aires, Ed. La Ley, Edición Especial Ley Bases, 2024.

DE LA RIVA, Ignacio; PERRINO, Pablo Esteban. La Corte

Suprema ratifica la inoperancia del plazo de caducidad ante el silencio administrativo frente al reclamo previo. En: **El Derecho - Revista de Derecho Administrativo**, Buenos Aires, Ed. El Derecho, n. 550, 2014.

DURAND, Julio C. **La Corte Suprema y el plazo para promover demanda contra el Estado en la llamada “vía reclamatoria”**. Buenos Aires: La Ley, 2014.

GARCÍA-TREJEVIANO GARNICA, Ernesto. **El silencio administrativo en la nueva ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común**. Madrid: Civitas, 1994.

MUÑOZ, Guillermo. **Silencio de la administración y plazos de caducidad**. Buenos Aires: Astrea, 1982.

PERRINO, Pablo Esteban. Principales reformas introducidas por la ley de bases al instituto del silencio administrativo. En: **Revista Derecho Administrativo**, Buenos Aires, Ed. La Ley, Edición Especial Ley Bases, 2024.

VINCENTI, Rogelio W. Reformas de la ley bases en materia de reclamo administrativo previo. En: Alonso Regueira, Enrique (Ed.). **Bases para la libertad en el derecho administrativo argentino**: tomo celeste. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2024.

Recebido em: 30-9-2025

Aprovado em: 12-11-2025