

# Novedades en materia de Derecho Administrativo y Reforma del Estado

Junio 2024

*El 28 de junio de 2024, el Congreso de la Nación aprobó el proyecto de ley denominado "Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos" (la "Ley"). Resta únicamente la promulgación o veto del Presidente de la Nación.*

## 1. Reorganización administrativa

A efectos de mejorar el funcionamiento del Estado, reducir el sobredimensionamiento de su estructura y asegurar un efectivo control de la Administración Pública nacional, en el Capítulo I ("Reorganización Administrativa") del Título II ("Reforma del Estado"), se faculta al Poder Ejecutivo nacional a disponer, en relación con los órganos u organismos de la administración central o descentralizada contemplados en el inciso a) del artículo 8° la Ley N° 24.156<sup>1</sup> que hayan sido creados por ley o norma con rango equivalente, con exclusión de las universidades nacionales, los órganos u organismos del Poder Judicial, Poder Legislativo, Ministerio Público y todos los entes que de ellos dependan, la modificación o eliminación de competencias, su reorganización, modificación, transformación de estructura jurídica, disolución total o parcial, fusión, escisión, o traspaso de competencias a las provincias o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previo acuerdo sobre la asignación de recursos.

**Lucas A. Piaggio | Socio**

T: +54 (11) 4872-1728

Mail: [lpaggio@nyc.com.ar](mailto:lpaggio@nyc.com.ar)

**Martín Rodríguez | Socio**

T: +54 (11) 4872-1631

Mail:

[morodriguez@nyc.com.ar](mailto:morodriguez@nyc.com.ar)

<sup>1</sup> Esto es, Administración Central, organismos descentralizados, instituciones de la Seguridad Social. Se exceptúan de la posibilidad de disolución el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud "Dr. Carlos G. Malbrán" (ANLIS); la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT); el Instituto de la Propiedad Industrial (INPI); el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA); Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM); la Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN), la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE); la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA); la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU); la Comisión Nacional de Valores (CNV); el Instituto Nacional Centro Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI); la Unidad de Información Financiera (UIF); el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); de Información Financiera (UIF); y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI); el Banco Nacional de Datos Genéticos (BNDG); la Administración de Parques Nacionales (APN); el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA); el Instituto Antártico Argentino (IAA); el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF); el Centro de Investigación Tecnológica de las Fuerzas Armadas (CITEFA); el Instituto Geográfico Nacional (IGN); el Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES); el Servicio de Hidrografía Nacional; el Servicio Meteorológico Nacional (SMN); el Instituto Nacional del Agua (INA); el Servicio Geológico-Minero Argentino (SEGEMAR); el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP); el Centro Nacional de Alto Rendimiento Deportivo (CENARD); la Superintendencia de Seguros de la Nación; la Superintendencia de Riesgos del Trabajo; y la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación.

Asimismo, se faculta al Poder Ejecutivo nacional a disponer, en relación con las empresas y sociedades contempladas en el inciso b) del artículo 8° la Ley N° 24.156<sup>2</sup>, la modificación o su reestructuración de su estructura jurídica, su fusión, escisión, reorganización, reconfiguración o transferencia a las provincias o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previo acuerdo que garantice la debida asignación de recursos.

También se autoriza al Poder Ejecutivo nacional a modificar, transformar, unificar, disolver o liquidar, con exclusión del Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas, creado por la Ley N° 25.565, los fondos fiduciarios públicos de conformidad con determinadas pautas, y las que surjan de sus normas de creación, instrumentos constitutivos u otra disposición aplicable.

Finalmente, se autoriza al Poder Ejecutivo nacional a intervenir, por el plazo de un año a computar desde la entrada en vigencia de la Ley, los organismos descentralizados, empresas y sociedades mencionadas en los incisos a) y b) del artículo 8 de la Ley N° 24.156, con determinadas excepciones (v.gr. universidades nacionales, órganos u organismos del Poder Judicial, Ministerio Público, ANMAT, CONICET, INTA, ANLIS, CO-NEAU, UIF).

## **2. Privatización de empresas públicas**

En su Capítulo II (“Privatización”) del Título II (“Reforma del Estado”), la ley declara sujetas a privatización en los términos y con los efectos de los capítulos II y III de la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado a: ENERGIA ARGENTINA S.A., a INTERCARGO SAU, AGUA Y SANEAMIENTOS ARGENTINOS S.A., BELGRANO CARGAS Y LOGÍSTICA S.A. y SOCIEDAD OPERADORA FERROVIARIA S.E (SOFSE) CORREDORES VIALES S.A.

Asimismo, se declaran, con precisiones específicas, sujetas a privatización a Nucleoelectrica Argentina Sociedad Anónima (NASA) y a Yacimientos Carboníferos Rio Turbio (YCRT).

Para llevar a cabo dichas privatizaciones, el Poder Ejecutivo nacional podrá considerar la transferencia a las Provincias de contratos que se encuentren en ejecución, y deberá cumplir con las prescripciones contenidas en la Ley N° 23.696 y la Ley bajo análisis. Dichos procesos de privatización deberán desarrollarse de conformidad con los principios de transparencia, competencia, máxima concurrencia, gobierno abierto, eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos, publicidad y difusión.

Si en el marco de un proceso de privatización se produjera la liquidación de empresas en las cuales el Estado nacional posea la totalidad de la participación societaria, deberán cumplirse una serie de pautas.

La Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones, creada por el artículo 14 de la Ley N° 23.696, intervendrá en las privatizaciones que se lleven adelante, y la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación actuarán en colaboración permanente con dicha Comisión.

---

<sup>2</sup> Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

En relación al proceso de privatización, se modifican los artículos 17, 18, 20, 22, 27 y 35; y se derogan los incisos 3, 4 y 5 del artículo 16 y los artículos 32 y 33 de la Ley N° 23.696.

En todos los procedimientos mencionados (reorganización, privatización), las sociedades u organismos involucrados, estarán exceptuados de cumplir con la Ley N° 11.687 ("Transmisión de establecimientos comerciales e industriales") y no les será exigible el monto de capital mínimo (actualmente, de \$ 30.000.000) indicado en el artículo 186 de la Ley 19.550 (T.O. 1984) y sus modificatorias.

Finalmente, se establecen los principios rectores que toda empresa u organismo con participación estatal total o mayoritaria deberá respetar: eficiencia, transparencia, integridad, generación de valor, roles diferenciados y controles eficientes.

### **3. Actualización a la Ley de Procedimiento Administrativo N° 19.549**

Por otro lado, bajo el Capítulo III se establecen modificaciones a la Ley de Procedimiento Administrativo. Entre las principales modificaciones se destacan:

- a. **Ámbito de aplicación:** Amplia el ámbito de aplicación al Poder Legislativo y Judicial cuando ejerzan función administrativa. Establece su aplicación supletoria a entes públicos no estatales y a procedimientos administrativos regidos por leyes especiales. Por el contrario, aclara que no se aplicará a todas aquellas otras sociedades y demás organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga, directa o indirectamente, participación total o mayoritaria, las que se regirán por el derecho privado.
- b. **Incorporación de principios y requisitos del procedimiento administrativo (art. 1° bis)**
  - Establece como principios fundamentales del procedimiento administrativo, la juridicidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la buena fe, la confianza legítima, la transparencia, la tutela administrativa efectiva, la simplificación administrativa y la buena administración.
  - Asimismo, se incorporan los siguientes requisitos de procedimiento:
    - **Mecanismos de participación ciudadana:** Establece que fuere exigible por norma de rango legal la realización de una audiencia pública, dicho procedimiento podrá ser complementado o sustituido por el mecanismo de consulta pública o el que resulte más idóneo, técnica o jurídicamente, para el logro de la mejor y más eficiente participación de los interesados y la adopción del acto de que se trate.
    - **Derecho a un plazo razonable:** Reconoce como principio que los procedimientos deben concluir en un plazo razonable y por decisión escrita y expresa.
    - **Celeridad, economía, sencillez, eficacia y eficiencia en los trámites. Gratuidad. Buena fe:** Establece que los trámites administrativos, incluyendo los recursos, reclamos y demás impugnaciones, serán **gratuitos**, sin perjuicio de la obligación de pagar los honorarios de letrados, representantes y peritos que proponga.

- **Eficiencia burocrática**, disponiendo que los interesados no estarán obligados a aportar documentos elaborados por la Administración centralizada o descentralizada si han dado su consentimiento para que estos sean consultados o recabados desde sus propias bases.
- **Notificaciones**: Se incorpora a la ley la necesidad de indicar al interesado los recursos disponibles y si el acto agota o no la vía administrativa. Su ausencia acarrea la invalidez e ineficacia de la administración. Previamente la reglamentación establecía que esta ausencia ampliaba los plazos recursivos a 60 días, pero no implicaba la invalidez de la notificación.
- **Vista**: Se prevé que la solicitud de vista suspende todos los plazos no solo para interponer recursos, sino también para contestar vistas, traslados, citaciones o emplazamientos.
- **Ampliación/prórroga de plazos**: Se prevé que la ampliación de plazos es automática en caso que la administración no conteste el pedido 2 días previos al vencimiento, pero se agrega que dicha prórroga continuará hasta 2 días posteriores a que la administración conteste el pedido solicitado.
- **Plazos en general**: Se mantiene el plazo general de 10 días para realización de trámites, notificaciones y citaciones, cumplimiento de intimaciones y emplazamientos y contestación de traslados, vistas e informes, y se establece un plazo máximo de 60 días para resolver, una vez que esté en condiciones de ser resuelto por el órgano competente y siempre que no se prevea un plazo especial.
- **Denuncia de ilegitimidad**: Se limita a un plazo de 180 días desde la notificación del acto, vencido el cual se entiende medió abandono voluntario del derecho.
- **Interrupción de plazos por articulación de recursos administrativos o acciones judiciales**: Se aclara que los efectos interruptivos de los reclamos y recursos administrativos permanecerán hasta que adquieran firmeza en sede administrativa, según corresponda: (a) el acto administrativo que resuelva la cuestión; (b) el acto administrativo que declare la caducidad del procedimiento; o (c) el acto administrativo que acepte el desistimiento del procedimiento o del derecho.

**c. Requisitos del Acto Administrativo (art. 7°):**

- Se agrega los vicios de la voluntad conjuntamente al requisito de la competencia.
- Se menciona específicamente el respecto a la tutela judicial efectiva dentro del requisito de procedimiento.
- Se elimina la aplicación de la LPA a los contratos administrativos.

**d. Forma del Acto Administrativo:** Receta la forma electrónica o digital como forma admitida y delega en la reglamentación las condiciones a las que se sujetará la utilización de medios electrónicos o digitales.

**e. Consulta Pública en materia de servicios públicos (incorpora artículo 8 bis)**

Establece que, cuando la ley requiera la participación de usuarios y consumidores en temas tarifarios y de regulación de servicios públicos, debe realizarse un procedimiento de consulta pública que garantice el acceso a información adecuada y permita a los interesados expresar sus opiniones en plazos razonables. La autoridad reguladora debe considerar estas opiniones de manera fundamentada. Además, puede optar por realizar una audiencia pública no vinculante, cuando las circunstancias lo ameriten, justificando esta decisión en razones de economía, sencillez y celeridad.

#### **f. Vías de hecho**

A las vías de hecho tradicionales se agrega que la Administración se abstendrá: (i) De establecer mecanismos electrónicos, informáticos o de otra naturaleza que, mediante la omisión de alternativas u otros defectos o recursos técnicos, tengan por efecto práctico imposibilitar conductas que no estén legalmente proscriptas; (ii) De imponer por sí medidas que por su naturaleza exijan la intervención judicial previa, tales como embargos, allanamientos u otras de similares características sobre el domicilio o los bienes de los particulares.

#### **g. Silencio de la administración:**

- **Silencio Negativo/Eliminación del Pronto Despacho:** Se elimina el requisito de presentar un pronto despacho para configurar silencio negativo de la administración.

##### **- Silencio Positivo:**

Como novedad, se prevé que cuando una norma exija una autorización administrativa para que los particulares puedan llevar a cabo una determinada conducta o acto en el marco del ejercicio de una facultad reglada por la Administración, al vencimiento del plazo previsto para resolver sin haberse dictado resolución expresa, el silencio tendrá sentido positivo.

No se aplicará en materia salud pública, medio ambiente, prestación de servicios públicos o derechos sobre bienes de dominio público.

Se prevé que este instituto recién adquiera operatividad una vez que se dicte la reglamentación correspondiente.

#### **h. Presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria**

Faculta a la Administración a utilizar la fuerza contra la persona o sus bienes, sin intervención judicial, cuando deba protegerse el orden público, el dominio público o tierras fiscales de propiedad del Estado Nacional, incautarse bienes muebles peligrosos para la seguridad o salubridad de la población o, en caso de Fuerzas Policiales o de Seguridad, ante la comisión de delitos flagrantes.

#### **i. Nulidades**

Incorpora de manera expresa dentro de los supuestos de **nulidad absoluta**:

- cuando la voluntad de la Administración esté viciada por un grave defecto en la formación de un órgano colegiado,
- cuando el objeto no sea cierto, posible o conforme a derecho,
- cuando se omita la audiencia previa del interesado requerida o se incurra en una grave violación del procedimiento,
- cuando haya desviación o abuso de poder

Estas causales de nulidad ya se reconocían previamente como implícitas como consecuencia de los vicios de los propios requisitos del acto del artículo 7°.

- Por su parte, agrega que la nulidad es relativa en casos de incompetencia por la materia, cuando el acto es emitido por una autoridad administrativa diferente a la que debió haber emitido el acto, pero dentro de la misma esfera de competencias, salvo que se trate de competencias excluyentes asignadas por ley a una autoridad específica.
- Prevé expresamente que la sentencia de nulidad absoluta tendrá efecto retroactivo a la fecha del acto, a menos que el tribunal disponga lo contrario por razones de equidad, siempre que el beneficiario del acto no haya incurrido en dolo.

#### **j. Incorporación del lucro cesante en la indemnización**

Se prevé que cuando el acto sea revocado, sustituido o suspendido por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, se deberá indemnizar los perjuicios producido, incluyendo el lucro cesante debidamente acreditado.

**k. Responsabilidad por derogación de actos de alcance general:**

Los actos administrativos de alcance general podrán ser derogados, total o parcialmente, y reemplazados por otros, de oficio o a petición de parte. Cuando hubieran nacido derechos adquiridos al amparo de las normas anteriores deberán indemnizarse los daños efectivamente sufridos por sus titulares.

**l. Eliminación del Recurso de Revisión/ Incorporación de Plazo de Prescripción (artículo 22).**

- Se elimina el recurso de revisión previsto en el anterior artículo 22.
- El nuevo artículo 22 establece plazos de prescripción para solicitar la declaración judicial de nulidad de actos administrativos de alcance particular de notificado el acto:
  - 10 años en caso de nulidad absoluta
  - 2 años en caso de nulidad relativa.

El plazo para la interposición de los recursos administrativos susceptibles de agotar la vía administrativa no podrá ser inferior a 30 días contados desde la notificación válida del acto que se impugna.

**m. Impugnación de actos de alcance particular**

Entre las novedades podemos encontrar:

- Se establecen excepciones al agotamiento de la vía administrativa cuando el acto que se impugne:
  - (i) se basare exclusivamente en la invalidez o inconstitucionalidad de la norma de jerarquía legal o superior que el acto impugnado aplica o configurara un ritualismo inútil.
  - (ii) se interpusiere una acción de amparo u otro proceso urgente
  - (iii) se tratare de actos que fueren emitidos en relación con lo que es materia de un proceso judicial, con posterioridad al dictado de la sentencia definitiva y firme (por ejemplo, repetición de una multa declarada nula en sede judicial).
- Se amplía el plazo para la interposición de los recursos administrativos susceptibles de agotar la vía administrativa (jerárquico), el cual no podrá ser inferior a TREINTA (30) días contados desde la notificación válida del acto que se impugna.
- Impugnación de actos en el marco de ejecución de contratos: Se prevé que los actos administrativos emitidos durante la ejecución de contratos con el Estado Nacional, que el contratista haya cuestionado, en forma expresa, dentro de los TREINTA (30) días de serle notificados, serán impugnables judicialmente hasta cumplidos CIENTO OCHENTA (180) días de la extinción del contrato, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre prescripción que correspondan. Al efecto no será necesario haber mantenido su impugnación administrativa o promovido la judicial, o la de la denegatoria expresa o tácita de ese cuestionamiento, durante dicha ejecución.

#### **n. Impugnación de actos de alcance general**

No se introdujeron modificaciones relevantes, sin perjuicio que se efectuaron algunas aclaraciones, tales como:

- Estarán dispensadas de la obligatoriedad de este reclamo impropio (i) las acciones de amparo u otros procesos urgentes y (ii) la impugnación de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional dictados en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 76, 80 y 99, inciso 3° de la Constitución (vg. Decretos delegados y DNU).
- Se aclara que la falta de impugnación directa de un acto de alcance general, o su eventual desestimación, no impedirán la impugnación de los actos de alcance particular que le den aplicación y viceversa.

#### **o. Plazo de caducidad (art. 25 y 25 bis). Unificación de plazos. Derogación del *solve et repete*.**

- Demandas de Nulidad (art. 25): Se amplía el plazo de caducidad de 90 a 180 días desde la notificación del acto que agota la vía.
- Recursos Directos: (nuevo artículo 25 bis): Se prevé un plazo de 30 días hábiles judiciales y se derogan todas las prescripciones que establezcan plazos menores.
- Se establece asimismo que en ningún caso el órgano administrativo ante quien se interponga el recurso judicial podrá denegar su procedencia, debiendo limitarse a elevarlo al tribunal competente dentro de los 5 días, pudiendo el particular ocurrir directamente ante la justicia en caso de incumplimiento de dicho plazo.
- Se elimina el *solve et repete* para el caso de las sanciones pecuniarias. Se derogan todas las prescripciones normativas que dispongan lo contrario.

#### **p. Amparo por mora**

Se reglamenta con mayor grado de detalle el procedimiento judicial de amparo por mora. Entre las cuestiones más relevantes podemos mencionar:

- Se establece en 5 días el plazo para contestar el traslado por parte de la administración.
- Se prevé que solo es apelable la sentencia cuando (i) no haga lugar al amparo por mora; (ii) cuando acepte el plazo propuesto por la Administración; (iii) cuando fije el plazo para que la Administración se pronuncie.
- El recurso de apelación se concederá al solo efecto devolutivo

#### **q. Reclamo administrativo previo**

- No se modifican plazos para resolver el reclamo en sede administrativa.
- Se amplía a 180 días el plazo de caducidad para iniciar la acción judicial (al igual que en la modificación del artículo 25) desde la notificación del acto que resuelve negativamente el reclamo.
- Dicho plazo no comienza a correr en caso de silencio a diferencia de la redacción anterior, sin perjuicio del derecho a iniciar la acción judicial una vez vencido el mismo.
- Se incorporan las siguientes excepciones a la interposición obligatoria del reclamo administrativo previo:

