
Comparación entre el régimen de nulidades argentino e italiano

A Comparative Analysis of the Argentine and Italian Legal Regimes Governing Nullity

María Luz Zanvettor¹

Tribunal Superior de Justicia, Poder Judicial de la Provincia de Córdoba

Sumario

1. Introducción
2. Régimen de las nulidades de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos argentina LNPA
3. Régimen de las nulidades en la ley italiana (art. 21, incisos 7° a 9°)
 - 3.1 El artículo 21-septies y la nulidad absoluta (*nullità*)
 - 3.2. El artículo 21-octies y la anulabilidad (*annullabilità*)
4. Puntos de confluencia y divergencia crítica
 - 4.1 La falta de definición de los “elementos esenciales”
 - 4.2 El tratamiento del exceso de poder y la incompetencia
 - 4.3 La desformalización del acto administrativo y la instrumentalidad de las formas
5. La desobediencia judicial como vicio insubsanable
6. Conclusión

<https://doi.org/10.26422/daec.2026.0200.zan>

1. Introducción

El objeto del presente informe es realizar un análisis comparativo entre determinados aspectos del régimen de las nulidades de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos argentina (Ley 19549, LNPA) y las previsiones normativas de la

1 Abogada (Universidad Nacional de Córdoba). Maestranda en Derecho Administrativo (Universidad Austral). Profesora adjunta de Derecho Administrativo (Universidad Blas Pascal). Investigadora. Funcionaria de la Relatoría Contencioso Administrativa, Tribunal Superior de Justicia, Poder Judicial de la Provincia de Córdoba. Mail: zanvettorml@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-4469-1814>

legislación italiana, puntualmente a través de los artículos 21-septies y 21-octies de la Ley 241/1990 (incorporados por la reforma de la Ley 15/2005). El foco del estudio se centrará en el tratamiento de la falta de elementos esenciales del acto y en las consecuencias jurídicas derivadas de la desobediencia a mandatos judiciales.

Además, se plasmarán algunas modificaciones realizadas por la Ley 27742 en los artículos que se analizarán de la Ley 19549 de Procedimientos Administrativos argentina.

2. Régimen de las nulidades de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos argentina

En primer lugar, es menester señalar cuáles son los artículos de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA) que regulan las nulidades en dicho cuerpo normativo. Conforme al ordenamiento positivo nacional vigente, el régimen de invalidez del acto administrativo se encuentra estructurado a partir de los artículos 7, 14 y 15 de la Ley 19549, modificados profundamente en su estructura y redacción por la Ley de Bases 27742. El diseño adoptado por el legislador argentino no define de manera abstracta o taxativa qué es un “elemento esencial”, sino que opta por un camino indirecto: el artículo 7º enumera los requisitos esenciales de validez, mientras que los artículos 14 y 15 determinan las consecuencias jurídicas en función de qué elemento específico resulte afectado por el vicio.

Los elementos del acto administrativo son los requisitos que deben concurrir sin vicios para que haya acto administrativo plenamente válido.

Efectivamente, el artículo 7º (Requisitos esenciales del acto administrativo) dispone textualmente:

Son requisitos esenciales del acto administrativo los siguientes: a) Debe ser dictado por autoridad competente y cuya voluntad no esté viciada por error, dolo o violencia; b) Deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable; c) El objeto debe ser cierto, física y jurídicamente posible; debe decidir todas las peticiones formuladas, pero puede involucrar otras no propuestas, previa audiencia del interesado y siempre que ello no afecte derechos adquiridos; d) Antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan las normas especiales, se incluyen en estos últimos (i) el respeto a la tutela administrativa efectiva de quienes pueden verse afectados por el acto de alcance particular en sus derechos o intereses jurídicamente tutelados; y (ii) el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos o intereses jurídicamente tutelados; e) Deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inci-

so b) del presente artículo; f) Habrá de cumplirse con la finalidad que resulte de las normas que otorgan las facultades pertinentes del órgano emisor, sin poder perseguir encubiertamente otros fines, públicos o privados, distintos de los que justifican el acto, su causa y objeto. Las medidas que el acto involucre deben ser razonables y proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad.

Cabe destacar cuáles fueron las modificaciones introducidas por la Ley de Bases 27742 en los requisitos esenciales del acto administrativo (artículo 7° de la LNPA).

La reforma no modificó la nómina de los elementos tradicionales, pero alteró sustancialmente sus dimensiones cualitativas al positivizar garantías constitucionales y estándares pretorianos que antes carecían de una base legal expresa.

Las principales transformaciones operadas en el texto legal se estructuran de la siguiente manera:

- La voluntad de la Administración (inciso a). Si bien la regularidad del elemento subjetivo ya se consideraba implícita, la reforma positiviza formalmente el requisito al disponer que el acto debe ser dictado por autoridad competente “y cuya voluntad no esté viciada por error, dolo o violencia”. Antes, la voluntad solo estaba en los vicios del acto administrativo (art. 14). Ahora, se agrega como elemento. Esta adición perfecciona la simetría del ordenamiento, ligando directamente el elemento del artículo 7° con las causales de exclusión de la voluntad sancionadas con nulidad absoluta en el reformado artículo 14, inciso a).
- La conformidad a derecho del objeto (inciso c). En la redacción del elemento objeto, al tradicional estándar de certeza y posibilidad física y jurídica, el legislador incorporó la exigencia de que el objeto sea, además, “conforme a derecho”. De este modo, la contradicción abierta del objeto con el bloque de legalidad se erige de forma autónoma como un vicio en este requisito esencial.
- La jerarquización del procedimiento y la tutela administrativa efectiva (inciso d). Este apartado representa la modificación más disruptiva de la reforma. Por un lado, se extiende la exigencia ritual a aquellos procedimientos “que resulten implícitos del ordenamiento jurídico”. Por el otro, el legislador consagra con carácter imperativo y rango de requisito esencial dos subincisos fundamentales: (i) el respeto a la tutela administrativa efectiva de quienes pueden verse afectados por el acto de alcance particular en sus derechos o intereses; y (ii) el dictamen previo proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico. Con ello, la garantía del debido proceso adjetivo deja de ser una mera pauta interpretativa y se convierte en una condición cualitativa de existencia del elemento procedimental.
- La proporcionalidad y razonabilidad como parámetros de la finalidad (inciso f). En lo relativo al desvío de poder, la ley añade un mandato definitivo de control sustancial: “Las medidas que el acto involucre deben ser razonables y proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad”. A través de esta incorporación, los

principios de razonabilidad y proporcionalidad abandonan su carácter puramente jurisprudencial para transformarse en un estándar legal expreso. Su inobservancia vulnera de forma directa el elemento esencial “finalidad”, gatillando la sanción de nulidad absoluta contemplada en el artículo 14.

En definitiva, la reforma del artículo 7° de la LNPA abandona la concepción meramente formalista de los elementos del acto para adoptar un enfoque fuertemente garantista. Al dotar de una dimensión cualitativa y sustancial a requisitos como la voluntad, el procedimiento y la finalidad, el legislador argentino robusteció el control de legalidad y acotó el margen de discrecionalidad de la actividad estatal.

Por su parte, el artículo 14 (Nulidad absoluta) sanciona con la invalidez más severa al acto administrativo cuando la anomalía lesiona de manera directa los componentes determinados por la norma. Tras la reforma, la ley adopta una estructura de incisos y subincisos bien definidos y establece:

El acto administrativo es de nulidad absoluta e insanable en los siguientes casos: a) Cuando la voluntad de la Administración resultare excluida por: (i) Error esencial; (ii) Dolo, en cuanto se tengan como existentes hechos o antecedentes inexistentes o falsos; (iii) Violencia física o moral ejercida sobre la autoridad que lo emitió; (iv) Simulación; o (v) Un grave defecto en la formación de la voluntad de un órgano colegiado. b) Cuando: (i) Fuere emitido mediando incompetencia en razón de la materia, del territorio o del tiempo. En el caso de la incompetencia en razón del grado, cuando el acto fuere dictado por una autoridad administrativa distinta de la que debió haberlo emitido dentro del ámbito de una misma esfera de competencias, la nulidad es relativa, salvo que se tratare de competencias excluyentes asignadas por ley a una determinada autoridad en virtud de una idoneidad especial; (ii) Careciere de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocado; (iii) Su objeto no fuere cierto, física o jurídicamente posible, o conforme a derecho; (iv) Se hubiere omitido la audiencia previa del interesado cuando ella es requerida o se hubiere incurrido en otra grave violación del procedimiento aplicable; o (v) Se hubiere incurrido en desviación o abuso de poder. La sentencia que declare la nulidad absoluta tendrá efecto retroactivo a la fecha de dictado del acto, a menos que el tribunal disponga lo contrario por razones de equidad, siempre que el interesado a quien el acto beneficiaba no hubiere incurrido en dolo.

En contraposición, el reformado artículo 15 (anulabilidad) regula aquellos supuestos donde la imperfección es periférica, abandonando el viejo concepto abstracto de “imperfección que no reviste gravedad” para adoptar un estándar enfocado en la subsistencia del elemento:

El acto administrativo es de nulidad relativa, y sólo será anulable en sede judicial, si presenta un defecto o vicio no previsto en el precedente artículo 14. Las irregularidades u omisiones no esenciales no dan lugar a nulidad alguna. La sentencia que declare la nulidad relativa tendrá efecto retroactivo a la fecha de dictado del acto, a menos que el acto fuere favorable al particular y éste no hubiese incurrido en dolo.

De este modo, la legislación argentina adopta un criterio cualitativo y rígido: el régimen de invalidez no se estructura en función de la magnitud o gravedad abstracta del vicio, sino estrictamente sobre qué elemento esencial recae la anomalía. Si el vicio afecta de manera directa los componentes estructurales explícitamente tasados en el artículo 14 (como la inexistencia de causa, la imposibilidad del objeto, la incompetencia o la exclusión de la voluntad), la ley despliega de forma automática la sanción de nulidad absoluta e insanable. En cambio, si la imperfección recae sobre aspectos que no llegan a impedir el cumplimiento de las condiciones esenciales del artículo 7º, el acto se encuadra en la categoría de anulable (artículo 15) o se descarta si es una omisión no esencial. Es la naturaleza jurídica del elemento afectado, y no una ponderación discrecional, lo que determina la sanción del ordenamiento.

3. Régimen de las nulidades en la Ley 241/1990 de Italia (artículos 21-septies a 21-nonies)

A diferencia de la LNPA argentina, el ordenamiento italiano se caracterizó históricamente por carecer de una regulación legislativa de las nulidades, dejando su construcción en manos de la jurisprudencia del Consiglio di Stato. Esta situación cambió radicalmente con la reforma introducida por la Ley 15/2005, la cual incorporó el Capítulo IV-bis a la Ley 241/1990, positivizando las categorías de nulidad (*nullità*) y anulabilidad (*annullabilità*) en sus artículos 21-septies y 21-octies.

3.1 El artículo 21-septies y la nulidad absoluta (*nullità*)

El artículo 21-septies establece los supuestos tasados en los que un acto administrativo es nulo de pleno derecho, determinando que es nulo el acto:

1. Que carece de elementos esenciales (*mananza degli elementi essenziali*).
2. Que padece de un defecto absoluto de atribución (*difetto assoluto di attribuzione*), equivalente a la incompetencia constitucional o entre poderes distantes.
3. Que ha sido dictado en violación o elusión de la cosa juzgada (*in violazione o elusione del giudicato*).
4. En los demás casos expresamente previstos por la ley.

3.2. El artículo 21-octies y la anulabilidad (*annullabilità*)

Por su parte, el artículo 21-octies regula la anulabilidad como la categoría general residual. El apartado 1 determina que es anulable el acto administrativo adoptado en violación de la ley (*violazione di legge*), por incompetencia (*incompetenza*, entendida como incompetencia relativa por el grado) o por exceso de poder (*eccesso di potere*).

4. Puntos de confluencia y divergencia crítica

4.1 La falta de definición de los “elementos esenciales”

Ambos regímenes presentan una coincidencia metodológica inicial: ninguno define de manera abstracta qué es un elemento esencial. Mientras la LNPA argentina prefiere enumerar los “requisitos esenciales” en su artículo 7° para luego ligar sus vicios a las sanciones de los artículos 14 y 15, el legislador italiano, en el artículo 21-septies, se limita a sancionar la *manca*za degli elementi essenziali sin listarlos, obligando al operador jurídico a recurrir a la doctrina civilista o a la jurisprudencia para reconstruir el concepto (sujeto, objeto, forma, voluntad y causa).

4.2 El tratamiento del exceso de poder y la incompetencia

Aquí se evidencia una divergencia sustancial basada en el criterio cualitativo argentino frente al pragmatismo italiano.

En el derecho italiano: el exceso de poder (*eccesso di potere*) y la incompetencia relativa son causales expresas de mera anulabilidad (artículo 21-octies, apartado 1).

En el derecho argentino: la reforma de la Ley de Bases reafirmó que el desvío o abuso de poder (vicio en la finalidad) y la incompetencia (salvo el grado en esferas comunes) configuran supuestos automáticos de nulidad absoluta e insanable (artículo 14, inciso b). La LNPA no pondera la gravedad del desvío; la mera afectación de la finalidad fulmina el acto.

4.3 La desformalización del acto administrativo y la instrumentalidad de las formas

El punto de mayor ruptura se encuentra en el apartado 2 del artículo 21-octies italiano, el cual introdujo un principio de “no anulabilidad” por vicios formales o procedimentales en actividades regladas. Si el acto es de naturaleza vinculada y es evidente que su contenido dispositivo no habría podido ser diferente al adoptado, el acto

no es anulable aunque se hayan violado normas de procedimiento o de forma, o se haya omitido la comunicación de inicio del trámite.

En la LNPA argentina, si bien el artículo 15 establece que las irregularidades no esenciales no dan lugar a nulidad, el estándar para la nulidad absoluta por vicio de procedimiento es estricto: el artículo 14, inciso b), subinciso iv) sanciona con nulidad absoluta la omisión de la audiencia previa cuando es requerida o “cualquier otra grave violación del procedimiento aplicable”. No existe una norma de “no anulabilidad” de tal magnitud legal para salvar actos reglados con vicios graves de procedimiento, manteniéndose un control cualitativo sobre el derecho a la tutela administrativa efectiva (artículo 7º, inciso d).

5. La desobediencia judicial como vicio insubsanable

El punto de confluencia más rotundo y tuitivo entre ambos sistemas radica en la sanción aplicable al acto administrativo que pretende eludir o contrariar una decisión judicial firme.

El modelo italiano (*violazione o elusione del giudicato*). El artículo 21-septies de la Ley 241/1990 eleva la violación o elusión de la cosa juzgada a la categoría de nulidad absoluta (*nullità*), blindando de forma radical la eficacia de las sentencias frente al poder estatal.

La recepción expresa en el derecho argentino: el texto de la LNPA modificada por la Ley de Bases recepta esta misma solución protectora en el artículo 23, inciso b), subinciso iv). La norma dispone expresamente que aquellos actos dictados con posterioridad a una sentencia definitiva y firme en el marco de un proceso judicial, “en la medida en que ellos contraríen o modifiquen lo dispuesto por la sentencia, no producirán efectos jurídicos de ninguna especie”.

Doctrinariamente, esta carencia absoluta de efectos equivale a una nulidad de pleno derecho e insanable por configurar una imposibilidad jurídica en el objeto y una carencia absoluta de causa. Además, procesalmente ambos sistemas convergen en la simplificación: el artículo 23 de la LNPA exime al administrado de agotar la vía administrativa, permitiéndole impugnar el acto espurio directamente dentro del procedimiento de ejecución de sentencia, garantizando que el control judicial no se vuelva un ritualismo inútil.

6. Conclusión

El análisis comparativo entre los regímenes de invalidez de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos de Argentina y la Ley 241/1990 de Italia (con las

reformas introducidas a partir de 2005 en sus artículos 21-septies y 21-octies) permite extraer valiosas conclusiones sobre la evolución del derecho administrativo contemporáneo.

En primer lugar, se observa una coincidencia metodológica inicial en torno a la indeterminación de los elementos esenciales. Ninguno de los dos ordenamientos optó por plasmar una definición rígida o taxativa de cuáles son estos componentes. No obstante, mientras la LNPA argentina clasifica las nulidades de manera cualitativa, guiándose estrictamente por el elemento del artículo 7° que resulte afectado por la anomalía bajo el diseño del artículo 14, el artículo 21-septies italiano prefiere enunciar genéricamente la “falta de elementos esenciales” junto a supuestos específicos como el defecto absoluto de atribución y la violación de la cosa juzgada.

En segundo lugar, el estudio revela una divergencia sustancial en la respuesta jurídica asignada a ciertos vicios. Bajo el amparo del artículo 21-octies, el derecho italiano cataloga al exceso de poder (*eccesso di potere*) y a la incompetencia relativa como causales de mera anulabilidad. Por el contrario, en el régimen reformado de la LNPA argentina, el foco se posa exclusivamente sobre la identidad del requisito lesionado: si la anomalía afecta la competencia o la finalidad (desviación de poder), la ley gatilla automáticamente la nulidad absoluta e insanable (artículo 14, inciso b), evidenciando una estructura argentina fuertemente ligada a una teoría de las nulidades que tutela la integridad y legalidad del elemento por sobre consideraciones de proporcionalidad o magnitud del vicio.

En tercer lugar, la reforma italiana de 2005 introdujo un cambio de paradigma mediante la “desformalización” o desmitificación de la forma. El artículo 21-octies, apartado 2, recepta de manera drástica el principio de instrumentalidad de las formas, privilegiando la eficacia y el resultado práctico por sobre las solemnidades del procedimiento. Así, un acto dictado en violación de normas de forma o por falta de notificación de inicio de trámite no es anulable si se trata de una facultad vinculada (acto reglado) y la Administración demuestra en juicio que el contenido dispositivo final no habría podido ser diferente. En la experiencia argentina, incluso tras la flexibilización de la Ley de Bases, no existe una disposición de “no anulabilidad” de tal magnitud legal; el examen se mantiene rigurosamente sobre la existencia y cumplimiento de los requisitos esenciales, disponiendo expresamente el artículo 15 que solo las irregularidades u omisiones no esenciales no darán lugar a nulidad alguna.

Finalmente, donde ambos sistemas jurídicos se unen en una respuesta unívoca y categórica es en el resguardo de la función jurisdiccional frente a la desobediencia de la Administración pública. Ya sea a través de la *nullità* radical por *violazione* o *elusione del giudicato* del modelo peninsular o mediante la privación automática de efectos jurídicos establecida en el reformado artículo 23, inciso b), subinciso iv) de la LNPA, el mensaje de ambos legisladores es idéntico: el acto administrativo que pretende eludir o contrariar un mandato judicial firme carece de toda validez y entidad jurí-

dica por portar un vicio insubsanable en sus bases. Mientras la herencia conceptual argentina mantiene un enfoque garantista ligado a la legalidad cualitativa de sus elementos esenciales, la evolución italiana persiguió la agilización del Estado para evitar que tecnicismos procesales tumbaran decisiones correctas en el fondo; sin embargo, ante el alzamiento estatal contra una sentencia, ambas naciones clausuran el camino de la arbitrariedad en pos de una verdadera tutela judicial efectiva.

Bibliografía

- Balbín, C. F. (2025). *Tratado de Derecho Administrativo* (4ª ed., Tomo II). La Ley.
- Cassagne, J. C. (2024). *Derecho Administrativo* (14ª ed., Tomos I y II). La Ley/Thomson Reuters.
- Chieppa, R. y Giovagnoli, R. (2023). *Manuale di Diritto Amministrativo* (7ª ed.). Giuffrè Francis Lefebvre.
- Comadira J. R., Escola H. J. y Comadira J. P. (2012). *Curso de Derecho Administrativo*. Abeledo Perrot.
- Coviello, P. J. J. (2024). El nuevo artículo 7º de la LNPA: entre la tutela administrativa efectiva y la razonabilidad. *Revista Argentina de Régimen de la Administración Pública (RAP)*, XLVI(541), 15-38.
- Gordillo, A. (2021). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas* (12ª ed., Tomo 3: El acto administrativo). Fundación de Derecho Administrativo.
- Sandulli, A. M. (2022). Il procedimiento amministrativo. En Scoca, F. (Dir.), *Diritto Amministrativo* (6ª ed., pp. 289-340). Giappichelli.
- Sammartino, P. M. E. (2024). Las modificaciones al régimen del acto administrativo en la Ley de Bases N° 27.742. *Revista de Derecho Administrativo*, (152), 45-89.
- Sammartino, P. M. E. (2025). Nulidades administrativas en la LNPA reformada. *Revista de Derecho Administrativo*, (159), 36-92.
- Sammartino, P. M. E. (2026). El “procedimiento administrativo constitucional” como garantía connatural al principio de “tutela administrativa efectiva”. *Derecho Administrativo en el Estado Constitucional*, (1), 41-102. <https://doi.org/10.26422/daec.2026.0100.sam>

Roles de autoría y conflicto de intereses

La autora manifiesta que cumplió todos los roles de autoría del presente artículo y declara no poseer conflicto de interés alguno.

