

Título: **Algunos aspectos del Proceso Contencioso-Administrativo. Incidencia de las nuevas tecnologías**

Autor: Rey Vázquez, Luis E.

País:  Argentina

Publicación: Revista Institutas - Número 8 - Septiembre 2018

Fecha: 28-09-2018 Cita: IJ-XXXIX-337

## Algunos aspectos del Proceso Contencioso-Administrativo

### Incidencia de las nuevas tecnologías

Luis E. Rey Vázquez [1]

#### I. Introducción [arriba] -

El presente artículo persigue analizar brevemente el proceso contencioso administrativo, tomando como base el análisis de la regulación vigente en la provincia de Corrientes (Argentina), analizando tanto la Ley de Procedimientos Administrativos -Ley N° 3.460- como el Código Contencioso Administrativo -Ley N° 4.106, modificada por Ley N° 5.846-, aunque extensible a otros regímenes comparados, tanto de la Argentina como en el resto de Latinoamérica, para finalmente ponderar la incidencia de las reformas operadas en la Reglamentación de la Ley Nacional N° 19.549, y su incidencia en el proceso contencioso administrativo federal.

Me ocuparé especialmente de analizar lo relativo al régimen de agotamiento de la vía administrativa, pues la adecuada observancia de los presupuestos tendientes a lograr la habilitación de la instancia judicial, contribuirá a disipar una posible deducción de la excepción previa de caducidad del recurso, conforme la denomina la ley correntina, pues constituye una condición esencial haber cumplimentado con el instituto del reclamo previo o agotamiento de la vía -según el caso- y la introducción en término dentro del plazo de caducidad, pues una vez vencido este último, o en su caso, incoada la vía recursiva en sede administrativa de modo extemporáneo, quedará clausurada su revisión judicial posterior.

Ello determinará la incompetencia del Poder Judicial, del mismo modo que cuando se intente llevar a este el conocimiento de la mera oportunidad, mérito o conveniencia[2] -salvo un supuesto de arbitrariedad[3]-, extremo reservado exclusivamente al Poder Administrador, sin que el juez pueda sustituir el criterio de apreciación discrecional de aquel.[4]

Por ser la estabilidad o firmeza del acto administrativo un rasgo de fondo, el análisis de la vigencia del plazo impugnatorio a su respecto resulta indispensable, cualquiera sea el tipo de proceso que se intente (amparo, acción contencioso administrativa, acción meramente declarativa, etc.[5]), pues si aquella se hubiese operado, admitir su revisión por el Poder Judicial importaría una violación del principio de división de poderes, sin que ello suponga necesariamente una paralela afectación del derecho de defensa en juicio, que como sostuviera la Corte Suprema Argentina, no ampara la negligencia de los litigantes, siendo el plazo de caducidad una reglamentación razonable del mentado derecho.[6]

#### II. Antecedentes. Acerca del denominado “dogma revisor” [arriba] -

En base al carácter revisor de actos administrativos que se otorgó a la jurisdicción contencioso administrativa, tradicionalmente en Argentina, al igual que los enrolados en el régimen continental -europeo, especialmente España-, se entendió que el objeto de impugnación del proceso contencioso administrativo debe ser siempre un acto administrativo, sea expreso o presunto (silencio).

Esta idea la hallamos en la Ley Santamaría de Paredes (del año 1888, con la reforma de 1894), la cual ha sido tomada por la Ley N° 3.952 de Demandas contra la Nación y por el Código Varela de la Provincia de Buenos Aires[7], al igual que por los restantes ordenamientos provinciales.

Así, se establecía como requisito ineludible que la Administración se hubiese pronunciado previamente, es decir que hubiese un acto administrativo previo por haber sido planteada la cuestión en sede administrativa (privilegio de préalable en la doctrina del Consejo de Estado francés), lo que constituía un presupuesto de admisibilidad de la acción.

En esa línea de pensamiento, se sostuvo que el particular solo acude a los órganos de la jurisdicción para defenderse de las infracciones cometidas por la Administración, resultando improcedente su intervención en caso de inactividad administrativa.

Tal confusión probablemente tuvo su origen en que la Ley española de 1888 reafirmó la exigencia del agotamiento de la vía administrativa con carácter previo a la impugnación judicial, lo que indujo al error de concebir a la jurisdicción contencioso-administrativa como una suerte de segunda instancia por ser revisora de un acto administrativo.

Cabe aclarar, que en las primeras leyes españolas (del 2 de abril y 6 de julio de 1845), el proceso contencioso-administrativo aparece como un proceso abierto a la formulación de las más diversas pretensiones sustantivas de los particulares frente a la Administración, sin la exigencia formal de un acto administrativo previo, lo que permitió que la inactividad administrativa pudiera ser juzgada por los tribunales.

Lo cierto es que luego de una larga evolución, con el dictado de la Ley de 1956 en España, se comienza a comprender que no constituye en realidad el acto administrativo el objeto del proceso contencioso administrativo, sino las pretensiones procesales que se deducen en relación a él.[8]

En tal posición, se han enrolado las corrientes administrativistas y procesalistas españolas, quienes hacen hincapié no tanto en el acto objeto de impugnación, sino en las pretensiones que, en todo proceso, sea civil, comercial, administrativo, etc., hace valer un particular cuando acude a la jurisdicción.[9]

Es el criterio que receptan -entre otros- el Código Contencioso Administrativo de Corrientes[10] y el actual Código Contencioso Administrativo bonaerense.[11]

Este último contiene la expresa mención en su art. 12, inc. 6) [12], de una pretensión dirigida contra la inactividad administrativa, también llamada pretensión prestacional.[13]

También, la nueva Ley de la Jurisdicción contencioso administrativa española Nº 29 del 13 de julio de 1998, contiene una pretensión similar en su art. 25.2, cuya hipótesis se describe en el art. 29.1.[14]

Se trata de un remedio de defensa, frente a la denominada inactividad material de la Administración, es decir contra la pasividad de la Administración fuera de un procedimiento administrativo, que puede producirse en el ámbito de cualquiera de las funciones que desarrolla (v.gr. en el ámbito de la función de policía, fomento y servicios públicos).[15]

Y ante la inercia de la Administración, lo que se pretende con esta nueva vía procesal es una actividad material que puede consistir tanto en un dar como en un hacer, es decir, una conducta positiva específica, sin impugnar ningún acto administrativo.

La pretensión procesal frente a la obligación incumplida -que puede tener su origen legal, contractual, reglamentario, etc.- debe ser impetrada por quien se halle legitimado para ello, es decir, debe tratarse de un destinatario concreto respecto del cual la Administración tiene la obligación de ejecutar.

Algunos ejemplos de inactividad material citados por PERRINO[16], en los que procedería la pretensión prestacional, serían los siguientes: a) la entrega de una suma de dinero adeudada (certificado de obra o factura impaga, una subvención, sueldo de un agente estatal, etc.); b) la prestación de un servicio público específico, cuyo cumplimiento deviene una obligación a cargo del Estado y por el cual los administrados pagan una tasa remunerativa, como es el caso de la reparación y mantenimiento de caminos o de inspección y control de seguridad e higiene respecto de los cuales se tributan las tasas respectivas; c) la provisión de medicamentos o la realización de un tratamiento en un hospital público; d) la realización de obras necesarias para facilitar el acceso a edificios públicos de personas discapacitadas; e) el reclamo de un contratista para la entrega del terreno para realizar el replanteo en el marco de un contrato de obra pública, etc.

También, pueden citarse como casos de inactividad material, la no sanción de normas o disposiciones reglamentarias que resultan indispensables para la debida ejecución de las leyes; la omisión en la creación de órganos que resultan imprescindibles para el cumplimiento de las tareas que disponen las leyes; el no ejercicio por parte de la Administración de aquellas acciones que le han sido encomendadas en defensa de los derechos e intereses de la comunidad -como la protección del medio ambiente- y el incumplimiento de las decisiones judiciales.

Lo cierto es que, a pesar de que constituyen avances de gran significación y trascendencia en el tema que nos ocupa, tanto la ley bonaerense, como la española, requieren como requisito sine qua para acudir a la sede judicial, una petición previa del particular ante la administración para que -luego de transcurrido el plazo legal sin que esta responda- se configure la denegación tácita por el Silencio. Es decir, exigen la transformación de la inactividad material en inactividad formal.[17]

Así, por ejemplo, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, al comentar el proyecto de la Ley española que luego se convirtiera en la actualmente vigente Ley de Jurisdicción contencioso administrativa N° 29/98, con fina ironía, ha criticado la expresada solución que adopta la misma sobre el particular.[18]

De ello, se desprende que la Ley española de la Jurisdicción contencioso administrativa, poco ha venido a agregar a lo que ya disponía la anterior Ley de 1956.[19]

Por tal razón, se ha dicho en la exposición de motivos que la nueva Ley es “continuista” de la de 1956, donde literalmente se lee: “Continuista porque mantiene la naturaleza estrictamente judicial que la jurisdicción contencioso-administrativa ya tenía en la legislación anterior y que la Constitución ha venido a consolidar definitivamente; porque mantiene asimismo el carácter de juicio entre partes que el recurso contencioso-administrativo ya tenía en la legislación anterior y que la Constitución ha venido a consolidar definitivamente y su doble finalidad de garantía individual y control del sometimiento de la Administración al derecho y porque se ha querido conservar, conscientemente, todo aquello que en la práctica ha funcionado bien, de conformidad con los imperativos constitucionales”.

Finalmente, agregaré que en algunos sistemas el silencio denegatorio se produce por el mero transcurso del plazo legal[20], pero en otros se requiere el pedido de pronto despacho.[21]

Hecho hasta aquí un breve bosquejo de la cuestión en general, tocando de cerca al modelo español -que ha sido fuente de la gran mayoría de los códigos provinciales argentinos sobre la materia-, procederé a analizar los presupuestos de la acción contencioso administrativa, tomando como base la legislación correntina, y en función de criterios jurisprudenciales consolidados.

### III. Acerca de los presupuestos de admisibilidad de la acción [arriba] -

En primer término, debemos señalar que constituye una condición de admisibilidad del proceso judicial respecto de un acto administrativo, que se trate de un acto definitivo (o asimilable), que el mismo cause efecto y que, además, no se encuentre firme.

a) Que el acto sea definitivo o asimilable a tal, significa que el mismo resuelva el fondo de la cuestión planteada en el procedimiento administrativo o, en su caso, que se hubiese extinguido por algún modo anormal que impida llegar al fondo (caducidad del procedimiento, desistimiento o renuncia), y que además produzca efectos jurídicos directos e individuales respecto del interesado.[22]

b) Que el acto cause efecto, significa que se hubiese agotado a su respecto la vía administrativa[23], sea mediante los recursos reglados por la Ley N° 3460 o algún régimen especial, sea cuando se configure el supuesto de silencio del art. 112 de dicha ley[24], o bien cuando se hubiese deducido una simple petición y fuera esta denegada de modo expreso[25], salvo que se den las excepciones previstas en el art. 11 de la Ley N° 4106.[26]

Por tal motivo, si se hubiese interpuesto un recurso administrativo de modo extemporáneo, tramitado por ende como denuncia de ilegitimidad, la decisión que se adopte en dicho recurso no resultará revisable judicialmente, por faltarle precisamente el requisito del agotamiento de la vía con miras a la causación de efecto. El recurso será tal solo si se llega a tiempo.

Al respecto, ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación que: “La decisión administrativa que desestima en cuanto al fondo un recurso extemporáneo, tramitado en el caso como denuncia de ilegitimidad, no es susceptible de ser impugnada en sede judicial, ya que, al haber dejado vencer el término para deducir los recursos administrativos, ha quedado clausurada la vía recursiva y, por ende, la posibilidad de agotar la vía administrativa, requisito insoslayable para la habilitación de la instancia judicial”, agregando en la misma causa que: “El sostener la no revisabilidad judicial del acto que rechaza en cuanto al fondo un recurso extemporáneo, tramitado como denuncia de ilegitimidad, no causa lesión al derecho de defensa de la

recurrente, pues esta garantía no ampara la negligencia de las partes, de modo que quien ha tenido la oportunidad de ejercer sus derechos responde por la omisión que le es imputable".[27]

El requisito del agotamiento de la vía administrativa como recaudo previo para la posterior revisión judicial, constituye una exigencia imperante también en el Derecho comparado, tanto en el Derecho norteamericano[28], como en los sistemas francés y alemán[29], al punto que se vincula en el primero a la propia existencia de caso, causa o controversia como condición sine qua non para la actuación judicial.[30]

Como corolario de la regla del agotamiento de la vía administrativa, y por aplicación del principio de congruencia, solo es posible someter a decisión judicial lo que previamente hubiese sido planteado en sede administrativa.[31]

c) Que el acto no esté firme significan dos cosas: haber interpuesto recurso administrativo dentro del plazo previsto (en el caso, el de revocatoria dentro del plazo de veinte días hábiles administrativos desde la notificación del acto primigenio, conforme art. 197 de la Ley N° 3460[32]), y además, haber incoado la acción -o al menos su preparación-[33] dentro del plazo de caducidad del art. 223 en conexión con el art. 222 de la Ley N° 3460 (30 y 60 días hábiles judiciales, según mediara acto expreso desestimatorio notificado al interesado del recurso administrativo que corresponda).[34]

Ello en conexión además con la norma que reza que no procede la revisión jurisdiccional respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan sido consentidos expresamente por el interesado (cfr. art. 5 inc. a) Ley N° 4106).

En punto a la exigencia del reclamo administrativo previo, se ha señalado que su finalidad es la de: "... producir una etapa conciliatoria anterior al pleito, dando a la Administración la posibilidad de revisar el caso, salvar algún error y promover el control de legitimidad de lo actuado".[35]

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reiterado tal doctrina, agregando: "...5°) Que, aclarado lo expuesto, corresponde recordar que, de acuerdo con lo establecido por esta Corte, la finalidad del reclamo administrativo previo es producir una etapa conciliatoria anterior al pleito, dar a la administración la posibilidad de revisar el caso, salvar algún error y promover el control de legitimidad de lo actuado (Fallos: 314:725 y 324:3335). Asimismo, el Tribunal ha señalado en ocasiones anteriores que la exigencia de la reclamación administrativa previa tiene por objeto sustraer a los entes estatales de la instancia judicial en una medida compatible con la integridad de los derechos, evitando juicios innecesarios, y constituye una facultad que puede ser renunciada y de la que se puede prescindir en supuestos justificados como por ejemplo, cuando se advierte la ineficacia cierta del procedimiento (Fallos: 312:1306, 2418; entre otros), pues son inadmisibles las conclusiones que conducen a un injustificado rigor formal y que importan un ilógico dispendio administrativo y jurisdiccional (Fallos: 324:3335)...".[36]

Vimos que en la legislación correntina el instituto del reclamo previo engloba tanto al agotamiento por medio de los recursos contra actos administrativos -llamada vía impugnatoria-, como a la que se produce mediante peticiones frente a hechos u omisiones, sea que se rechacen de modo expreso o por medio del silencio, este claro está siempre a favor del particular, que en orden federal se conoce como vía reclamatoria donde aparecen tratadas por separado.[37]

#### **IV. Caracteres del acto administrativo. Estabilidad y Firmeza [arriba] -**

Los caracteres clásicos del acto administrativo están dados por la "presunción de legitimidad", es decir, de su ajuste pleno a la juridicidad con carácter iuris tantum, que impone a quién intente destruirla la carga de la prueba de los vicios que padece sin que baste la mera descalificación verbal[38], y la denominada "ejecutoriedad"[39], que puede ser propia o impropia, según pueda ser cumplida por el Poder Administrador por sus propios medios sin intervención judicial, o requiera en cambio de este último recaudo.

El Tribunal cimero al respecto ha señalado que: "Los actos gubernamentales gozan de la presunción de validez y no admiten descalificación por la sola manifestación de voluntad de los administrados"[40], agregando que: "No carecía de la correspondiente presunción de legitimidad y el recurrente debió acatarlo y prestar los servicios respectivos el acto administrativo por el que se le dio un nuevo destino dentro del ámbito universitario, si el actor no acreditó ni arguyó seriamente que dicho cargo fuera de menor jerarquía o importara disminuir sus emolumentos o su situación presupuestaria, ni que el traslado resultara groseramente vejatorio o mereciera el calificativo de cesantía encubierta, circunstancia que debe ser invocada y probada en cada caso, máxime que la resolución por la que se dispuso la medida no aparece ostensiblemente desprovista

de fundamentos".[41] Agregó además que: "En virtud de lo dispuesto por el art. 12 de la Ley N° 19.549[42], se presume que toda la actividad de la Administración guarda conformidad con el ordenamiento jurídico. Dicha presunción subsiste hasta tanto no se declare lo contrario por el órgano competente".[43]

Es que cuando se pretende que el acto administrativo se encuentre viciado, y en especial cuando se lo impugna por vía de la acción de amparo[44], que exige la demostración de un extremo superior dado por la arbitrariedad o ilegalidad manifiestas, amén de la demostración de los vicios graves que lo afecten, requiere que la lesión de los derechos o garantías resulte del acto u omisión de la autoridad pública en forma clara e inequívoca, sin necesidad de un largo y profundo estudio de los hechos o de un amplio debate y prueba.[45]

A los referidos caracteres del acto administrativo, se suma con carácter general la calidad de ser susceptibles de impugnación (administrativa) y revisión judicial[46], en tanto produzcan efectos jurídicos directos e individuales respecto de terceros, circunstancia que deriva asimismo de la imposibilidad de asignar al órgano administrativo[47] la potestad de decir la última palabra en materia de derechos garantizados por la Carta Magna.[48]

La condición de ser susceptibles de revisión judicial se mantendrá en tanto el acto no adquiera la estabilidad y firmeza -caracteres también predicables del acto administrativo-, luego del transcurso de los plazos mentados en las normas de procedimiento y/o procesales para su impugnación administrativa y judicial, so pena de ser incompetente el Poder Judicial en dicho supuesto, y que tornaría procedente la excepción previa de caducidad del recurso.

Sobre el particular, la Corte Suprema sostuvo que: "Para que el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo pueda examinar el fondo de la pretensión, el actor debe cumplir las condiciones de admisibilidad establecidas en el Código Procesal y los requisitos específicos establecidos en el título IV de la Ley N° 19.549", y que "Dada la condición de presupuesto procesal del plazo de caducidad establecido en el art. 25 de la Ley N° 19.549[49], el juez de 1<sup>a</sup> instancia está facultado para examinar de oficio su cumplimiento y rechazar en caso contrario "in limine" la pretensión, pues su falta no requiere la expresa denuncia del demandado...".[50] Luego de recordar que: "Los actos administrativos no impugnados judicialmente en el plazo que dispone el art. 25 de la Ley N° 19.549, devienen firmes e irrevisables a pedido del interesado debido a la caducidad operada", puntualizó que: "En consecuencia, si el acto administrativo que se ataca no fue oportunamente impugnado por vía judicial, no es admisible la acción por cobro de pesos o reclamo de daños y perjuicios basados en el accionar ilegítimo de la administración".[51]

## V. Validez constitucional de los plazos de caducidad [arriba] -

De la firmeza del acto administrativo, surge la incompetencia del Poder Judicial para ingresar en el conocimiento y decisión de cuestiones consentidas, pues de lo contrario, se estaría atentando contra la seguridad jurídica y violando el principio de división de poderes.

El aserto proviene de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuando expresa que: "... Cuando se opera la caducidad de la instancia procesal administrativa la cuestión queda incluida dentro de la zona de reserva de los otros poderes y sustraída al conocimiento del órgano jurisdiccional", agregando que: "La actuación del Poder Judicial en situaciones donde se ha producido la caducidad de la acción procesal administrativa, violaría el principio de la división de poderes".[52]

Agregó incluso en la misma causa, que el rechazo de la excepción de caducidad de la acción contencioso administrativa -cuando aquella se hubiese operado y el acto impugnado estuviese firme- habilita la revisión por vía extraordinaria, por revestir carácter definitivo y gravamen suficiente.[53]

Respecto a la validez constitucional de los plazos de caducidad para la promoción de acciones contencioso administrativas contra la Administración Pública, ha abundado la Corte Suprema Nacional[54], expresando que: "Los plazos de caducidad previstos en el art. 25 de la Ley N° 19.549[55] constituyen una prerrogativa procesal propia de la Administración Pública, consecuencia del denominado régimen exorbitante del derecho privado que impera en la relación ius administrativa".

También, sostuvo en la misma causa que: "La limitación temporal del ejercicio de la acción procesal administrativa prevista en el art. 25 de la Ley N° 19.549 no es susceptible de impugnación constitucional, toda vez que constituye una reglamentación razonable del derecho de defensa en juicio en tanto no lo suprime, desnaturaliza o allana".

Finalmente, y en lo que resulta relevante, expresó que: “La existencia de términos para demandar a la Administración se justifica por la necesidad de dar seguridad jurídica y estabilidad a los actos administrativos. Se trata de evitar una incertidumbre continua en el desenvolvimiento de la actividad de la administración, pues de lo contrario se afectaría el principio constitucional de la seguridad jurídica, que constituye una de las bases de nuestro ordenamiento, cuya tutela compete a los jueces”.

En otra causa, agregó el Alto Tribunal de la Nación que: “Al encontrarse firme la decisión administrativa -que dispuso la cesantía del actor-, en razón de encontrarse cumplido el plazo previsto por el art. 25 de la Ley N° 19.549, no corresponde volver a examinarla en la presente causa, pues ello importaría hacer revivir un derecho que se encuentra extinguido debido a la caducidad operada a raíz de la falta de impugnación oportuna”.[56]

Una posición similar ha sido sustentada por la Procuración del Tesoro de la Nación[57], citando para ello lo sostenido a su vez por el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba.

#### **VI. Carácter accesorio de la pretensión resarcitoria derivada de un acto administrativo reputado ilegítimo más no impugnado oportunamente [arriba] -**

De lo expuesto, se desprende, que dada la presunción de legitimidad del acto administrativo, si no fue impugnado administrativa y judicialmente en procura de su invalidación, ofreciendo la prueba necesaria para destruir aquella presunción, resulta inadmisible -y por tanto, incompetente el Poder Judicial para atender pedimentos semejantes- el reclamo de daños y perjuicios derivados de actos ilegítimos, pues estaría ausente el presupuesto para ello, cual es la impugnación de estos con miras a su declaración -administrativa o judicial- de nulidad, la que pudiera incluso darse en una causa judicial distinta[58] a aquella en la que se reclaman los daños.

Amén de la causa “Alcántara Díaz Colodrero” ya citada (Fallos 319:1476), en la causa “Nava” (Fallos 329:1532), sostuvo la Corte Suprema Nacional que: “Si se advierte que la ilegitimidad del acto administrativo de cesantía de un agente resulta ser la causa de la obligación de reparar los daños reclamados, cabe concluir que el carácter firme irreversible de dicho acto constituye un obstáculo insalvable para la procedencia de dicha acción”.[59]

Más recientemente, remitiéndose a ambos precedentes, sostuvo el Máximo Tribunal que: “Los actos administrativos no impugnados judicialmente en el plazo que establece el art. 25, Ley N° 19.549, devienen firmes e irrevisables a pedido del interesado debido a la caducidad operada, razón por la cual, en tal caso, no es admisible la acción por cobro de pesos o el reclamo de los daños y perjuicios basados en el accionar ilícito de la Administración...”[60], agregando en otra causa también reciente que: “Cuando se demanda el pago de daños y perjuicios cuyo origen se encuentra en actos administrativos ilegítimos es preciso que, previamente, se declare esa ilegitimidad, y resulta inadmisible el reclamo de daños y perjuicios basado en el accionar ilícito de la Administración, si este consiste en actos administrativos que no fueron impugnados judicialmente por el interesado, y es congruente con ese criterio seguir un temperamento similar, cuando si bien las impugnaciones fueron intentadas, han sido desestimadas”.[61]

También, manifestó que: “Los actos administrativos no impugnados judicialmente en el plazo que establece el art. 25 de la Ley N° 19.549, devienen firmes e irrevisables a pedido del interesado, debido a la caducidad operada, razón por la cual, en tal caso, no es admisible la acción por cobro de pesos o el reclamo de los daños y perjuicios basados en el accionar ilícito de la Administración, conclusión que es la consecuencia lógica de la naturaleza accesoria -en el ámbito del derecho administrativo- de pretensiones como las antes indicadas respecto de la acción de nulidad, en virtud de la presunción de legitimidad que ostentan los actos administrativos (art. 12 de la Ley N° 19.549), por cuyo mérito se presume que toda la actividad de la administración guarda conformidad con el ordenamiento jurídico, presunción que subsiste en tanto no se declare lo contrario por el órgano competente”.[62] Agregó en la misma causa que: “Al no haberse cuestionado judicialmente la Resolución N° 1127/00 del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, mediante la cual se rechazó el recurso jerárquico interpuesto contra la decisión de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales de resolver el compromiso de compraventa celebrado, no es posible reclamar el resarcimiento de los daños y perjuicios por el obrar ilegítimo de la Administración, y una solución contraria implicaría un atentado contra la seguridad jurídica en la medida en que importaría hacer revivir un derecho extinguido y la acción deducida constituiría, en tal caso, un recurso contra un pronunciamiento firme por falta de impugnación adecuada”.

## VII. La existencia de denegación expresa del reclamo y/o del recurso desestimado, y los casos de denegación tácita por silencio [arriba] -

La Ley N° 4106 prescribe en su art. 10: “Antes de iniciar las acciones a que se refiere este código, será preciso incluir el reclamo administrativo. El mismo quedará cumplido con el agotamiento de los recursos previstos en la Ley N° 3460 o con el trámite previsto en el art. 112 de dicha ley, según el caso”.

Mediando acto expreso denegatorio del recurso jerárquico -o del recurso de revocatoria interpuesto contra el Decreto del Poder Ejecutivo-, no hay mayor inconveniente, pues el plazo de caducidad de 30 días hábiles judiciales se computa a partir del siguiente al de la notificación del aquél en legal forma.

Lo que no resultaba claramente expresado en la norma, es qué ocurre cuando se hubiere deducido un reclamo administrativo frente a un hecho, omisión o vía de hecho administrativas, en cuyo caso, podrían darse dos situaciones: a. o que hubiere un acto expreso, entonces se aplica el mismo criterio expresado en el párrafo precedente; o b., en casos en que no habiendo acto expreso, se hubiese configurado el silencio de la administración por denegación tácita.

El supuesto expresado ha sido forjado pretorianamente por el Superior Tribunal de Justicia de Corrientes, mediante Sentencia N° 20 del 13-11-2011.[63]

No obstante, alguna consideración adicional cabe efectuar acerca del agotamiento de la vía administrativa, a través de los recursos, teniendo la particular regulación contenida en la Ley correntina de procedimientos administrativos N° 3460.

Al respecto, en el TÍTULO VIII “DE LOS RECURSOS”, SECCIÓN I, art. 189 y ss., son: “... a) Aclaratoria; b) Revocatoria o reposición; c) Jerárquico; d) De revisión; e) Por mora...”.

En relación a este último, reza el art. 221 que: “...transcurrido el plazo fijado conforme a dicha disposición legal, se tendrá por agotada la instancia administrativa a los efectos del art. 222, quedando expedita la vía judicial si correspondiere...”.[64] Agrega el art. 222 que: “Vencidos que fueren los plazos respectivos sea para...dé cumplimiento a lo ordenado en el recurso por mora, se considerará agotada la reclamación administrativa previa y expedita la acción contenciosa que correspondiere para reclamar en sede judicial, lo que se hubiere peticionado sin resultado en la instancia administrativa”.

Acerca de la particularidad del amparo por mora en la ley correntina, hemos tenido ocasión de analizar las diferencias existentes con la regulación nacional del mismo instituto[65], pues siendo en ambos casos una acción judicial, la primera -singularmente- lo incluye entre los recursos administrativos, considerándola un medio tendiente al agotamiento de la vía administrativa.

Y uno de los supuestos donde podría plantearse, es justamente cuando han vencido los plazos para resolver de modo expreso un recurso administrativo, y el particular quisiera lograr un pronunciamiento expreso, lo que, por otra parte, comporta un deber de todo órgano administrativo.[66]

Si como sostuviera la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la finalidad del reclamo previo “... es producir una etapa conciliatoria anterior al pleito, dar a la administración la posibilidad de revisar el caso, salvar algún error y promover el control de legitimidad de lo actuado, propósito fundado en motivos de indudable prudencia que aconsejan que el Fisco no sea llevado a juicio sin haber tenido previamente la posibilidad de tomar conocimiento de los extremos en los que el particular sustenta su reclamación y evaluarlos para pronunciarse sobre su procedencia”[67], nada impide articularlo aún cuando no fuese obligatorio en el caso.

Incluso, dado que la Ley procesal correntina identifica al reclamo previo con el agotamiento a través de los recursos administrativos, nada impedirá que no siendo exigible por configurarse alguna de las excepciones del art. 11, el administrado decida acudir a la vía administrativa previa.

Al respecto, sostuvo la Corte Suprema Nacional que: “La circunstancia de haber intentado el actor la satisfacción de su reclamo en sede administrativa, aunque no estaba obligado a hacerlo para habilitar la instancia judicial, no puede, de ninguna manera, desmejorar su situación procesal ni coartarle su acceso a la jurisdicción”.[68]

Tal temperamento es consecuente con la garantía de tutela administrativa -y judicial- efectiva, conforme fuera reconocida por la Corte Suprema al expresar que: “... la garantía a la tutela administrativa y judicial

efectiva, que supone la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia -y ante las autoridades administrativas competentes- y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes y que requiere, por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un proceso -o procedimiento- conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia -o decisión fundada...”.[69]

Respecto de los pronunciamientos que consideraron operativo el plazo de caducidad frente al silencio de la administración, soslayando así que ha sido instituido en beneficio del particular administrado, no para la Administración, cabe rememorar que ya en el caso “Galián c/Provincia de Corrientes” del 26-12-1978 registrado en Fallos 300:1292, ha dicho el Alto Tribunal que: “Resulta irrazonable que mediando una manifestación inequívoca y expresa del recurrente impugnando un acto o decisión de la Administración, suficiente para determinar la medida y el alcance de su reclamo, se presuma por vía legal su renuncia, cuando el órgano no cumple con su obligación de resolver dentro del plazo y el interesado no urge la decisión. En efecto, atribuir a esa renuncia por el art. 44 del Código Contencioso-administrativo de la provincia de Corrientes al hecho de no haber urgido el procedimiento ante el silencio del órgano, no guarda coherencia con las reglas generales del procedimiento, premia la actitud negligente de la Administración, importa un trato desigual no razonable de los sujetos de la relación de derecho público y atenta contra la garantía de la defensa establecida en el art. 18 de la Constitución Nacional”.[70]

En otro caso, reiteró el Tribunal Cimero que: “... Atenta contra la garantía de defensa en juicio -art. 18, Constitución Nacional- la sentencia que declaró inadmisible una demanda judicial por falta de agotamiento de la vía administrativa, pese al silencio guardado frente a un pedido de pronto despacho, pues tal silencio constituye un derecho a su favor, y no una carga que se le imponga y cuya inobservancia revierta en su perjuicio, agravando el daño ocasionado por el incumplimiento de la Administración...”, agregando que: “... Configura sentencia arbitraria, que torna procedente el recurso extraordinario, la que declaró inadmisible una demanda judicial por falta de agotamiento de la vía administrativa, pese al silencio guardado por la Administración frente a un pedido de pronto despacho, ya que aplicó una norma legal que no regía para el caso -art. 118, Código de Procedimientos Administrativos provincial-, privando al administrado del acceso a la jurisdicción (del dictamen de la Procuradora General Substituta al que la Corte remite)”.[71]

Merece destacarse lo decidido en la causa “Chacofi S.A.C.I.F.e I. c.Dirección de Vialidad de la Provincia de Corrientes”[72], donde expresa “4°) ... Que, según surge de la sentencia, el a quo consideró que el término para interponer la acción judicial había comenzado a correr a partir del vencimiento del plazo que tenía la Administración para pronunciarse respecto del primer recurso jerárquico, pues en ese entonces se había configurado la denegación tácita por silencio tal como lo prevé el art. 112 de la Ley N° 3460...”, agregando luego en el Considerando 6°): “... Lo dicho por la recurrente para concluir en la inaplicabilidad del plazo de caducidad frente a una denegación tácita por silencio, comporta una inteligencia de las reglas aplicables imbuida por el principio de “in dubio pro actione” -rector en la materia y destacado por esta Corte al pronunciarse en la causa G.31.XXII. “Guerrero, Luis Ramón c.Municipalidad de Córdoba”, del 8 de agosto de 1989-, que el a quo ha dejado de lado mediante afirmaciones dogmáticas y sin precisar norma alguna que, en el orden local, impusiera de modo expreso la solución que adopta en el fallo. A ello cabe agregar que en casos que presentan sustancial analogía con el de autos, este tribunal ha restado trascendencia a la configuración de un supuesto de denegación tácita cuando la propia Administración, aunque tardíamente, decide conocer sobre el fondo de la pretensión formulada y la resuelve explícitamente (Fallos: 295:276; 299:344 y 308:838) ...”.

Asimismo, sostuvo la Corte en la referida causa “Chacofi” que: “...Corresponde dejar sin efecto la sentencia que hace lugar a la excepción de caducidad de la acción opuesta por la repartición estatal demandada, al considerar por razones de seguridad jurídica, la no interrupción o suspensión de los plazos de caducidad, pues contrasta con el hecho de que la inseguridad resultante de la indefinida posibilidad de accionar, solo es imputable a la Administración, que puede poner fin a ella en cualquier momento, dictando la resolución expresa requerida por el interesado...”.

En otro pronunciamiento, la Corte Suprema remarcó que: “...resulta inaceptable que sea el propio órgano administrativo a quien la ley confía, en primer lugar, la atribución de decidir (...) sobre la petición formulada, quien, mediante una prolongada demora en la observancia de su cometido -en el caso, dos años a noviembre de 2006- termine produciendo nada menos que lo que el legislador, con toda evidencia, quiso evitar...”.[73] Alude allí a la intención de querer relevarse de la obligación de resolver alegando el silencio a favor de la Administración, lo que resulta inadmisible atento a que constituye una opción exclusivamente del particular el reputar denegado tácitamente el reclamo.

Y en un caso reciente sostuvo la Corte -adhiriendo al dictamen de la Procuradora Fiscal Dra. Laura Monti- que: "... el criterio que aquí se propicia resulta congruente con el adoptado por la Corte en Fallos: 315:656; 316:2477 y 318:1349, al intervenir en instancia extraordinaria, cuando dejó sin efecto sentencias de tribunales provinciales que aplicaban plazos de caducidad para iniciar la demanda contencioso administrativa mediando silencio de la Administración. En tales casos, los jueces locales entendían que el término para iniciar el proceso judicial comenzaba a transcurrir a partir del momento en el que se configuraba el silencio, sin embargo, el Tribunal descalificó tales fallos por incurrir en un injustificado rigor formal y poner de relieve una interpretación de las reglas aplicables contrarias al principio *in dubio pro actione*, rector en la materia, señalando, a su vez, que el criterio cuestionado premiaba la actitud negligente de la Administración y hacia jugar en contra del particular la figura del silencio administrativo, instituida, claramente, en su favor...".[74]

Por tal motivo, en dicha causa la Corte Suprema entendió que: "...El control de constitucionalidad de las normas es uno de los fines supremos del Poder Judicial de la Nación, y la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal es un acto de suma gravedad institucional y una de las más delicadas funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia y, por ello, debe ser considerada como ultima ratio del orden jurídico, que solo debe ejercerse cuando la repugnancia con la cláusula constitucional es manifiesta y la incompatibilidad es inconciliable...", que "... No corresponde declarar la inconstitucionalidad del art. 31 de la L.N.P.A., en tanto no se condiciona el acceso a la justicia cuando la Administración no se pronuncia, debiéndose habilitar la instancia judicial a pesar de que la demanda se haya entablado luego del plazo de caducidad del art. 25 L.N.P.A., ya que la imposición de un plazo de caducidad para demandar frente al silencio administrativo no es congruente con la finalidad de la opción procesal consagrada en el art. 26 de la L.N.P.A., ni el modo de contar el plazo de caducidad previsto en el art. 25 de la L.N.P.A. para deducir la demanda, pues en los supuestos contemplados en este artículo dicho término se computa a partir de la notificación del acto que agota la vía administrativa y, en el supuesto del silencio no podría dar comienzo por la inexistencia de acto administrativo que notificar (Dictamen del Procurador que la Corte hace suyo)".

Agregó además que: "... Es obligación de la Administración decidir las cuestiones que se le planteen en término (art. 1 L.N.P.A.), por lo que frente al silencio, el particular tiene la opción de esperar el dictado de la resolución o bien acudir a la instancia administrativa o judicial que corresponda, pues cuenta con un medio idóneo para la protección de sus derechos frente a la actitud pasiva que lo perjudica (Dictamen del Procurador que la Corte hace suyo)".

La postura de la Corte en la causa "Biosystems" ha sido referenciada por la Dra. Laura Monti en un trabajo reciente, remarcando que: "La aplicación de estos plazos de caducidad solo rige cuando existe un acto expreso del Estado, dictado en la vía impugnatoria o en la reclamatoria. Así lo ha dejado claro la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa "Biosystems".[75]

Por las mismas razones que la Corte entendió que no correspondía declarar inconstitucional el art. 31 de la Ley N° 19.549, considero que tampoco cabría su declaración en el supuesto del art. 223 -en conexión con el art. 222- de la Ley N° 3460 cuando pareciera -de una interpretación mecánica y literal- provocar la caducidad de la acción, si no se interpone luego de 60 días de vencido el plazo para resolver el recurso administrativo que agota la vía, es decir, del mero silencio de la Administración. Antes bien, una interpretación armónica del ordenamiento jurídico vigente, de cara a los constantes pronunciamientos de la Corte Suprema, imponen la hermenéutica adecuada.[76]

Reparemos que en dos oportunidades (casos "Galián" y "Chacofi") -al menos- la Corte Suprema revocó sentencias del Superior Tribunal de Justicia de Corrientes por haber derivado del silencio la caducidad de la acción contenciosa administrativa.

Para finalizar el punto, resta señalar que recientemente se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia de la Nación[77], robusteciendo los conceptos precedentes, en punto a la necesidad de tener como norte el principio "*in dubio pro actione*".

En tal sentido, dejó sin efecto la sentencia de la CSJ de Mendoza, que admitió la excepción de caducidad de la acción incoada por la empresa concesionaria, a fin de que se declare la nulidad del decreto provincial que dispuso la caducidad de la concesión otorgada para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros del servicio de media y larga distancia por presuntas infracciones, toda vez que el rechazo de la demanda con fundamento en que el recurso de revocatoria interpuesto por la actora contra el acto impugnado resultaba innecesario y que debió cuestionarlo en sede judicial dentro del plazo de caducidad de treinta días del art. 20, Ley N° 3918 de Mendoza, constituye una decisión de injustificado rigor formal y comporta una

exégesis de las reglas aplicables contraria a las garantías de debido proceso y al principio *in dubio pro actione*, rector en la materia que vulnera la garantía constitucional de defensa en juicio (art. 18, Constitución Nacional). Apuntó que la Corte local no solo desatendió los argumentos relativos al modo defectuoso en que se realizó la notificación de la resolución que determinó la existencia de las irregularidades en la prestación del servicio -que motivó el dictado del decreto cuestionado-, en atención a la falta de acreditación de la personería por parte del supuesto apoderado de la empresa, premiando así la conducta desprolija de la Administración, sino que además efectuó una interpretación del art. 178, Ley N° 3909 de Mendoza, que restringe claramente el acceso a la jurisdicción y no se compadece con su texto expreso, el cual se limita a establecer que, si el recurso es deducido por quien resulta afectado a raíz de un procedimiento en el que no intervino o contra una declaración dictada de oficio, el interesado puede ofrecer prueba y añade que, en estos supuestos, si la declaración impugnada emana del gobernador la decisión que recaiga en el recurso de revocatoria es definitiva y causa estado. De ello, no es posible deducir que en la hipótesis contraria -con participación del interesado en el expediente administrativo, como ocurriría en el sub lite a criterio del tribunal- se encuentre cercenado el derecho a interponer el recurso previsto por los arts. 177 y 178, pues dicha postura no permite la revisión del acto por parte de la máxima autoridad ni favorece la continuidad de la acción.

### **VIII. Incidencia de las reformas operadas por Decreto N° 894/17 a la Reglamentación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos [arriba] -**

Mediante el Decreto N° 894/2017[78], se ha aprobado el texto ordenado del Reglamento de Procedimientos Administrativos[79], sustituyendo los arts. 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 33, 38, 41, 46, 58, 60, 90, 92, 96, 100, 101 y 105, e incorporando los arts. 107, 108, 109 y 110 al texto anterior.

Si bien las reformas apuntan más a lo relacionado al procedimiento administrativo, a la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en provecho de aquel y, fundamentalmente, del ciudadano[80], al menos en el mediano plazo, considero que las mencionadas reformas impactan en el proceso judicial, especialmente, en lo relacionado con las notificaciones electrónicas, el cómputo de los plazos, y el domicilio electrónico, aspectos que sumados a los ya existentes en el orden federal en el ámbito judicial, conducen, por un lado, a la simplificación de los trámites, y a otro, a lograr una mayor certeza en punto a la fecha de interposición de recursos o reclamos -con miras al agotamiento de la vía administrativa- y al cómputo de los plazos de caducidad de la acción judicial.

Asimismo, dada la previsión del Expediente administrativo electrónico y su gradual implementación, constituye una prueba fundamental para el subsiguiente proceso judicial, razón por la que impone adaptar las normas procesales a la valoración de tales medios probatorios electrónicos.

En tal sentido, señala LUQUI[81] que: "Como conceptos que se manejan en esta nueva técnica tenemos: a) el documento electrónico; b) la firma electrónica; c) la firma digital; d) el documento digital; e) el certificado digital; f) la plataforma digital; g) sitio web; y h) la página web".

Seguidamente, añade que: "Hay que diferenciar el documento electrónico del documento digital, aún cuando muchas veces se emplean ambos términos como sinónimos. El primero es el contenido en un soporte magnético; y para ser visualizado, se requiere una pantalla que lo reproduzca textualmente o una pantalla gráfica o dispositivo de emisión de audio, video, etc., según sea el tipo de información que contenga. El documento digital, en cambio, es la representación en medio digital de un documento, texto, imagen, sonido o video. Un documento digital tiene codificada la información en bits; y para recuperarla, es necesario un programa que la convierta y la transmita en palabras, números, sonidos, imágenes, etc. Los datos de entrada son convertidos en dígitos inteligibles para la máquina, pero no para los sentidos humanos. El documento electrónico es conservado en el equipo y reproducido tal cual está, mientras que el documento digital es convertido en dígitos y recuperado por un programa".

Las citadas referencias imponen una gradual adaptación del lenguaje a los nuevos paradigmas, e imponen su introyección por los operadores jurídicos, en especial, por los magistrados y justiciables.

### **IX. Conclusiones [arriba] -**

La aptitud impugnatoria del acto administrativo presupone que el acto sea definitivo o asimilable, que cause estado y que no se encuentre firme, bien por no haber sido recurrido en sede administrativa en tiempo oportuno, bien por no haber ingresado a sede judicial dentro del plazo de caducidad.

Si el acto no reúne tales presupuestos, o en casos donde se propone el análisis de la mera oportunidad del dictado del acto, el Poder Judicial carece de competencia para ingresar a su análisis o para sustituir el criterio de apreciación discrecional adoptado por la autoridad administrativa, pues de lo contrario se produciría una violación del principio de división de poderes y del principio -también de rango constitucional- de la seguridad jurídica.

Paralelamente, ello no va en desmedro per se del derecho de defensa en juicio ni de la tutela judicial efectiva pues, como señalara el Alto Tribunal de la Nación, dicha garantía no ampara la negligencia de las partes, de modo que quien ha tenido la oportunidad de ejercer sus derechos responde por la omisión que le es imputable, siendo asimismo la exigencia de un plazo para demandar al Estado una prerrogativa suya compatible con las Constituciones Nacional y Provincial, así como con los Tratados Internacionales, como una reglamentación razonable del derecho de defensa.

Entiendo que el amplio abanico de excepciones al agotamiento de la vía administrativa, así como la consagración del acto jurídicamente inexistente, permiten armonizar la permanencia de los recaudos de habilitación de la instancia judicial como regla con el resguardo del derecho de defensa en juicio, dejando como última ratio la invalidación del sistema para supuestos excepcionales<sup>[82]</sup>, que deberán ser debidamente ponderados por el juez al momento de resolver cada caso concreto.

Asimismo, es necesario atender a las particularidades de cada regulación procesal, al diseño de las vías recursivas y, por ende, a los efectos que produzcan sobre los plazos, en especial, cabe hacer primar el principio pro actione en los supuestos de denegación tácita, apelando a una interpretación armónica del ordenamiento jurídico.

Resulta destacable la paulatina incorporación de los medios electrónicos al proceso judicial, merced en parte -al menos en el orden federal- a la modificación del Reglamento Nacional de Procedimientos Administrativos, y la verificación de tales cambios también en las órbitas provinciales, tanto del procedimiento como del proceso, lo que impone las necesarias adaptaciones normativas y tecnológicas.

#### Notas [arriba] -

[1] Abogado, Escribano, Doctor en Derecho y Especialista en Derecho Administrativo (UNNE). Doctorando en el Programa de Doctorado en Derecho Administrativo Iberoamericano de la Universidade da Coruña (España). Profesor Adjunto por concurso de Derecho Administrativo Iº en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), Profesor Titular de Derecho Administrativo Iº y IIº en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de la Cuenca del Plata, e Investigador Categorizado (IV) en el Programa de Incentivos. Ministro del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes.

[2] Conforme art. 5, inc. b) 1º párr. Ley N° 4.106, que establece: "Art. 5.- No procede la revisión jurisdiccional que este código legisla respecto de:... b) La parte discrecional de los actos cuando se cuestione la mera oportunidad o conveniencia con que fueron dictados...".

[3] Agrega el citado artículo e inciso de nota anterior: "... salvo que al emitírselos se hubiera incurrido en arbitrariedad vulnerando los derechos del accionante o que se tratare de una de las excepciones que establezcan este código o leyes posteriores".

[4] Al respecto, sostuvo la Corte Suprema recientemente que: "... no corresponde a los jueces sustituir el criterio del órgano administrativo competente para reconocer la deuda reclamada por los actores..." (CSJN, 31-05-2011, "Estudio Consultor de Obras Públicas S.R.L. c.Ej. Arg.-Comando de Ing.-Mº de Economía de la Nación", Fallos 334:690). Reiteró el criterio sustentado en las causas "El Panamericano" (Fallos 304:721), "Degremont" (Fallos 327:548), y "Astilleros Alianza" (Fallos 314:1206; voto concurrente de Fayt, Cavagna Martínez y Barra, considerando 7º).

Puede verse con provecho el trabajo de SESÍN, Domingo Juan, "El juez solo controla. No sustituye ni administra. Confines del derecho y la política", LA LEY 2003-E, 1264.

[5] En apoyo del aserto, puede cotejarse la causa de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Fallos 333:2001.

[6] Podrán haber, no obstante, supuestos excepcionales donde una interpretación rígida de tales postulados pudiera significar una afectación del derecho de defensa, sin dejar de advertir las cuantiosas excepciones que

las propias normas procesales administrativas contienen en punto a la no exigibilidad del agotamiento de la vía y/o de la reclamación previa, así como por la recepción -en la provincia de Corrientes- de la categoría del “acto jurídicamente inexistente”, en la ley de procedimientos administrativos, una de cuyas consecuencias es que no rige a su respecto plazo de caducidad ni de prescripción (conf. art. 188 Ley N° 3.460).

[7] Ver los arts. 2 de la Ley N° 3952 y 7 de la Ley N° 2961 de la provincia de Buenos Aires.

[8] TAWIL, Guido Santiago, Administración y Justicia, Tomo I, Depalma, Buenos Aires, 1993, pág. 284; GUASP, Jaime, La pretensión procesal, 2<sup>a</sup> ed., Civitas, Madrid, 1985, págs. 47 y ss. Este último, sostuvo que: “la nota que caracteriza al proceso es ser un “instrumento de satisfacción de pretensiones”. “Desde esta perspectiva, el eje sobre el cual gira la serie de actividades que integran el proceso judicial, cualquiera que sea, lo constituye aquella declaración de voluntad por la cual se requiere del órgano jurisdiccional una actuación concreta y frente a una persona distinta del actor de la declaración”.

[9] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Tomo II<sup>o</sup>, 5<sup>a</sup> ed., Civitas, Madrid, 1998, pág. 612, quienes sostienen que “todo el proceso gira, pues, en torno a las peticiones concretas que las partes formulan ante el órgano jurisdiccional solicitando del mismo una actuación en un sentido determinado. La pretensión acota, pues, el contenido del proceso, fija sus límites concretos, condiciona su tramitación y resultado, y determina el ámbito en el que necesariamente ha de moverse el juzgador”.

[10] Ley N° 4106, art. 55. Se enrola en el principio de unidad de acción y pluralidad de pretensiones.

[11] Ley N° 12.008, art. 12.

[12] “En el proceso contencioso administrativo, podrán articularse pretensiones con el objeto de obtener: ...6. La realización de una determinada prestación por parte de alguno de los entes previstos en el artículo 1 del presente código”.

[13] PERRINO, Pablo Esteban, “Las pretensiones procesales en el nuevo Código Contencioso Administrativo bonaerense”, ED, 180-893.

[14] “Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación a favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación de la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, estos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración”.

[15] NIETO, Alejandro, “La inactividad material de la Administración y el recurso contencioso administrativo”, RAP N° 37, págs. 63 y ss., 1962. También en: “La inactividad material de la Administración: veinticinco años después”, Documentación Administrativa, N° 208, pág. 22.

[16] PERRINO, Pablo Esteban, “Las pretensiones...”.

[17] El art. 17 de la Ley N° 12.008 bonaerense dispone: “Cuando la pretensión procesal versara sobre la realización de una prestación específica y determinada en los términos del art. 12 inc. 6 del presente Código, con carácter previo deberá reclamarse su cumplimiento a la autoridad jerárquica superior con competencia resolutoria final. Si esta no cumpliera en el plazo establecido o, en su defecto, en el de noventa (90) días hábiles administrativos contados a partir del día siguiente al del reclamo, se presumirá la existencia de una resolución denegatoria o adversa para el interesado. En tal supuesto, quedará expedita la instancia judicial. La vía del presente artículo será opcional para el interesado”.

[18] GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “El control jurisdiccional de la inactividad de la Administración en el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1997”, R.E.D.A., Separata N° 97, dijo que: “para poder incoar un proceso administrativo frente a la inactividad material de la Administración, hay que pedir a la Administración que actúe. Y si no existe reacción positiva, hay que esperar tres meses desde la reclamación - que es el plazo normal previsto en la LRPA para que exista acto presunto-, para poder presentar el escrito de interposición del recurso contencioso administrativo, que seguirá los trámites del proceso ordinario hasta la sentencia”.

[19] Ver: GARRIDO FALLA, Fernando, “Algunas novedades de la Ley de la jurisdicción contencioso administrativa”, Separata N° 22, Rev. La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, Xunta de Galicia. En la pág. 20, el autor, al referirse a la nueva Ley de 1998, expresa: “c) Los redactores de la Ley se jactan de haber introducido las siguientes importantes modificaciones (según ellos, antes inexistentes); el recurso contra la inactividad de la Administración y contra las actuaciones materiales. A mi juicio -agrega-, no resulta ocioso que se hable expresamente en la Ley de estas posibilidades, pero debe quedar claro que esto también era posible con la Ley anterior. En efecto: a) Por lo que se refiere a la inactividad de la Administración bastaba con formular una petición expresa de actuación y, por silencio administrativo, tendríamos una resolución formal contra la que recurrir, que es exactamente lo que ahora -como pretendida novedad- establece el art. 29 de la Ley”.

[20] La Ley N° 3460 de Procedimientos Administrativos de Corrientes, establece en su art. 112: “El silencio o la ambigüedad de la Administración frente a cuestiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto,

se interpretarán como negativa, solo mediando disposición expresa podrá acordarse al silencio un sentido positivo. Si las normas especiales no previeren un plazo determinado para el pronunciamiento, este no podrá exceder de un mes computado en la forma determinada en el art. 17, a partir de que el expediente hubiere quedado en estado de decidir respecto de lo peticionado en el trámite de que se trate. Vencido el plazo que corresponda, el interesado podrá requerir pronto despacho, dentro del siguiente mes, y si transcurriere otro mes sin producirse el pronunciamiento requerido, se considerará que hay silencio de la Administración. El requerimiento de pronto despacho mencionado es optativo y no obligatorio; de cualquier forma, si no mediare resolución al término del tercer mes posterior al momento antes indicado, se acordará al silencio el significado a que se refiere este artículo”.

[21] Así, la Ley N° 19.549, en su art. 10 establece: “El silencio o la ambigüedad de la Administración frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativa. solo 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”.

[22] Así, por ejemplo, cuando la Ley N° 4.106 de Corrientes permite impugnar en su art. 3: “... b) Los actos separables de los contratos en la actividad administrativa...”, es decir, aún aquellos dictados durante el procedimiento de contratación, pero que resulten separables y por sí mismos produzcan efectos directos e individuales respecto de terceros.

[23] Al respecto, prescribe la Ley N° 3.460 en su art. 225: “Se considerará agotada la vía administrativa además de lo establecido en el art. 222, cuando medie: 1) Decreto del gobernador, resolviendo pedido de reconsideración, si se tratase de reclamo promovido contra un acto dictado por dicho funcionario, o vencimiento del plazo previsto en el art. 209; 2) Decreto del gobernador, resolviendo recurso jerárquico, en los casos en que se tratare de actos de la administración centralizada, o de la desconcentrada cuando el recurso correspondiere, o de vencimiento del plazo previsto en el art. 209; 3) Resolución de los órganos superiores de los organismos descentralizados, cuando fuese en cuestión de su exclusiva competencia o vencimiento del plazo previsto en el art. 209 y 210; 4) Resolución de cualquier órgano o autoridad cuando así lo establezca una disposición legal”.

Agrega en su art. 226: “Producido alguno de los supuestos mencionados en el artículo anterior, se considerará agotada la vía administrativa, quedando solo expedita la judicial, salvo el derecho de los particulares de peticionar la modificación de los actos en la forma indicada en el art. 193”.

[24] Ley N° 4106, art. 10.- “Antes de iniciar las acciones a que se refiere este Código, será preciso incluir el reclamo administrativo. El mismo quedará cumplido con el agotamiento de los recursos previstos en la Ley N° 3460 o con el trámite previsto en el art. 112 de dicha ley según el caso”.

[25] El supuesto surge del criterio pretoriano forjado por el Superior Tribunal de Justicia de Corrientes, mediante Sentencia N° 20 del 13-11-2011, en el Expediente N° STD 281/8, caratulado: “El Estribo Sociedad Anónima c/Estado de la Pcia. de Corrientes s/recursio facultativo”. Allí sostuvo la mayoría, con voto del Dr. Semhan, lo siguiente: “...si bien los plazos de caducidad del recurso previstos en el art. 223 de la Ley N° 3460 solo aluden a dos supuestos, uno es el vencimiento del plazo establecido en el art. 222, esto es, la denegación tácita en la reclamación previa y otro cuando la autoridad competente se expidió en forma expresa, está claro que, la enunciación contenida en el art. 222 no es taxativa, pues la reclamación previa puede tener lugar por la vía impugnativa, o bien, mediante simple petición, pudiendo darse en estas iguales circunstancias, retardación o pronunciamiento expreso. Y, concluir que en dichos casos no se aplican los plazos de caducidad, sujetándolos solamente al mayor de prescripción, importa crear categorías diferenciadas entre quienes promuevan juicios contra el Estado, según cumplimenten o no el reclamo previo así entendido. Distinción que, si bien parecería surgir de los mencionados arts. 222 y 223 de la Ley N° 3460, se desvanece si se interpretan estos en forma congruente con el art. 10 de la Ley N° 4106, que al exigir el reclamo previo, señala que se considera cumplido con el agotamiento de los recursos administrativos previstos en la Ley N° 3460, a los que se refiere el 222 o con el trámite del art. 112 de la misma ley de procedimientos, esto es, cuando no hay recurso sino simple petición a la Administración y esta guarda silencio, porque ante decisión denegatoria expresa, obviamente, queda expedita la vía judicial...”.

El criterio fue reiterado por mayoría mediante Resolución N° 769 del 19 de octubre de 2011, en autos caratulados: “Scotto, José Luis c/Estado de la Pcia. de Corrientes s/acción contenciosa administrativa”, Expediente N° STD 1.297/9.

[26] Art. 11.- “El reclamo administrativo previo a que se refiere el artículo anterior no será necesario si mediare una norma expresa que así lo establezca y cuando: a) Un acto dictado de oficio pudiera ser ejecutado antes de que transcurra el plazo de sustanciación del reclamo; b) Antes de dictarse de oficio un acto por el Poder Ejecutivo, el administrado se hubiere presentado expresando su pretensión en sentido contrario; c) Se tratare de repetir lo pagado al Estado en virtud de una ejecución o de repetir un gravamen pagado indebidamente; d) Se reclamaren daños y perjuicios contra el Estado o se intentare acción de desalojo contra él o una que no tramite por vía ordinaria; e) Mediare una clara conducta del Estado que haga presumir la

ineficacia cierta del procedimiento, trasformando el reclamo previo en un ritualismo inútil; f) Se demandare a un ente autárquico, o una empresa del Estado, una sociedad mixta o de economía mixta o una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, o las sociedades del Estado, o a un ente descentralizado con facultad para estar en juicio”.

[27] CSJN, 04/02/1999, “Gorordo Allaria de Kralj, Haydée M. c. Ministerio de Cultura y Educación”, 322:73. Agregó que: “La no revisabilidad judicial del acto que rechaza en cuanto al fondo una denuncia de ilegitimidad se deriva de su condición de remedio extraordinario previsto por el ordenamiento jurídico con el propósito de asegurar el control de legalidad y eficacia de la actividad administrativa y, a través de él, el respeto de los derechos e intereses de los administrados”.

[28] En su comentario al fallo de la Corte “Estudio Consultor” citado más arriba, expresa Rodolfo BARRA: “... En efecto, centrándonos en los dos aspectos del fallo anotado, esto es, la necesidad del agotamiento de la instancia administrativa y la revisión judicial de la actividad discrecional de la Administración, ordenamientos distintos (pero no contradictorios con el nuestro) presentan soluciones semejantes. Así (cabe aquí solo citarlo), el instituto del ripeness (el caso “maduro”, o ripe, para su conocimiento judicial) en el Derecho administrativo federal de EE.UU., que exige la previa discusión del caso en sede administrativa, para evitar que los tribunales se inmiscuyan en cuestiones propias de política de la Administración (ver “Abbot Laboratorios v. Gardner”, 387 US 136) ...” (“Discrecionalidad administrativa e instancia administrativa previa”, SJA 3/8/2011, Lexis N° 0003/015519). Agrega el autor más adelante que: “...Para accionar contra la Administración, debe estar en cabeza del actor un “derecho” agraviado (si la actuación administrativa es discrecional y si el acto, con los matices propios de la discrecionalidad, es conforme con el art. 7, L.P.A., difícilmente se pueda invocar la existencia de un derecho agraviado) y, además, debe ya encontrarse conformado un “caso”, lo que se logra por el agotamiento de la vía administrativa. El caso del art. 116, C.N., se forma por la combinación de derecho, contradicción y decisión administrativa final...”.

[29] Para el sistema francés, y su comparación con los modelos alemán y norteamericano, véase el trabajo de Pablo GALLEGOS FEDRIANI y Juan Gustavo CORVALÁN, titulado: “Recursos obligatorios previos y agotamiento de la vía administrativa”, publicado en Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública N° 390, págs. 77-94, Sección Jurisprudencia Extranjera, titulada “Grandes decisiones del Consejo de Estado Francés”, comentando el fallo CE, Secc., 18 de noviembre de 2005, “Houlbreque”, extraído de J. C. Bonichot, P. Cassia, B. Poujade, Les grands arrêts du contentieux administratif, París, Dalloz, 2007, págs. 695-700 (Traducción de Pablo Gallegos Fedriani y Laura Inés Iorio).

[30] Para nuestro país, con base en el art. 116 de la Constitución Nacional, señala Guillermo LÓPEZ que tal recaudo fue esbozado por la Corte Suprema en un fallo dictado apenas unos días después de su instalación (en el año 1863), donde afirmó que al tribunal no le correspondía hacer declaraciones generales en ningún supuesto (Fallos 1:27; Sentencia del 26 de octubre de 1863). Dos años después, señaló con mayor precisión que: “la misión de un tribunal de justicia es aplicar las leyes a los casos ocurentes, y su facultad de explicarlas e interpretarlas se ejerce sólo aplicándolas a las controversias que se susciten ante ellos para el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones; y no puede pedirse que el Tribunal emita su opinión sobre una ley sino aplicándola a un hecho señalando al contradictor” (Sentencia del 14 de noviembre de 1865, Fallos 2:253). De ahí en más, el Alto Tribunal viene sosteniendo invariablemente que no compete a los jueces hacer declaraciones abstractas o generales porque es de la esencia del Poder Judicial decidir colisiones efectivas de derechos (LÓPEZ, Guillermo A.F., “La legitimación activa en los procesos de amparo”, ponencia sostenida en el Seminario sobre Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, llevado a cabo en el año 1998 en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina, Educa, Universitas S.R.L., Buenos Aires, 1999, págs. 69 y ss.).

[31] Expresa la Ley N° 4106 en su art. 12: “Las pretensiones de las acciones o recursos que se planteen de conformidad a esta ley, deberán limitarse a las cuestiones que fueron debatidas en sede administrativa. Se deducirán indistintamente contra la decisión definitiva originaria o la que proviniera de los recursos administrativos interpuestos, o contra ambas conjuntamente”.

Al respecto, puede verse el fallo de la CSJN, 09-02-1989, “Decavial S.A.I.C.A.C. v. Dirección Nacional de Vialidad”, Fallos 312:103.

[32] Art. 197: “El recurso de revocatoria deberá ser interpuesto dentro del plazo de 20 días, directamente ante el órgano del que emanó el acto objeto del recurso y resuelto dentro del mes siguiente al de su interposición”.

[33] El trámite de preparación de la acción judicial mentado en el Código Contencioso Administrativo de Corrientes -arts. 48 y ss.- por el que se procura la remisión de las actuaciones administrativas donde tramitara el procedimiento administrativo donde recayera el acto a impugnarse, ha sido equiparado a la “demanda” a los efectos interruptivos del plazo de caducidad -y de prescripción- por el Superior Tribunal de Justicia de Corrientes, mediante Sentencia N° 35 de fecha 02-08-2000, recaída en la causa “Eros S.R.L. c/Dirección Provincial de Energía y Estado de la Provincia de Corrientes s/demanda contenciosa administrativa”, Expediente N° 6431/89, reiniciándose el plazo respectivo una vez que tales actuaciones son puestas a disposición del iniciador, para que manifieste la opción por la vía plena o por el recurso facultativo (art. 51).

El criterio fue reiterado mediante Resolución N° 1062 del 9 de diciembre de 2008, en autos caratulados: "Ledesma, Emilia Margarita c/Estado de la Pcia. de Corrientes s/acción contenciosa administrativa", Expediente N° 25.527/05.

[34] Art. 223 (Texto según Decreto ley N° 182/2001): "... Caducidad de la vía contencioso administrativa. Vencido el plazo establecido en el art. 222, quedará expedita la vía contencioso administrativa, la que podrá ser iniciada hasta sesenta (60) días hábiles judiciales. Cuando la autoridad competente se haya expedido expresamente, el plazo para interponer la demanda será de treinta (30) días hábiles judiciales, contados desde que el acto fue debidamente notificado...".

Por su parte, reza en su art. 222: "Vencidos que fuesen los plazos respectivos sea para resolver el recurso de revocatoria si el acto fuere dictado por la autoridad superior, para resolver el recurso jerárquico en los supuestos que él proceda, o dé cumplimiento a lo ordenado en el recurso por mora, se considerará agotada la reclamación administrativa previa expedita la acción contenciosa que correspondiere para reclamar en sede judicial, lo que se hubiere peticionado sin resultado en la instancia administrativa".

[35] CSJN, "Gasparri y Cía. S.A.", Sentencia del 13 de julio de 1991 "Fallos", 314:725, considerando 7°.

[36] CSJN, 04-08-2009. E. 50. XLIII. R.O. "E.D.E.M.S.A. c/E.N.A. y M.E.O.S.P.N. s/cobro de pesos". Fallos 332:1629.

[37] Al respecto, ha recordado la jurisprudencia federal que: "La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos contempla -según que se impugnen o no actos- dos vías a través de las cuales puede llegar a considerarse habilitada la instancia judicial para accionar contra el Estado Nacional: la primera llamada impugnatoria o recursiva exige el agotamiento de la instancia administrativa por vía de la obligatoria deducción de los recursos que para ello fuere menester y, posteriormente, la interposición de la acción judicial de impugnación del acto administrativo definitivo en un perentorio plazo de caducidad; la segunda, denominada reclamatoria exige el previo reclamo administrativo, para precisamente provocar el acto administrativo, antes de demandar al Estado Nacional" (C. NAC. CONT. ADM. FED., sala 4ª, 10/02/2009- "Ortiz, Antonio S. v. Estado Nacional", SJA Administrativo del 26-08-2009).

[38] Aunque por excepción se ha admitido que el acto afectado por una nulidad manifiesta carece de dicha presunción. Ver al respecto CSJN, 7/10/75, "Carlos Arnoldo Pustelnik y otro", Fallos 293:133, especialmente considerando 2°.

[39] La Ley N° 3460 de Procedimientos Administrativos de Corrientes, prescribe en su art. 137: "El acto ejecutorio goza de presunción de legitimidad; su fuerza ejecutoria faculta a la administración aún contra la voluntad o resistencia del obligado, sujeta a la responsabilidad que pudiera resultar a ponerlo en práctica por sus propios medios, salvo los casos previstos en la Constitución o la ley; e impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, salvo que norma expresa establezca lo contrario y en los casos del art. 98, inc. f), 138 y arts. 104, 132 y 133".

[40] CSJN, 16-06-1961, "Lipara, Napoleón c/Nación", Fallos 250:36.

[41] CSJN, 11-12-1980, "Barraco Aguirre, Rodolfo c/Universidad Nacional de Córdoba", Fallos 302:1503.

[42] En Corrientes, art. 137 de la Ley N° 3.460.

[43] CSJN, 20-08-1996, "Alcántara Díaz Colodrero, Pedro c.Banco de la Nación Argentina". LA LEY 1997-A, 71, con nota de María Claudia Caputi y Estela B. Sacristán. Fallos 319:1476.

[44] En ese caso, si bien el plazo difiere, existe y es de 15 días hábiles judiciales, coincidente con el vigente en el orden federal. Cuando el plazo se hallare vencido, y el embate se intente contra un acto administrativo, resulta plenamente aplicable lo que decimos en punto a la firmeza del acto y la consiguiente incompetencia del Poder Judicial para revisarlo.

[45] CSJN, Fallos 306:1253; 307:747. Es frecuente ver, en muchos casos, que ante la mera alegación verbal del agraviado, los tribunales -sobre todo los no especializados en materia administrativa- son proclives a abrir la vía del amparo, conceder medidas cautelares y/o sentencias de fondo carentes del debido análisis de la invalidez del acto administrativo, que exige además corroborar la vigencia del plazo para demandar al momento de la deducción de la acción pertinente.

[46] En tal sentido, sostuvo el Alto Tribunal de la Nación que: "... Una razonable interpretación de las leyes 21.356 y 22.105, armonizando sus preceptos del modo que mejor concuerden con el ordenamiento jurídico vigente y con los principios y garantías de la Constitución Nacional, lleva a sostener que la inapelabilidad que establece el art. 5 de la primera, o la falta de previsión del art. 62 de la segunda, no importan privar al acto que decreta la intervención de un ente gremial de toda revisión judicial, habida cuenta que a ella, como regla, están sujetos todos los actos que producen efectos jurídicos directos con relación a administrados o terceros destinatarios de ellos" (CSJN, "Cabrerá, Carlos Roberto". 1983. Fallos 305:1937).

[47] Utilizo la expresión "órgano administrativo" en forma amplia comprensiva de todo aquel que por ley tenga otorgado el ejercicio de función administrativa, cualquiera fuese la esfera de Poder en que se halle inserto. Sobre el particular, respecto a los actos administrativos emanados del Poder Judicial, ha dicho la Corte Suprema que: "... las resoluciones dictadas por esta Corte con el objeto de definir una reclamación de la naturaleza indicada formulada por un funcionario vinculado con este departamento por una relación de empleo público, configuran actos típicamente administrativos que, sin discusión a la luz de los precedentes

puntualizados, son revisables judicialmente en las mismas condiciones en que puede serlo cualquier acto de autoridad pública que decida sobre la materia indicada, con prescindencia del departamento del gobierno, nacional o local, que hubiera emitido el acto cuestionado..." (CSJN, causa "Charpin, Osvaldo José René c/EN - Poder judicial de la Nación, CSJN- s/empleo público" REX S.C. C. 3378, L. XXXVIII fallada el 08-04-2008, Fallos 331:536, Considerando 8°, 2° párr.).

[48] CSJN, 19-09-1960. "Fernández Arias, Elena y otros c.Poggio, José s.Suc.", Fallos 247:646. Para mayor precisión respecto al extremo, remito al trabajo de mi autoría titulado "FACULTADES JURISDICCIONALES DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS-ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD-CRITERIOS DE LA C.S.J.N.", publicado en la Revista de Derecho Público, 2011-I, págs. 39-93, Editorial Rubinzel-Culzoni, Director Tomás Hutchinson, Co-Director Horacio D. Rosatti.

[49] En Corrientes, art. 223 Ley N° 3460 y 58 y cc. Ley N° 4106.

[50] CSJN, 04-02-1999, "Gorordo Allaria de Kralj, Haydée M. c.Ministerio de Cultura y Educación", LA LEY 1999-E, 186, con nota de Mario Rejman Farah-LA LEY 1999-E, 757, con nota de Alejo Toranzo-JA 1999-III, 107-ED 181, 962-Fallos 322:73. Dicho precedente ha sido ratificado en la causa "R. 341. XLIII. Ramírez, Andrés Lionel c/Estado Nacional-Secretaría Presidencia de la Nación s/empleo público", de fecha 28-04-2009 (Fallos 332:875).

[51] CSJN, 20-08-1996, "Alcántara Díaz Colodrero, Pedro c.Banco de la Nación Argentina", Fallos 319:1476. En análogo sentido, ver CNACAF, Plenario "Petracca e Hijos S.A.C.I.F.I. y otros c/Estado Nacional (Ente Autárquico Mundial 78) s/cobro de pesos", 24-04-1986, en Obra "Fallos Plenarios", RAP N° 313, de Marcelo Gustavo Carattini, 2ª ed. actualizada y anotada al año 2004, págs. 192 y ss.

[52] CSJN, "Serra, Fernando Horacio y otros v. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", 26-10-93, Fallos 316:2454, Considerandos 7° a 17°. Sostuvo la Corte en el Considerando 7°: "... Que los plazos de caducidad previstos para la habilitación de la instancia contencioso-administrativa en los arts. 25 de la Ley nacional de procedimientos administrativos y 100 de la Ley orgánica municipal N° 19.987, constituyen una prerrogativa propia de la Administración Pública, para que, en virtud de los postulados del Estado de Derecho -entre los que se encuentran la justiciabilidad del Estado y la división de poderes-, ella puede estar en juicio. Esto significa, en otros términos, la posibilidad de habilitar la competencia de la rama judicial del gobierno para revisar la validez de los actos emanados del Poder Ejecutivo y de los que -con la propiedad de "causar estado", por cerrar la discusión en sede administrativa- emanen de los órganos y entes que se le subordinan, salvo los casos de excepción también establecidos por el legislador...".

[53] "El rechazo de la excepción de caducidad de la acción contencioso-administrativa tiene para la Administración Pública carácter de resolución definitiva, pues produce gravamen suficiente para la procedencia del recurso extraordinario" (CSJN, "Serra c.MCBA", Fallos 316:2454).

[54] CSJN, 05-04-1995, "Gypobras S. A. c.Estoado nacional -Ministerio de Educación y Justicia-". LA LEY 1995-E, 478, con nota de Guido Santiago Tawil-Fallos 318:441. También, en la causa "Serra" citada.

[55] En Corrientes, art. 223 Ley N° 3460.

[56] CSJN, 20-08-1996. "Nava, Alberto Emilio c.Estoado Nacional Secretaría de Inteligencia del Estado S.I.D.E. s/cobro". ED, 183-716. Fallos 329:1532.

[57] Expediente N° 52908/96. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; 13 de octubre de 2000. (Dictámenes 235:143); Dictamen N° 9/02, 14 de febrero de 2002. Expediente N° 322/00. Organismo Nacional de Administración de Bienes. (Dictámenes 240:165); Expediente N° 001-000874/98. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; 30 de enero de 2002. (Dictámenes 240:124). Dice el Alto Organismo Asesor, citando al Tribunal Superior de Justicia de Córdoba en su Resolución N° 93, adoptada en el Acuerdo N° 91-Serie C, el 10 de Junio de 1999, luego de definir al acto administrativo como: ...Toda declaración unilateral emitida en ejercicio de una función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa..., expresó el citado Tribunal, que: ... la firmeza de un acto administrativo no puede ser destruida más tarde por el ejercicio del derecho de petición mediante la reclamación pertinente, ya que este no puede tener la virtud de abrir la reconsideración de actos definitivos y firmes, y menos aún de posibilitar el acceso a la revisión administrativa y jurisdiccional después de haber consentido por el transcurso del tiempo legal para recurrir, el marco legal y la decisión administrativa pertinentes".

[58] Así, sostuvo la Corte que: "... Es descalificable el pronunciamiento que admitió la excepción de caducidad, pues aun cuando resulta acertado lo expresado acerca de que es inadmisible la acción de indemnización por daños sin cuestionar dentro del plazo del art. 25 de la Ley N° 19.549, la legitimidad del acto administrativo que desestima la pretensión o cuyo contenido excluye el pago de lo reclamado, la alzada omitió ponderar que de la mera confrontación de las constancias del expediente surgía que el decreto que dispuso la cesantía del actor fue impugnado judicialmente en término, pues desde la fecha en que se entendió que había quedado notificado hasta el día de presentación de la demanda no habían transcurrido los 90 días hábiles judiciales requeridos por aquella norma..." (B. 203. XXXVII. "Bottaro, Oscar Eduardo c/Estado Nacional (Ministerio de Economía y otro"). 06-07-2004. Fallos 327:2818.

[59] Haciéndose eco de dicho criterio, el Superior Tribunal correntino ha ponderado que: "... Los actores parten de la base que el acto que destituyó al juez es ilícito, pero no fue alegado y menos probado que el

aludido decreto haya sido declarado judicialmente ilegítimo, en consecuencia ostenta la presunción de legitimidad de todo acto administrativo...pues si bien es cierto que el Estado responde aún por su obrar lícito, empero la demanda se funda en un pretenso acto ilícito de la administración, por lo que falta el primer presupuesto de la responsabilidad, el obrar ilícito. Máxime cuando la afirmación de la ilicitud fue decisiva en la sentencia impugnada para concluir que el suicidio obedeció a la depresión que causó en el ex juez esa pretensa arbitrariedad..." (STJ ED2 10002696/6.- SENTENCIA 116 21/08/2007).

[60] CSJN, 19-10-2010; "Ruiz, Daniel". Fallos 333:2001.

[61] CSJN, 24-05-2011; "Distribuidora Química S.A v. Estado Nacional", SJA 28 de septiembre de 2011.

[62] CSJN, A. 206. XLVIII. ROR, 24-09-2013 "Asociación Mutual del Personal de Obras y Servicios Públicos c/Estado Nacional Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente s/daños y perjuicios", Fallos: 336:1529.

[63] Citado supra en Nota 25.

[64] Queda claro que la última parte "si correspondiere" alude a que, como el amparo por mora procede en cualquier etapa del procedimiento administrativo, si lo que hubiese estado pendiente es el dictado de una resolución de mero trámite, no quedará expedita la vía judicial en ese caso, pues no es un acto definitivo.

[65] CASARO LODOLI, Guillermo; REY VÁZQUEZ, Luis E. y otros; "El amparo por mora de la administración en la Provincia de Corrientes y su comparación con el sistema federal", Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública N° 386, Ediciones RAP, Buenos Aires, Noviembre de 2010, págs. 55/62, ISSN 1666-4108.

[66] En punto a la incidencia del amparo por mora como medio apto del agotamiento de la vía administrativa, se ha pronunciado el STJ de Corrientes, mediante Resolución N° 410 del 1°-11-2016, en los autos: "Constructora del Ibera S.R.L. c/Municipalidad de la ciudad de Mercedes (Ctes.) s/acción contenciosa administrativa". Expediente N° STD 169/8.

[67] CSJN, 30-07-1991, "Gasparri y Cía. S. A.", Fallos 314:725.

[68] CSJN, 30-03-1989, "Elverdin, Jorge Julio v. UNLP. s/ordinario", Fallos 312:417.

[69] CSJN, 14-10-2004. A. 937. XXXVI. "Astorga Bracht, Sergio y otro c/COMFER-Decreto N° 310/98 s/ amparo Ley N° 16.986". Fallos 327:4185.

[70] Idéntico temperamento observó de manera concordante y sin fisuras el Alto Tribunal en los casos B 204 XXIX; "Biaín, Abel Rubén y Olivero, Antonio Jesús c/Instituto de Previsión Social de la Provincia del Chaco s/demanda contencioso-administrativa", 18-07-1995. Fallos 318:1349; C. 180. XXIV; "Colegio Bioquímico del Chaco c/Instituto de Previsión Social de la Provincia del Chaco s/ demanda contencioso-administrativa", 04-11-1993. Fallos 316:2477, donde sostuvo que: "La mecánica aplicación del plazo del art. 11 de la Ley N° 848 de la provincia del Chaco -efectuada sin considerar el pronto despacho y el recurso de revocatoria interpuestos- omite valorar la puntual conducta puesta de manifiesto por la actora y premia la actitud negligente de la administración, haciendo jugar en contra del particular la figura del silencio administrativo instituida en su favor".

[71] Corte Suprema de Justicia de la Nación, 03-04-2001, "Electroingeniería S.A. c.Dirección de Energía de Catamarca", Cita online: AR/JUR/4915/2001. Fallos 324:1087.

[72] CSJN, 07-04-1992. Colección de Análisis Jurisprudencial Elems. de Derecho Administrativo-Julio Rodolfo Comadira, 1003. Cita online: AR/JUR/2797/1992, Fallos 315:656.

[73] CS, 26-03-2009, "Avila, Félix Esteban c.Ministerio de Justicia y DDHH", DJ27/05/2009, 1411-Sup. Adm. 2009 (junio), 74-LA LEY 2009-D, 119. Cita online: AR/JUR/3139/2009. Fallos 332:611.

[74] CS, 11-02-2014. "Biosystems S.A. c.EN-M. Salud-Hospital Posadas s/contrato administrativo". AR/JUR/145/2014.

[75] MONTI, Laura, "Habilitación de la instancia contencioso administrativa en el orden federal", Revista de Derecho Público N° 8, Infojus, Buenos Aires, 2014, págs. 167 y ss., en especial pág. 172, citando en la Nota 12 que: ... Lo sostenido por la Corte en "Biosystems" sigue la línea de lo expresado por María Jeanneret de Pérez Cortés a poco de sancionada la norma, en el año 2001, y por Pablo Perrino. En sentido similar se expresó Jeanneret de Pérez Cortés, María, "Habilitación de la instancia judicial en el ámbito nacional. Presupuestos para su admisibilidad. Modificaciones resultantes de la Ley N° 25.344", exposición en la Mesa Redonda "Novedades en la jurisprudencia de la Cámara Nacional Contencioso Administrativo Federal" que se desarrolló el 25/09/2001 en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y "El reclamo administrativo previo a dos años de su reforma", RAP, N° 296, pág. 13; Perrino, Pablo, "Reclamo administrativo previo. La tutela judicial efectiva y acceso a la jurisdicción", en Cassagne, Juan Carlos, Derecho procesal administrativo. Homenaje a Jesús González Pérez, Bs. As., Hammurabi, 2004, Tomo 1, pág. 857; Marcer, Ernesto, "Demandas contra el Estado", Bs. As., Ad-Hoc, 2004, pág. 168). Ver nueva opinión de Perrino conjuntamente con Ignacio de la Riva en "Las vías previas administrativas para el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa", en Pozo Gowland, Halperín, Aguilar Valdez, Juan Lima y Canosa (Dirs.), Procedimiento administrativo, Bs. As., La Ley, 2014, Tomo II, pág. 450.

[76] En especial con el art. 24 de la Ley N° 3460 que expresa que: ".... La competencia de los órganos administrativos será la que resulte, según los casos, de la Constitución Nacional, de las leyes y de los reglamentos dictados en su consecuencia. Su ejercicio constituye una obligación de la autoridad y del órgano competente...".

[77] CSJN, 18-10-2016, “Transportes Uspallata S.R. L. c/Gobierno de la Provincia de Mendoza s/acción procesal administrativa”, CSJ 5887/2014/RHL.

[78] De fecha 1-11-2017, publicada en el Boletín Oficial del 02-11-1017.

[79] Decreto N° 1759/72 T.O. 1991.

[80] Art. 4.- Las autoridades administrativas, actuarán de acuerdo con los principios de sencillez y eficacia, procurando la simplificación de los trámites, y facilitando el acceso de los ciudadanos a la administración a través de procedimientos directos y simples por medios electrónicos.

[81] LUQUI, Roberto E., “Nuevas regulaciones del procedimiento administrativo nacional”, La Ley, 2-05-2018, págs. 1-6, en especial pág. 3.

[82] Por ejemplo, lo resuelto por el Alto Tribunal de la Nación en la causa “Parra de Presto, Stella Maris” del 16/11/1993 (Fallos 316:2539), donde reputó que: “... la exigencia de deducir el recurso de revocatoria dentro del plazo de 24 hs. computadas a partir de la notificación del acto, torna ilusorio el derecho de defensa de aquél, toda vez que, sin duda alguna, en ese breve período no se puede razonablemente debatir los fundamentos dados por la administración en oportunidad de disponer su baja”.

Ver asimismo la causa CSJN, 13-10-1988, “Sacoar, S. A. c.Provincia de Buenos Aires” (Fallos 311:2082).









