

**Facultad de Derecho
y Ciencias Sociales y Políticas
UNNE**

XVIII Jornadas de Comunicaciones Científicas

2022

Corrientes - Argentina





Dirección General

Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas – UNNE
Dr. Mario R. Villegas

Dirección Editorial

Secretaría de Ciencia y Transferencia
Dra. Lorena Gallardo

Coordinación editorial y compilación

Dra. Lorena Gallardo
Esp. Martín M. Chalup

Asistentes – Colaboradores

Lic. Agustina M. Bergadá
Abg. M. Benjamin Gamarra,
Mg. María Belén Mattos Castañeda
Abg. Lucía M. Sbardella

Fotografías

Nicolás Gómez

Edición

Secretaría de Ciencia y Transferencia
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas
Universidad Nacional del Nordeste
Salta 459 · C.P. 3400
Corrientes · Argentina

Comisión Evaluadora

Dr. Agustín Carlevaro
Dr. Daniel Denmon
Esp. Elena Di Nubila
Dr. Hernan Grbavac
Dra. Lorena Gallardo
Abg. M. Benjamin Gamarra
Dr. Mauricio Goldfarb

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas UNNE

XVIII Jornadas de Comunicaciones Científicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas - UNNE / compilación de Lorena Gallardo; Martín Miguel Chalup; coordinación general de Lorena Gallardo. - 1a edición especial - Corrientes: Universidad Nacional del Nordeste. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-3619-82-3

1. Derecho Ambiental. 2. Derecho Administrativo. 3. Derecho. I. Gallardo, Lorena, comp. II. Chalup, Martín Miguel, comp.
CDD 340.07

LA DENUNCIA DE ILEGITIMIDAD Y LA HABILITACIÓN DE LA INSTANCIA JUDICIAL

García, Jazmín Y.

jazmina03@hotmail.com

RESUMEN

Si bien los plazos para recurrir los actos administrativos son perentorios, la ley 19549, en su art. 1, inc. E), ap 6), admite su tratamiento mediante la denuncia de ilegitimidad, constituyendo en definitiva un medio excepción de impugnación. La Administración puede estimar o desestimar su tratamiento – invocando motivos de seguridad jurídica o estar excedidas razonables pautas temporales (primer acto) y, en caso darle trámite, debe resolver el fondo de la cuestión (segundo acto) estimando o desestimándolo. La Ley nada dice respecto de la posibilidad de impugnación en sede judicial en caso de desestimarse la denuncia la de ilegitimidad. Existen diferentes corrientes doctrinarias al respecto. Hay quienes consideran que de ninguna manera puede vedarse el acceso a la justicia y con ello el control judicial de la actividad administrativa, y quienes, por el contrario, entienden que la ley es tajante: una vez vencidos los plazos para la impugnación recursiva, se extingue el derecho a recurrir y con ello, no se podría agotar la vía administrativa, requisito fundamental para acceder a la vía judicial. Al respecto se ha expedido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, adoptando la segunda postura. Sin embargo, en estos tiempos de cambio de perspectivas, de paradigmas y con una fuerte impronta del derecho constitucional y convencional, donde se revalorizan principios, derechos y garantías de nuestra constitución convencionalizada, ese criterio de nuestro máximo tribunal nacional debe ser al menos revisado y quizás reformulado. En virtud del bloque de constitucionalidad toda persona debe tener derecho a la revisión judicial de actos que puedan violentar derechos reconocidos por la Constitución (artículos 8 y 25 del Pacto de San José de Costa Rica, norma incorporada a la Constitución Nacional en el art. 75 inc. 22 tras la reforma de 1994, y antes de ella por la garantía contenida en el art. 28 de la CN).-

Por ello, el acceso a la Justicia no debe ser restringido a partir de interpretaciones restrictivas de la legislación vigente, siempre que pueda efectuarse una interpretación que armonice el más amplio derecho del particular a ocurrir ante los estrados judiciales en defensa de sus intereses debe optarse por ella.

PALABRAS CLAVE

Revisión judicial, tutela judicial efectiva

INTRODUCCIÓN

Todos los actos administrativos gozan de la presunción de legitimidad y los plazos para recurrirlos en el procedimiento administrativo son perentorios, sin embargo, la ley 19549, en su art. 1, inc. E), ap 6) abre la posibilidad de que de todas maneras sean revisados los actos a través de la denuncia de ilegitimidad.

Así, en sede administrativa es posible la revisión de actos administrativos, aun cuando ellos se encuentren firmes por no haber sido recurridos en tiempo oportuno, el interrogante a resolver es si, lo resuelto por la Administración en virtud de una denuncia de ilegitimidad es revisable judicialmente.

En otras palabras, lo que interesa dilucidar es si, tal como sucede con los recursos administrativos interpuestos en tiempo y forma, la denuncia de ilegitimidad, agota la vía administrativa y habilita la instancia judicial.

MÉTODOS

Para el presente trabajo se utilizó la investigación de tipo descriptiva, utilizando las herramientas que nos da la metodología explicativa. Asimismo, se prevé recurrir a la utilización de métodos mixtos: análisis-síntesis; inducción-deducción, siempre en el marco de la investigación de tipo pura, influenciada por la búsqueda bibliográfica

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Independientemente de la discusión en cuanto a su naturaleza jurídica de la denuncia de ilegitimidad, pues para algunos constituye un recurso impropio, para otros es un recurso administrativo autónomo o bien un recurso informal y para otros es un tipo especial de denuncia, lo cierto es que tal como lo enuncia Hutchinson (2009) en rigor de verdad es un saneamiento jurídico que beneficia a los recursos presentados fuera de término a fin de asegurar la vigencia de la juridicidad y de proteger los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados, por un lado, y por el otro con el propósito de asegurar el control de la legalidad y eficacia de la actividad administrativa.

Por ello, se erige como una herramienta que tiene a su alcance la Administración para rever su actuar, ajustándolo a la legalidad y en búsqueda de la verdad material, pero también como un instrumento previsto en favor del administrado quien, por desconocimiento o por alguna otra causal, salvo la negligencia que le sea imputable, ha dejado vencer los plazos establecidos por la ley para impugnar los actos administrativos. Una de las diferencias esenciales que tiene la denuncia de ilegitimidad con los recursos radica en que el Ejecutivo solo está obligado a darle trámite a ésta última siempre que a su criterio no existan razones de seguridad jurídica que impidan su impulso o que el interesado haya excedido razonables pautas temporales, mientras que en el caso del recurso administrativo el ejecutivo debe tramitarlo y resolverlo.

En rigor, si bien la Administración puede no darle trámite a la denuncia de ilegitimidad por encontrar que se dan alguna de las excepciones previstas por la ley, obligatoriamente debe pronunciarse sobre la procedencia o no de la denuncia. Es decir, la administración tiene el deber de dictar el acto sobre la procedencia del trámite (primer acto) y, en caso afirmativo, continuar el procedimiento hasta su conclusión mediante el dictado de otro acto que resuelve el fondo de la cuestión (segundo acto) (Balbin, 2010).

Entonces, el primer acto a dictar por la administración es respecto a su admisión formal o no. En caso de declararse inadmisibles los actos que así lo declara es susceptible de recursos administrativos, y en su caso, de una impugnación judicial. Pues puede darse el caso de que el acto administrativo que declara inadmisibles una denuncia de ilegitimidad resulte en sí mismo ilegítimo, por ejemplo, por considerar arbitrariamente que medió abandono voluntario del derecho por el transcurso del tiempo.

Ahora bien, si se ha admitido su procedencia formal, corresponde a la Administración expedirse sobre el fondo de la cuestión, estimando o desestimando la denuncia de ilegitimidad. El punto álgido y controvertido es determinar si ese acto –que resolvió la denuncia de ilegitimidad– habilita la instancia judicial o no.

Existen diferentes corrientes doctrinarias al respecto. Hay quienes consideran que de ninguna manera puede vedarse el acceso a la justicia y con ello el control judicial de la actividad administrativa, y quienes, por el contrario, entienden que la ley es tajante: una vez vencidos los plazos para la impugnación recursiva, se extingue el derecho a recurrir y con ello, no se podría agotar la vía administrativa, requisito fundamental para acceder a la vía judicial. Al respecto se ha expedido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, adoptando la segunda postura el fallo "Gorordo" (322:73) donde sienta el criterio que *"... no es susceptible de ser impugnada en sede judicial pues al dejar vencer el interesado 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 (art. 23 inc. a) Ley N° 19.549)"*.

Sustenta esta decisión en lo dispuesto en el inc. e) apartado 6 del art. 1° de la Ley de Procedimiento Administrativo Nacional y el carácter perentorio que dicha norma le otorga a los plazos para recurrir (art. 1°, inc. e) apartado 1). Asimismo expresa que la no revisabilidad judicial del acto que rechaza en cuanto al fondo una denuncia de ilegitimidad se deriva de su condición de recurso extraordinario previsto con el fin 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; que este criterio no causa lesión al derecho de defensa del administrado (art. 18 C.N.) pues éste no obstante haber tenido la oportunidad omitió articular el recurso pertinente dentro del término perentorio fijado por la norma y la garantía de la defensa no ampara la negligencia de las partes. Además, sería claramente irrazonable otorgar el mismo efecto a la denuncia de ilegitimidad, que no es más que una impugnación tardíamente interpuesta, que, a un recurso deducido en término, lo que implicaría colocar en pie de igualdad al particular que se comporta en forma negligente respecto de aquel que actúa con diligencia para proteger sus derechos (CSJN. "Gorordo Allaia de Kralj, Haydée Maria c. Estado Nacional Ministerio de Cultura y Educación". 4/02/99. Fallos 322:73)".

En otras palabras, el tribunal reprocha la negligencia del particular y lo castiga con la privación de una instancia judicial de revisión.

Sin embargo, dicho fallo ha sido y sigue siendo fuertemente criticado por la doctrina, pues ha optado por denegar el acceso a la justicia, en flagrante violación al principio *pro actione* reconocido por la misma Corte Suprema como un criterio a seguir en materia contencioso administrativa, además de las normas de derecho. Si tenemos en cuenta, tal como lo enuncia Sánchez (2003) que la denuncia de ilegitimidad encuentra su fundamento en la necesidad de resguardar el imperio de la legalidad de la actividad administrativa y posibilitar el ejercicio del derecho de petición a quien se ha visto justificadamente impedido para ejercerlo, estando en juego con ello el interés y obligación de la administración de reencauzar su actividad si la misma ha sido contra legem y a su vez el interés del particular de proteger derechos que entiende vulnerados, no cabría negar la posibilidad de recurrir a la impugnación judicial.

Como todos sabemos, si bien la ley prevé la necesidad de agotar la vía administrativa, en este caso a través de la interposición de los recursos previstos, a fin de que la Administración pueda rever su actuar, o como un medio de conciliación entre la partes y la Administración, lo cierto es que la experiencia demuestra que la Administración es sumamente reacia a hacer lugar a un recurso, teniendo la práctica o costumbre de rechazarlos. Es decir, es evidente el fracaso del tedioso camino recursivo para poder impugnar un acto administrativo judicialmente.

Hoy por hoy, tal como está concebido y regulado nuestro sistema procesal y procedimental administrativo, es una carrera de obstáculos para llegar a la instancia judicial, aunque no podemos desconocer que desde la doctrina y la jurisprudencia se viene abriendo el camino hacia lograr la tan ansiada tutela judicial efectiva, eliminando en ciertos casos los obstáculos que impone la ley.

Claro está que la ley procesal, ya sea de procedimiento administrativo o del proceso contencioso administrativo, es obligatoria, pero ello siempre y cuando no colisione con el principio universal de la tutela efectiva.

Cabe recordar que la Comisión Interamericana de Derecho Humanos, respecto del principio de tutela judicial efectiva, protegido por el Pacto de San José de Costa Rica, tiene dicho que “que el acceso a la justicia no se convierta en un desagradable juego de confusiones en desmedro de los particulares”, y que “Las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto que por el principio *pro actione*, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción” (CIDH, 1999).

Puntualmente en el caso de la denuncia de ilegitimidad y el agotamiento de la instancia administrativa, si bien es cierto que la norma no resuelve acabadamente la cuestión, dejando abierta la cuestión de la impugnabilidad o no en sede judicial del acto atacado por vía de una denuncia de ilegitimidad, una vez resuelto este y con resultado negativo, es decir, rechazada la denuncia de ilegitimidad, la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación ha llenado ese vacío a través del ya citado fallo “Gorordo” del año 1999.

Sin embargo, en estos tiempos de cambio de perspectivas, de paradigmas y con una fuerte impronta del derecho constitucional y convencional, donde se revalorizan principios, derechos y garantías de nuestra constitución convencionalizada, ese criterio de nuestro máximo tribunal nacional debe ser al menos revisado y quizás reformulado.

Así, con este temperamento se va abriendo camino en los tribunales inferiores un nuevo criterio, diferente de aquel sentado muchos años atrás por la CSJN, un criterio respetuoso de la garantía de acceso a la tutela judicial efectiva, permitiendo la revisión judicial de la actividad administrativa.

Tal es el caso de la Sala II de la Cámara Contenciosa Administrativa y Tributaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en “Fravega S.A. c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”, fechada el 28/12/2006, que ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 94 de la Ley de Procedimientos Administrativos local en tanto establecía que la denuncia de ilegitimidad era irrecurrible y no habilitaba la instancia judicial.

En esa oportunidad se sostuvo que “Lo contrario —añade— implicaría consagrar de hecho en estos casos, la facultad de la Administración de resolver una controversia con fuerza de verdad legal, lo cual... le está vedado tanto al Ejecutivo local (art. 108 CCABA) como al nacional (art. 109 de la CN)” (CCAyT CABA, 2006).

Años más tarde, dicho criterio fue reiterado por la misma Cámara Contencioso Administrativa y Tributaria, Sala I, en el Caso solito CCAyT CABA, Sala I, 01/III/2011, “Solito, Roberto c/GCBA s/ impugnación actos administrativos”

Por su parte la Cámara Federal de Apelaciones de Salta ha adoptado idéntico criterio en la causa Yelamos Resina, Antonio c. A.F.I.P. – Dirección General Impositiva s/ ordinario del 10/08/2011.

En lo que hace a la provincia de Corrientes, también nuestro Superior Tribunal de Justicia, se ha apartado de lo dispuesto por la CSJN en el caso “Gorordo”, teniendo un criterio respetuoso de los principios constitucionales y convencionales por sobre toda normativa legal local.

Así, nuestro máximo tribunal local ha dicho que: “sostener que la imposibilidad de revisar judicialmente aquella decisión (la decisión objeto de la denuncia de ilegitimidad) no causa lesión al derecho de defensa de la actora (art. 18, C.N.) porque este no ampara la negligencia de las partes como se sostiene en “Gorordo” resulta, cuanto menos, contradictorio con el sentido y alcance de las tradicionales garantías de defensa en juicio y debido proceso, resignificadas a partir de la incorporación, con jerarquía constitucional, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En efecto, los artículos 8 y 25 de la mencionada Convención Americana introdujeron un nuevo elenco de derechos y garantías procesales que son directamente aplicables a las relaciones jurídicas entabladas entre el Estado (lato sensu) y los ciudadanos, reconfigurando la garantía del debido proceso adjetivo y sustantivo desarrollada en Argentina a la luz del aludido artículo 18... Y, la tramitación como denuncia de ilegitimidad del recurso extemporáneo cuando no se afecte la seguridad jurídica o no se hallen excedidas razonables pautas temporales, constituye claramente una de esas medidas “compensatorias” que permiten verificar el principio de igualdad y no discriminación, contribuyendo, en el caso concreto, al cumplimiento del deber que tiene el Estado de llevar adelante el procedimiento administrativo a efectos de determinar la verdad material, pronunciándose expresamente al respecto. Por otra parte, estamos convencidos que la conducta del Estado en el caso concreto, de dar trámite a un recurso extemporáneo como denuncia de ilegitimidad pronunciándose sobre el fondo de la cuestión y luego oponerse a la promoción de la acción judicial contra esa decisión amparándose en la extemporaneidad del recurso que le dio origen, resulta reñida con el principio de buena fe y lesiona la confianza legítima que la adopción de aquella medida compensatoria o de saneamiento, en rigor, género en el particular de poder acceder al control judicial de la misma (STJCTes, 2011).

En definitiva, si consideramos como valor primario al deber de la Administración de someterse al Derecho y revocar los actos nulos, la conducta del particular es irrelevante. No puede obviarse ni mucho menos impedirse la sujeción de la Administración al Derecho

La CSJN al vedar la posibilidad de acceder a la vía judicial a quien se ha valido de una denuncia de ilegitimidad, con el fin de no afectar el principio consagrado en el art. 16 de la CN., pues considera que no puede ponerse en un pie de igualdad al particular negligente con el diligente, ha dejado de lado otros principios constitucionales y con sustento en los tratados internacionales, principalmente el derecho a la tutela judicial efectiva.

En virtud del bloque de constitucionalidad toda persona debe tener derecho a la revisión judicial de actos que puedan violentar derechos reconocidos por la Constitución (artículos 8 y 25 del Pacto de San José de Costa Rica, norma incorporada a la Constitución Nacional en el art. 75 inc. 22 tras la reforma de 1994, y antes de ella por la garantía contenida en el art. 28 de la CN).

Por ello, el acceso a la Justicia no debe ser restringido a partir de interpretaciones restrictivas de la legislación vigente, siempre que pueda efectuarse una interpretación que armonice el más amplio derecho del particular a ocurrir ante los estrados judiciales en defensa de sus intereses debe optarse por ella.

Además, aceptar la revisibilidad judicial de la denuncia de ilegitimidad, no implica de ninguna manera poner en igualdad de condiciones al diligente y al negligente tal como lo sostuvo la CSJN.

Como es sabido la interposición de un recuso obliga a la administración a tramitarlo y a resolverlo, sin tener que pasar por el cedazo del control de admisibilidad previo que tiene la denuncia de ilegitimidad. Es decir, no son los mismos pasos u obstáculos que debe pasar el particular que interpone los recursos en tiempo que aquél que ha dejado vencer los plazos.

En efecto, no se puede en el contexto actual, denegar el acceso a la justicia, sin tener en cuenta las particularidades propias de cada caso. Es decir, no se puede vedar la posibilidad al particular de impugnar judicialmente un acto administrativo, basándose simplemente en un criterio sostenido hace años por la CSJN, donde era otra su composición y su contexto histórico.

De hecho la ley nada dice respecto a la impugnabilidad en sede judicial en los casos de denuncia de ilegitimidad, por ello, debe efectuarse un nuevo análisis de la cuestión, conjugando las normas administrativas, procesales administrativas, constitucionales y supranacionales.

Por ello, no hay dudas de que es necesaria una reforma de la ley estableciendo un régimen recursivo más favorable al control judicial de la actividad de la Administración. El régimen recursivo actual ha dado acabadas muestras de su ineficacia e ineficiencia, pues en la práctica muchas veces los recursos se convierten en un instrumento de dilación y un serio obstáculo para el acceso a la justicia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Balbin, C. (2010). *Tratado de Derecho Administrativo. T. III. La Ley*.
- CFA Salta. (2011). Yelamos Resina, Antonio c. A.F.I.P. – Dirección General Impositiva s/ ordinario.
- CIDH. (1999). Informe N° 105, Caso N° 10.194, “Narciso Palacios. Argentina”.
- CSJN, (1999), Gorordo allaia de Kralj, Haydée María c. Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación).
- Gordillo, A. (2016). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. T. 4. F.D.A.*
- Hutchinson, T. (2009). *Derecho Procesal Administrativo I, T.I, 1º ed.* Rubinza Culzoni
- Revidatti, G. & Sasson, J. (1994). *Procedimiento Administrativo de la Provincia de Corrientes Ley 3460 comentada*.
- STJCTes. (2011). Gomez Julio Ramon C/Estado de la Pcia. de Corrientes S/Accion Contenciosa Administrativa". Expte. N° STD 618/9, Resolución N° 357 del 13/5/11.
- Sanchez, A. (2003). La Denuncia de ilegitimidad y su control judicial. *Revista de Derecho Público - Proceso administrativo - II*, 2003 (2), Rubinza Culzoni, 309-316.
- TAWIL. (2010). Guido Santiago. *Procedimiento Administrativo*. Abeledo Perrot.

FILIACIÓN

AUTOR 1: Becario de investigación de postgrado - PI 18G005 - SGCyY - UNNE