

PRESUPUESTOS PARA LA ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN LA PROVINCIA DE CORRIENTES.

LUIS EDUARDO REY VÁZQUEZ

Abogado, Escribano, Doctor en Derecho y Especialista en Derecho Administrativo (UNNE). Profesor Titular de Derecho Administrativo I y II en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de la Cuenca del Plata. Profesor Adjunto por concurso de Derecho Administrativo I (UNNE).

E-mail: reyvazquezluis_cen@ucp.edu.ar

I- INTRODUCCIÓN

El presente artículo persigue analizar brevemente el régimen de agotamiento de la vía administrativa en la Provincia de Corrientes, tomando como base tanto la Ley de Procedimientos Administrativos – Ley 3.460 - como el Código Contencioso Administrativo – Ley 4.106 modificada por Ley 5.846 -, aunque extensible a otros regímenes comparados.

La adecuada observancia de los presupuestos tendientes a lograr la habilitación de la instancia judicial, contribuirá a disipar la 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, 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 ex-

temporáneo, clausuran su revisión judicial posterior, razón por la que se produce la incompetencia del Poder Judicial, del mismo modo que cuando se intente llevar a éste el conocimiento de la mera oportunidad, mérito o conveniencia -salvo un supuesto de arbitrariedad, extremo reservado exclusivamente al Poder Administrativo, sin que el juez pueda sustituir el criterio de apreciación discrecional de aquél.

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.), pues si aquella se hubiese operado, admitir su revisión por el Poder Judicial importaría una clara violación del principio de división de poderes, sin que ello suponga necesariamente una paralela afectación del derecho de defensa en juicio, que como veremos tiene dicho el Máximo Tribunal de la Nación, no ampara la negligencia de los litigantes, siendo el plazo de caducidad una reglamentación razonable del mentado derecho.

El análisis que efectuaré será meramente descriptivo, basándome en la jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia de Corrientes y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sin hacerme cargo por ahora del acierto o no de los criterios forjados.

II- ACERCA DE LOS PRESUPUESTOS DE ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN

En primer término, debemos señalar que constituye una condición de admisibilidad del proceso judicial respecto de un acto administrativo, el que se trate de un acto definitivo (o asimilable), que el mismo cause estado, 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.

b) Que el acto cause estado, significa que se hubiese agotado a su respecto la vía administrativa, sea mediante los recursos reglados por la Ley 3.460 o algún régimen especial, sea cuando se configure el supuesto de silencio del art. 112 de dicha ley, o bien cuando se hubiese deducido una simple petición y fuera ésta denegada de modo expreso, salvo que se den las excepciones previstas en el art. 11° de la Ley 4.106.

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 estado. El recurso será tal sólo 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 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", 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".

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 pro-

pósito 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".

Debo señalar que el Superior Tribunal de Justicia de Corrientes, luego de haber seguido el criterio sentado en "Gorordo" in re "Fernández, Gustavo Javier c/Municipalidad de la Ciudad de Corrientes s/Recurso Facultativo" Expte. N° 256/8, abandonó dicho criterio entendiendo factible de revisión judicial el acto que resuelve un recurso extemporáneo tramitado como "denuncia de ilegitimidad" en Expte. STD 618/9, Interlocutorio N° 357 del 13/05/2011, en autos "GOMEZ JULIO RAMON C/ ESTADO DE LA PCIA. DE CORRIENTES S/ ACCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA". Entre los argumentos que da el Tribunal se encuentra el que entiende que cuando la Administración ha tramitado la denuncia de ilegitimidad, habría saneado el procedimiento y con él purgado la extemporaneidad. Sin embargo, entiendo erróneo dicho fundamento, pues la denuncia de ilegitimidad, tanto en la Provincia de Corrientes – art. 15 Ley 3.460 – como en el orden federal – art. 1°, inciso e), apartado 6° Ley 19.549 – suponen la necesidad de resolverla de modo expreso, sin que de allí se derive una purga del plazo vencido. La diferencia estriba – como bien lo señala la Corte en "Gorordo" – que el acto que resuelva la denuncia de ilegitimidad no será revisable judicialmente, pues se ha perdido el "derecho" al dejar vencer el plazo para deducir el recurso administrativo correspondiente, pero no impone la "no" resolución en sede administrativa de la referida denuncia.

Distinto sería el caso en que, interpuesto el recurso de modo extemporáneo, la Administración no advirtiera tal circunstancia y lo tramitara y resolviera como recurso. En ese caso si quedaría purgada la extemporaneidad, tal como lo señalara la Procuración del Tesoro de la Nación cuando expresara que: "...

Una vez abierta la vía recursiva (aún con relación a actos irrecorribles), corresponde resolver el recurso en trámite en virtud de que habiendo la Administración habilitado el procedimiento y estando firmes los actos que lo componen, no resulta admisible producir una retroacción que cambie su rumbo" (conf. Dict. 241:48; 242:112; 247:479; 249:465; 252:48; 255:586; 267:79).

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, como en los sistemas francés y alemán, al punto de que se vincula en el primero a la propia existencia de caso, causa o controversia como condición *sine qua non* para la actuación judicial.

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

c) Que el acto no esté firme significa 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 3.460), y además, haber incoado la acción –o al menos su preparación– dentro del plazo de caducidad del art. 223 en conexión con el art. 222 de la Ley 3.460 (30 y 60 días hábiles judiciales, según mediara acto expreso desestimatorio notificado al interesado del recurso administrativo que corresponda).

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 4.106).

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 re-

visar el caso, salvar algún error y promover el control de legitimidad de lo actuado".

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)...".

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, éste claro está siempre a favor del particular, que en orden federal se conoce como vía reclamatoria, donde aparecen tratadas por separado.

Asimismo, 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 en el que 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 , Expte. 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).

III- CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO, ESTABILIDAD Y FIRMEZA

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 quien intente destruirla la carga de la prueba de los vicios que padece, sin que baste la mera descalificación verbal, y la denominada "ejecutoriedad", 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*"; 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*". Agregó además que "*En virtud de lo dispuesto por el art. 12 de la ley 19.549 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*".

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 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.

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

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, ha dicho la Corte Suprema 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 Cód. Procesal y los requisitos específicos establecidos en el título IV de la ley 19.549*", y que "*Dada la condición de presupuesto procesal del plazo de caducidad establecido en el art. 25 de la ley 19.549, el juez de 1ª 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...*".

También, luego de recordar que "*Los actos administrativos no impugnados judicialmente en el plazo que dispone el art. 25 de la*

ley 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”.

IV- VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LOS PLAZOS DE CADUCIDAD

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 – que no es creación de quien escribe – proviene de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuando expresara 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”.

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.

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, expresando que: “Los plazos de caducidad previstos en el art. 25 de la ley 19.549 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 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 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”.

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

V- CARÁCTER ACCESORIO DE LA PRETENSIÓN RESARCITORIA DERIVADA DE UN ACTO ADMINISTRATIVO REPUTADO ILEGÍTIMO MÁS NO IMPUGNADO OPORTUNAMENTE.

De lo que vengo exponiendo, 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 peticiones semejantes – el reclamo de daños y perjuicios derivados de actos ilegítimos, pues estaría ausente el presupuesto para ello,

cual es la impugnación de éstos con miras a su declaración – administrativa o judicial – de nulidad, la que pudiera incluso darse en una **causa judicial distinta** 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 irrevisable de dicho acto constituye un obstáculo insalvable para la procedencia de dicha acción”*.

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 19549, 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...”*, 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 inadmisibile el reclamo de daños y perjuicios basado en el accionar ilícito de la Administración, si éste 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”*.

También sostuvo que *“Los actos administrativos no impugnados judicialmente en el plazo que establece el artículo 25 de la ley 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 legiti-*

midad que ostentan los actos administrativos (art. 12 de la ley 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”. Agregó en la misma causa que: *“Al no haberse cuestionado judicialmente la resolución 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”*.

VI.- LA EXISTENCIA DE DENEGACIÓN EXPRESA DEL RECLAMO Y/O DEL RECURSO DESESTIMADO, Y LOS CASOS DE DENEGACIÓN TÁCITA POR SILENCIO.

La Ley 4.106 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 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, en



cuyo caso 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.

Allí sostuvo la mayoría, con voto del Dr. Semhan, lo siguiente: "...si bien los plazos de caducidad del recurso previstos en el artículo 223 de la ley 3460 sólo aluden a dos supuestos, uno es el vencimiento del plazo establecido en el artículo 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 artículo 222 no es taxativa, pues la reclamación previa puede tener lugar por la vía impugnativa, o bien, mediante simple petición, pudiendo darse en ésta 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 artículos 222 y 223 de la ley 3460, se desvanece si se interpretan éstos en forma congruente con el artículo 10 de la ley 4106, que al exigir el reclamo previo, señala que se considera cumplido con el agotamiento de los recursos administrativos previstos en la ley 3460, a los que se refiere el 222 o con el trámite del artículo 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 destacado me pertenece).

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 ...", Agrega el art. 222º 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 petitionado 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, 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, que por otra parte, comporta un deber de todo órgano administrativo.

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", nada impide articularlo aun 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"*.

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..."*.

Respecto de los pronunciamientos que consideraron operativo el plazo de caducidad frente al silencio de la administración, soslayando así que el mismo ha sido instituido en beneficio del particular administrado, no para la Administración, cabe recordar 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".

En otro caso, reiteró el Tribunal Cintero que *"... Atenta contra la garantía de defensa en juicio -art. 18, Constitución Nacional- la sentencia que declaró inadmisibles 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 inadmisibles 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)"*.

Merece destacarse lo decidido en la causa *"Chacofi S.A.C.I.F.e I. c. Dirección de Vialidad de la Provincia de Corrientes"*, 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 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" -receptor 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, sólo 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...". Alude allí a la intención de querer relevarse de la obligación de resolver alegando el silencio a favor de la Administración, lo que resulta inadmisiblemente atento a que constituye una opción exclusivamente del particular el reputar denegado tácitamente el reclamo.

Y finalmente, 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 ini-

ciar 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..."

Por tal motivo, en dicha causa la Corte Suprema entendió, sobre la base 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 sólo 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 LNPA, 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 LNPA, 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 LNPA, ni el modo de contar el plazo de caducidad previsto en el art. 25 de la LNPA 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 LNPA), 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)", como en nuestro caso que para provocar el dictado del acto expreso – Resolución N° 220/11 – nuestra parte promovió acción de amparo por mora.

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"*.

Por las mismas razones que la Corte entendió que no correspondía declarar inconstitucional el art. 31 de la Ley 19.549, considero que tampoco cabría su declaración en el supuesto del art. 223 – en conexión con el art. 222 - de la Ley 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.

En especial con el Art. 24 de la Ley 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..."*; en conexión con el art. 4° inc. g), vinculados con los arts. 97 y 98 relativos al principio del debido proceso adjetivo; al igual con los que reglan los recursos administrativos (189, 194, 195, 197 a 202, 216 a 221).

Reparemos que en dos oportunidades (casos "Galián" y "Chacofí") – 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 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 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 sólo 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 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.

VII.- CONCLUSIONES

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 jurídica-

mente 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 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, y en especial, cabe hacer primar el principio *pro actione* en los supuestos de denegación tácita, apelando a una interpretación armónica del ordenamiento jurídico.

