

EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA POR DENEGATORIA TÁCITA: UN ANÁLISIS A LA LUZ DE LA REFORMA INTRODUCIDA POR LA LEY N° 10.618 A LA LEY N° 5350 “LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA”¹

ACCESS TO THE CONTENTIOUS-ADMINISTRATIVE JURISDICTION DUE TO TACIT REFUSAL: AN ANALYSIS IN LIGHT OF THE REFORM INTRODUCED BY LOCAL RULE 10618 TO LOCAL RULE 5350 “ADMINISTRATIVE PROCEDURE LAW OF CÓRDOBA”

Por Mariana Torres (*)

RESUMEN: Este trabajo pretende dar cuenta de que a raíz de las modificaciones introducidas por la Ley N° 10.618 de “Simplificación y Modernización de la Administración” a la Ley N° 5350 (t.o. ley 6658) “Ley de Procedimiento Administrativo” (en adelante, LPA), hoy es posible acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa por denegatoria tácita al vencimiento del plazo para resolver el reclamo administrativo, sin necesidad de interponer pronto despacho y sin plazo de caducidad alguno, siempre que la denegatoria presunta sea pasible de causar estado y cuando sea la LPA la ley aplicable. En concreto, sostendré que la sustitución que el artículo 34 de la Ley N° 10.618 hizo del artículo 67 de la LPA provocó que, en el caso de acceder a la jurisdicción por denegatoria tácita de un reclamo administrativo, hoy no sea preciso el pronto despacho en modo previo a la demanda ni hacerlo el plazo de caducidad de seis (6) meses. En definitiva, una sola modificación cambió en buena medida el esquema normativo tradicional para acceder a la justicia por silencio. Se trata de una modificación consistente con el orden jurídico vigente, saludable para el aparato judicial y que garantiza el principio de Tutela Judicial Efectiva.

PALABRAS CLAVES: denegatoria tácita – silencio administrativo – ley de procedimiento administrativo – tutela judicial efectiva.

ABSTRACT: This paper aims to account for the fact that as a result of the modifications introduced by local rule No. 10618 entitled "Simplification and Modernization of the Administration" to local rule No. 5350 (approved by rule n° 6658) "Administrative Procedure Law" (hereinafter, LPA) today it is possible to access the contentious-administrative jurisdiction by tacit refusal at the expiration of the term to resolve the administrative claim, without the need to file a petition of quick response and without any expiration period, when that presumed refusal is liable to 'cause status' and in those cases

¹ Artículo recibido el 7 de agosto de 2023 y aprobado para su publicación el 19 de octubre de 2023.

(*) Abogada y procuradora; “Egresada Sobresaliente” (2005), Magíster en Derecho y Argumentación (2021) y adscripta a la Cátedra de “Derecho Procesal Administrativo” todo por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNC. Co-coordinadora de la Diplomatura en Jurisprudencia de la CSJN dictada en la UCC. Abogada litigante en Estudio Jurídico Gentile-Saravia, en especial en cuestiones de derecho público. E-mail: marianatorres3150@gmail.com.

where LPA rules. Specifically, I will argue that the replacement that article 34 of local rule 10618 made of article 67 of the LPA caused that, in the case of acceding to the jurisdiction by tacit refusal of an administrative claim, today it is not necessary a petition of quick response prior to the demand neither to do so within the expiration period of six (6) months. In short, a single modification largely changed the traditional regulatory framework for accessing justice by silence. It is actually a perfect suited modification and a healthy one for the judicial system in order to guarantee the Principle of Effective Judicial Protection.

KEY WORDS: tacit refusal – silence – administrative procedure law – effective judicial protection



Artículo publicado bajo Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivar.

© Universidad Católica de Córdoba

DOI [http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2023\(10\)07](http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2023(10)07)

EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA POR DENEGATORIA TÁCITA: UN ANÁLISIS A LA LUZ DE LA REFORMA INTRODUCIDA POR LA LEY N° 10.618 A LA LEY N° 5350 “LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA”

Introducción

El 27 de marzo de 2019 se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba la ley 10.618 titulada “Simplificación y Modernización de la Administración”. Esa norma efectuó varias modificaciones a la “Ley de Procedimiento Administrativo de Córdoba” n° 5350 (t.o. ley 6658; en adelante, LPA).

En el Título II de la norma “Reformas a la Ley N° 5350 (t.o. por Ley N° 6658 y sus modificatorias) – de procedimiento administrativo” se sustituyeron varios artículos de la LPA. En lo aquí relevante, el artículo 34 de la ley 10618 sustituyó el artículo 67 de la LPA, que trata los “Plazos máximos para cumplir actos de procedimiento”. Esta modificación ha dado lugar a un cambio drástico (pero aún inadvertido) en el modo de acceder a la vía contencioso administrativa por silencio. Pero previo a examinar tales modificaciones, conviene aclarar el esquema normativo previo existente.

El artículo 67 de la LPA establece los plazos máximos dentro de los cuales la administración debe pronunciarse. En su redacción previa a la modificación por Ley 10.618 establecía: *“Artículo 67. Toda vez que para un determinado trámite no exista un plazo expresamente establecido, deberá ser producido dentro de los plazos máximos que a continuación se determinan: a) Registro de resoluciones, de expedientes y sus pases a oficinas que proveen el trámite: ¡dos (2) días; b) Providencias de mero trámite administrativo: tres (3) días; c) Notificaciones: ¡tres (3) días; d) Informes administrativos no técnicos cinco (5) días; e) Dictámenes, pericias o informes técnicos: diez (10) días, ampliándose este plazo hasta un máximo de treinta (30) días, si la diligencia requiriera el traslado del agente fuera del lugar de sus funciones; f) Decisiones relativas a peticiones de interesados, sobre el trámite de los expedientes: cinco (5) días; g) Decisiones definitivas, sobre peticiones en general de interesados: ciento veinte (120) días; h) Decisiones definitivas para resolver recursos administrativos: treinta (30) días. El artículo 69 de la misma ley establece respecto del inciso f) que “Vencido el plazo previsto por el art. 67 inc. f), se presumirá la existencia de resolución denegatoria”. Finalmente, el artículo 70 obliga a presentar pronto despacho a los interesados en los casos de los incisos g) y h) del artículo 67. Dice la norma: “Artículo 70.- A fin de agotar la vía*

EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA POR DENEGATORIA TÁCITA: UN ANÁLISIS A LA LUZ DE LA REFORMA INTRODUCIDA POR LA LEY N° 10.618 A LA LEY N° 5350 “LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA”

administrativa, vencidos los plazos previstos en los incs. g) y h) del Art. 67 y no más allá del término de tres meses, el interesado deberá presentar "pronto despacho". Transcurrido veinte (20) días desde esta presentación, se podrá considerar por el administrado la existencia de resolución denegatoria, quedando habilitada la vía contencioso administrativa.”

Este esquema se completa con el artículo 7 de la ley 7182 “Código de Procedimiento Contencioso Administrativo de Córdoba” (en adelante CPCA, norma que regula el proceso judicial contencioso-administrativo) que establece: *“La autoridad a que se refiere el artículo anterior [se refiere a la autoridad con competencia para decidir en última instancia] deberá expedirse en el término de ciento veinte días hábiles administrativos, en el caso de petición, y de treinta días hábiles administrativos, en el caso de recurso necesario, contados desde la interposición. Si así no lo hiciera, el interesado deberá presentar ‘pronto despacho’ en el término de tres meses y si no hubiere pronunciamiento dentro de los veinte días hábiles administrativos quedará, por este solo hecho, expedita la vía contenciosoadministrativa, la que podrá ser iniciada hasta seis meses después de la fecha de presentación del ‘pronto despacho’.”*

En definitiva: vencido el plazo para resolver el reclamo (120 días) o recurso (30 días), el administrado debía presentar dentro de los tres meses un pronto despacho y transcurridos veinte días más desde esta presentación, quedaba habilitada la vía contencioso administrativa por silencio de la administración. Esta demanda debía ser interpuesta en el plazo de caducidad de seis (6) meses. El artículo 70 de la LPA y el artículo 7 del CPCA son consistentes entre sí: ambos establecen ante la falta de respuesta al reclamo o recurso, la formulación de pronto despacho dentro de los tres meses, el transcurso de veinte días hábiles desde su interposición y el inicio de la demanda en el plazo de caducidad. Conviene aclarar que es el art. 7 del CPCA el que establece dicho plazo, no previsto en la LPA (y es lógico que así sea, el CPCA regula el proceso judicial mientras que la LPA el procedimiento en sede administrativa).

EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA POR DENEGATORIA TÁCITA: UN ANÁLISIS A LA LUZ DE LA REFORMA INTRODUCIDA POR LA LEY N° 10.618 A LA LEY N° 5350 “LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA”

La modificación introducida por el art. 34 de la ley 10.618. Sustitución del art. 67 de la LPA. El problema.

Con las consideraciones precedentes presentes hay que dar cuenta de la modificación introducida por la Ley N° 10.618. El artículo 34 de esta norma sustituyó el artículo 67 de la LPA con el siguiente texto: *“Artículo 67.- Toda vez que para un determinado trámite no exista un plazo expresamente establecido, deberá ser producido dentro de los plazos máximos que a continuación se determinan: a) Providencias de mero trámite administrativo: tres (3) días; b) Notificaciones: tres (3) días; c) Informes administrativos no técnicos: cinco (5) días; d) Dictámenes, pericias o informes técnicos: diez (10) días, ampliándose este plazo hasta un máximo de veinte (20) días si la diligencia requiriera el traslado del agente fuera del lugar de sus funciones; e) Decisiones relativas a peticiones de interesados, sobre el trámite de los expedientes: cinco (5) días; f) Decisiones definitivas sobre peticiones en general de interesados: sesenta (60) días, y g) Decisiones definitivas para resolver recursos administrativos: veinte (20) días.”*

Como se advierte, el nuevo artículo 67 de la LPA tiene un inciso menos: desde a) hasta g). En el texto anterior, el artículo 67 de la LPA tenía uno más: desde a) hasta h). Esto se debe a que el viejo inciso a) (*“Registro de resoluciones, de expedientes y sus pases a oficinas que proveen el trámite: dos (2) días”*) ha sido eliminado del nuevo texto de la norma, por lo tanto, todos los incisos siguientes han subido un lugar. Adicionalmente, el nuevo artículo 67 de la LPA ha reducido muchos plazos administrativos: el plazo para producir dictámenes fuera de la sede se redujo de treinta (30) a veinte (20) días; el plazo para resolver reclamos de ciento veinte (120) a sesenta (60) días; el plazo para resolver recursos de treinta (30) a veinte (20) días.

Esta reforma, que a ojos vista parece inocua y cuyo aspecto más destacable estribaría en la reducción de los plazos administrativos, tiene otras consecuencias mucho más relevantes para el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa. Al “subir” un escalón cada uno de los incisos en el nuevo artículo 67 de la LPA, el ahora inciso f) que regula el plazo máximo para producir decisiones definitivas relativas a peticiones de interesados (o sea resolver reclamos

EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA POR DENEGATORIA TÁCITA: UN ANÁLISIS A LA LUZ DE LA REFORMA INTRODUCIDA POR LA LEY N° 10.618 A LA LEY N° 5350 “LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA”

administrativos) queda atrapado en la previsión del artículo 69 de la LPA: “*Artículo 69.- Vencido el plazo previsto por el art. 67 inc. f), se presumirá la existencia de resolución denegatoria*”. Del mismo modo, se sustrae de la regla del artículo 70 de la LPA, puesto que esa norma prevé el pronto despacho para el caso de los incisos g) y h) del artículo 67; el inciso h) ya no existe y el g) es el que regula los recursos administrativos. Por lo tanto, la denegatoria tácita en el caso de los reclamos administrativos se produce al sólo vencimiento del plazo establecido para su resolución sin necesidad de pronto despacho o ulterior interpelación².

Sostengo que la previsión del artículo 7 del CPCA no modifica esta tesis, porque o ha sido derogado tácitamente por el nuevo artículo 67 de la LPA o es inaplicable en lo que hace al acceso a la jurisdicción contencioso administrativa por denegatoria tácita del reclamo administrativo. Aquí es necesario dar una explicación. Por un lado, la primera parte del artículo 7 del CPCA ha perdido vigencia porque los plazos de ciento veinte (120) días para resolver el reclamo administrativo y los treinta (30) días para resolver el recurso ya no existen. Se vio ya que estos plazos fueron sustancialmente reducidos en el nuevo texto de los incs. f) y g) del artículo 67 de la LPA. Por otro lado, la segunda parte del artículo 7 del CPCA que establece la obligatoriedad de presentar pronto despacho después de vencidos los plazos del reclamo o recurso también ha perdido vigencia, porque el artículo 69 de la LPA expresamente establece la existencia de denegatoria tácita vencido el plazo estipulado por el inciso f) del artículo 67 de la LPA, y ese inciso regula el plazo para resolver los reclamos administrativos. Finalmente, la última parte del artículo 7 del CPCA que establece un plazo de caducidad de seis (6) meses para plantear la demanda también ha perdido operatividad en el caso del reclamo administrativo porque está atado a la presentación del pronto despacho, y, como se desprende del artículo 69 de la LPA, este no es necesario para la existencia de denegatoria tácita.

² Conviene aclarar que esta casuística se limita a los reclamos administrativos donde la autoridad reclamada sea la competente para resolver en última instancia el reclamo intentado (porque su denegatoria tácita tiene que “causar estado”). Además, sólo se aplica a las causas donde la Provincia sea parte o aquellas Municipalidades o Comunas que expresamente hayan adherido a la LPA; puesto que tienen potestad de dictar sus propias normas de procedimiento administrativo. Lo mismo sucede respecto de los entes autárquicos.

EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA POR DENEGATORIA TÁCITA: UN ANÁLISIS A LA LUZ DE LA REFORMA INTRODUCIDA POR LA LEY N° 10.618 A LA LEY N° 5350 “LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA”

En realidad, el asunto es problemático. Adviértase que la aparentemente sencilla modificación del artículo 67 de la LPA desata consecuencias dramáticas en el esquema tradicional del agotamiento de la vía administrativa. El problema de hecho no está en la LPA que mantiene coherencia y consistencia; pero no pasa lo mismo cuando se accede a la jurisdicción contencioso administrativa y se enfrenta el artículo 7 del CMCA. En lo que sigue intentaré defender la tesis de que esta norma o ha sido tácitamente derogada o es inaplicable a los casos de acceso a la jurisdicción por denegatoria tácita del reclamo administrativo.

Acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa por denegatoria tácita del reclamo administrativo después de la reforma introducida por la ley 10.618. Derogación tácita de disposiciones del art. 7 del CPCA

La derogación tácita consiste en la promulgación de una norma que contradice otra anterior y que, por esa razón, la deroga³. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, CSJN) tiene dicho que *“para que una ley derogue implícitamente disposiciones de otra, es necesario que el orden de cosas establecido por ésta sea incompatible con el de aquélla”*⁴ *“criterio este que se consulta con la regla elemental de derecho, de que las leyes posteriores derogan a las anteriores”*⁵.

El artículo 42 de la Ley N° 10.618 derogó expresamente tres artículos de la LPA: los artículos 30 (ratificación de firma o escrito), 40 (presentación de escritos referentes a expedientes en trámite) y 41 (desgloses). Pero no dijo nada acerca del artículo 7 del CPCA pese a la notoria contradicción con los nuevos plazos para resolver reclamos y recursos después del nuevo texto del artículo 67 de la LPA. No hay duda que este es un caso de derogación tácita o implícita en

³ GUASTINI, Riccardo. Cinco observaciones sobre validez y derogación. *Discusiones* (on line) 2001, GUASTINI, Riccardo. “Cinco observaciones sobre validez y derogación”. *Discusiones* [online]. 2001, n° 2, págs. 59-63. ISSN 1515-7326.

⁴ Fallos: 214:189; 221:102; 226: 270; 236:588; 258:267; 260:62; 295:237; 304:1039; 306: 302; 312:1485; 318:566; 320:2609 y 321:2413 (voto del juez Petracchi). Accesibles en <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/consulta.html>.

⁵ Fallos: 67:214; 150:150; 178:342. Accesibles en <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/consulta.html>

EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA POR DENEGATORIA TÁCITA: UN ANÁLISIS A LA LUZ DE LA REFORMA INTRODUCIDA POR LA LEY N° 10.618 A LA LEY N° 5350 “LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA”

lo que hace a la modificación de los plazos, puesto que es incompatible la coexistencia de dos diferentes para el mismo instituto. Podría pensarse que el CPCA mantiene vigencia por tratarse de *ley especial* en tanto regulatoria del proceso judicial contencioso-administrativo; pero es una postura difícil de defender si se considera que el acceso a la vía jurisdiccional depende del correcto agotamiento de la vía administrativa. Si bien el mismo pensamiento podría plantearse a la inversa, esto es, la LPA no podría regular el acceso a la jurisdicción por tratarse de una norma de procedimiento administrativo y por lo tanto mantiene vigencia el artículo 7 del CPCA, lo cierto es que no es una norma especial en sentido estricto si se considera que en realidad está regulando el procedimiento administrativo una norma que sólo debe ocuparse del proceso judicial. La norma que establece el modo de agotar la vía administrativa es la LPA. La norma que regula el proceso judicial es el CPCA, pero es difícil que ambas normas hagan las dos cosas. Eso era posible en modo previo a la ley 10618, pero dada la modificación de la LPA, la distinción es necesaria para dotar de coherencia al nuevo sistema normativo.

Sucede además que el artículo 7 del CPCA regula más que plazos para resolver reclamos o recursos. Es claro por lo visto hasta aquí que los plazos del artículo 7 del CPCA han sido derogados tácitamente. Ahora bien ¿Qué sucede con las cargas procesales adicionales que establece esta norma? Recuérdese que el artículo 7 además de regular los plazos para resolver reclamos y recursos administrativos impone dos obligaciones necesarias y sucesivas para acceder a la vía contencioso administrativa: primero, la obligación de presentar pronto despacho” dentro de los tres meses de vencido el plazo para resolver; segundo, la de presentar la demanda dentro del plazo de caducidad de seis (6) meses. En el estado actual de la legislación, ambas cargas se mantienen si el acceso a la vía contencioso administrativa se produce por denegatoria tácita de un recurso, puesto que el artículo 69 de la LPA sólo elimina la obligación del pronto despacho respecto del reclamo (actual inciso f) del artículo 67 de la LPA) pero no del recurso (actual inciso g) de la misma norma). La situación es diferente respecto del acceso a la jurisdicción por denegatoria tácita del reclamo. Las cargas u obligaciones que establece el artículo 7 del CPCA no pueden subsistir porque contradicen la

EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA POR DENEGATORIA TÁCITA: UN ANÁLISIS A LA LUZ DE LA REFORMA INTRODUCIDA POR LA LEY N° 10.618 A LA LEY N° 5350 “LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA”

LPA. El artículo 7 del CPCA no fue modificado por la Ley N° 10.618 y, por lo tanto, hay una contradicción entre la LPA y el CPCA: la primera no exige el pronto despacho, la segunda sí y no pueden coexistir. Y si se considera que la Ley N° 10. 618 es norma posterior, debe prevalecer.

Con esta primera conclusión, queda ver qué sucede con la segunda obligación estipulada por el artículo 7 del CPCA, esto es, el plazo de caducidad de seis (6) meses para plantear la demanda. Esta obligación ha de seguir inexorablemente la suerte de la primera: también ha sido derogada tácitamente para el caso de acceder a la jurisdicción contencioso administrativa por denegatoria tácita de reclamo administrativo. Es que el plazo de caducidad está atado a la presentación del pronto despacho y el artículo 7 no deja dudas al respecto: “...*el interesado deberá presentar "pronto despacho" en el término de tres meses y si no hubiere pronunciamiento dentro de los veinte días hábiles administrativos quedará, por este solo hecho, expedita la vía contenciosoadministrativa, la que podrá ser iniciada hasta seis meses después de la fecha de presentación del "pronto despacho"* (el subrayado es propio). El plazo de caducidad comienza a correr desde la fecha de presentación del pronto despacho. Si éste no es requerido, como es el caso, pues entonces no puede haber plazo de caducidad alguno ya que el *dies a quo* está sujeto a esa presentación. Dicho de otro modo: el pronto despacho es la causa y el plazo de caducidad la consecuencia. Desaparecida la causa, no hay consecuencia. Por lo tanto, la demanda por denegatoria tácita del reclamo administrativo sólo está sujeta al plazo de prescripción respectivo.

Razones para sostener el acceso a la jurisdicción por denegatoria tácita del reclamo administrativo en las condiciones propuestas. Coherencia normativa y Tutela Judicial Efectiva

EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA POR DENEGATORIA TÁCITA: UN ANÁLISIS A LA LUZ DE LA REFORMA INTRODUCIDA POR LA LEY N° 10.618 A LA LEY N° 5350 “LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA”

Todo lo dicho hasta aquí ilustra cómo de una (aparentemente) sencilla reforma legislativa de un inciso en un artículo de una ley puede desatar una cascada de consecuencias normativas innovadoras; en la misma ley e incluso en otra (el CPCA), muy posiblemente no previstas por el legislador. Esto podría pensar un jurista sensato sin demasiado esfuerzo. Sin embargo, sostengo que ni de esa probable imprevisión del legislador ni de ninguna otra razón podría seguirse una tesis diferente a la que postulo. Es decir, que cualquiera sea el caso, hoy no sólo es posible acceder a la jurisdicción contencioso administrativa por silencio al sólo vencimiento del reclamo administrativo, sino que además este esquema es coherente normativamente y favorece al principio de Tutela Judicial Efectiva para los ciudadanos que acuden a la jurisdicción contencioso administrativa. Hay varias razones para ello; que, además, no se anulan entre sí.

a) Es sabido que la inconsecuencia o falta de previsión del legislador no se presume. Sostener que el artículo 67 de la nueva LPA no deroga tácitamente el artículo 7 del CPCA sería precisamente asumir lo contrario. Del mismo modo, la primera fuente de interpretación de la ley son sus propias palabras, por lo que es inadmisibles una inteligencia que equivalga a prescindir de ellas⁶. Por lo tanto, considerar que la modificación legislativa (con los alcances vistos) es fruto de un error o un efecto no querido del legislador, niega el primer postulado y se desentiende del segundo, ya que la letra de la ley es clara en cuanto a que del artículo 69 de la LPA se sigue que la denegatoria tácita del reclamo administrativo regulado por el artículo 67 inciso f) se produce al sólo vencimiento del plazo para resolverlo.

⁶ Al respecto, tiene dicho la CSJN en reciente fallo: “6°) *Que es doctrina de esta Corte que la inconsecuencia o falta de previsión del legislador no se suponen (Fallos: 306:721; 307:518; 319:2249; 326:704 y 343:140). Debido a ello, las leyes deben interpretarse conforme el sentido propio de las palabras, computando que los términos utilizados no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito, sea de ampliar, limitar o corregir los preceptos empleados (Fallos: 315:1256; 326:2390; 331:2550 y 343:140). Desde esta comprensión, el Tribunal ha destacado que la primera fuente de interpretación de las leyes es su letra, sin que sea admisible una inteligencia que equivalga a prescindir de ella (Fallos: 312:2078; 321:1434; 326:4515 y 340:2021), pues la exégesis de la norma debe practicarse sin violencia de su texto o de su espíritu (Fallos: 307:928; 308:1873; 315:1256; 330:2286 y 338:488).*” (Fallos 346:25, accesible en <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?pidDocumento=7815101>)

EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA POR DENEGATORIA TÁCITA: UN ANÁLISIS A LA LUZ DE LA REFORMA INTRODUCIDA POR LA LEY N° 10.618 A LA LEY N° 5350 “LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA”

b) El Proyecto que terminó siendo la ley 10618 fue enviado a la Legislatura provincial por el Poder Ejecutivo local. En el Mensaje de Elevación anexo no se advierten inconsistencias con la tesis que aquí se propone. Es cierto que no se propone expresamente la modificación del esquema tradicional de agotamiento de la vía administrativa. Sin embargo, es difícil extraer del Mensaje de Elevación o del Diario de Sesiones una tesis concluyente al respecto. Las consideraciones en uno y otro parecen demasiado genéricas y más concentradas en el proceso de despapelización y el domicilio electrónico que en otra cosa, pese a que la reforma propuesta reformuló varios artículos de la LPA. Si esto fue o no a propósito, ha quedado en el fuero íntimo de aquéllos que intervinieron tanto en el proyecto como en el debate.

Dice el mensaje de elevación en la parte pertinente: *“Finalmente, el Título II del proyecto de que se trata pretende introducir reformas a la Ley de Procedimiento Administrativo vigente n° 5.350 T.O. Ley 6658, cuyas disposiciones vendrían obsoletas y contradictorias si no fueran armonizadas con los principios y objetivos establecidos en el presente.”*. Nada más. Tampoco en el Diario de Sesiones del 19.03.19 (fecha en que se sancionó la norma)⁷ se advierten distinciones relevantes o tratamiento expreso de la modificación del agotamiento de la vía administrativa en el caso bajo análisis. De hecho, en la sesión que llevó a la aprobación de la norma, algunos legisladores criticaron el carácter “parcial” de la reforma⁸.

Es difícil entonces establecer si lo que se denomina “la voluntad del legislador” estaba presente cuando se sancionó el nuevo artículo 67 de la LPA (en la Ley N° 10.618, artículo 34). Y si bien no hay ninguna consideración puntual y específica respecto de esta norma, es por completo

⁷ Tanto el mensaje de elevación como el Diario de Sesiones donde está transcrito del debate de la sesión parlamentaria que culminó en la sanción de la ley 10.618 están accesibles en <https://gld.legislaturacba.gob.ar/Publics/Diarios.aspx>, carpeta “2019 – Período 141”, archivo “2019-03-13- _Diario de Sesiones-141 – 7° Sesión Ordinaria”.

⁸ Es interesante destacar la intervención de la legisladora Tinti dio cuenta del carácter parcial y apresurado de la reforma que se proponía: *“...La doctora Torres aclaró en su exposición, en la primera reunión que tuvimos, que, en realidad, la Ley de Procedimiento Administrativo debía ser modificada totalmente –con lo cual estamos de acuerdo–, pero me pregunto: ¿por qué no era este el momento de hacerlo?, ¿por qué no se citó a los especialistas en la materia?, ¿por qué no se trajeron a este recinto proyectos que hay, desde hace varios años, presentados por especialistas en la materia? Es más, en alguna oportunidad –no sé si hace 8 ó 10 años– se creó una comisión para la modificación del Procedimiento Administrativo. Todo eso está en algún cajón de algún Ministerio, de algún funcionario, vaya a saber dónde. ¿Cuál era el apuro para que en tres sesiones de comisiones hagamos un parche, otro zurcido más, cuando hemos trabajado absolutamente bien en modificaciones a otros procedimientos, trayendo a especialistas y sacando por consenso proyectos que le sirven al administrado o al justiciable? ...”*.

EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA POR DENEGATORIA TÁCITA: UN ANÁLISIS A LA LUZ DE LA REFORMA INTRODUCIDA POR LA LEY N° 10.618 A LA LEY N° 5350 “LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA”

cierto que se trata de una modificación concordante con el espíritu de la ley, en especial en lo que hace a la simplificación (recuérdese que la norma lleva por título “*Simplificación y Modernización de la Administración*”) ya que se eliminan trabas para el acceso a la jurisdicción (el pronto despacho previo y el plazo de caducidad). En especial, la nueva norma es consistente con la interpretación que del instituto del silencio ha hecho autorizada doctrina; y, además, con la doctrina de la Corte en materia de caducidad para el planteo de demandas contencioso administrativas.

c) El *silencio* es un instituto no exento de controversia⁹. Enseña MUÑOZ¹⁰ que hay quienes afirman que se trata de un *verdadero acto administrativo* y quienes lo consideran sólo un *hecho o ficción legal*. En el primer caso, ello es resultado de lo que denomina un proceso extraño, según el cual una categoría inicialmente creada con el único objeto de posibilitar el acceso al contencioso-administrativo y por obra de cierta comodidad del lenguaje, fue equiparado con voluntad denegatoria. En el segundo caso, quienes se enrolan en la línea de considerar el silencio como *un hecho o ficción legal* lo entienden como un hecho al cual la ley le otorga efectos jurídicos o como una ficción legal que tiene efectos procesales; y plantea el absurdo que implica seguir de éste cualquier intento de interpretar la voluntad de la administración. En nuestro sistema parece que hay un poco de ambas posturas. El artículo 70 de la LPA habla de *resolución denegatoria*, pero el artículo 7 del CPCA sostiene que se trata de un *hecho*. La distinción se presta a la confusión; si uno se aviene a la postura de considerar al silencio un verdadero acto administrativo denegatorio pues entonces le serían aplicables (entre otros) los plazos sumamente breves para recurrirlos. Si en cambio se considera el silencio como un hecho, una “*ficción legal de efectos exclusivamente procesales*” pues entonces “*la aplicación de dichos plazos perentorios no alcanzaría a los casos en que medie inactividad formal de la administración*”¹¹. En esta tesis, hay que considerar que el art. 70 de la LPA no es aplicable a los casos de silencio en resolver un

⁹ Ésta excede con mucho el objeto de este trabajo. Pero las tesis que se proponen a continuación son generalmente aceptadas.

¹⁰ MUÑOZ, Guillermo Andrés. “*Silencio de la Administración y plazos de caducidad*”. Buenos Aires, Ed. Astrea, 1982.

¹¹ MUÑOZ, op. cit. p. 32.

EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA POR DENEGATORIA TÁCITA: UN ANÁLISIS A LA LUZ DE LA REFORMA INTRODUCIDA POR LA LEY N° 10.618 A LA LEY N° 5350 “LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA”

reclamo administrativo. Se vio más arriba, que esa norma atrapa los supuestos del artículo 67 incisos g) y h) pero ya no el f). Y, respecto del artículo 7 del CPCA, esta norma tampoco puede aplicarse porque ha sido tácitamente (se ha visto más arriba). E igualmente, si ese no fuera el caso, de todos modos parece que la tesis más consistente con el actual estado de la jurisprudencia del máximo tribunal del país, es la de considerar el silencio como un hecho o ficción legal y, por lo tanto, no sujeto a otros plazos para accionar judicialmente que los de la prescripción.

En el mismo sentido, afirma CASSAGNE que *“El llamado silencio administrativo no configura un acto administrativo, juega a favor del particular frente al Estado y sólo traduce una ficción legal que habilita a impugnar la inactividad formal, aun cuando tras ella subyace una cuestión material o de fondo. Se trata de una ficción legal que no puede confundirse con la denegatoria tácita, la cual se desprende de la propia conducta o hechos de la Administración (...) la institución del silencio administrativo negativo no puede generar la carga de impugnarlo, en sede judicial, dentro de un plazo de caducidad determinado, pues ello implica liberar a la Administración de la obligación de resolver y, en definitiva, utilizar el silencio en contra del particular, con evidente violación del principio de tutela judicial efectiva”*¹².

d) La CSJN ha sido especialmente rigurosa al fulminar los plazos de caducidad establecidos por algunas legislaciones provinciales cuando el acceso a la jurisdicción se produce por silencio de la administración.

En “Chacofi...”¹³ revocó el pronunciamiento del Superior Tribunal de Justicia de Corrientes que había hecho lugar a la defensa de caducidad de la acción opuesta por la demandada. Para así resolver sostuvo, entre otras razones, que la inteligencia de las reglas aplicables está imbuida del principio de *in dubio pro actione* y que el instituto del silencio está instituido a favor del

¹² CASSAGNE, Juan Carlos, “Las vicisitudes del silencio administrativo”, publicada en la Revista de Derecho Administrativo dirigida por el autor, ed. Abeledo Perrot, Bs. As., 2010, p. 395, citado por CAFFERATA, Juan Carlos en “Código de Procedimiento Contencioso Administrativo de la Provincia de Córdoba, Advocatus, Córdoba, 2018.

¹³ CSJN, “Chacofi SACIF. C. I. c/ Dirección de Vialidad de la Provincia de Corrientes. C. 349. XXIII. 07/04/1992” Fallos: 315:656. Accesible en

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=3166>

EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA POR DENEGATORIA TÁCITA: UN ANÁLISIS A LA LUZ DE LA REFORMA INTRODUCIDA POR LA LEY N° 10.618 A LA LEY N° 5350 “LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA”

administrado y no en su contra. Remitió a “Guerrero...”¹⁴, donde había declarado procedente un recurso extraordinario contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba que había declarado formalmente improcedente una demanda por no haber deducido previamente el actor recurso de reconsideración y consideró a éste en el caso concreto, un injustificado rigor formal. En “Colegio Bioquímico del Chaco...”¹⁵ hizo lugar al recurso extraordinario planteado por la actora contra el pronunciamiento del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Chaco que había acogido la excepción de caducidad opuesta por la demandada y declarado formalmente la inadmisibilidad de la demanda. Para ello, sostuvo que la decisión del superior tribunal local adolecía de excesivo rigor formal, implicaba una inteligencia contraria al principio *in dubio pro actione* “no solo porque la mecánica aplicación del plazo previsto en el citado art. 11 de la ley 848 efectuada por el tribunal local omite valorar la puntual conducta puesta de manifiesto por la actora, sino porque, -además- premia la actitud negligente de la administración y hace jugar en contra del particular la figura del silencio administrativo instituida, claramente, en su favor”¹⁶. Más adelante en “Biain...”¹⁷ reiteró el criterio de “Colegio Bioquímico del Chaco...”.

Estos tres fallos fueron citados por la CSJN en “Byosystems...”¹⁸ donde al remitir al Dictamen del Procurador General dijo 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

¹⁴ CSJN, “Guerrero, Luis Ramón c/ Municipalidad de Córdoba. G. 31. XXII. 08/08/1989” Fallos: 312:1306. Accesible en

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=362>

¹⁵ CSJN, “Colegio Bioquímico del Chaco c/ Instituto de Previsión Social de la Provincia del Chaco s/ demanda contencioso administrativa. C. 180. XXIV. 04/11/1993. Fallos: 316:2477. Accesible en

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=4581>

¹⁶ “Colegio Bioquímico...” consid. 8 in fine.

¹⁷ CSJN, “Biain Abel Rubén y Olivero Antonio Jesús c/ Instituto de Previsión Social de la Provincia el Chaco s/ Demanda Contencioso Administrativa” B. 204. XXIX. REX 18/07/1995. Fallos: 318:1349. Accesible en

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=3649701&cache=1686757285957>

¹⁸ CSJN, “Byosystems, S.A. c/ EN Ministerio de Salud - Hospital Posadas s/ Contrato Administrativo” (B.674.XLVII, Sentencia del 11.02.2014, no indexada). Accesible en

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7078311>

EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA POR DENEGATORIA TÁCITA: UN ANÁLISIS A LA LUZ DE LA REFORMA INTRODUCIDA POR LA LEY N° 10.618 A LA LEY N° 5350 “LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA”

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 hacía jugar en contra del particular la figura del silencio administrativo, instituida, claramente, en su favor.”¹⁹

Consideraciones finales

He intentado defender la tesis de que la sustitución del texto del artículo 67 efectuado por el artículo 34 de la Ley N° 10.618 a la LPA ha cambiado el esquema tradicional de acceso a la jurisdicción contencioso administrativa por silencio si se trata de la denegatoria tácita de un reclamo administrativo. También he postulado que esta modificación derogó tácitamente el artículo 7 del CPCA, y como consecuencia de ello el orden jurídico vigente no exige la formulación de pronto despacho en modo previo a demandar ni tampoco rige el plazo de caducidad que se sigue de esa presentación. Propuse justificar estas afirmaciones con apoyo de (a) la necesaria interpretación literal de las normas y su vinculación con la voluntad del

¹⁹ En fallo posterior, “Cooperativa de Provisión de Servicios Telefónicos y otros Servicios Públicos y Comunitarios de Cen. c/ Estado Nacional s/ cumplimiento de contrato” del 20/02/2018 (no indexado) es interesante el voto en disidencia del Dr. Rosatti, quien se expidió por la admisibilidad del recurso extraordinario planteado por la demandada contra la sentencia de la Cámara Federal de General Roca que, confirmando la sentencia de primera instancia, mantuvo el rechazo de la excepción de caducidad planteada por la recurrente. Propuso el mismo sea rechazado, en la inteligencia de que la estipulación del art. 31 de la ley 19549 (t.o. ley 25344) que impone la obligación de demandar dentro de los plazos perentorios del art. 25 de la misma norma, es inconstitucional. Es de destacar el penúltimo párrafo de ese voto: “Por lo cual, el art. 31 de la ley 19.549 en su redacción actual, en la medida en que adopta expresamente una solución opuesta al criterio fijado por esta Corte, viola el principio de tutela judicial efectiva y configura un obstáculo al acceso a la justicia contrario al arto 18 de la Constitución Nacional. En efecto, si bien la declaración de inconstitucionalidad de las normas debe ser considerada como la última ratio del orden jurídico (Fallos: 249:51; 264:364; 288:325; 319:3148; ~21:441; 322:1349; 328:1416, entre otros) y no cabe suponer la inconsecuencia del legislador asignando a la ley un sentido que ponga en pugna sus disposiciones (Fallos: 306:721; 307:518 y 993), tales premisas no pueden llegar al extremo de prescindir del sentido inequívoco de las palabras escritas en el texto de la cláusula mencionada en el inicio de este párrafo, que al expresar verbos que sugieren conductas diferentes (“podrá” y “deberá”) no pueden ser asimilados por la nuda voluntad del juez.” La mayoría se pronunció por la inadmisibilidad del recurso en los términos del artículo 280 del C.P.C.C.N.

Accesible

en

<https://sjconsulta.csn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?pidDocumento=743212>

EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA POR DENEGATORIA TÁCITA: UN ANÁLISIS A LA LUZ DE LA REFORMA INTRODUCIDA POR LA LEY N° 10.618 A LA LEY N° 5350 “LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA”

legislador; (b) los textos del Mensaje de Elevación del proyecto de ley y el debate parlamentario de la ley 10618; (c) algunas consideraciones doctrinarias relevantes respecto del significado del instituto del *silencio*; (d) la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación al respecto.

Es evidente que la modificación aquí tratada significa una notable mejora que hace más fácil el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa a los ciudadanos en conflicto con la administración pública provincial. Hay otra ventaja adicional: parece difícil pensar en la posibilidad de que la administración oponga excepción de incompetencia²⁰ si las normas estudiadas aquí, sancionadas por el mismo Estado, son las que establecen el modo de agotar la vía. Para eso la administración debería postular la inconstitucionalidad de las normas vigentes y sería una contradicción que sea el propio Estado el que reclame la inconstitucionalidad de una norma que él mismo ha sancionado.

Finalmente, se trata ciertamente de una modificación saludable²¹. El acceso a la justicia es un ideal al que aspiran muchos de los tratados internacionales a los que Argentina ha dotado de jerarquía constitucional y que está reflejado en el artículo 18 de la Constitución Nacional. Un modo de fortalecer el principio *pro actione* es el reflejado por la reforma que aquí se ha considerado.

²⁰ Regulada por el artículo 24 del CPCA.

²¹ Cuando el Dr. Rodolfo Silvestro ocupaba el cargo de Fiscal de Cámara Contencioso-Administrativo de Córdoba, dijo en varias oportunidades, y con motivo de las dificultades para agotar la vía administrativa o ante la oposición de excepciones de incompetencia improcedentes que “Desde un punto de vista sistemático, una actuación del derecho como la propuesta, permitirá una prolongación del procedimiento administrativo mediante sucesivas modificaciones del acto administrativo controlado. Esto importa una aplicación burocrática del derecho que debe descalificarse, porque hace del procedimiento administrativo, una herramienta para el “agotamiento del administrado” (comentario ocurrente del Dr. Guillermo Torres Aliaga, en reiteradas exposiciones sobre procedimiento administrativo) y no para el acabado cumplimiento del “deber de la administración de promover el imperio de la legalidad” (Convencional Trettel Meyer, en “Convención Provincial Constituyente”, Tomo II, pag. 1030; 1ª columna)”. (“Gómez, Julio Alberto c/ Caja de Jubilaciones y Retiros de Córdoba – Plena Jurisdicción (expte. n° 1462781)”, Auto n° 214 del 19/05/2014 de la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación de la Ciudad de Córdoba). Evitar el “agotamiento del administrado” también es un argumento a favor de la tesis que aquí se postula.