

*En humilde homenaje al querido y extraordinario
maestro español don Fernando GARRIDO FALLA,
y al amigo, el profesor argentino Guillermo ANDRÉS MUÑOZ*

El plazo para la interposición de la demanda en el proceso contencioso-administrativo

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL PLAZO. GENERALIDADES. III. DIFERENCIAS ENTRE PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD. IV. EL TRATAMIENTO EN EL DECRETO-LEY n.º 19549.

I. INTRODUCCIÓN

El proceso constituye uno de los instrumentos protagónicos en el mantenimiento de la vigencia del Estado de Derecho², especialmente

¹ Profesora Titular de Derecho Administrativo Primer Curso de la Facultad de Derecho de la UNNE y de la Universidad de la Cuenca del Plata. Especialista en Derecho Procesal. Experto categoría III de la CONEAU. Investigadora de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNNE. Miembro de las Asociaciones Argentina de Derecho Administrativo y Argentina de Derecho Procesal. Miembro de la Asociación de ex becarios del Gobierno del Japón. Miembro de la Inter American Bar Association. Ex Directora de la Escuela de Administración Pública. Ex Subsecretaría de Planeamiento y ex Asesora de la Federación Económica de Corrientes. MENCIÓN DE HONOR ECUADOR 1995. Primer Premio al MEJOR TRABAJO FIA BRASIL 1997. Segundo Premio al MEJOR LIBRO JURÍDICO FIA PERÚ 1998. Primer premio al MEJOR TRABAJO FIA MÉXICO 1999.

² Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 2.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1992, p. 145, al referirse a la iniciación del proceso administrativo y la intervención del Ministerio Fiscal, nos dice que: «El proceso constituye sin género alguno de dudas, el más perfecto de los instrumentos ideados por los hombres para mantener el imperio del Derecho en las relaciones entre los hombres y entre éstos y los entes administrativos».

en el subsistema jurídico del Derecho Administrativo, cuyo objetivo es lograr el equilibrio en la ecuación poder-libertad.

Es un medio para regular las relaciones intersubjetivas e interorgánicas.

Su desarrollo fortalece el principio republicano, especialmente el mantenimiento ecuaníme de la división de poderes, mediante el control judicial del ejercicio del poder público.

El acceso a la revisión judicial debe ser en cada país acorde a los principios, derechos y garantías consagrados en las normas constitucionales.

En Argentina estos derechos y garantías se ven reforzados con los Pactos y Tratados que forman parte de la Constitución Nacional desde el año 1994³, que incorporan una serie de principios que elevan el nivel de eficacia y eficiencia del proceso, entre los cuales se destaca **la garantía del acceso a la tutela judicial efectiva frente a los actos de autoridad**.

El tiempo, dentro del proceso, es un elemento de constatación objetiva y que, como bien lo expresa MARIENHOFF⁴, «sirve de base para computar los intervalos de derecho y regla a través de tales intervalos, diversas instituciones», como la prescripción, los plazos, la caducidad del proceso y del procedimiento, etc.

Este elemento se plasma en una de las condiciones legales exigidas para la interposición de la demanda procesal administrativa, **el plazo**.

En la aplicación del tiempo, como muchos otros que hacen al Derecho, sobre todo cuando trae aparejada la pérdida del derecho, surgen controversias y enfrentamientos. En el tema de los plazos aparecen generalmente enfrentados dos principios, **el de seguridad jurídica con el principio pro actione**. En estas situaciones conflictivas, y cuando el arco se tensa exigiendo la elección de uno u otro principio, me inclino por el último, siguiendo la línea de pensamiento de grandes doctrinarios de nuestra materia como son los profesores españoles Fernando GARRIDO FALLA⁵, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ⁶, Alejandro NIETO GAR-

³ El derecho a la tutela judicial efectiva, entendido como el derecho a recurrir ante un órgano judicial en procura de justicia, se entendía implícitamente consagrado en la Constitución Nacional a partir de las garantías del debido proceso definidas en su artículo 18. Con la incorporación al plexo constitucional de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en el artículo 75, inc. 22, este derecho aparece expresamente consagrado a través de los artículos 7, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en sus artículos 2, 9 y 14; en la Convención de los Derechos del Niño, artículo 12.2, y en la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, artículos 5 y 6.

⁴ Miguel S. MARIENHOFF, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ed. Abeledo Perrot, Bs.As., 1985.

⁵ Fernando GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, 11.ª ed. CEC, Madrid, 1980.

Criterio que desarrolló no sólo en la doctrina, sino también como magistrado del Tribunal Constitucional en numerosos votos (ver su voto en STC 71/2001, de 26 de marzo).

⁶ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano*, 1ª. ed., Ed. Temis, S.A., Bogotá, 1985, y *Manual de Derecho Procesal Administrativo* 2.ª ed., Ed. Cí-

CÍA⁷, Francisco GONZÁLEZ NAVARRO⁸ o Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA⁹ entre otros, con la salvedad que en cada caso expreso.

Este principio ha sido recepcionado en el régimen constitucional argentino y es sustentado por destacados doctrinarios del derecho administrativo, con los cuales coincidimos.

II. EL PLAZO GENERALIDADES

El plazo, es un recaudo legal contemplado en la mayoría de los ordenamientos jurídicos procesales y procedimentales contemporáneos.

Responde a una decisión legislativa, que varía en las diferentes regulaciones y que condiciona la posibilidad de acceder y poner en funcionamiento la jurisdicción.

Sus caracteres no son fijos, dependen de cada regulación normativa¹⁰ y está sujeto a la dialéctica de los supuestos fácticos con la norma. A veces es prorrogable, y otras (la mayoría) perentorio, afirmación, ésta última, más cuestionable en su aplicación en el procedimiento administrativo¹¹.

En cuanto al número de días que comprende el plazo para interponer la demanda, tampoco hay uniformidad en las regulaciones procesales, a veces se establecen plazos largos y en otras excesivamente restringidos¹².

vitas, Madrid, 1992, p. 459, que puede considerarse manifestación del más amplio criterio de tutela judicial efectiva. Ver ÁLVAREZ DOMÍNGUEZ, GOTA LOSADA y ÁLVAREZ LIÑERA, «Las formalidades procesales y el derecho a la tutela jurisdiccional, en las formalidades procesales y el derecho a la tutela jurisdiccional», en *Primeras Jornadas de Derecho Judicial*, Presidencia del T.S., 1983, pp. 148 y ss.; *El derecho a la tutela jurisdiccional*, 2.^a ed., Cívitas, 1989, pp. 59 y ss. «El principio antiformalista de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa», *RAP*, n.º 57, pp. 83 y ss., y *Comentario a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, 3.^a ed., 3.^a reimpresión, 1999, pp. 2154 y ss.

⁷ Alejandro NIETO GARCÍA, «Sobre la tesis de Parada en relación con los orígenes de lo contencioso administrativo», *RAP*, n.º 57, Ed. Cívitas, Madrid.

⁸ Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo Español*, Ed. Eunsa, Navarra, 1996.

⁹ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Cívitas, Madrid, 1980. GARCÍA DE ENTERRÍA prefiere la fórmula *pro actione*, usándola en el sentido de favorecer el ejercicio de la acción. «El principio de la interpretación mas favorable al derecho del administrado al enjuiciamiento jurisdiccional de los actos administrativos». *RAP*, Madrid n.º 42, Madrid, sep.-dic. 1963, p. 267.

¹⁰ Bartolome FIORINI, *¿Qué es el contencioso?*, Ed. Alfa, Bs. As., 1965, y Juan Carlos CASSAGNE, *Derecho Administrativo*, Ed. Ab. Perrot, Bs. As., 2003.

¹¹ GORDILLO al caracterizar los plazos en el procedimiento dice que, a diferencia del proceso, la distinción entre perentoriedad e improrrogabilidad no tiene demasiada aplicación en el procedimiento administrativo porque es distinta la situación ya que la Administración actúa de juez y parte, entre otras razones. Ver Agustín GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ed. Macchi, Bs. As., 2000, tomo 4, VIII-9.

¹² Así, en el caso de la Provincia de Corrientes, la Ley 3460, de «Procedimientos Administrativos», disponía en el artículo 223 que «la caducidad de la acción judicial se producirá de

O, en otros casos, hay directamente ausencia de plazos, situaciones gravísimas como el acto inexistente regulado en el artículo 187 de la Ley 3460¹³, de Procedimientos Administrativos de la Provincia de Corrientes, en cuyo artículo 188, inc. d), se establece que «la acción para impugnarlos es imprescriptible y no existe a su respecto, plazo de caducidad».

LASCANO¹⁴ expresa que puede haber términos **perentorios**, cuando las partes pierden su derecho al transcurrir el tiempo fijado; **prorrogables**, en los casos de aplicación de términos ampliatorios, que en su caso puede disponer el juez, o **improrrogables**, cuando el juez no tiene facultades para disponer la ampliación.

La exigencia de plazos surge frente al requerimiento de dar estabilidad al acto, basándose en el principio de seguridad jurídica.

Así, COMADIRA y MONTI¹⁵ explican que «los plazos se justifican por la necesidad de otorgar seguridad jurídica y estabilidad a los actos administrativos, con el fin de evitar la incertidumbre continua en la actividad administrativa y la afectación que de ella se derivaría para el principio constitucional de aquella seguridad base fundamental de nuestro ordenamiento cuya tutela innegable compete a los jueces», conforme al criterio de la Corte Suprema en el fallo «Gypobrás»¹⁶.

La intervención judicial en nuestro país se encuentra sujeta a términos temporales preestablecidos, tanto en las normas nacionales como en las normas regulatorias del proceso administrativo provincial. En el caso de la Provincia de Corrientes, el artículo 223 de la Ley 3460, reformada por el Decreto-Ley n.º 182, prevé que «vencido el plazo establecido en el artículo 222 (silencio de la administración), quedará expedita la vía contenciosa administrativa, la que podrá ser iniciada hasta

pleno derecho al cumplirse la mitad del plazo previo para la prescripción». Y para interpretarlo el artículo determina en su primera parte que: «El término de la prescripción de los derechos y obligaciones que tenga su origen en la legislación dictada en la Provincia en ejercicio de sus facultades propias, no delegadas, será de tres años, salvo los casos contemplados en leyes especiales», por lo que el plazo en esos casos era de un año y medio para interponer la acción. Con la reforma del Decreto-Ley 182 se redujo a 30 (treinta) días, en el caso del acto expreso. O el exiguo término de 24 horas para recurrir sanciones disciplinarias, comentado por Pablo PERRINO y Adriana PADULO DE PERRINO, en «La garantía constitucional de la defensa en el procedimiento administrativo. Inconstitucionalidad del plazo de 24 horas para recurrir sanciones disciplinarias», REDA, n.º 15/16, Depalma, Buenos Aires.

¹³ Ley de Procedimientos cuyo autor intelectual fuera el Profesor Gustavo Adolfo REVILLATI, Profesor Titular de la Cátedra de Derecho Administrativo de la UNNE y fundador de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo.

¹⁴ LASCANO, «Improrrogabilidad y perentoriedad de los términos judiciales», LL 19:131.

¹⁵ Julio COMADIRA y Laura MONTI, *Procedimientos administrativos Ley Nacional de Procedimientos administrativos anotada y comentada*, Ed. La Ley, Bs. As., 2002.

¹⁶ LL 1995-E 473, consid. 8.

sesenta (60) días hábiles judiciales. Cuando la autoridad administrativa se haya expedido expresamente, el plazo para interponer la demanda será de treinta (30) días hábiles judiciales contados desde que el acto fue debidamente notificado»¹⁷.

La sanción que trae aparejada el incumplimiento del tiempo, de los plazos predeterminados, es grave, considerando que al no impugnarse se tornan firmes y son irrevisables. Esto lleva a la pérdida del derecho a la tutela judicial, impidiendo el control de la juridicidad del accionar administrativo y, en su caso, el restablecimiento del derecho o garantía de los particulares que se encuentre lesionado.

La acción presentada fuera del plazo será considerada extemporánea. La extemporaneidad es el ejercicio inoportuno, tardío o anticipado de la acción.

Pueden observarse distintas causas para determinar la extemporaneidad: la caducidad, la prescripción y la interposición antes de que se cumpla el procedimiento debido (prematura).

En el último caso pueden darse varias situaciones:

- 1) Cuando se ejercita la acción durante la vigencia de los plazos legales sin la denegación del Poder Ejecutivo, en la vía recursiva o de la reclamación administrativa previa, por acción u omisión.
- 2) Cuando no se cumplió con el procedimiento para determinar la existencia del silencio de la Administración (artículo 10 del Decreto-Ley 19549). También en materia de silencio, la Ley nacional n.º 25433 introdujo modificaciones: el artículo 12 sustituyó al artículo 31 y la demanda frente al silencio administrativo en el caso del reclamo administrativo previo se debe interponer en los plazos perentorios y bajo los efectos previstos en el artículo 25 del Decreto Ley 19549.

Quisiera introducir aquí algunas preocupaciones que me produce el estudio de la reclamación administrativa previa, porque considero que debemos repensar su vigencia plena y actual en nuestro régimen jurídico. Aunque no sea un problema de plazo, hace a la economía del tiempo para el acceso a la jurisdicción.

Hay dos interrogantes que nos ayudan a dimensionar la cuestión: cuáles son los aportes de esta institución al Estado de Derecho y si el ré-

¹⁷ Sobre la constitucionalidad de las normas provinciales que establecen términos para la iniciación de las demandas contencioso-administrativas, la Corte ha sostenido en pacífico criterio que son constitucionalmente válidas en cuanto se limitan a la reglamentación del ejercicio de las acciones acordadas en el orden local, si de esta manera no se restringen derechos acordados por las leyes de la Nación. Fallos 200-444.

gimen jurídico que le da sustento es coherente con la nueva política constituyente.

Pensamos que hay fuertes cambios, a partir de la constitucionalización de pactos y tratados. Porque incorporan nuevos principios en materia procesal, a alguno de los cuales hacíamos referencia, y la formulación de su nuevo articulado, especialmente en materia del amparo (una vía procesal estrechamente relacionada al juzgamiento de la actividad estatal), regulada en el propio texto de la Constitución, para cuya interposición se exige como único requisito, a partir de la reforma constitucional del año 1994 (artículo 43), «que no exista otro medio judicial más idóneo», obviando el reclamo administrativo. Estas variables modifican lo estatuido en las leyes nacionales y provinciales, y son parámetros que han cambiado el escenario constitucional argentino en la materia.

Pero no se toma verdadera conciencia de ello. La regulación no se acomoda a esta filosofía, aparecen normas que se desprenden de una política legislativa contrapuesta así tenemos, por ejemplo, la Ley nacional n.º 25344, que dispuso una serie de reformas respecto al plazo, entre ellas restringir los casos de excepciones a la exigencia del agotamiento de la vía administrativa tan sólo a dos supuestos¹⁸, además de otras modificaciones que afectan el tema en tratamiento.

Tampoco la jurisprudencia se adecua; así aparecen criterios restrictivos que, si bien no son norma, se imponen desde el punto de vista práctico. La voz de la Corte tiene fuerte influencia, al ser el máximo Tribunal del país y por los principios de celeridad y economía procesal. Así en los famosos precedentes «Romero» o «Gorordo»¹⁹, establecidos por el máximo Tribunal²⁰ respecto al plazo para interponer los recursos

¹⁸ Osvaldo SISELES y Rogelio VINCENTI, «La ley de emergencia 25344 y el procedimiento contencioso administrativo», LL 1991.

¹⁹ Julio R. COMADIRA, «El caso “Gorordo” nueva jurisprudencia de la Corte Suprema en materia de habilitación de la instancia y revisión judicial de la denuncia de ilegitimidad», en ED 181-960.

²⁰ G. 1530. XXXII *RECURSO DE AMPARO*: Gorordo Allaria de Kralj, Haydée María c/Estado Nacional (Ministerio de Cultura Educación), Buenos Aires, 4 de febrero de 1999. 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. 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. El agravio relativo a la revisión de la decisión administrativa que desestimó una denuncia de ilegitimidad suscita cuestión federal, pues se halla en tela de juicio la interpretación de una norma de naturaleza federal—cual es el art. 1.º, inc. E), apartado 6.º, de la Ley 19549— y la de-

administrativos, son precedentes que afectan a la acción. Como bien lo enseña MUÑOZ²¹, si el administrado no interpone el recurso en término en sede administrativa, «pierde el derecho de recurrir y, además, también pierde su derecho de fondo. Pues si uno relaciona este requisito con el del agotamiento de la vía administrativa, el derecho de fondo no se pierde vencidos los noventa días para iniciar la acción judicial, sino a partir del vencimiento de los diez o quince días previstos para plantear los recursos administrativos». No le dejan posibilidad de interponer la acción.

En conclusión, es importante replantearse estas cuestiones, como lo hace BIANCHI²² en el trabajo sobre los fundamentos constitucionales del agotamiento de la vía previa.

Una forma de aplicar los principios de economía y celeridad procesal sea la regulación que en tal sentido prevé la Ley 3460, de Procedimientos Administrativos de la Provincia de Corrientes, en el artículo 288, determinando que el «reclamo previo a la acción judicial queda cumplido con el agotamiento de los recursos previstos en la presente ley».

III. DIFERENCIAS ENTRE PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD

Respecto a los otros dos supuestos, la caducidad y la prescripción, corresponde distinguirlos con base a lo dispuesto en el Derecho continental europeo, siguiendo los razonamientos expuestos por TAWIL²³.

cisión de la alzada ha sido resuelta en forma contraria al derecho que en ella fundó el apelante. La cuestión relativa a la facultad judicial para denegar de oficio la habilitación de la instancia judicial encuentra adecuada respuesta en lo resuelto en Fallos: 315: 2217, disidencia del juez Fayt, a cuyos fundamentos corresponde remitir por razones de brevedad (del voto del doctor Fayt). La cuestión debatida en el sub examine encuentra adecuada respuesta en lo resuelto de Fallos: 313: 226 y 315: 2217, a cuyos fundamentos corresponde remitirse por razones de brevedad (del voto en disidencia de los doctores Moliné O'Connor, Belluscio, Petracchi y López).

²¹ Guillermo Andrés MUÑOZ, «Los plazos», en la obra colectiva *Procedimiento administrativo*, Universidad Austral, Ed. Ciencias de la Administración, 1998, pp. 41 y 44.

²² Alberto BIANCHI, «¿Tiene fundamentos constitucionales el agotamiento de la instancia administrativa?, comentario al caso "Serra", LL, 1995-A-397.

²³ Guido Santiago TAWIL, *Administración y Justicia*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1993, tomo II. A diferencia de lo que ocurre en el Derecho norteamericano, donde esta situación no se percibe con nitidez, nuestros administrativistas han admitido, por lo general, aquella distinción propia del Derecho continental europeo entre plazos de caducidad y plazos de prescripción para la interposición de la acción contencioso-administrativa. La existencia de plazos de caducidad para impugnar la actividad administrativa –basados en la necesidad de asegurar la estabilidad de las decisiones administrativas y evitar una prolongada incertidumbre respecto de los efectos derivados del obrar administrativo– se han transformado así en regla en la mayor parte de los sistemas de raíz continental europea... el sistema francés establece el plazo genérico de dos meses para accionar (*delai pour agir*) en el contencioso por exceso de

Esta distinción se encuentra recepcionada en la doctrina y se incorpora al régimen jurídico nacional y en las provincias.

La distinción conceptual²⁴ surge porque mientras la prescripción conduce a la inexigibilidad de un derecho, que nació perfecto, como sanción por su falta de ejercicio durante un plazo por lo general prolongado; la caducidad, en cambio, provoca la extinción de un derecho que ya nació temporalmente limitado, atento al interés general en su rápido ejercicio, de donde su carácter automático y la irrelevancia de las situaciones subjetivas que permiten, en cambio, la suspensión o interrupción de los plazos de caducidad.

La Corte ha sostenido en algunos fallos que la caducidad es una prescripción especial más breve y no susceptible de suspensión ni interrupción²⁵. En realidad, la primera se trata de la pérdida de la pretensión y la segunda del derecho, como lo afirma CASSAGNE²⁶.

En el caso del artículo 25 del Decreto-Ley 19549, COMADIRA y MONTI, en la obra citada y siguiendo a MARIENHOFF, entienden que lo propio de la caducidad es su índole perentoria, automática y fatal, que opera de pleno derecho y el efecto es la pérdida del derecho no ejercido; en cambio, la prescripción no es automática, no funciona de pleno derecho y no se extingue, pues permanece como obligación natural.

Pero los efectos prácticos son similares cuando estamos ante resoluciones consentidas, porque no puede revivirse el plazo una vez fenecido.

poder, no así en el de plena jurisdicción. En el Derecho norteamericano, si bien el llamado *statu of limitations* (la *Federal Trade Commission Act* de 1914 (15 U.S.C. § 45 (C) (1973)) establece un plazo de sesenta días para obtener la revisión judicial de las decisiones de la Comisión Federal de Comercio mediante las cuales se prohíbe la utilización de un método o práctica comercial, ellas no son interpretadas con el rigor que acontece en la Argentina. En «Eagle-Picher Industries v. EPA» (759 F.2s 905 (D.C.Cir. 1985)) se dijo que «este tribunal ha reconocido en reiteradas oportunidades que las limitaciones temporales en la revisión del obrar administrativo... reflejan una elección legislativa deliberada... que no podemos revisar... Hemos aceptado reclamos introducidos fuera de término en un limitado número de ocasiones excepcionales en que el peticionante careció de oportunidad real de impugnar el obrar administrativo en término debido, por ejemplo... una confusión legal en cuanto al tribunal que debía entender... las excusas por la interposición tardía deben ser estudiadas cuidadosamente toda vez que de otro modo, la política perseguida al establecer el límite no podría ser alcanzada». Ver SCHWARTZ, *Administrative Law, ob. cit.*, p. 440. En el caso inglés, existen también en algunos supuestos plazos breves –e.g.: seis semanas en el *Housing Act* de 1930–; ellos han sido considerados, en ocasiones, irrazonables, proponiéndose así en el año 1971 la instauración de un plazo genérico de un año. Ver, así, WADE, *Administrative law, ob. cit.*, pp. 609 y ss.

²⁴ Héctor A. MAIRAL, *Control Judicial de la Administración Pública*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1984.

²⁵ Fallos 220-202.

²⁶ Juan Carlos CASSAGNE, «Acerca de la caducidad y prescripción de los plazos para demandar al Estado Nacional», ED 45-829.

IV. EL TRATAMIENTO EN EL DECRETO-LEY n.º 19549

El comentario se acota al Decreto-Ley 19549/72, de «Procedimiento Administrativo», sin perjuicio de dejar sentado el conocimiento de la existencia de numerosas normas especiales en el orden nacional y provincial que fijan plazos, en la materia, que son imposibles de desarrollar en este artículo.

El instituto de la caducidad fue regulado por primera vez en el artículo 25, imponiendo un plazo genérico y perentorio para accionar judicialmente contra el Estado nacional o sus entes autárquicos, con base en el sistema español²⁷.

Se determinaron noventa días hábiles judiciales para deducir la acción contencioso-administrativa y treinta para el caso que la revisión sea por vía de recurso.

Para el cómputo de los plazos se establecen distintos supuestos:

- Si se trata de la impugnación judicial de los actos de alcance individual, desde su notificación (artículo 25, inc. a).
- Si se trata del supuesto de los reglamentos –actos de alcance general– impugnados por vía directa, desde la notificación de la denegación expresa del reclamo (artículo 25, inc. b).
- Si se trata del supuesto de los reglamentos –actos de alcance general– impugnados a través de los actos individuales de aplicación, desde que se notifique al interesado el acto expreso que agote la instancia administrativa (artículo 25, inc. c).
- Si se trata de vías de hecho o de hechos administrativos, desde que ellos fueren conocidos por el afectado (artículo 25, inc. d).
- Si se trata del silencio de la Administración, en el caso de normas especiales, la que éstas prevean; si no, tiene sesenta días para expedirse. Vencido el plazo que corresponda, el interesado requerirá pronto despacho; si transcurrieren otros treinta días sin producirse dicha resolución se considerará que hay silencio de la Administración; a partir de este momento la demanda puede interponerse en cualquier momento (artículo 26 en concordancia con el artículo 23 y el 10, luego de la reforma introducida por la Ley 25344). En el caso del silencio frente al reclamo administrativo previsto en el artículo 31 se aplican los plazos del artículo 25, sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción.

²⁷ El sistema español, que sirvió de modelo a los Códigos Provinciales, originariamente no fijaba plazo para la interposición de la acción, quedando sujeta a la prescripción del derecho de fondo. En 1858 se estableció un primer plazo de caducidad de seis meses, hasta que la Ley Santamaría de Paredes, que consagró el sistema revisor, lo redujo a tres meses.

Todos los supuestos precedentes son para el caso de interposición de la demanda en la acción procesal administrativa, o sea, que el plazo es de noventa (90) días hábiles judiciales.

Para el supuesto de los mal llamados recursos, en los que la Ley determina como vía apta, para ocurrir, la judicial, el plazo es de treinta días.

Es conveniente, ante esta diferenciación legal, ver la distinción de los conceptos de demanda y recursos. GRAU²⁸ nos dice que la demanda sería «el acto procesal en el cual se formula la pretensión que inicia un juicio administrativo en el proceso administrativo ordinario», y el recurso sería como «un acto procesal en el cual se formula una pretensión contra un acto administrativo y con el que se inicia un juicio administrativo especial o extraordinario». Pero, mas allá de la terminología, GORDILLO nos enseña que los recursos que prevén ciertas leyes especiales no dejan de ser, en rigor, acciones contenciosas en tanto medios autónomos para prever determinadas decisiones administrativas²⁹. Pues no corresponden recursos ante la Justicia, éstos sólo se admiten entre los diversos grados que constituyen la instancia del Poder Judicial, opinión sustentada también por HUTCHINSON³⁰.

Concluyendo, más allá de los aciertos y desaciertos del Decreto-Ley n.º 19549 y sus modificatorias, las formalidades procesales, entre las cuales se encuentra el plazo de caducidad para interponer la acción contencioso-administrativa, deben interpretarse como recaudos para servir a la justicia, no para impedir su ejercicio.

El objetivo de su existencia es garantizar el mayor acierto posible de la decisión de la jurisdicción, alcanzando los fallos o sentencias de fondo.

No deben ser utilizados como barreras u obstáculos encaminados a dificultar el acceso a la tutela judicial; por el contrario, las regulaciones deben adecuarse a estos principios.

²⁸ A. E. GRAU, *Habilitación de la instancia contencioso administrativa*, Ed. Platense, La Plata, 1971.

²⁹ Agustín, GORDILLO, *ob. cit.*, tomo I.

³⁰ Tomás HUTCHINSON, *Ley nacional de Procedimientos Administrativos, comentada, anotada y concordada*, tomo I, Astrea, Bs. As., 1985, y tomo II, Astrea, Bs. As., 1988.