

la demora puede no estar vinculado a un perjuicio material sino configurarse sólo con la falta de vigencia de la garantía constitucional conculcada.

Así, por ejemplo, si un acto administrativo se emite con una clara violación a la garantía de defensa constitutiva de una *ilegalidad o arbitrariedad manifiesta*, no parece dudoso que el juez considere configurada la exigencia de la verosimilitud en el derecho. Sin embargo a la hora de considerar el peligro en la demora, el juez tenderá —siguiendo los criterios establecidos para las medidas cautelares en los procesos ordinarios— a evaluar el perjuicio desde una perspectiva material o económica cuando ello, desde esta perspectiva, no sería correcto. Dicho perjuicio debe evaluarse considerando que durante la tramitación del amparo la garantía debe tener vigencia. De lo contrario, podría ocurrir que cuando la sentencia quede firme, ya no resulte útil la tutela judicial por haberse cumplido los efectos del acto atacado. El amparo no sirvió. Al particular podrá interesarle o no, demandar los daños y perjuicios generados por el acto, pero eso es otra cuestión. El ordenamiento debe proveer una *tutela judicial efectiva* y ella sólo se produce si los remedios procesales sirven para detener la ejecución o los efectos de un acto manifiestamente arbitrario o ilegal. Debería ser la propia administración la interesada en el rápido

restablecimiento de la legalidad. Si ello ocurriera en un caso de violación a la garantía de defensa, al contestar el informe previsto en el art. 8° de la ley 16.986 (Adla, XXVI-C, 1491), la administración debería informar que ha dejado sin efecto el acto cuestionado y que convoca al particular a ejercer su derecho de defensa.

En cuanto a la coincidencia entre el objeto de la medida cautelar y el objeto del amparo, creo que, más allá de la inexistencia de normas que vedan esa circunstancia y que el tribunal no fundó su óbice en esta cuestión, en el caso esta coincidencia no es tal en tanto la medida cautelar persigue la suspensión del acto mientras que la acción persigue su nulidad. Otras veces se ha acudido al argumento de que conceder la medida cautelar implicaría un adelantamiento de la sentencia. Creo, en cambio, que lo que se persigue es lograr que la sentencia pueda ser *eficaz*.

Finalmente, señalo que para que la sentencia del amparo importe una *tutela judicial efectiva* esta debe *hacerse efectiva*. A ello obsta la concesión del recurso de apelación en ambos efectos que está regulada en el art. 15 de la ley 16.986. Esta situación debería corregirse por vía de interpretación o de reforma del sistema.

#### ACTO ADMINISTRATIVO

**Falta de impugnación — Efectos — Caducidad — Artículo 25 de la ley 19.549 — Presunción de legitimidad — RECURSO EXTRAORDINARIO — Concesión del recurso — Interpretación de normas federales**

1. — Los actos administrativos no impugnados judicialmente en el plazo que dispone el art. 25 de la ley 19.549 (Adla, LI-D, 3946), devienen firmes e irrevisables a pedido del interesado debido a la caducidad operada. 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 (\*).

**(\*) La caducidad del artículo 25 de la ley 19.549, la presunción de legitimidad de los actos administrativos y la seguridad jurídica**

Por MARIA CLAUDIA CAPUTI y ESTELA B. SACRISTAN

SUMARIO: I. El caso. — II. Algunas anotaciones en torno al artículo 25 de la ley de procedimientos administrativos. — III. La caducidad y sus fundamentos: situación en España y en los Estados Unidos. — IV. Fundamentos en el presente caso. — V. Conclusiones.

**Especial para La Ley. Derechos reservados (ley 11.723).**

"Time is a great legalizer" (1)

#### I. El caso

Los hechos del caso que se analizan son los siguientes: el actor resultó adjudicatario de un bien subastado por el Banco de la Nación Argentina. El deudor del Banco impugnó oportunamente el remate, y dicha entidad resolvió no aprobar la

(1) (El tiempo es un gran legitimante). MENKEN, H. L., "A book of prefaces" (1017), p. 28 2.

2. — En vi  
la ley  
me q  
traci  
nami  
siste  
rio pi

3. — Corro  
traor  
plan  
cabil  
visto  
LI-D,  
la pr  
admi  
suma  
perju  
se ha  
y apli  
sión  
rechó

subasta y res  
abonado, invo  
se había ajust  
efectuado por  
importe supe  
recursos de r  
decisión, que  
demandada y  
nomía y Obra

Ante esta si  
reclamando: l  
no aprobació  
celebrada el 2  
efectos el 19 c  
doblada de la

La Cámara c  
ministrativo (s  
primera instan  
caducidad del  
opuesta por la  
cionada sala —  
la acción de co  
ños sin antes i  
de la ley 19.54  
acto administ  
sión o cuyo cor  
do", conforme l  
hijos SACIFI y  
quico Mundial

(2) En prom  
1994.

(3) Plenario  
análisis de JEA  
Reflexiones sob

2. — En virtud de lo dispuesto por el art. 12 de la ley 19.549 (Adla, LI-D, 3946) 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 (\*).

3. — Corresponde habilitar la instancia extraordinaria, toda vez que los agravios planteados, consistentes en la inaplicabilidad del plazo para demandar previsto en el art. 25 de la ley 19.549 (Adla, LI-D, 3946), por no consistir el objeto de la pretensión en la anulación de actos administrativos sino en la devolución de sumas de dinero y el pago de daños y perjuicios, suscitan cuestión federal, pues se halla en tela de juicio la interpretación y aplicación de la norma federal y la decisión de la Alzada ha sido contraria al derecho que en ella se fundó. Para decidir

las cuestiones planteadas, el tribunal no se encuentra limitado por los argumentos de las partes o del a quo (\*).

4. — No corresponde a la Corte pronunciarse sobre los planteos formulados por el apelante con sustento en la tacha de arbitrariedad, si ante la denegatoria del recurso en este aspecto, no dedujo queja alguna.

95.003 — CS, agosto 20-996 (\*\*). — Alcántara Díaz Colodrero, Pedro c. Banco de la Nación Argentina.

(\*) Ver nota de MARIA CLAUDIA CAPUTI y ESTELA B. SACRISTAN, en p. 70.

(\*\*) Citas legales del fallo núm. 95.003: leyes 48 (Adla, 1852-1880, 364); 19.549 (Adla, LI-D, 3946).

subasta y restituir a aquél el importe que había abonado, invocando dos hechos: 1) que la deuda no había ajustado a lo pactado y 2) que la intimación efectuada por la entidad había consignado un importe superior al debido. El actor interpuso recursos de revocatoria y de alzada contra dicha decisión, que fueron rechazados, el primero por la demandada y el segundo por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Ante esta situación, el actor demandó al Banco reclamando: 1) daños y perjuicios derivados de la no aprobación dilata y arbitraria de la subasta, celebrada el 28 de enero de 1986, y dejada sin efectos el 19 de mayo de ese año; y 2) restitución doblada de la seña y comisión que había abonado.

La Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo (sala IV) (2) confirmó la sentencia de primera instancia en el cual se había declarado la caducidad del plazo para demandar, defensa esta opuesta por la entidad demandada. Expresó la mencionada sala —en lo principal— “que no es admisible la acción de cobro de pesos o indemnización de daños sin antes impugnar, dentro del plazo del art. 25 de la ley 19.549 (Adla, LI-D, 3946), la legitimidad del acto administrativo que ha desestimado la pretensión o cuyo contenido excluye el pago de lo reclamado”, conforme lo dispuesto en el plenario “Petracca e hijos SACIFI y otros c. Estado nacional - Ente Autárquico Mundial 78 s/ cobro de pesos” (3).

(2) En pronunciamiento del 30 de diciembre de 1994.

(3) Plenario del 24/4/86. Puede verse el profundo análisis de JEANNERET DE PEREZ CORTES, María, Reflexiones sobre la admisibilidad de la acción de cobro

Lo que había ocurrido era lo siguiente: el Ministerio de Economía rechazó el recurso de alzada (contra la resolución del Banco que no aprobó la subasta). Como expresara el pronunciamiento de primera instancia y de la mencionada sala, y de conformidad con las probanzas de autos, el actor quedó notificado de ese acto administrativo cuando retiró las actuaciones administrativas (22 de noviembre de 1989), por lo tanto su demanda judicial del 2 de octubre de 1990 era extemporánea.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación confirmó la sentencia de su inferior en el fallo que comentamos.

## II. Algunas anotaciones en torno al artículo 25 de la ley de procedimientos administrativos

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo ha interpretado lo prescripto en el art. 25 de la ley de procedimientos administrativos de forma invariable a partir del plenario “Petracca”, invocado por la sala que resolvió el presente caso.

Siendo sus *holdings* conocidos, interesa destacar algunos de sus fundamentos relativos a la que comúnmente se denomina “Petracca segunda cuestión”, a fin de relacionarlos posteriormente con los del fallo que se comenta.

de pesos o indemnización de daños sin impugnar, dentro del plazo del art. 25 de la ley 19.549, la legitimidad del acto administrativo que ha desestimado la pretensión o cuyo contenido excluye el pago de lo reclamado, en Revista de Derecho Administrativo, N° 3, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1990.

Buenos Aires, agosto 20 de 1996.

**Considerando:** 1. Que según consta en autos, el Banco de la Nación Argentina, ante el incumplimiento en el pago de la deuda contraída por un deudor de dicha institución, dispuso—en función de los privilegios y régimen de ejecución especial previsto en el art. 29 de su carta orgánica—subastar un inmueble gravado con preanotación hipotecaria en primer grado a su favor de propiedad del ejecutado. El 28 de enero de 1986 se realizó el remate en el cual Pedro Alcántara Díaz Colodrero resultó adjudicatario del bien subastado. Conforme a lo determinado en las condiciones de la subasta, el actor abonó las sumas correspondientes en concepto de comisión y de seña y a cuenta de precio. El saldo debía integrarse una vez aprobada la subasta.

2. Que el remate fue oportuna y fundadamente impugnado por el deudor. Por tal motivo, el 19 de mayo de 1986 la entidad bancaria resolvió no apro-

bar la subasta y restituir al demandante el importe total abonado. Expresó, como fundamento de la decisión, que la liquidación de la deuda no se ajustó a lo pactado y que la intimación efectuada por la sucursal consignó un importe superior al debido. Contra dicho acto interpuso el actor recurso de revocatoria y alzada, los cuales fueron rechazados por la demandada y el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.

3. Que, ante la situación expuesta, la actora demandó al Banco de la Nación Argentina reclamando el pago de los daños y perjuicios derivados de la no aprobación dilatada y arbitraria del remate y la restitución doblada de la seña y la comisión abonadas.

La sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, al rechazar el recurso de apelación deducido por la demandante, confirmó el fallo de primera instancia mediante el cual se declaró la caducidad del

La mayoría en el mencionado plenario y con relación a dicho segundo planteo fundamentó sus afirmaciones en, entre otras, estas consideraciones: 1) el acto administrativo consentido no puede ser impugnado judicialmente; 2) es inadmisibles una acción contenciosa posterior que persiga el reconocimiento de créditos incompatibles con lo dispuesto en un acto administrativo cuya validez no puede ser revisada; 3) los tribunales no podrían expedirse en contradicción con un acto consentido sin menoscabar las prerrogativas de la Administración y el principio de separación de poderes; 4) la regla que prohíbe la revisión de oficio de la validez de los actos administrativos impide resolver los conflictos haciendo abstracción de lo que dichos actos disponen, ya que no cabe prescindir de su aplicación y privarlos de efectos sin antes declarar su invalidez. Esta fundamentación presentaría algunas diferencias con respecto al fallo aquí comentado, que —como se verá— parece apoyarse fundamentalmente en los pilares de la presunción de legitimidad del acto administrativo y de la seguridad jurídica.

Por su parte, la Corte Suprema se ha pronunciado en torno al art. 25 de la ley de procedimien-

tos administrativos en diversas ocasiones por lo que haremos algunas breves referencias a tópicos que, si bien no hacen directamente al caso de marras, merecen ser tenidos en cuenta.

Con respecto a la validez constitucional de la mencionada disposición, fue en abril de 1995 en que nuestro máximo tribunal tuvo ocasión para establecer expresamente su criterio —favorable a tal validez— al dictar la sentencia en la causa Gypobras (4), que versó acerca de la revisión judicial del acto administrativo que había dado por rescindido por culpa del contratista un contrato de obra. Más allá de lo expuesto, ya anteriormente la Corte había reconocido la constitucionalidad de normas de caducidad en el orden provincial (5).

En lo que hace a la relación existente entre las vías impugnatoria (art. 23 y sigtes. LPA) y reclamatoria (art. 30 y cons. LPA) en lo referente a la caducidad, puede mencionarse que esta cuestión fue abordada en la causa Mackentor (6) (7), en la que la actora reclamaba la indemnización por los daños y perjuicios producidos como consecuencia de la rescisión del con-

(4) Gypobras S.A. c. Estado nacional (Ministerio de Educación y Justicia) s/ contrato de obra pública del 5/4/95, con comentario de TAWIL. Guido: El artículo 25 de la ley 10.549 en la reciente jurisprudencia de nuestra Corte Suprema, LA LEY, 1995-E, 473. En esa oportunidad, la Corte Suprema —al confirmar lo decidido por la sala IV del fuero Contencioso Administrativo— entendió que había operado la caducidad, no haciendo lugar a los planteos de la actora.

(5) Fallos: 200:444; 211:1602.

(6) Mackentor S.A. c. O.S.N. s/ daños y perjuicios, Fallos: 312:1017, esp. consid. 6°.

(7) Puede verse el comentario de ESTRADA, Juan Ramón de, "Agotamiento de la vía administrativa y habilitación de la instancia judicial: dos importantes fallos de la Corte Suprema, en Revista de Derecho Administrativo, N°4, p. 315 y sigtes., esp. p. 316, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1990.

plazo p  
ible la  
ción de  
art. 25  
admini  
cuyo co  
Contra  
recurso  
parcial  
cuestio  
leza fe  
propedi  
lo relat  
4. Qu  
te, con  
para de  
legal p  
entabla  
vos sin  
pago d  
federal.

trato d  
Obras S  
te se e  
indemn  
encont  
taba in  
En e  
que oc  
estas n  
suntar  
legítim  
de Obr  
el resul  
lograría  
actos".  
que "ca  
—que p  
admini  
siguien  
necesar  
acto ad  
nocimi  
una rel  
dispue  
mismo  
hubies  
via, lo  
art. 25

(8) Ar  
de Guel  
Buenos  
(9) S.  
Ciudad  
BIANCH  
lea el a  
LA LEY.

plazo para demandar y expresó que no es admisible la acción por cobro de pesos o indemnización de daños sin impugnar dentro del plazo del art. 25 de la ley 19.549 la legitimidad del acto administrativo que desestimó la pretensión o cuyo contenido excluye el pago de lo reclamado. Contra dicho pronunciamiento aquélla dedujo el recurso extraordinario de fs. 199/209, que fue parcialmente concedido a fs. 227/228 por estar cuestionado el alcance de una norma de naturaleza federal, como es el art. 25 de la ley de procedimientos administrativos, y denegado en lo relativo a la tacha de arbitrariedad.

4. Que los agravios planteados por el recurrente, consistentes en la inaplicabilidad del plazo para demandar, previsto en la citada disposición legal por no consistir el objeto de la pretensión en la anulación de actos administrativos sino en la devolución de sumas de dinero y el pago de daños y perjuicios, suscitan cuestión federal, pues se halla en tela de juicio la interpre-

tación y aplicación de la norma federal antes indicada y la decisión de la alzada ha sido contraria al derecho que en ella fundó la apelante (art. 14, inc. 3°, ley 48). Por tanto, corresponde habilitar la instancia extraordinaria, sin que el tribunal se encuentre limitado, al decidir las cuestiones planteadas en autos, por los argumentos de las partes o del a quo (Fallos: 307:1457; 308:647).

Cabe señalar que no corresponde a la Corte pronunciarse sobre los planteos formulados por el apelante con sustento en la tacha de arbitrariedad, si ante la denegatoria del recurso en este aspecto, no dedujo queja alguna (Fallos: 306:1558 y 312:866).

5. Que los actos administrativos no impugnados judicialmente en el plazo que establece el art. 25 de la ley 19.549, devienen firmes e irrevisables a pedido del interesado debido a la caducidad operada (doctrina de Fallos: 179:249, especialmente ps. 279/280), razón por la cual, en

trato de obra pública que la había unido con Obras Sanitarias de la Nación. En este precedente se estableció la admisibilidad de un reclamo indemnizatorio, sobre la base de que éste no se encontraba sometido al plazo del art. 25, y resultaba independiente de la vía impugnatoria.

En efecto, en Mackentor —al contrario de lo que ocurre en el pronunciamiento que motiva estas notas— la actora se amparaba en "la pregunta responsabilidad del Estado por su accionar legítimo, pues no pretende impugnar los actos" de Obras Sanitarias, ni "en principio, parece que el resultado del pleito se identifique con el que se lograría mediante la anulación de esos mismos actos". Seguidamente, la Corte Suprema recordó que "cabe distinguir entre la vía impugnatoria —que presupone el agotamiento de las instancias administrativas reglamentadas en los arts. 23 y siguientes de la ley 19.549— cuyo resultado sería necesariamente la declaración de ilegitimidad del acto administrativo, de la reclamación del reconocimiento de un derecho —aún originado en una relación jurídica preexistente— basada en lo dispuesto por los arts. 30 y concordantes de ese mismo cuerpo legal, inclusive en los casos en que hubiese mediado reclamación administrativa previa, los que no estarían sujetos al plazo del art. 25" (8).

(8) Análoga distinción fue desarrollada en Schneider c. Queperin, Lina c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Fallos: 314:1147, esp. consid. 5°.

(9) Serra, Fernando y otro c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, del 5/4/95, comentado por MANCHI, Alberto: ¿Tiene fundamentos constitucionales el agotamiento de la instancia administrativa?, LA LEY, 1995-A, 397.

Cabe acotar que hasta el dictado del fallo que comentamos, nuestro próximo Tribunal no había tenido ocasión de analizar de manera directa lo referente a los casos en que si existe una dependencia o accesoriedad entre una y otra vía, que supedita el ejercicio de la primera a la procedencia de la segunda (lo cual constituyó la segunda cuestión resuelta en el plenario Petracca). No podría soslayarse, sin embargo, que la Corte ya había insinuado esta situación, cuando en la conocida causa Serra (9) expresó —por vía de obiter— la posibilidad de que en algún caso se "precise de la declaración de invalidez del acto —esto es, hacer caer su presunción de legitimidad— para posibilitar así la procedencia de la acción que dicha presunción obstaculiza" (10).

Otro aspecto que puede tenerse presente en estas notas guarda relación con la introducción de oficio de la defensa de caducidad. Puede afirmarse que actualmente no existen dudas de que la denegación de la habilitación de la instancia —por entenderse que se ha operado la caducidad— solo será procedente cuando el incumplimiento de los requisitos de admisibilidad de la acción haya sido planteado por la demandada, dentro de los términos y por la vía dispuesta en nuestro ordenamiento. De esta manera, al resolver las causas NCR (11), Cohen (12) y Construc-

(10) Serra, fallo cit., cons. 17 "in fine".

(11) Caja Nacional de Ahorro y Seguro c. NCR Argentina S.A.I.C., Fallos: 310:2709.

(12) Cohen, Rafael c. Instituto Nacional de Cinematografía s/ nulidad de resolución, Fallos: 313:228.

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.

6. Que dicha conclusión es una consecuencia lógica de la naturaleza accesoria —en el ámbito del Derecho administrativo— de pretensiones como las antes indicadas respecto de la acción de nulidad, en virtud de la presunción de legitimidad que ostentan los actos administrativos (art. 12, 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.

Por lo demás, al no mediar declaración de ilegitimidad no puede haber resarcimiento o pago de suma de dinero alguna pues falta la causa de tales obligaciones.

7. Que en el caso de autos, al no haberse cuestionado judicialmente en término las resolu-

ciones Taddia (13), la Corte Suprema rechazó la posibilidad de que la defensa de caducidad fuera introducida de oficio (acudiendo los jueces al concepto de *iura curia noviti*) o a instancia de los fiscales.

Por último, no puede soslayarse una brevísima referencia a la aplicación del art. 25 a los litigios derivados de los contratos administrativos, especialmente cuando se trata de los de prolongado plazo de ejecución. La cuestión ha suscitado di-

(13) Construcciones Taddia S.A. c. Estado nacional - Ministerio de Educación y Justicia s/ cobro, Fallos: 315:2217.

(14) BARRA, Rodolfo, "Los actos administrativos contractuales - Teoría de acto coligado", p. 147 y sigtes., Ed. Abaco, Buenos Aires, 1989; JEANNERET de PEREZ CORTES, María, TAWIL, Guido y BIANCHI, Alberto, "La impugnación judicial de los actos administrativos en el orden nacional (A propósito de los casos "Petracca" y "Mevopal)", anticipo de Anales, año XXXV, segunda época, N° 28, p. 7 y sigtes., Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Instituto de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1990; TAWIL, Guido, "Administración y Justicia", t. II, p. 193 y sigtes., Ed. Depalma, Buenos Aires, 1993.

(15) CASSAGNE, Juan Carlos, "El plazo de caducidad del artículo 25 de la ley 19.549 y su inaplicabilidad a los actos unilaterales vinculados a contratos administrativos", ED, 118-377 y sigtes., esp. p. 386.

(16) Mevopal S.A. y otra c. Banco Hipotecario Nacional, Fallos: 307:2216, en el cual se estableció que "los actos administrativos, aun unilaterales, referentes a la celebración, ejecución o modificación de un contrato administrativo, en principio, no pueden considerarse en forma aislada, con abstracción del contrato del cual acceden en cuanto determinan los derechos u obligaciones emergen-

ciones del Banco de la Nación Argentina y del Ministerio de Economía —que tuvieron por no aprobada la subasta del inmueble en la cual el actor ofreció el precio más alto— ni haberse declarado su ilegitimidad, no es posible demandar, con posterioridad, el pago de los daños y perjuicios, la devolución doblada del monto abonado en concepto de seña y a cuenta de precio y la suma pagada en concepto de comisión.

Una solución contraria importaría un atentado contra la seguridad jurídica, por cuanto implicaría hacer revivir un derecho extinguido y porque la acción deducida constituiría un recurso contra pronunciamientos de la administración firmes por la falta de impugnación adecuada.

Por ello, se declara admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas (art. 68, Cód. Procesal Civil y Comercial de la Nación). — Julio S. Nazareno. — Eduardo Moliné O'Connor. — Carlos S. Fayt. — Augusto C. Belluscio. — Enrique S. Petracchi. — Antonio Boggiano. — Guillermo A. F. López. — Gustavo A. Bossert. — Adolfo R. Vázquez.

versos debates doctrinarios (14). De hecho, el propio panorama normativo —los escasos artículos 23 a 32 de la ley de procedimientos— ostentaría algunas insuficiencias, como ya viene admitiendo distinguida doctrina (15), y ello conspiraría contra la deseable unidad científica sobre el punto. Para no ahondar en un tema que ya ha sido exhaustivamente analizado por los juristas de nuestro medio, merecen simplemente ser recordados los casos Mevopal (16), OKS (17); Serra (18) y Gypobras (19).

tes de aquél, por lo que se rigen por idénticas pautas a las del contrato, ajenas, por ende, al marco contemplado en los arts. 23 y 24 de la ley 19.549 y al sistema de impugnación de su art. 25" (cons. 4º). Ello, sobre la base de que se generaría un "dispendio jurisdiccional inusitado" si el administrado debiera iniciar, frente a la emisión de cualquier acto administrativo, un juicio contra su contratante, situación que generaría un resentimiento en el espíritu de colaboración que debe imperar entre ambas partes. Por ello, la prescripción comenzaría a computarse a partir de la notificación de cada acto.

(17) OKS Hermanos y Cia. S.A.C.I. y F. c. Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio s/ordinario, no publicado, del 21/10/86. En este fallo, ya posterior al plenario Petracca, se hizo remisión al criterio de Mevopal, concluyéndose en la improcedencia de la aplicación de la caducidad decretada, por resultar extraña al ámbito del litigio en el que la actora pretendía la actualización monetaria de un crédito por mayores costos.

(18) Fallo cit., en el que se estableció que la acción intentada, ante la negativa de pago de la comuna portuaria, no quedaría sometida al plazo de caducidad de la LPA, sino al de prescripción.

(19) Fallo cit., en el cual se confirmó la sentencia que había declarado operada la caducidad, precisándose en qué medida la LPA resultaba aplicable a los contratos

### III. La caducidad en situación en Estado

Habiendo repasado aspectos reseñados referidos a continuación al respecto del tratamiento que se da en los dos ordenamientos

La mayor parte de los temporáneos supeditan decisiones administrativas que se la intente en delimitados los cuales la respectiva por extemporánea (20) administrativo español y europea— se suele distinguir la caducidad y plazos de estos dos institutos, referencia al sistema de la legislación administrativa en lugar, a algunas cuestiones de régimen de relaciones públicas y procedimiento común, de 1992.

Con respecto a la prescripción del art. 58.1 de la mencionada ley, el plazo para interponer el recurso administrativo ante los tribunales, desde el día del acuerdo resolutorio o de alzada; cuando la acción ha culminado por silencio administrativo— tal plazo interposición del recurso.

administrativos. Para ello, se por el art. 7º, última parte, contratos a sus respectivas de la aplicación analógica de A contrario sensu, tal criterio no directo) no cabía ser mencionada ley, relativo a actos administrativos. Con que era "indudable la aplicación de pleitos relativos a relaciones celebrados por la Administración (segundo). Sobre todo ello por en TAWIL, Guido, El artículo

(20) TAWIL, Guido, "Adm. cit.", p. 170.

(21) PARADA, Ramón, cit.

(22) PARADA, Ramón, cit.

(23) Dichas disposiciones administraciones públicas:

### III. La caducidad y sus fundamentos: situación en España y en los Estados Unidos

Habiendo repasado en apretada síntesis los aspectos reseñados referentes al art. 25, efectuamos a continuación algunas consideraciones sobre el tratamiento que se ha dado a estas cuestiones en los dos ordenamientos del subtítulo.

La mayor parte de los sistemas jurídicos contemporáneos supeditan la revisión judicial de las decisiones administrativas a la circunstancia de que se la intente en determinados plazos, vencidos los cuales la respectiva acción es rechazada por extemporánea (20). En el caso del Derecho administrativo español —al igual que en la mayoría de los ordenamientos cuya raíz es continental europea— se suele distinguir entre los plazos de caducidad y plazos de prescripción. A propósito de estos dos institutos, haremos una breve referencia al sistema de la ley de jurisdicción contencioso administrativa de 1956, y, en segundo lugar, a algunas cuestiones que se suscitaron en torno a la ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común, de 1992.

Con respecto a la primera, de acuerdo con el art. 58.1 de la mencionada ley de jurisdicción, el plazo para interponer el recurso contencioso administrativo ante los tribunales judiciales es de dos meses, desde el día siguiente a la notificación del acuerdo resolutorio del recurso de reposición o de alzada; cuando la vía administrativa haya culminado por silencio —en virtud de la citada norma— tal plazo será de un año desde la interposición del recurso administrativo respectivo.

Administrativos. Para ello, se debió interpretar lo dispuesto por el art. 7º, última parte, de dicha ley, que somete a esos contratos a sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación analógica del Título III de dicha normativa. A contrario sensu, tal criterio de interpretación (analógico, no directo) no cabía ser extendido al Título IV de la mencionada ley, relativo a la impugnación judicial de los actos administrativos. Como consecuencia, se entendió que era "indudable la aplicación del art. 25 (de la LPA) a los pleitos relativos a relaciones jurídicas originadas en contratos celebrados por la Administración" (cons. 6º, párr. segundo). Sobre todo ello puede verse un detallado análisis en TAWIL, Guido, El artículo 25... cit.

(20) TAWIL, Guido, "Administración y Justicia", II, ... cit., p. 170.

(21) PARADA, Ramón, op. cit., p. 36.

(22) PARADA, Ramón, op. loc. citada.

(23) Dichas disposiciones establecen: Art. 102.1: Las administraciones públicas podrán, en cualquier momen-

Pasados esos dos meses, se creía que cabía aplicar la teoría de los actos firmes y consentidos, que la doctrina española había criticado por provocar en la práctica una sustitución de los plazos de prescripción de los derechos materiales por aquellos otros cortísimos plazos para recurrir de los actos que los desconocían (21). Al concebirse a aquella teoría como sustento del breve plazo para intentar la acción judicial, no se había advertido que se apoyaba en consideraciones análogas a las que justifican los plazos de prescripción (22).

De conformidad con el régimen actual (arts. 102.1 y 103.1, ley de 1992), al particular afectado le queda otra posibilidad además de la mencionada: la de solicitar la revisión por parte de la Administración de los actos nulos o anulables antes de recurrir a la revisión judicial (23). Así, podría decirse que se ha morigerado el plazo para obtener la revisión de los actos nulos (en cualquier tiempo) o anulables (dentro de los cuatro años), en una solución que la doctrina ha elogiado (24). En síntesis: al regularse la acción de nulidad, se ha permitido que la revisión por parte de la Administración de sus actos viciados no se produzca solamente de oficio, sino también a pedido del particular cuando se venció el plazo de dos meses. Implícitamente, se estaría reconociendo que puede caer el fundamento que sustentaba el breve plazo mencionado desde que se consideraría que no hubo consentimiento del acto.

En cuanto a la segunda, ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común, vino a zanjar una discusión acerca de si el plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad estatal —actualmente de un año (25) por dicha ley— era de caducidad o

to, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declarar de oficio la nulidad de los actos enumerados en el art. 62.1, que hayan puesto fin a la vía administrativa, o contra los que no se haya interpuesto recurso administrativo en plazo. Art. 103.1: Revisión de actos anulables: Podrán ser anulados por la Administración, a iniciativa propia o a solicitud del interesado, previo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, los actos declarativos de derechos cuando concurren las siguientes circunstancias: ... (b) que el procedimiento de revisión se inicie antes de transcurridos cuatro años desde que fueron dictados.

(24) PARADA, Ramón, op. loc. cit. Pese a ello, se ha criticado la falta de seguridad que generaría la iniciación de oficio de este tipo de acciones.

(25) Art. 142.5 de la ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, ley del 26 de noviembre de 1992, en la que es expresamente considerado como de prescripción.

prescripción. Antes de 1992 se encontraba vigente el art. 40.3 de la ley de régimen jurídico de la administración del Estado (LRJAE). Entre esta norma y el art. 122 de la ley de expropiación forzosa (LEF) existía una divergencia que dividía a la doctrina, y era causa de confusiones difíciles de zanjar: mientras que por la primera se establecía que el citado plazo era de caducidad, la segunda lo calificaba como de prescripción. La diferencia no es superflua, ya que —como sabemos— el plazo de prescripción es susceptible de ser interrumpido, lo que no ocurre con el de caducidad.

El Tribunal Supremo español se había pronunciado en ciertas ocasiones considerando como de *caducidad* al plazo que analizamos (26) por ser la LRJAE lex posterior con respecto a la LEF. No pudo haber pasado inadvertido, sin embargo, que este criterio era menos beneficioso para el administrado, y es así como se había llegado a decidir que, pese a haberse definido a este plazo como de caducidad, podía llegar a interrumpirse por diversas causales (27), por ejemplo, al incoar previa o simultáneamente una causa criminal por el hecho causante del daño (28), también por la reclamación formulada ante los órganos competentes de la Administración (29); y asimismo por la interposición de acciones civiles o contencioso-administrativas (30). Otra manera de aten-

nuar las consecuencias del plazo de caducidad, consistió en establecer que el inicio de su cómputo se daría "desde que se produjo el evento lesivo, o, si la acción sigue ininterrumpidamente causando lesión, desde que cesa este efecto por consumación fáctica o jurídica", lo que —en la práctica— postergaba sensiblemente el momento en que se operaba esta "caducidad" (31).

Desde 1982, sin embargo, ya se venía imponiendo en forma mayoritaria una línea jurisprudencial (32) contraria a la descripta, al establecerse que estábamos frente a un plazo de prescripción, y que en doctrina había sido calificada como "puramente apodictica" (33). Coronando esta evolución, la ley de 1992 mencionada más arriba vino a definir el plazo en cuestión como de *prescripción*.

En los Estados Unidos sólo se conoce la prescripción o *statutes of limitations* (34), definida como el período de tiempo expirado el cual no se puede entablar acción judicial, independientemente del hecho de que haya existido causa para demandar (35).

Schwartz (36) explica cómo opera este instituto, regido por el principio de que los plazos deben ser observados estrictamente, ya que "las acciones que no se inicien dentro del plazo serán

Esta norma sustituye —aunque no deroga— dos leyes fundamentales: la ley de régimen jurídico de la administración del Estado, y la de procedimiento administrativo, sin introducir modificaciones sustanciales, por lo que se asevera que "se trata de lo mismo pero más confuso y peor" (PARADA, Ramón, "Estudio, comentarios y texto de la ley 30/1992 - Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común, p. 10, Marcial Pons, Madrid, 1993) y que "la nueva ley no parece responder ... al prestigio de sus predecesoras", por ser "una catástrofe sin paliativos" (Opinión de García de Enterría, citada por PARADA, Ramón op. cit., ps. 10 y 11).

(26) Sentencias del Tribunal Supremo del 10 de marzo de 1978, del 23 de mayo y del 10 y 13 de diciembre de 1979, del 4 de diciembre de 1980, y del 21 de septiembre de 1984, consultables en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso y PAREJO ALFONSO, Luciano, "Derecho Administrativo" - La jurisprudencia del Tribunal Supremo", p. 717, Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Madrid, 1992.

(27) Las sentencias que se citan pueden consultarse en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso y PAREJO ALFONSO, Luciano, op. loc. citada.

(28) Sentencias del Tribunal Supremo del 6 de marzo, del 2 de abril, del 12 de junio, de 4 de julio, del 15 de noviembre y del 13 de diciembre de 1979; del 4 de diciembre de 1980; y del 7 de julio de 1982.

(29) Sentencias del Tribunal Supremo del 6 y 7 de junio de 1987, y del 21 de septiembre de 1984.

(30) Sentencias del Tribunal Supremo del 19 de noviembre de 1977 y del 7 de julio de 1982.

(31) Sentencias del Tribunal Supremo del 10 de diciembre de 1979 y del 21 de septiembre de 1984.

(32) Sentencias del Tribunal Supremo del 5 de febrero de 1980; del 18 de julio y del 31 de octubre de 1983; y del 20 de junio de 1984.

(33) Así lo afirmaron Juan Alfonso Santamaría Pastor y Luciano Parejo Alfonso, op. loc. cit.

(34) Conf MAIRAL, Héctor, op. cit., p. 368. Igualmente puede verse TAWIL, Guido, Administración y Justicia, II, ... cit., p. 170, n. 710 y siguientes.

(35) BLACK, Henry Campbell: Black's Law Dictionary, p. 927, 6th ed., West Publishing Co., St. Paul, Minnesota, 1990. Acerca de los *statutes of limitations* para demandar al Estado federal en los Estados Unidos, puede verse el título 28 del United States Code Annotated, §§ 2401, 2501, teniendo presente la aclaración efectuada por MAIRAL, Héctor, op. cit., p. 368 en el sentido de que "estas normas no se aplican a las acciones regidas por la ley de controversias contractuales de 1978".

(36) SCHWARTZ, Bernard, Administrative Law, 3d ed., Little, Brown & Co., Boston Toronto y Londres, 1991, p. 473 y ss. Allí explica que la revisión judicial consagrada en las leyes consiste en permisos específicos que brinda el legislador para que se obtenga aquélla. Ello hace a tres aspectos: (a) ante cuál tribunal se la requerirá; (b) en qué plazo, según las diversas leyes; (c) bajo qué forma (petición, *injunctio*, *mandamus*, etc.).

rechazadas, sin importar caso" (37). Considera este en ciertos casos, permite talando que las *agencias* (or tales) deben saber que, pa decisiones... están exenta from legal danger). Así, cit que se evidencian *statutes* dente brevedad: caso M (60 días para acciones baj clo) (38); caso Yakus (30 día cia de control de precios de Trust Company (14 días) (

Si tenemos en cuenta ( norteamericano el que ha dio básico ante la ilegalida trativo es la revisión judic constituye la rueda que e ministrativo" (42), no sor si el Poder Legislativo est tanto el periodo de tiem solicitar la revisión judic trativo (43).

Más deferente hacia l legislador parecen ser l kull (44). Luego de ana

(37) Cita Sunnyview Villa Administration, 311 N.W.2d

(38) Mono-Therm Indu Commission, 653 F.2d 1373

(39) Yakus v. United State este caso se había creado un emergencia (*Emergency Cour* jurisdicción exclusiva para l Oficina de administración Administration), cuyo admin facultado para establecer l servicios (*commodities*).

(40) Fidelity Trust Co. v. l 1972).

(41) Citados por MAIRAL, debatidos en SCHWARTZ, Be p. 698 y sigtes., A. Caseb Boston, New York, Toronto están mencionados en SCH Henry William Rawson, Le Administrative Law in Gre States, Clarendon Press, Ox

(42) "The basic remedy ag action is judicial review... administrative law", SCHIV p. 470, postura crítica Administrative Law in the sigtes., 2d. ed., West Publish 1988. ("The Exaggerated Imp

(43) SCHWARTZ, Bern p. 698 y sigtes., A. Caseb Boston, New York, Toronto

rechazadas, sin importar cuán importante sea el caso (37). Considera este autor que "el legislador, en ciertos casos, permite la revisión judicial reconociendo que las *agencias* (organismos gubernamentales) deben saber que, pasado cierto tiempo, sus decisiones... están exentas de impugnación (*free from legal danger*). Así, cita diversos fallos en los que se evidencian *statutes of limitations* de sorprendente brevedad: caso Mono-Therm Industries (60 días para acciones bajo la ley federal de comercio) (38); caso Yakus (30 días bajo la ley de emergencia de control de precios de 1942) (39); caso Fidelity Trust Company (14 días) (40) (41).

Si tenemos en cuenta que es el mismo jurista norteamericano el que ha afirmado que "el remedio básico ante la ilegalidad del accionar administrativo es la revisión judicial... La revisión judicial constituye la rueda que equilibra el derecho administrativo" (42), no sorprende que se pregunte si el Poder Legislativo está facultado para limitar tanto el periodo de tiempo en el cual se puede solicitar la revisión judicial de un acto administrativo (43).

Más deferente hacia la discrecionalidad del legislador parecen ser Pierce, Shapiro y Verkuil (44). Luego de analizar en detalle el ya

mencionado caso Yakus (inserto en el contexto de la Segunda Guerra Mundial), al igual que el caso Adamo (45) —en el cual el plazo para impugnar decisiones administrativas bajo la ley de aire puro (*Clean Air Act*) era de 30 días (46) los mencionados juristas afirman que "existen muchas circunstancias —amén de las exigencias de una guerra— en las que una resolución rápida y final... respecto de las decisiones de las *agencias*... brindará beneficios sustanciales al público... La decisión de imponer plazos razonables para obtener la revisión judicial... es una de esas decisiones de política (*policy decisions*) que incumben al Legislativo", y agrega "(e)l Congreso puede establecer un plazo para obtener la revisión judicial a fin de... permitir que la *agency* y las partes afectadas por sus decisiones sepan, al cabo de determinado lapso de tiempo, si esas decisiones son legítimas (*lawful*)" (47).

#### IV. Fundamentos en el presente caso

En el fallo que comentamos, el Alto Tribunal parece haberse apoyado —además de los de índole legal— en dos fundamentos que morarían en sus propios precedentes: la presunción de legitimidad del acto administrativo (48) y la seguridad jurídica (49).

(37) Cita *Sunnyview Village v. State Department of Administration*, 311 N.W.2d 632, en p. 634 (Wis. 1981).

(38) *Mono-Therm Industries v. Federal Trade Commission*, 653 F.2d 1373 (10th Circ. 1981).

(39) *Yakus v. United States*, 321 U.S. 414 (1944). En este caso se había creado una Corte de apelaciones de emergencia (*Emergency Court of Appeals*), que tenía una jurisdicción exclusiva para revisar las decisiones de la Oficina de administración de precios (*Office of Price Administration*), cuyo administrador de precios estaba facultado para establecer los precios máximos de los servicios (*commodities*).

(40) *Fidelity Trust Co. v. Lamb* 318 A.2d 109 (Conn. 1972).

(41) Citados por MAIRAL, Héctor, op. cit., p. 368, y debatidos en SCHWARTZ, Bernard, *Administrative Law*, p. 698 y sigtes., A. Casebook, Little, Brown & Co., Boston, New York, Toronto y Londres, 1994. También están mencionados en SCHWARTZ, Bernard y WADE, Henry William Rawson, *Legal Control of government Administrative Law in Great Britain and the United States*, Clarendon Press, Oxford, 1972, p. 301.

(42) "The basic remedy against illegal administrative action is judicial review... It is the balance wheel of administrative law", SCHWARTZ, Bernard; op. cit., p. 470, postura criticada por WARREN, K. F., *Administrative Law in the Political System*, p. 698 y sigtes., 2d. ed., West Publishing Co., St. Paul, Minnesota, 1988. ("The Exaggerated Importance of Judicial Review").

(43) SCHWARTZ, Bernard, *Administrative Law*, p. 698 y sigtes., A. Casebook, Little, Brown & Co., Boston, New York, Toronto y Londres, 1994.

(44) PIERCE, Richard J., SHAPIRO, Sidney A. y VERKUIL, Paul R., *Administrative Law and process*, p. 120 y sigtes., 2d. ed., The Foundation Press, Westbury, New York, 1992.

(45) *Adamo Wrecking Co. v. United States*, 434 U.S. 275 (1978).

(46) En el caso, cuando se iba a demoler un edificio, había que seguir determinados procedimientos de conformidad con ciertos estándares —promulgados por la *Environmental Protection Agency*, suerte de Agencia Federal del Medio Ambiente— para no poluir el ambiente, especialmente con amianto. La *Clean Air Act* establecía un derecho a obtener la revisión judicial de un estándar de emisión de agentes polutantes (acto, para nosotros, de alcance general) en el plazo de 30 días con posterioridad a la promulgación de aquél. Resulta interesante destacar la observación que efectúa el Justice Powell con relación a ese plazo en su voto concurrente: se pregunta si realmente en ese plazo podía un contratista tomar conocimiento de la existencia del estándar para pedir la revisión judicial del mismo. Agregó que el plazo en Yakus constituía una cuestión diferente porque se trataba de tiempos de guerra.

(47) PIERCE, Richard J. et al., op. cit., p. 168.

(48) "...(L)os actos administrativos no impugnados judicialmente en el plazo del art. 25 de la ley 19.549, devienen firmes e irrevisables... debido a la caducidad operada... razón por la cual... no es admisible la acción de cobro de pesos o el reclamo de los daños... y perjuicios basados en el accionar ilícito de la administración... (D)icha conclusión es una consecuencia lógica de la naturaleza accesoria... respecto de la acción de nulidad, en virtud de la presunción de

Respecto de la presunción de legitimidad, puede decirse que esta prerrogativa "hacia afuera" con que cuenta la Administración, es concebida por la doctrina como uno de los pilares de nuestro régimen administrativo (50). Es en virtud de ella que se concibe —en principio— al acto administrativo como arreglado a derecho, y si bien tal concepción es de raíz continental europea, lo cierto es que en el viejo continente su influencia llega aún a los países no regidos por el sistema continental.

En efecto, en el ámbito de la Unión Europea, el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades (51) ha atribuido esta presunción a los actos de las Instituciones Comunitarias (52), de la que —en síntesis y en lo que interesa— se deriva que "si bien los actos de las Instituciones comunitarias disfrutan, en principio, de una presunción de legalidad y producen efectos jurídicos, aun cuando adolezcan de irregularidades, mientras no hayan sido anulados o revocados, con carácter excepcional los actos que adolezcan de irregularidades cuya gravedad sea tan evidente que no pueda ser tolerada por el ordenamiento jurídico comunitario deben ser considerados carentes de cualquier efecto jurídico, incluso provisional, es decir jurídicamente inexistentes", doctrina que podría aplicarse a sujetos de países ajenos a la tradición romanista.

Como ha señalado distinguida doctrina (53) esta presunción de validez acompaña a todos los

legitimidad que ostentan los actos administrativos..." (consids. 5° y 6°).

(49) "Una solución contraria importaría un atentado contra la seguridad jurídica, por cuanto implicaría hacer revivir un derecho extinguido y porque la acción deducida constituiría un recurso contra pronunciamientos de la administración firmes por falta de impugnación adecuada..." (consid. 7°).

(50) CASSAGNE, Juan Carlos, "Derecho Administrativo", II, p. 212, 5a. ed. act., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1993.

(51) Sito en Luxemburgo.

(52) Sentencia del Tribunal de primera instancia, sala segunda, del 6 de abril de 1995, en la causa "BASF AG y otros c. Comisión de las Comunidades Europeas", Recopilación II-729 a 789.

(53) CASSAGNE, Juan Carlos, "Derecho Administrativo...", p. 213, citando la opinión de Bidart Campos.

(54) MARIENHOFF, Miguel S., "Tratado de Derecho Administrativo", II, p. 373, 4a. ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1993.

(55) Por ejemplo, MAIRAL, Héctor A., su obra "Control judicial de la Administración Pública", II, ps. 773 a 779, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1984, en la que se critica la equiparación simétrica del acto administrativo con los

actos estatales, y permite el cumplimiento de los fines públicos, que se verían de otra forma obstaculizados si les fuera antepuesto un interés individual de naturaleza privada. En ese orden de ideas, el maestro Marienhoff ha encontrado fundamento para este instituto en el conjunto de garantías subjetivas y objetivas que preceden a la emanación de todo acto administrativo (54).

Más allá de los diversos criterios doctrinales en favor o en contra de esta prerrogativa (55), lo cierto es que nuestro derecho positivo lo ha incorporado, tanto para el orden nacional como en algunas de las provincias (56). Asimismo, como veremos, nuestra Corte Suprema ha tenido ocasión de aplicarla en numerosas oportunidades (57).

Aunque nuestra jurisprudencia ha entendido tradicionalmente —coincidiendo en ello con la doctrina (58)— que la prerrogativa que nos ocupa acarrea como consecuencias vedar a los jueces declarar de oficio la invalidez del acto administrativo (59) y exigir que su ilegitimidad sea alegada y probada (60), hay sectores de la doctrina para los que aquellas consecuencias no se hallan vinculadas con la presunción de legitimidad (61). Así, se afirma que la primera se sustentaría en el principio de separación de poderes (62) pues de otra manera se alteraría el sistema de frenos y contrapesos, y con respecto a la —segunda necesidad de alegar y probar la invalidez del acto— se

restantes actos del Estado, afirmándose que el verdadero fundamento es práctico, debido a la imposibilidad de la rama ejecutiva de desarrollar su actividad si precisara hacer declarar judicialmente la validez de sus actos para exigir su cumplimiento.

(56) La Pampa, ley 951, art. 50; Mendoza, ley 3909, art. 79. Se consultó ABERASTURY, Pedro y DANIELIAN, Miguel, "Procedimientos Administrativos (Nación y provincias)", ps. 481 y 567, Ed. LA LEY, Buenos Aires, 1996.

(57) Fallos: 218:312, 324, 372; 278:273; 294:69; 302:1503; 307:1367, 1449, 2281; 308:1589; 310:2682; 311:2616; 312:146; 314:210; 315:96, entre muchos otros.

(58) MARIENHOFF, Miguel S., op. cit., p. 474.

(59) Como se decidió en el legendario fallo S.A. Ganadera Los Lagos c. Gobierno Nacional, Fallos: 190:142, según el cual la presunción estaba relacionada con la teoría de las nulidades, que aún no había tomado vuelo propio en nuestra disciplina.

(60) Fallos: 218:312, 324 y 372; 250:36.

(61) CASSAGNE, "Derecho Administrativo"...cit., ps. 212 y 213.

(62) Que fue desarrollado extensamente en el caso Serra, cit., cons. 6° a 15.

ha puesto de relieve la ilegitimidad del acto administrativo por imposibilidad de los actos administrativos que hace a la prueba innecesaria, de puro derecho no resulta sino desvirtuársela si se ha previsto (63), que ello ha posibilidad contra actos administrativos (64).

Con respecto a lo que se plantea en el que comentamos, puede decirse que había perfilado en su tenor de lo expuesto.

Por vía de obiter dicta: "Que ese es el efecto jurídico a la instancia, cuya brevedad de dar seguridad administrativa."

(63) Caso Pustel y 5°. Puede verse en el Derecho Administrativo, t. III, p. V-26 y ss.

(64) Fallos: 269

(65) Fallo citado

(66) Fallo citado

(67) Cons. 8°

(68) Cons. 9°

(69) La bastardi

(70) La bastardi

(71) La bastardi

(72) LINARES Q. Ciencia del Derecho "La libertad constitucional", p. 189 y sigtes., A

(73) SANCHEZ, tico", p. 545, citada.

(74) La expresión en MONTESQUIEU Carlos de Segunda cap. I, p. 216. Claro es que el ciudadano... Con que se tenga de actuales y en caso

ha puesto de relieve que la exigencia de alegar la legitimidad del acto deriva, en realidad, de la imposibilidad de los jueces de invalidar de oficio los actos administrativos. Por otra parte, en lo que hace a la prueba de la ilegitimidad, ella puede ser innecesaria, si se tratase de una cuestión de puro derecho. Es que la presunción analizada no resulta ser absoluta, dado que puede desvirtuársela si el acto padeciera un vicio manifiesto (63), que torne prescindible a la prueba. Ello ha posibilitado la procedencia del amparo contra actos administrativos palmariamente viciados (64).

Con respecto a la seguridad jurídica, segundo pilar en el que se fundamenta el fallo que comentamos, puede decirse que su invocación ya se había perfilado en "Serra" (65) y en "Gypobras" (66), a tenor de lo expresado en este último (67).

Por vía de *obiter*, en el primero de ellos (68) se lee: "Que ese especial tratamiento... da sustento jurídico a la institución de los plazos de caducidad, cuya brevedad... se justifica en la necesidad de dar seguridad (69) y estabilidad a los actos administrativos...". En el segundo de los fallos

citados se avanza más: "(L) a existencia de plazos para demandar a la administración se justifica por la necesidad de dar *seguridad jurídica* (70) y estabilidad a los actos administrativos (sigue cita de "Serra", sin especificación de considerando)". Finalmente, en "Alcántara Díaz Colodrero", fallo que se comenta, se afirma que —al no haberse cuestionado oportunamente en sede judicial las resoluciones de la demandada y del mencionado Ministerio, ni haberse declarado su ilegitimidad— era imposible demandar los daños y perjuicios ya que una solución contraria "importaría un atentado contra la *seguridad jurídica*" (71).

Seguridad. Seguridad jurídica. Conceptos de antigua data, ya estudiados por Linares Quintana (72), quien cita la definición de Sánchez Agesta, para quien seguridad jurídica "presupone la eliminación de toda arbitrariedad y violación en la realización y cumplimiento del derecho por la definición y sanción eficaz de sus determinaciones, creando un ámbito de vida jurídica en la que el hombre pueda desenvolver su existencia con pleno conocimiento de las consecuencias de sus actos, y por consiguiente, con verdadera libertad y responsabilidad" (73) (74).

(63) Caso Pustelnik, Fallos: 293:133, esp. cons. 2º, 4º y 5º. Puede verse GORDILLO, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo", Macchi, Buenos Aires, 1979, t. III, p. V-26 y ss.

(64) Fallos: 269:397, entre otros.

(65) Fallo citado.

(66) Fallo citado.

(67) Cons. 8º.

(68) Cons. 9º.

(69) La bastardilla es nuestra.

(70) La bastardilla es nuestra.

(71) La bastardilla es nuestra.

(72) LINARES QUINTANA, Segundo V., "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Parte especial", t. V; "La libertad constitucional-Las libertades particulares", p. 189 y sigtes., Alfa, Buenos Aires, 1956.

(73) SANCHEZ AGESTA, "Lecciones de Derecho Político", p. 545, citado en LINARES QUINTANA, op. y loc. citada.

(74) La expresión "seguridad" podría llegar a rastrearse en MONTESQUIEU (barón de la Brède y de Montesquieu, Carlos de Secondat): Del Espíritu de las Leyes, Libro XII, cap. I, p. 216. Claridad, Buenos Aires, 1971: "Es necesario ver (la libertad política) en lo que se refiere al ciudadano... Consiste en la seguridad o en la opinión que se tenga de la seguridad...". Entre autores más actuales y en caso de la caducidad del art. 25 de la LPA

puede verse, por ejemplo, MAIRAL, Héctor, "Control judicial de la Administración, t. I, p. 383, Depalma, Buenos Aires, 1984. Las razones de seguridad jurídica que se invocan para defender el sistema de caducidad pueden ser valederas en Francia, donde los efectos de la sentencia anulatoria se extienden erga omnes..., pero no tienen igual peso en el régimen argentino...". Para CANOSA, Armando N., "Los recursos administrativos", p. 242, Ed. Abaco, Buenos Aires, 1996, y en el estricto ámbito de la denuncia de ilegitimidad, art. 1º, inc. e, apart. 6 de la LPA, la seguridad jurídica opera de la siguiente manera: "La perentoriedad de los plazos para interponer recursos administrativos se basa en razones de seguridad jurídica, ya que la administración no puede aguardar sin tiempo, cual espada de Damocles, la impugnación de un acto administrativo...". Ello sería de importancia en el caso de que se generaran derechos a favor de terceros. Sin embargo, queda, como explica el autor, el remedio señalado, fundado, según los variados autores que cita, en diversas consideraciones. Como vemos, puede colegirse que la seguridad jurídica puede ser empleada para fundamentar la existencia de perentoriedad en los plazos para interponer recursos en sede administrativa; ello será relevante en punto a lo que se expresará *infra*. Desde un punto de vista constitucional, sobre la seguridad jurídica, puede verse el estudio de BIANCHI, Alberto: Dinámica del Estado de Derecho - La seguridad jurídica ante las emergencias, p. 151 y sigtes., Ed. Abaco, Buenos Aires, 1996, "Seguridad implica poder saber de antemano cuáles son las reglas bajo las que el gobernante actuará. Supone haber objetivado el derecho de manera tal que la conducta de la autoridad pública sea previsible...supone también haber eliminado, o tener capacidad de corregir, la arbitrariedad en el proceder del Estado...". Finalmente, para un estudio de la seguridad jurídica con posterioridad a su consagración constitucional expresa en la Constitución española puede verse MAGARIÑOS BLANCO,

Incorporada a algún texto constitucional (75), y a nuestra ley de procedimientos administrativos (76), aparece en su forma adjetivada en el fallo que comentamos como verdadera estrella polar de la razón de ser de la caducidad del art. 25 de la ley 19.549, en su conjunción con la presunción de legitimidad del acto administrativo.

Repasemos el considerando 7° del fallo que examinamos: no se cuestionaron oportunamente las resoluciones agraviantes; si no se decretara la caducidad, se posibilitaría que reviviera un derecho extinguido y que la acción de daños deducida se convirtiera en un recurso contra un pronunciamiento de la administración ya firme por falta de impugnación adecuada. Ello atentaría contra la seguridad jurídica. Veamos.

Los actos administrativos tienen un tiempo para quedar firmes o tornarse irrecorribles, en sede administrativa o judicial, por el administrado; lo cual difiere de que causen estado, condición que se vincula con el contencioso administrativo o derecho procesal administrativo (77), y que nos interesa, al igual que la primera. La Administración necesita, aparentemente, que sus actos no sean pasibles de impugnación judicial indefinidamente porque ello conllevaría una "inseguridad de la efectiva ejecución de los cometidos administrativos" (78). De allí la necesidad de cortos plazos de caducidad. Y si se tratara de un reclamo de daños y perjuicios, hacerle lugar en circunstancias como las apuntadas (mediando acto firme por falta de impugnación) acarrearía una contradicción ya que se trataría de obtener un crédito cuya causa generadora es un "acto administrativo cuya validez no puede ser revisada" (79).

Victorio, "La seguridad jurídica y el Estado de Derecho en España, p. 15 y sigtes., Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, 2a ed., Sevilla, 1993; "El fin de la seguridad es proporcionar certeza en una cuádruple dimensión: ...que las normas jurídicas no serán arbitrarias.... ni afectarán a situaciones nacidas con anterioridad.... que las leyes serán duraderas.... certeza de que se cumplirán...".

(75) Constitución española, art. 9.3.

(76) Art. 1°, e), 6. de la LPA, denuncia de ilegitimidad, tema sobre el cual puede verse un erudito análisis en CO-MADIRA, Julio, "Procedimiento administrativo y denuncia de ilegitimidad", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996, esp. p. 71 y ss. Igualmente, GAMBIER, Beltrán, "Recursos administrativos, informalismo y denuncia de ilegitimidad", en Revista de Derecho Administrativo, N° 5, p. 583 y sigtes., Ed. Depalma, Buenos Aires, 1990.

Si consideramos que la seguridad jurídica aparece caracterizada por la doctrina ya repasada como una suerte de conjunto de garantías a favor del administrativo o del ciudadano (80), resulta, estimamos, novedoso que nuestro máximo Tribunal la haya empleado —en conjunción con la presunción de legitimidad del acto administrativo, que constituye una prerrogativa de la Administración (81), amén de la cita de Schmidt (82)— para fortalecer la solución brindada al caso.

## V. Conclusiones

El fallo comentado ofrece aristas destacables; una hermenéutica integradora por la cual se ha indagado el ordenamiento administrativo en su conjunto, medio en el cual se engarza el mentado art. 25; un resultado que concilia con mayor armonía todas las disposiciones involucradas. Sería, desde luego, más propicio para el intérprete contar con un texto legal que previera con mayor nitidez las alternativas que la realidad va presentando. Así, la maduración que el Derecho administrativo experimentó en los últimos tiempos aparece como sustrato favorable para que el legislador tome la experiencia jurisprudencial y doctrinal, relanzando así el progreso en dicho campo.

Tenemos presentes las palabras de Jeanneret de Pérez Cortés (83): se trata, en esencia, de conciliar el interés general "que tiende a asegurar la estabilidad de los actos administrativos para el normal desenvolvimiento de la administración" con el "interés particular que exige el respeto de los derechos... garantizados por la Constitución Nacional". El tiempo será, estimamos, como siempre, quien tenga la última palabra en este dilema.

(77) COMADIRA, Julio R., "La anulación de oficio de los actos administrativos en sede administrativa", p. 139, ed. Astrea, Buenos Aires, 1981, citado en CASSAGNE, Juan Carlos, "Derecho Administrativo", t. II, p. 259, 4a. ed. act., Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1994.

(78) Serra, fallo cit., cons. 14 in fine. MAIRAL, Héctor, "Control judicial de la Administración Pública", vol. I, p. 381, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1984, expresa algunos reparos a la mencionada tesis.

(79) Petracca, plenario cit., 2° cuestión. I.

(80) Véanse notas 72, 73 y 74.

(81) CASSAGNE, Juan Carlos, op. cit., p. 212.

(82) Fallos: 179:249.

(83) JEANNERET de PEREZ CORTES, Maria, op. cit. N° 3.

PROCEDI

Informali

pl. 1. — Tu  
ra  
m  
in  
co  
m  
di

pl. 2. — Lo  
re  
pa  
co  
va  
ce  
in  
tra  
do

pl. 3. — No  
ex  
ori  
fija  
sira  
de  
la

95.004 — C  
Junio 11-  
C-Instituto

(\*\*) Citas l  
Adla, XXV  
XXXII-B, 21

La senten  
unánime de  
ismo del pr  
sea proceder  
ración aung  
nistrativa ad  
contuviera e  
doctrina emi

En lo que e  
allo, sigue v  
administrati  
conocimiento

Especial I  
ley 11.723