

EL DERECHO A UN PLAZO RAZONABLE

Para Revista de Derecho Administrativo-

RDA- Nro. 155 -Edición Especial -Octubre 2024. Pp-3-12

Dra. Miriam M. Ivanega

I- Principios y derechos

Los plazos en el procedimiento administrativo han regresado como tema de análisis. En realidad, siempre estuvieron presentes en el debate doctrinario, pero ahora parecen haber encontrado un nuevo escenario con la Ley 27.742, cuyas modificaciones a la Ley 19.549 generarán debates doctrinarios e incluso interpretaciones judiciales.

En esta oportunidad nos limitaremos, solamente, a la incorporación del derecho al plazo razonable como integrante del principio de la tutela administrativa efectiva, nuevo nombre de la garantía del “debido proceso adjetivo” que se encontraba previsto en el texto original de la Ley 19.549¹.

El nuevo art. 1bis, expresa: “(iv) Derecho a un plazo razonable: que los procedimientos administrativos tramiten y concluyan en un plazo razonable, por decisión escrita y expresa. La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación”.

En la interpretación del tema, es importante recurrir a CASSAGNE para diferenciar los conceptos de normas, principios, valores, derechos y garantías. Señala este profesor, que mientras las normas responden a una cierta estructura lógica, tienen una estructura tripartita (antecedente de hecho, mandato y consecuencia jurídica) donde la proposición jurídica constituida por el supuesto de hecho que ella determina y su consecuencia se encuentran formuladas “con similar propósito de precisión”, los principios son mandatos carentes de supuestos de hecho, se muestran con un margen de indeterminación y abstracción por lo que necesitan siempre de un acto posterior que los precise en una

¹ Mairal y Veramendi consideran que ese principio “hace pendant con la recalificación de la tradicional garantía constitucional de la defensa en juicio como “tutela judicial efectiva”, establecida por la Convención Americana de Derechos Humanos que fuera incorporada en la Carta Magna (a nuestro juicio con no menor extensión que la garantía tradicional) en la reforma constitucional de 1994”. Mairal Hector y Veramendi Enrique V., La reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos, La Ley-Doctrina, 12 de julio 2024, pp.1-8

formulación más detallada, ya sea porque se los incorpore al derecho positivo o, a falta de este, porque se los apliquen al caso concreto. A su vez, los valores no permiten especificar los supuestos en que se aplican ni las consecuencias jurídicas que, en concreto, deben seguirse, diferente a los principios si bien no son normas analíticas, presentan un mayor grado de concreción y resultan vinculantes o exigibles. Esta distinción -que dista de ser clara, lleva a sostener que “todo principio contiene un valor, pero no todo valor configura un principio jurídico exigible como tal (v.gr., la amistad)”².

En cuanto a los derechos se presentan múltiples conceptualizaciones y suelen confundirse o identificarse con los principios y las garantías constitucionales. Esta utilización indistinta que aquel profesor entiende como “uso promiscuo de estos conceptos”, impone delimitar el uso del vocablo derecho no como *ius* o lo justo sino como el poder de reclamar a otro el cumplimiento de una prestación u obligación. De ahí entonces que también se diferencia del concepto de garantía que “juega como el instrumento procesal que permite la realización del derecho, es decir, constituye una típica protección (por ej., la acción de amparo que protege contra la violación de los derechos fundamentales)”.

En síntesis, el principio del tiempo razonable se concreta, entre otros, en el derecho a un tiempo razonable³, a lo que agregamos que es un *deber de los poderes, organizaciones y entes públicos que ejercen función administrativa*.

II-La tutela administrativa efectiva

Con esa expresión se alude a un marco de derechos de las personas en el seno de los procedimientos administrativos y cuya finalidad es “la eficaz defensa de sus derechos y participación en dicho ámbito”, de ahí que se lo considere derecho-garantía⁴.

Se reconoce a la sentencia dictada por la Corte IDH en el caso “Baena”⁵ en el año 2001, como un paso confirmatorio de la aplicación del artículo 8 de la Convención Americana de

² Cassagne Juan Carlos, El principio de razonabilidad y la interdicción de arbitrariedad en LA LEY 25/09/2020, 1 -TR LALEY AR/DOC/2959/2020-

³ Cassagne Juan Carlos, La proyección del nuevo constitucionalismo al derecho administrativo, RDA 2016-107, 1027

⁴ Perrino Miriam M. El derecho a la tutela administrativa efectiva, en El derecho administrativo hoy. 16 años después, Edic.RAP, Buenos Aires, 2013, pp. 75-94

⁵ Corte I.D.H., Caso Baena Ricardo y otros. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72.

Derecho Humanos -“Garantías Judiciales”⁶- a los procedimientos administrativos: En esa ocasión, el Tribunal Internacional interpretó que esa disposición no se limitaba a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que debían observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas se encontraran en condiciones de defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto del Estado que pudiera afectarlos. Expresamente se señaló que “cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal (...). El *amplio alcance del debido proceso implica que el individuo tiene el derecho al debido proceso no solo en materia penal sino también en todos estos otros órdenes*”.

Dado que obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas era un derecho humano, no podía la Administración estar excluida de cumplir con este deber y por lo tanto, tenían que respetarse las garantías mínimas en el procedimiento administrativo y en cualquier otro cuya decisión pudiera afectar los derechos de las personas.

Sin embargo, como bien ha indicado CANDA, la Corte IDH se ocupó por primera vez del tema en la Opinión Consultiva OC-9/87, al sostener que no obstante la literalidad del art. 8.1, devenía aplicable -junto con el resto de los incisos del art. 8º de la Convención- a procedimientos de cualquier naturaleza y no solamente a los identificados con un recurso ante una autoridad judicial. En el caso, tal Opinión se había generado por la consulta formulada por la República Oriental del Uruguay que no versaba sobre la aplicación de las garantías de aquel artículo al procedimiento administrativo, sino sobre el alcance de la prohibición de suspender las garantías judiciales indispensables para proteger los derechos del art. 27.2 de la Convención, por lo tanto, no podía afirmarse que en esa ocasión se hubiese ya asentado doctrina sobre la tutela administrativa efectiva el tema que estrictamente nos ocupa⁷.

⁶ El artículo 8.1 de la CADH establece: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

⁷ Canda Fabián Principios convencionales del procedimiento administrativo. El principio de “tutela administrativa efectiva”. Creación y evolución en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Recepción en la jurisprudencia de la Corte Suprema nacional, en El Derecho, Suplemento Derecho Administrativo,

Luego en abril de 1999, avanzó con el reconocimiento de los derechos del debido proceso y la defensa en juicio en los procedimientos e investigaciones administrativas, con remisión a jurisprudencia del sistema europeo de derechos humanos y a doctrina especializada, concluyendo que la garantía de una audiencia para la determinación de los derechos de los afectados debía incluir “el derecho a ser asistidos durante el procedimiento administrativo sancionatorio; a ejercer su derecho a la defensa disponiendo del tiempo indispensable para conocer las imputaciones que se les formularan, y en consecuencia para defenderse de ellas; y a disponer de un plazo razonable para preparar sus alegatos y formalizarlos, y para promover y evacuar las correspondientes pruebas”⁸.

Después de “Baena” se sucedieron otras sentencias de contenido similar en cuanto a la interpretación del principio de la tutela administrativa efectiva y a la obligación de todos los órganos estatales de cumplir con el debido proceso legal tanto en el ejercicio de funciones jurisdiccionales, como administrativas y legislativas, antecedentes que se replican en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁹.

Uno de los casos ilustrativos es “Barbani Duarte” (voto concurrente del juez García-Sayán) en el que se señala que el aspecto medular contenido en el artículo 8 de la Convención no radica en la naturaleza de la autoridad dentro del ordenamiento constitucional de los Estados, sino en lo que el procedimiento persigue determinar y resolver respecto a las garantías a favor de la persona. Es decir que deben garantizarse los derechos tanto en las esferas no judiciales como en las judiciales “teniendo en cuenta lo que sea aplicable a un procedimiento no judicial”¹⁰

07/10/2015, p. 1. Canda también cita el caso “Tribunal Constitucional vs. Perú” en el que se indagó la legalidad de la destitución de magistrados del Tribunal Constitucional peruano por el Congreso de ese país y analizó el proceso político de destitución de cara a las garantías del art. 8.1 del Pacto, extendiendo a dicho tipo de procesos las garantías judiciales allí previstas. Sin embargo, reitera que en esa decisión tampoco se presentó un supuesto de procedimiento administrativo ya que se trató de un proceso que exhibía más un carácter jurisdiccional y político. Sentencia del 31-1-01, Serie C, Nº 142.

⁸ CIDH, Informe Nº 49/99, Caso 11.610 *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz*, México, 13 de abril de 1999, párrafos 66, 67 y 69

⁹ Casos *Ivcher Bronstein vs. Perú*, sentencia de 6.02.2001; *Herrera Ulloa vs. Costa Rica* del 2 de julio de 2004. *Claude Reyes y otros vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas, 19.9.2006; *Caso Yatama vs. Nicaragua*, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127. Casos *Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú*, del 7 de febrero de 2006; *Acosta Calderón vs. Ecuador*, del 24 de junio de 2005. Ampliar en Pablo Gutiérrez Colantuono, *Control de convencionalidad en la Administración pública*, Astrea, Buenos Aires, 2022, en especial de Páginas 160-182

¹⁰ Caso “Barnani Duarte y otros vs. Uruguay, 31 de enero de 2011, Serie C Nº 234

La recepción en la doctrina y la jurisprudencia argentina no se hizo esperar.

CASSAGNE, entiende que la tutela administrativa efectiva, como la tutela judicial efectiva, representa una mayor amplitud garantística el derecho de defensa, además de potenciar el derecho a la audiencia previa, la prueba y a una decisión fundada. De esta forma, pone en cabeza de las autoridades públicas el deber de organizar el andamiaje jurídico internacional que permita que toda persona pueda en forma efectiva defender sus derechos en el campo administrativo¹¹.

Con la visión categórica acerca que esa garantía se inserta como un paso más, dentro de la búsqueda de eficacia práctica de los instrumentos estatales dirigidos a la protección de los derechos, GUTIERREZ COLANTUONO explica que ella encuentra su propia funcionalidad desde dos elementos que la caracterizan y también distinguen de la tutela judicial efectiva: a) su rol preventivo, dado su finalidad de evitar el conflicto judicial, por ejemplo, mediante una acción tutelar oficiosa de la Administración; y b) el lugar privilegiado que posee la función administrativa para la obtención de ese propósito, como actividad estatal que, por excelencia, presenta los rasgos diferenciales de inmediatez y concreción.

Es decir que se trata de recrear la noción tradicional de defensa en juicio desde una visión que operativice el papel tutelar que posee la Administración en el marco de la Convención Americana y de esta forma garantice que las personas puedan concurrir ante la autoridad administrativa y obtener respuesta sin necesidad de acudir a la instancia judicial. Por eso, se lo dota de contenido y jerarquía propios ubicando al aparato administrativo en una posición estratégica, por su proximidad e inmediatez con las personas. Deriva este análisis, la revalorización del procedimiento administrativo como instrumento de toma de decisiones estatales, trascendiendo la teoría tradicional del procedimiento administrativo como mecanismo de preparación del conflicto ante la justicia (vías impugnatorias y reclamatorias, agotamiento de la vía administrativa y condicionantes de la habilitación de la instancia judicial). Así, el abordaje no debe quedar acotado a posibilitar el control posterior de las decisiones ya adoptadas; por el contrario, se trata de condicionar,

¹¹ Cassagne Juan Carlos, La tutela judicial efectiva en Tratado general de derecho procesal administrativo Cassagne Juan Carlos (dir.) La Ley, Buenos Aires, 2001, T-I, pp.126-129

previamente, la forma en que se toman las resoluciones administrativas, esto es, determinar los mecanismos de prevención de quebrantamientos de los derechos. Este cambio de enfoque, analizado en profundidad por el citado profesor, le otorgan al procedimiento administrativo una relevancia constitucional propia y no como un mero accesorio de llegada al juez¹².

En otras palabras, el concepto tradicional de procedimiento administrativo analizado desde los ritualismos que lo convirtieron en un camino de obstáculos no se condice con la tutela administrativa efectiva, que ha de responder a las exigencias del actual Estado de derecho. Un enfoque procesalista fue el que condujo hacia una concepción y práctica burocrática y ritualista del procedimiento, enfoque que lo ha llevado a que se lo minusvalore y se pierda de vista su condición de pieza central del Estado de derecho, ya que opera como un nexo entre el bloque de legalidad y la actuación de la Administración¹³.

En esa línea, se ha sostenido que el debido proceso adjetivo, requisito basilar dentro del procedimiento administrativo, es el componente central (no exclusivo) de la tutela administrativa efectiva, de ahí su estructura jurídica compleja por los derechos relacionados con el buen y legítimo desarrollo del procedimiento. Por tal razón “los principios que rigen en todo procedimiento administrativo tienen una interconexión entre sí, todos ellos con el fin de alcanzar una optimización en el desarrollo de la actividad administrativa”. Por ende, la tutela administrativa efectiva significa que la Administración debe cumplir con el debido procedimiento legal que surgen de la regulación y de los principios contenidos en las normas constitucionales: aquella representa la garantía de un “debido procedimiento”, rodeado y protegido por los principios y los tratados incorporados a la Constitución Nacional y de las normas que con relación a ellos se dicten¹⁴.

En el plano jurisprudencial, en la conocida sentencia del año 2004 dictada en la causa "Astorga Bracht"¹⁵ por la Corte Suprema de Justicia de la Nación -que confirmó la decisión

¹² Gutierrez Colantuono Pablo, Control de convencionalidad, pp.160 y ss

¹³ Perrino Pablo E., La reforma del procedimiento administrativo, en Procedimiento administrativo. A 20 años de la reforma constitucional, Astrea-RAP, Buenos Aires, 2015, pp. 618-220.

¹⁴ Canosa Armando, Procedimiento administrativo: recursos y reclamos, 2da. Edición actualizada y ampliada, Astrea-RAP, Buenos Aires, 2014, pp.77-80

¹⁵ Fallos 327:4185 "Astorga Bracht, Sergio y otro c. COMFER – Decreto N° 310/98 s/ amparo Ley 16.986".

del tribunal de segunda instancia- se declaró la inconstitucionalidad de la cláusula prevista en el pliego de bases y condiciones generales y particulares que regiría los llamados a concurso público para la adjudicación de las estaciones de radiodifusión sonora por modulación de frecuencia, que exigía a los solicitantes el desistimiento, de manera total e incondicional, de todos los recursos administrativos y judiciales que se hubieren interpuesto contra las disposiciones legales y reglamentarias para ese servicio y contra cualquier acto administrativo emitidos por el COMFER y la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC).

El Tribunal interpretó que dicha disposición resultaba: a) violatoria del derecho de defensa previsto en el artículo 18 de la Constitución Nacional y de las Convenciones Internacionales de derechos humanos que tienen jerarquía constitucional; b) restringía en forma ilegítima y arbitraria la posibilidad de que los particulares que pretendan participar puedan impugnar cualquier resolución administrativa, en contradicción con dicha, garantía que supone la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia —a lo que cabe agregar a las autoridades competentes administrativas— y obtener de ellas sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes; y que c) la garantía constitucional requería que no se privara arbitrariamente de la adecuada tutela de los derechos, pues debía mediar un proceso —o procedimiento— conducido en forma legal, que concluyera con el dictado de una sentencia o decisión fundada.

Con esos fundamentos, se escindió la tutela administrativa efectiva de la judicial, reconociéndose a la primera como un nuevo principio sustancial con proyección en toda la función administrativa.

La separación de esas protecciones permitió que la tutela administrativa efectiva comenzara a tener una entidad propia, proyectada en decisiones judiciales, para cuyo alcance sienta una analogía entre: los tribunales de justicia y las autoridades administrativas competentes, la sentencia y la decisión administrativa útil, el proceso y el procedimiento, los derechos de los particulares litigantes y los derechos de los administrados. En definitiva, se extiende a todas las vertientes y etapas del procedimiento administrativo y alcanza toda instrumentalización que los órganos públicos quisieran hacer de su función

administrativa¹⁶.

En la disidencia del juez Rosatti, en el caso “Raco” del 2021, también se reconoce que el derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva encuentran base en el artículo 18 de la Constitución Nacional y en las convenciones internacionales de derechos humano y que, por lo tanto, ese amplio alcance impone que las garantías constitucionales del debido proceso y la defensa en juicio sean de inexcusable observancia en todo tipo de actuaciones, inclusive en los procedimientos administrativos de naturaleza disciplinaria. Con cita de la causa “Losicer” -a la que nos referiremos a continuación- y de precedentes de la Corte IDH (“Baena, Ricardo vs. Panamá”, “López Mendoza vs. Venezuela”, “López Lone y otros vs. Honduras”, “Maldonado Ordoñez vs. Guatemala” y “Flor Freire vs. Ecuador”) entiende que “la tutela administrativa efectiva no debe ser vista como un obstáculo a la ejemplaridad de las conductas que se exige a los integrantes de una fuerza de seguridad, ni tampoco a la disciplina que informa y prima en su ordenamiento interno, sino, por el contrario, se trata de un principio que eleva el apego de la institución a la Constitución y, con ello, procura a una mejor y mayor protección de la seguridad interior de la Nación” ¹⁷.

III- El derecho al plazo razonable

El plazo razonable es sustancial a las tutelas judicial y administrativa efectiva. Una y otra han evolucionado y expandido sus efectos a través de las decisiones de la Corte IDH.

1. Los plazos en la LNPA

Como indicamos el tiempo como hecho natural, generador y extintivo de situaciones jurídicas resulta de vital importancia en el procedimiento administrativo, ya que el cómputo de los plazos es de observación obligatoria para el administrado y la Administración en las etapas procedimentales.

La obligatoriedad de los plazos prevista en el nuevo art.1 bis inc. g) significa el deber de cumplir y de exigir su cumplimiento en sede administrativa o judicial, no debe confundirse con la perentoriedad que supone la caducidad o decaimiento del derecho que se dejó de utilizar, ni tampoco con la improrrogabilidad vinculada a la imposibilidad de extenderlos o

¹⁶Muñoz (h.), Ricardo Alberto *La tutela administrativa efectiva*, LA LEY 2012-B, 919

¹⁷ Fallos: 344:3230, Raco Marco Nicolas Y Otro c/Estado Nacional - Ministerio Seguridad PSA-Resol 513/09 S/ Personal Militar y Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad

ampliarlos. Pero ese carácter obligatorio, que configura un rigorismo procesal, está atenuado por el sistema del procedimiento¹⁸ ante: a) la posibilidad de prorrogar o ampliar los plazos, no son perentorios y no revisten el mismo carácter que en el derecho procesal¹⁹. Según la mencionada disposición: “(vi) Antes del vencimiento de un plazo podrá la Administración de oficio o a pedido del interesado, disponer su ampliación, por el tiempo razonable que fijare mediante resolución fundada y siempre que no resulten perjudicados derechos de terceros. La denegatoria deberá ser notificada por lo menos con dos (2) días de antelación al vencimiento del plazo cuya prórroga se hubiere solicitado; en caso contrario, el plazo quedará automáticamente prorrogado hasta dos (2) días después de que se haga efectiva la notificación de lo resuelto respecto de la prórroga”; b) porque no revisten, en principio, carácter perentorio o fatal, con excepción de los recursos administrativos; c) el derecho de los interesados para ampliar o mejorar los fundamentos de los recursos que se interpongan, en cualquier momento antes de la resolución²⁰. Ahora bien, la introducción del derecho al plazo razonable obliga a analizar los supuestos en los cuales podría ser aplicable y por lo tanto invocado por las partes.

2- La interpretación

La demora en la tramitación de las peticiones de las personas, modalidad que hemos encuadrado en el concepto más amplio de “inactividad”, ha sido producto de diversos

¹⁸ Cassagne Juan Carlos, Derecho administrativo, T.II, Palestra, Lima 2010, pp.665-668

¹⁹ Comadira Julio Rodolfo -Monti Laura (colaboradora) Procedimientos administrativos, Tomo I, La Ley, Buenos Aires, 2002, p. 66

²⁰ *Artículo 77.-* Formalidades. La presentación de los recursos administrativos deberá ajustarse a las formalidades y recaudos previstos en los artículos 15 y siguientes, en lo que fuere pertinente, indicándose, además, de manera concreta, la conducta o acto que el recurrente estimare como legítima para sus derechos o intereses. Podrá ampliarse la fundamentación de los recursos deducidos en término, en cualquier momento antes de la resolución. Advertida alguna deficiencia formal, el recurrente será intimado a subsanarla dentro del término perentorio que se fije, bajo apercibimiento de desestimarse el recurso. *Artículo 88*, reformado por el Decreto 695/2024: El recurso de reconsideración contra actos definitivos o asimilables a ellos, lleva el recurso jerárquico en subsidio. Cuando expresamente o por configurado el silencio con sentido negativo hubiera sido rechazada la reconsideración, las actuaciones deberán ser elevadas en el término de CINCO (5) días de oficio o a petición de parte según que hubiere recaído o no resolución denegatoria expresa. La omisión del cumplimiento de este plazo se considerará falta grave del funcionario que deba proceder a dicha elevación. Una vez recibidas las actuaciones por el superior se le notificará al interesado que podrá mejorar o ampliar los fundamentos del recurso con arreglo a lo dispuesto en el artículo 77 del presente. *Artículo 48*, en su parte pertinente también indica que: El plazo máximo para evacuar los informes técnicos y dictámenes será de VEINTE (20) días, pudiendo ampliarse, si existieren motivos atendibles y a pedido de quien deba producirlos, por el tiempo razonable que fuere necesario.

factores que convirtieron a la mora administrativa en una “enfermedad crónica” de la gestión administrativa.

Como sostiene DURAN MARTINEZ, la preocupación por la duración de los procedimientos administrativos no es nueva, la sola fijación de plazos, implícitamente, involucra el reconocimiento de que tal actuación, para la que se le pone un plazo, tiene un interés “que trasciende al del que tiene que cumplirla. Es que la Administración es un ser instrumental, es un ser servicial, sirve con objetividad los intereses generales”. Las dos tendencias que implica el plazo razonable son la que vincula lo razonable al debido proceso, y la que lo relaciona con la buena administración. Por eso, el procedimiento de duración razonable puede ser encarado desde las dos perspectivas que aunque puedan no ser totalmente coincidentes, no son incompatibles, pues el debido proceso hace a la buena administración. “En otros términos, el debido proceso es una de los contenidos de la buena administración”²¹.

Para analizar cuando un plazo es razonable, la Corte IDH²² propuso cuatro parámetros:

- a) La complejidad del asunto: cada caso presenta caracteres especiales que lo diferencian e inciden, en su tramitación y resolución.
- b) La actividad procesal de las partes: el comportamiento, colaboración y el impulso de ellas son sustanciales para demostrar que no son la causa de las dilaciones que se produzcan.
- c) En el caso de los procesos judiciales, el desempeño del órgano judicial competente, es sustancial para determinar si fue un elemento en la demora.
- d) La afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

Como comentamos con anterioridad, la ponderación de la razonabilidad de los plazos en la tramitación de los procedimientos administrativo, por parte de la CSJN, está presente principalmente en la causa “Losicer”, del año 2012²³, ocasión en la que decidió acerca de la

²¹ Durán Martínez Augusto, El plazo razonable en el procedimiento administrativo sancionatorio, Revista de Derecho - Universidad CLAEH - Año I - Número 1-2022, pp.325-351

²² Caso Furlán y Familiares Vs. Argentina, Serie C No. 246. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 31 de agosto de 2012 Caso Fornerón e hija vs. argentina, 27 de abril de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas). Ver sentencias en <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo12.pdf>

²³ Fallos. 335:1126, Losicer Jorge Alberto y Otros c/ BCRA Resol.169/05. Un año antes, en Bossi y García S.A. c/ D.G.A. (Fallos: 334:1264) vinculado con una multa aplicada en los términos del artículo 954 del Código Aduanero, sostuvo que el procedimiento recursivo originado en la denuncia por la comisión de infracciones

aplicación del plazo razonable en un procedimiento sancionador tramitado por el Banco Central de la República Argentina. Si bien no era la primera vez que el Tribunal analizaba tal derecho, en ese precedente confirmó la aplicación de este derecho en el campo de un sumario disciplinario, interpretando que “los prolongados lapsos de inactividad procesal, puestos de manifiesto por la propia autoridad administrativa, atribuibles inequívocamente a dicha entidad financiera, se presentan como el principal motivo de la dilación del sumario que tuvo resolución solo después de haber transcurrido dieciocho años desde el acaecimiento de los hechos supuestamente infraccionales y tras quince años de haberse dispuesto su apertura, por lo que la irrazonable dilación del procedimiento administrativo resulta incompatible con el derecho al debido proceso amparado por el art. 18 de la Constitución Nacional y por el art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”²⁴.

En “Bonder”, aplicando pautas establecidas por la Corte IDH para evaluar la razonabilidad de los plazos, revocó la sentencia que había confirmado las sanciones aplicadas por presuntas infracciones al régimen financiero. Allí entendió que se encontraba vulnerada la garantía de la defensa en juicio de los recurrentes y su derecho a obtener una decisión en el plazo razonable, del art. 8, inc. 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el análisis de los hechos valoró en forma global el procedimiento que comprendía el sumario tramitado por el Banco Central y la instancia judicial de revisión ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, y que se prolongó casi veintiséis años desde que los hechos investigados ocurrieron, extensión que resultaba injustificada, sin que se hubiese advertido que se trataba de un asunto de especial

en dos despachos aduaneros, que se había prolongado durante más de veintitrés años, era “una situación que excedía todo parámetro de razonabilidad de duración del proceso penal por lo que, si se ordenara un reenvío a los efectos de la tramitación de un incidente de prescripción de la acción en la instancia pertinente ello no haría más que continuar dilatando el estado de indefinición en que se ha mantenido al actor, en violación de su derecho constitucional a obtener un pronunciamiento judicial sin dilaciones indebidas (art. 18 de la Constitución Nacional y 8°, inc. 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), por lo que corresponde que sea la Corte la que ponga fin a la causa declarando la extinción de la acción penal por prescripción, lo cual torna abstractos los agravios del Fisco Nacional”.

²⁴ Ivanega Miriam M., Derechos fundamentales plazo razonable y administración pública, en Revista Jurídica Universidad Autónoma de México, 2020, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6187/9.pdf>

complejidad o que hubiera sido la actuación procesal de los sancionados la que interfirió el normal desarrollo de los procedimientos²⁵.

La interpretación del Tribunal se enmarca en el criterio reiterado por la Corte IDH de examinar la duración del procedimiento administrativo y del proceso judicial de forma conjunto, Por ejemplo, en el caso “Perrone y Preckel vs. Argentina” del año 2019 concluyó que la duración de ambas etapas había excedido, de manera injustificada, el tiempo razonable en contravención del artículo 8.1 de la Convención Americana, máxime que el trámite de la reclamación administrativa era un presupuesto necesario para acudir a la vía jurisdiccional²⁶

Sin embargo, el avance interpretativo de los tribunales no puede ocultar las causas de la ineficacia de las Administración, pues como ha sostenido GORDILLO “la calidad y eficiencia de la revisión judicial depende de la calidad y eficiencia de la actividad administrativa” y por ello, aquella no corrige sino sana los vicios administrativos —creyendo ser más eficaz y expeditiva, menos formalista— actitud que no hace más “que perpetuar las causas de su propia ineficiencia”²⁷.

3- Breve referencia a los plazos expresos, obligatorios y razonables en la LNPA

La reforma a la Ley 19.549 incluyó nuevos plazos y modificó otros, que merecerán especial análisis en otra ocasión.

Pero respecto al plazo razonable, las dudas se centran en su aplicación: ¿Qué plazos deben ser interpretados desde la perspectiva del derecho comentado?

La ley incluye plazos expresos con determinación precisa de los días o años (obligatorios o que pueden ser ampliados o prorrogados) y otros que no lo son.

Veamos ciertos plazos explícitos:

1- Si no se estableció un plazo especial para la realización de trámites, notificaciones y citaciones, cumplimiento de intimaciones y emplazamientos y contestación de traslados,

²⁵ Fallos 336:2184, Bonder Aaron (Emperador Compañía Financiera S.A.) y otros c/Banco Central de la República Argentina s/Resol 178/93

²⁶ Caso Perrone y Preckel vs. Argentina, 8 de octubre de 2019 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Serie n°385. Entre otros, el caso “Furlán” ya citado.

²⁷ Gordillo Agustín, Tratado en derecho administrativo, 11ª ed., ahora como 1ª ed. del Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Buenos Aires, F.D.A., 2016, p. VIII-2

vistas e informes, será de diez (10) días.

2- En la interposición de recursos que deban ser resueltos por un órgano superior del que dictó el acto, el plazo para la elevación del expediente es de cinco (5) días (salvo que se hubiese fijado un plazo menor)

3- La solicitud de vista plazo fijado para tomar la vista, el cual en ningún caso podrá ser inferior a diez (10) días.

4- Si las normas no fijan un plazo máximo para resolver, éste será de sesenta (60) días, una vez que esté en condiciones de ser resuelto por el órgano competente.

5- Para declarar de oficio de la caducidad de los procedimientos deben transcurrir sesenta (60) días desde que un trámite se paralizó por causa imputable al interesado debidamente comprobada, y notificársele que si transcurrieren otros treinta (30) días de inactividad, se dispondrá dicha caducidad, archivándose el expediente.

6- La decisión final de las cuestiones de competencia se tomará sin otra sustanciación que el dictamen del servicio jurídico correspondiente y, si fuere de absoluta necesidad, con el dictamen técnico que el caso requiera. Los plazos previstos en este artículo para la remisión de actuaciones serán de dos (2) días y para producir dictámenes y dictar resoluciones serán de cinco (5) días.

7-En los casos de recusación, los funcionarios y empleados deben dar intervención al superior inmediato dentro de los dos (2) días, quien lo deberá resolver dentro de los cinco (5) días; plazo que podrá extenderse otro tanto si fuera necesario producir prueba. La excusación será remitida de inmediato al superior jerárquico, quien deberá resolver sin sustanciación dentro de los cinco (5) días.

8- En el caso del silencio o la ambigüedad de la Administración si las normas especiales no previeren un plazo determinado, el pronunciamiento no podrá exceder de sesenta (60) días. "Vencido el plazo que corresponda, el interesado podrá dar por configurado el silencio de la Administración".

9- El plazo de prescripción para solicitar la declaración judicial de nulidad de un acto administrativo de alcance particular será de diez (10) años en caso de nulidad absoluta y de dos (2) años en caso de nulidad relativa, desde notificado el acto.

10- El plazo para la interposición de los recursos administrativos susceptibles de agotar la vía administrativa no podrá ser inferior a treinta (30) días contados desde la notificación válida del acto que se impugna (art. 23 inc. b).

11- Cuando se deban agregar al procedimiento informes ya elaborados por un órgano administrativo distinto al que lo tramita, aquellos deberán ser remitidos en el plazo de diez (10) días a contar desde la solicitud.

12- La acción judicial de impugnación contra el Estado o sus entes autárquicos prevista en los artículos 23 y 24 anteriores deberá deducirse dentro del plazo de ciento ochenta (180) días hábiles judiciales, computados según el tipo de acto.

13- Si por una norma expresa la impugnación judicial del acto administrativo debiera hacerse por vía de recurso, el plazo para deducirlo será de treinta (30) días hábiles judiciales desde la notificación de la resolución definitiva que agote la instancia administrativa.

14- Según el art, 31 el pronunciamiento acerca del reclamo administrativo previo deberá efectuarse dentro de los noventa (90) días de formulado. Vencido ese plazo, el interesado podrá requerir pronto despacho y, si transcurrieren otros cuarenta y cinco (45) días, podrá iniciar la demanda e interponerla en cualquier momento, sin perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción. Esos plazos pueden ampliarse (razones de complejidad o emergencia pública) fundadamente, se encuentren o no en curso, hasta un máximo de ciento veinte (120) y sesenta (60) días respectivamente. “La demanda judicial deberá ser interpuesta por el interesado dentro del plazo de ciento ochenta (180) días hábiles judiciales de notificada dicha denegatoria expresa o, en su caso, de notificada la denegatoria expresa del recurso administrativo que hubiera intentado contra aquélla. Esto último, sin perjuicio de la opción que el administrado tiene de recurrir en sede administrativa la denegatoria, conforme lo previsto en el artículo 23, inciso c) final”.

Los plazos no expesos, que algunos casos deben ser interpretados razonablemente según el régimen legal, en principio son:

1- Antes del vencimiento de un plazo podrá la Administración de oficio o a pedido del interesado, ampliarlo por el tiempo razonable que fijare mediante resolución fundada,

siempre que no resulten perjudicados derechos de terceros²⁸.

2-En el supuesto de interposición de recursos fuera de plazo -denuncia de ilegitimidad- se mantiene la redacción original respecto a que se considerará que existe abandono del derecho cuando estuvieran “excedidas razonables pautas temporales” las que en ningún caso podrán exceder ciento ochenta (180) días desde la fecha de notificación del acto.

3- El artículo 8bis establece el caso de la participación de usuarios y consumidores en cuestiones tarifarias y de regulación de servicios públicos, exigiéndose la realización de un procedimiento de consulta pública “que resguarde el acceso a la información adecuada, veraz e imparcial, y proporcione a los interesados la posibilidad de exponer sus opiniones con la amplitud necesaria, dentro de plazos razonables”.

4- La caducidad de un acto administrativo puede ser declarada de oficio por la Administración, cuando el interesado no cumpliera las condiciones fijadas en el mismo, previo a que sea constituido en mora y a la concesión de un plazo suplementario razonable al efecto.

5-Un caso especial es el amparo por mora de la Administración, del art. 28, acción que si bien se tramita en sede judicial corresponde citar, pues se prevé que será procedente la orden de pronto despacho del juez cuando la “autoridad administrativa hubiere dejado vencer los plazos fijados o, en caso de no existir éstos, cuando hubiere transcurrido un plazo que excediere de lo razonable, sin emitir el dictamen, la interpretación aclaratoria o la resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado”.

Concluyendo

Si consideramos esta somera descripción normativa y aplicamos el criterio expuesto en párrafos anteriores, el plazo razonable como derecho exigible por los particulares resultaría efectivo cuando los plazos no fueran obligatorios; de tener tal carácter (interposición de recursos y reclamos) y por ende ser fatales y perentorios no podría la autoridad

²⁸ El artículo continúa señalando que “la denegatoria debe ser notificada, por lo menos, con dos (2) días de antelación al vencimiento del plazo cuya prórroga se hubiere solicitado. En caso contrario, el plazo quedará automáticamente prorrogado hasta dos (2) días después de hacerse efectiva la notificación de lo resuelto respecto de la prórroga”.

administrativa, a pedido de parte (tampoco de oficio) interpretarlos, ampliarlos, prorrogarlos con la razonabilidad que el caso o las circunstancias requirieran.

Esta conclusión inicial, merecerá mayor análisis a la luz de disposiciones como la obligatoriedad de los plazos²⁹; los efectos de la interposición de recursos y reclamos administrativos que interrumpen el curso de todos los plazos legales y reglamentarios - inclusive los relativos a la caducidad y prescripción, aunque fueren mal calificados, adolezcan de defectos formales insustanciales o fueren deducidos ante órgano incompetente-³⁰ (igual efecto producirá la interposición de recursos o acciones judiciales, incluso si fueren deducidos ante tribunal incompetente); la pérdida del derecho no ejercido en plazo³¹, e incluso los supuestos donde no se prevén términos, como el reclamo del acto administrativo de alcance general del art. 24.

Sin perjuicio de estos comentarios, creemos relevante reflexionar que la ley 19.549 aun antes de la modificación incluía el principio de celeridad el que, si bien no ha sido definido en esa norma, traduce la idea de prontitud y rapidez en la tramitación; con lo cual la razonabilidad de los plazos debe ser interpretado desde aquel principio.

Este es el criterio de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, al señalarse como principio a la celeridad “en cuya virtud las actuaciones administrativas deberán realizarse optimizando el uso del tiempo, resolviendo los procedimientos en un plazo razonable que será el que corresponda de acuerdo con la dotación de personas y de medios materiales disponibles y de acuerdo con el principio de servicio objetivo al interés general, así como en función de las normas establecidas para tal fin”.

La omisión en la que incurre la ley, al no incorporar los parámetros para analizar el alcance del plazo razonable -siguiendo las pautas de la Corte IDH y de la CSJN- impone que este derecho también deba ser interpretado en armonía con los otros derechos de la tutela administrativo efectiva, y los principios legales previstos, en particular los de buena fe, transparencia, buena administración, eficacia y eficiencia burocrática.

²⁹ Art. 1bis. Inc. g) ap. i)

³⁰ Art. 1bis inc.i)

³¹ Art. 1bis inc. j)

Ello, porque como indicamos al inicio, estamos frente a un *deber* de la Administración que, como tal, posee un efecto expansivo. En consecuencia, más allá de la reforma de la Ley 19.549, resulta imprescindible exigir que la gestión y las estructuras administrativas cumplan con los objetivos de interés público que imponen las disposiciones constitucionales, para que el plazo razonable, como principio y derecho, tenga la efectividad que todo ciudadano merece³².

³² En ese sentido cabe citar al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el sentido de que resulta indiscutible que, si las dilaciones son provocadas por deficiencias de la estructura administrativa o judicial, existe una clara violación del derecho a ser juzgado en un plazo razonable, pues la celeridad está en cabeza del Estado. TEDH Caso Guincho c/ Portugal del 10 de julio de 1984 y Lombardo c/ Italia del 26 de noviembre de 1992.