

La suspensión de los plazos en los procedimientos administrativos nacionales con motivo de la pandemia del COVID-19, el principio (derecho) al plazo razonable y el acceso a la justicia

Luis Eduardo Rey Vázquez[1]

Publicación: [El Derecho Administrativo ante el COVID-19](#) - El Derecho Administrativo ante el COVID-19

Fecha: 21-06-2021

Cita:

IJ-MXI-272

I. Preliminar

A raíz de la situación de pandemia global motivada por el Covid-19, los gobiernos han adoptado una serie de medidas restrictivas de los derechos individuales, inspiradas en razones de interés público, en este caso, encarnado por la adecuada tutela de la salud pública.

En Argentina, el Poder Ejecutivo Nacional amplió la emergencia en materia sanitaria a través de un primer DNU el 260/20[2], disponiendo luego mediante otro D.N.U. el 297/20 el denominado ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio)[3], algo ocurrido prácticamente en todo el mundo.

Siguiendo esa línea, mediante Decreto 298/2020[4], se dispuso:

1. Suspender el curso de los plazos, dentro de los procedimientos administrativos regulados por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N.º 19549 y por otros procedimientos especiales, a partir del 20 de marzo y hasta el 31 de marzo de 2020, sin perjuicio de la validez de los actos cumplidos o que se cumplan.
2. Exceptuar de la suspensión dispuesta a los trámites administrativos relativos a la emergencia declarada por Ley N.º 27541 ampliada por el Decreto 260/2020 y sus normas modificatorias y complementarias.
3. Facultar a las jurisdicciones, entidades y organismos contemplados en el artículo 8 de la Ley de Administración Financiera N.º 24.156 para disponer excepciones a la suspensión de plazos prevista con carácter general, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Con posterioridad, se prorrogó la suspensión del curso de los plazos[5], la que se mantuvo hasta fines de noviembre de 2020.

El objeto del presente consiste en analizar la razonabilidad de la suspensión de los plazos durante tanto tiempo, aún justificada en su origen, teniendo en consideración que rige en el orden nacional el expediente electrónico, y su incidencia en los principios que hacen al debido proceso adjetivo, y en especial, el plazo razonable, así como a la necesidad de agotar la vía administrativa para su posterior revisión jurisdiccional.

II. El derecho al plazo razonable, integrante del principio del debido proceso adjetivo

La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N.º 19549 prescribe en el Título I, luego de especificar el ámbito de aplicación (Art. 1º), a la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, inclusive entes

autárquicos, con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad, expresa que se ajustarán a las propias de la presente ley y a los siguientes requisitos:

“... Debido proceso adjetivo.

f) Derecho de los interesados al debido proceso adjetivo, que comprende la posibilidad:

Derecho a ser oído.

1) De exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieren a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente. Cuando una norma expresa permita que la representación en sede administrativa se ejerza por quienes no sean profesionales del Derecho, el patrocinio letrado será obligatorio en los casos en que se planteen o debatan cuestiones jurídicas.

Derecho a ofrecer y producir pruebas.

2) De ofrecer prueba y que ella se produzca, si fuere pertinente, dentro del plazo que la administración fije en cada caso, atendiendo a la complejidad del asunto y a la índole de la que deba producirse, debiendo la administración requerir y producir los informes y dictámenes necesarios para el esclarecimiento de los hechos y de la verdad jurídica objetiva; todo con el contralor de los interesados y sus profesionales, quienes podrán presentar alegatos y descargos una vez concluido el período probatorio;

Derecho a una decisión fundada.

3) Que el acto decisorio haga expresa consideración de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas, en tanto fueren conducentes a la solución del caso...”.

Como una derivación del principio del debido proceso adjetivo, hallamos el relativo al derecho a ser juzgado en un plazo razonable, aplicable también a los procedimientos administrativos – en especial los de tipo sancionatorio -, a partir de lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN) in re “Losicer”[6], donde se extendió la garantía del “plazo razonable” a los procedimientos administrativos sancionatorios, donde sostuvo que:

1) La dilación del procedimiento administrativo que se extendió por más de 20 años es incompatible con el derecho al debido proceso amparado por el art. 18 de la Constitución Nacional y por el art. 8 de la CADH, si los hechos investigados no exhiben una especial complejidad y los sumariados no obstaculizaron el curso del procedimiento, ya que los prolongados lapsos de inactividad procesal son atribuibles inequívocamente a la autoridad administrativa, situación que se presenta como el principal motivo de la dilación.

2) El "plazo razonable" de duración del proceso al que se alude en el inc. 1 del art. 8 de la CADH, constituye una garantía exigible en toda clase de proceso, difiriéndose a los jueces la casuística determinación de si se ha configurado un retardo injustificado de la decisión.

3) Ante la ausencia de pautas temporales indicativas de la duración razonable de un proceso, deberá tenerse en cuenta a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales y d) el análisis global del procedimiento[7].

Para alcanzar tan loable avance en la materia, fue gravitante la influencia ejercida por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, bajo cuyo norte se han pronunciado en los últimos decenios los tribunales argentinos, ejercitando no sólo el control de constitucionalidad clásico, sino el control de convencionalidad, siendo otra de sus expresiones el denominado principio de “tutela administrativa efectiva”.

Sobre el tópico, expresó la CSJN que “... la garantía a la tutela administrativa y judicial efectiva, que supone la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia -y ante las autoridades administrativas competentes- y obtener

de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes y que requiere, por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un proceso -o procedimiento- conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia -o decisión fundada...”[8].

III. El acceso a la justicia, que presupone el previo agotamiento de la vía administrativa

El requisito del agotamiento de la vía administrativa como recaudo previo para la posterior revisión judicial, constituye una exigencia imperante no sólo en Argentina, sino también en el derecho comparado, tanto en el derecho norteamericano[9], como en los sistemas francés y alemán[10], al punto que se vincula en el primero a la propia existencia de caso, causa o controversia como condición sine qua non para la actuación judicial[11].

Sobre el punto, se ha señalado que la finalidad del reclamo administrativo previo es la de “... producir una etapa conciliatoria anterior al pleito, dando a la Administración la posibilidad de revisar el caso, salvar algún error y promover el control de legitimidad de lo actuado”[12].

La CSJN ha reiterado tal doctrina, agregando:

“...5°) Que, aclarado lo expuesto, corresponde recordar que de acuerdo con lo establecido por esta Corte, la finalidad del reclamo administrativo previo es producir una etapa conciliatoria anterior al pleito, dar a la administración la posibilidad de revisar el caso, salvar algún error y promover el control de legitimidad de lo actuado (Fallos: 314:725 y 324:3335). Asimismo, el Tribunal ha señalado en ocasiones anteriores que la exigencia de la reclamación administrativa previa tiene por objeto sustraer a los entes estatales de la instancia judicial en una medida compatible con la integridad de los derechos, evitando juicios innecesarios, y constituye una facultad que puede ser renunciada y de la que se puede prescindir en supuestos justificados como por ejemplo, cuando se advierte la ineficacia cierta del procedimiento (Fallos: 312:1306, 2418; entre otros), pues son inadmisibles las conclusiones que conducen a un injustificado rigor formal y que importan un ilógico dispendio administrativo y jurisdiccional (Fallos: 324:3335)...”[13].

Resulta especialmente relevante lo expuesto, si reparamos que los plazos judiciales se han reanudado, pero los administrativos continuaron suspendidos hasta finales de noviembre de 2020.

En efecto, por Acuerdo Nº 27 del 20-07-2020, la CSJN dispuso el levantamiento de la feria extraordinaria en su ámbito, la que fuera decidida por Acuerdo Nº 6/20 y prorrogada sucesivamente por Acordadas 8, 10, 13, 14, 18 y 25/2020, y mantiene la actividad en los tribunales respecto de los cuales ya se había dispuesto el levantamiento de la feria extraordinaria con motivo del Covid-19.

Es decir, desde el 20-07-2020 se reanudaron los plazos de los procesos judiciales, pero continuaron suspendidos los plazos de los procedimientos administrativos, cuyo tránsito resulta previo a la deducción de acciones judiciales, extremo que no se podría lograr mientras los plazos del procedimiento administrativo no se computaban.

Y como para reforzar el aserto, basta remitirnos a un pronunciamiento del 2020, donde se consideró que la interposición de una acción judicial ante una supuesta denegatoria tácita de la Administración se dedujo prematuramente, sin que aún hubiesen vencido los plazos con que contara para expedirse, a lo que cabe preguntarse, con los plazos suspendidos, ello equivaldría a impedir el acceso a la revisión judicial (donde insisto, los plazos ya estaban en curso).

Así en la causa “Autotransportes Andesmar”[14], consideró la CSJN que la sentencia que, para admitir el amparo, fundó su decisión exclusivamente en la negativa (tácita) de la administración de brindar participación a una

transportista en un expediente administrativo en el que se estaría debatiendo una cuestión que podría afectar sus derechos, es arbitraria, pues no se desprende de las presentaciones efectuadas por las partes en sede judicial ni en sede administrativa que la Secretaría de Transporte o la CNRT hubieran rechazado la intervención y participación de la actora en ese ámbito, ni que esta se haya visto impedida de realizar las presentaciones que considerara adecuadas o de formular cualquier planteo respecto de las decisiones que se adoptaron en el marco del trámite en cuestión.

Concretamente, en el Considerando 9º) se expresa: "... Que, por el contrario, de las constancias de la causa que sirvieron de sustento a la decisión del a quo tan solo resulta que: a) el 2 de marzo de 2009, Autotransportes Andesmar SA denunció ante el Secretario de Transporte que Expreso Uspallata SA, por vía de hecho, había incumplido, el contrato de gerenciamiento al retomar la prestación del, servicio de la traza San Rafael - Córdoba, hasta entonces cumplida por la actora (expediente administrativo S01:71662/2009); b) al día siguiente, realizó una presentación ante el Coordinador de Políticas de Transporte Automotor en la que solicitó ser parte y tomar vista en el expediente administrativo en el que la demandada había informado a la CNRT su decisión de rescindir el contrato de gerenciamiento (expediente administrativo S01:0052717/2009) y; c) transcurridos tan solo tres días desde esa actuación en sede administrativa, Autotransportes Andesmar SA promovió la presente acción de amparo (confr. fs. 100, 102/104 y 111/122)...".

Ahora, si una cuestión similar se plantease estando suspendidos los plazos de los procedimientos administrativos, tendríamos que el interesado vería postergada indefinidamente no sólo una respuesta en sede administrativa, sino la consecuente acción judicial, que luego de varios meses de suspensión, luce irrazonable.

Debe ponderarse que a partir del Decreto N° 894/2017[15], se ha aprobado el texto ordenado del Reglamento de Procedimientos Administrativos[16], sustituyendo los arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 33, 38, 41, 46, 58, 60, 90, 92, 96, 100, 101 y 105, e incorporando los artículos 107, 108, 109 y 110 al texto anterior.

Tales reformas apuntaron a la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en provecho del procedimiento administrativo, y, fundamentalmente, del ciudadano[17], en lo relacionado con las notificaciones electrónicas, el cómputo de los plazos, y el domicilio electrónico, aspectos que sumados a los ya existentes en el orden federal en el ámbito judicial, conducen por un lado a la simplificación de los trámites, y a otro, a lograr una mayor certeza en punto a la fecha de interposición de recursos o reclamos – con miras al agotamiento de la vía administrativa -, y al cómputo de los plazos de caducidad de la acción judicial[18].

IV. Conclusión

Resulta problemático mantener de manera indefinida –o por un tiempo excesivo- la suspensión de los plazos de los procedimientos administrativos, en especial teniendo en consideración que rige como regla el expediente electrónico, y que constituye un requisito esencial agotar la vía administrativa para poder acceder a la revisión judicial.

Ello sin perjuicio que subestima notablemente la eficacia del procedimiento, por cuyo cauce debiera asegurarse la tutela administrativa efectiva de cara al ciudadano, y en especial en tiempos de pandemia, para cumplir así con el plazo razonable en la tramitación de los procedimientos administrativos.

Y para el caso hipotético que el ciudadano no logre la satisfacción de su pretensión en sede administrativa, pueda acceder a la sede judicial, en cuyo ámbito los plazos han sido reanudados plenamente.

Aun cuando ha cesado finalmente la suspensión de los plazos en los procedimientos administrativos nacionales, la paralización excesiva conspira al logro de una tutela administrativa efectiva, con miras a una consecuente tutela judicial efectiva y, en cualquier caso, dentro de un plazo razonable.

Notas

[1] Abogado (UNNE, 1993), Escribano (UNNE, 1995), Doctor en Derecho (UNNE, 2012), Especialista en Derecho Administrativo (UNNE, 2010), Doctor en Derecho Administrativo Iberoamericano de la Universidad de La Coruña (2019), Profesor Adjunto por Concurso de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas (Universidad Nacional del Nordeste). Profesor Titular de Derecho Administrativo General y Especial - Carrera de Abogacía de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de la Cuenca del Plata. Presidente del Superior Tribunal de Justicia y del Consejo de la Magistratura, ambos de la Provincia de Corrientes, República Argentina.

[2] Se amplía la emergencia que ya se había decidido por el Congreso Nacional mediante Ley 27.541 de diciembre de 2019 (B.O. 23/12/2019).

[3] Luego prorrogado sucesivamente por diversos DNU.

[4] B.O. 20/03/2020.

[5] Por Decreto 298/20 desde el 1 al 12 de abril de 2020 inclusive, mediante el Decreto 327/2020; desde el 13 al 26 de abril de 2020 inclusive, por el Decreto 372/2020; desde el 27 de abril hasta el 10 de mayo de 2020 inclusive, por el Decreto 410/2020; desde el 11 de mayo hasta el 24 de mayo de 2020 inclusive, por el Decreto 458/2020; desde el 25 de mayo hasta el 7 de junio de 2020 inclusive, mediante el Decreto 494/2020; desde el 8 de junio hasta el 28 de junio de 2020 inclusive, por el Decreto 521/2020; desde el 29 de junio hasta el 17 de julio de 2020 inclusive por el Decreto 577/2020; desde el 18 de julio hasta el 2 de agosto de 2020 inclusive, por el Decreto 604/2020; desde el 3 de agosto hasta el 16 de agosto de 2020 inclusive, por el Decreto 642/2020; desde el 17 de agosto hasta el 30 de agosto de 2020 inclusive, por el Decreto 678/2020; mediante Decreto Nº 715/2020 se prorroga la suspensión del curso de los plazos desde el 31 de agosto hasta el 20 de septiembre de 2020; mediante Decreto Nº 755/2020 se prorrogó desde el 21 de septiembre hasta el 11 de octubre de 2020; por Decreto Nº 794/2020 desde el 12 hasta el 25 de octubre de 2020; por Decreto Nº 815/2020 desde el 26 de octubre hasta el 8 de noviembre de 2020, y finalmente mediante Decreto Nº 876/2020 se prorroga la suspensión del curso de los plazos desde el 9 hasta el 29 de noviembre de 2020, inclusive, momento en el que fenece finalmente la suspensión.

[6] CSJN, 26/06/2012, "Losicer, Jorge Alberto y otros c. BCRA - Resol. 169/05 (expte. 105666/B6 SUM FIN 708)", Fallos: 335:1126.

[7] Corresponden a los sumarios de Editorial La Ley, AR/JUR/32230/2012. El criterio ha sido reiterado por la Corte en la causa "Bonder Aaron (Emperador Compañía Financiera S.A.) y otros c. B.C.R.A. s/ resol. 178/93", 19/11/2013, La Ley 2014-C, 524, AR/JUR/77309/2013.

Con anterioridad, el Máximo Tribunal sostuvo que "La tramitación de un sumario que insumió casi una década, comportó "de hecho" una virtual sanción, en la medida en que el agente se vio privado en la práctica de progresar en su carrera administrativa" (CSJN, 30/10/2001, - "Méndez, Claudio C.", JA 2002-II-677).

[8] CSJN, 14-10-2004, "Astorga Bracht, Sergio y otro c/ COMFER - dto. 310/98 s/ amparo ley 16.986". Fallos 327:4185.

[9] En su comentario al fallo de la CSJN, 31/05/2011, "Estudio Consultor de Obras Públicas S.R.L. c. Ej. Arg. - Comando de Ing. - Mº de Economía de la Nación", Fallos 334:690, expresa Rodolfo Barra "... En efecto, centrándonos en los dos aspectos del fallo anotado, esto es, la necesidad del agotamiento de la instancia administrativa y la revisión judicial de la actividad discrecional de la Administración, ordenamientos distintos (pero no contradictorios con el nuestro) presentan soluciones semejantes. Así (cabe aquí sólo citarlo) el instituto del ripeness (el caso "maduro", o ripe, para su conocimiento judicial) en el derecho administrativo federal de EE.UU., que exige la previa

discusión del caso en sede administrativa, para evitar que los tribunales se inmiscuyan en cuestiones propias de política de la Administración (ver "Abbot Laboratorios v. Gardner", 387 US 136)...” (“Discrecionalidad administrativa e instancia administrativa previa”, SJA 3/8/2011, Lexis Nº 0003/015519). Agrega el autor más adelante que: “...Para accionar contra la Administración, debe estar en cabeza del actor un "derecho" agraviado (si la actuación administrativa es discrecional y si el acto, con los matices propios de la discrecionalidad, es conforme con el art. 7, LPA, difícilmente se pueda invocar la existencia de un derecho agraviado) y, además, debe ya encontrarse conformado un "caso", lo que se logra por el agotamiento de la vía administrativa. El caso del art. 116, CN, se forma por la combinación de derecho, contradicción y decisión administrativa final...”.

[10] Para el sistema francés, y su comparación con los modelos alemán y norteamericano, véase el trabajo de Pablo Gallegos Fedriani y Juan Gustavo Corvalán, titulado: “Recursos obligatorios previos y agotamiento de la vía administrativa”, publicado en Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública Nº 390, p. 77/94, Sección Jurisprudencia Extranjera, titulada “Grandes decisiones del Consejo de Estado Francés”, comentando el fallo CE, Secc., 18 de noviembre de 2005, “Houlbreque”, extraído de J. C. Bonichot, P. Cassia, B. Poujade, Les grands arrêts du contentieux administratif, París, Dalloz, 2007, pp. 695 a 700. (Traducción de Pablo Gallegos Fedriani y Laura Inés Iorio).

[11] Para nuestro país, con base en el art. 116 de la Constitución Nacional, señala Guillermo LÓPEZ que tal recaudo fue esbozado por la Corte Suprema en un fallo dictado apenas unos días después de su instalación (en el año 1863), donde afirmó que al tribunal no le correspondía hacer declaraciones generales en ningún supuesto (Fallos 1:27; sentencia del 26 de octubre de 1863). Dos años después, señaló con mayor precisión que "la misión de un tribunal de justicia es aplicar las leyes a los casos ocurrientes, y su facultad de explicarlas e interpretarlas se ejerce sólo aplicándolas a las controversias que se susciten ante ellos para el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones; y no puede pedirse que el Tribunal emita su opinión sobre una ley sino aplicándola a un hecho señalando al contradictor" (sentencia del 14 de noviembre de 1865, Fallos 2:253). De ahí en más, el Alto Tribunal viene sosteniendo invariablemente que no compete a los jueces hacer declaraciones abstractas o generales porque es de la esencia del Poder Judicial decidir colisiones efectivas de derechos (LÓPEZ, Guillermo A.F., "La legitimación activa en los procesos de amparo", ponencia sostenida en el Seminario sobre Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, llevado a cabo en el año 1998 en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina, Educa, Universitas S.R.L., Buenos Aires, 1999, p. 69 y ss.).

[12] CSJN, 13/07/1991, “Gasparri y Cía. S.A.”, Fallos 314:725, consid. 7°.

[13] CSJN, 04-08-2009. E. 50. XLIII. R.O. “E.D.E.M.S.A. c/ E.N.A. y M.E.O.S.P.N. s/ cobro de pesos”, Fallos 332:1629.

[14] CSJN, 10/03/2020, “Autotransportes Andesmar S.A. c. Expreso Uspallata S.A., Secretaría de Transporte de la Nación, Comisión Nacional de Regulación del Transporte y otro s/ amparo ley 16.986”, Fallos 343:161, AR/JUR/488/2020.

[15] De fecha 1°/11/2017, B.O. 02/11/2017.

[16] Decreto 1759/72 T.O. 1991.

[17] Artículo 4°: “Las autoridades administrativas, actuarán de acuerdo con los principios de sencillez y eficacia, procurando la simplificación de los trámites, y facilitando el acceso de los ciudadanos a la administración a través de procedimientos directos y simples por medios electrónicos”.

[18] Sobre el punto, aunque referido al proceso judicial, me expresé en Rey Vázquez, Luis E., “Algunos aspectos del proceso contencioso-administrativo. Incidencia de las nuevas tecnologías”, publicado en la Revista Institutas - Número 8 - Septiembre 2018, IJ Editores, Cita: IJ-DXXXIX-337, ISSN 2347-0518.