

TODOS LOS CAMINOS... ¿CONDUCEN A ROMA?

FEDERICO G. THEA

I. INTRODUCCIÓN

La mayoría de los Estados modernos reconocen la importancia del control judicial de la actividad de la Administración Pública¹, pero como señalan HARLOW y RAWLINGS, “diferentes sistemas constitucionales muestran una gran variedad de posibles alternativas...[y] los modelos de control judicial de la actividad administrativa también cambian de acuerdo a los valores sociales”². Los distintos “sistemas de filtro” que regulan el acceso a la instancia judicial son un típico ejemplo de la diversidad de opciones legales que existe en materia de regulación del control judicial de la actividad administrativa³.

A los fines de describir las diferentes variantes existentes en materia de regulación del acceso al control judicial de la Administración, en este trabajo recurriré a la herramienta de las tipologías, que suele ser utilizada por la sociología para analizar los desarrollos con diversas facetas que aparecen en una variedad de contextos, debido a su sencillez y a su gran valor explicativo⁴. Así, distinguiré tres tipos ideales: *a*) los “sistemas desregulados”, que como su nombre lo indica, no establecen limitación o regulación alguna al acceso al

¹ J. BELL, “Comparative Administrative Law”, en M. REIMAN - R. ZIMMERMANN (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006, ps. 1259-1277.

² C. HARLOW y R. RAWLINGS, *Law and Administration*, Cambridge University Press, Londres, 2009, p. 669.

³ Este gran abanico de opciones incluye no sólo varias posibilidades para regular el acceso a la instancia judicial, sino también, por ejemplo, una amplia gama de alternativas para la regulación de los alcances y las bases del control, la legitimación procesal, la intervención de terceros, o los remedios o medidas judiciales disponibles, entre muchos otros.

⁴ Ver por ejemplo, M. WEBER, *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1964.

control judicial de la Administración⁵; b) los “sistemas de agotamiento de la vía administrativa”, como los adoptados por la legislación argentina⁶ o española⁷, que establecen ciertos requisitos puntuales que, en la generalidad de los casos, deben necesariamente cumplirse antes del acceso a la instancia judicial; y c) el llamado “sistema de permiso”, adoptado por países como Inglaterra o Gales⁸, en el que la legislación simplemente establece algunas pautas generales para permitir el acceso a la justicia, y deja librado a la discrecionalidad de los jueces la tarea de evaluar, caso por caso, si corresponde proceder o no con la solicitud de acceso a la instancia judicial de control. Esta tipología tripartita resulta de utilidad para comparar los principios que dan forma a las diferentes regulaciones, así como las distintas herramientas jurídicas que luego se van desarrollando a partir de allí. Además, esta clasificación permite confinar el estudio comparativo a un número limitado de jurisdicciones, lo cual resulta indispensable si se quiere realizar un análisis más profundo y detallado del Derecho Administrativo comparado⁹. En este sentido, y dado que los sistemas desregulados –como su nombre lo indica–, no ofrecen legislación regulatoria específica en la materia, el análisis comparativo de este trabajo va a estar enfocado a dos tipos ideales: el “sistema de agotamiento de la vía administrativa” y el “sistema de permiso”.

Si bien muchas regulaciones son una mezcla de los tres tipos ideales y resulta raro encontrar un tipo en su forma pura, hay dos legislaciones que ofrecen ejemplos bastante puros de estos dos sistemas: la argentina, que adopta el “sistema de agotamiento de la vía administrativa”, y la inglesa, que prevé un “sistema de permiso”. El análisis comparado del derecho argentino e inglés permitirá conocer, examinar y aprender de estos dos tipos, identificando los aspectos positivos y negativos de cada uno. Asimismo, el recurso al derecho comparado ofrece la ventaja de facilitar una mejor comprensión del derecho nacional, en tanto su estudio “permite poner de relieve el carácter contingente o accidental de ciertas normas o instituciones a las cuales, de no

⁵ Ver por ejemplo la legislación de Escocia: *Applications for Judicial Review (Chapter 58)* disponible en <http://www.scotcourts.gov.uk/session/rules/print/rules/CHAP58.pdf>. Ver también el Informe del Comité “Justice-All Souls Review” sobre Derecho Administrativo en el Reino Unido: P. NEIL (PRESIDENTE), *Administrative Justice: Some Necessary Reforms (Report of the Committee of the JUSTICE-All Souls Review of Administrative Law in the United Kingdom)*, Clarendon Press, Oxford, 1988, ps. 142-167.

⁶ Decr.-ley 19.549 de Procedimientos Administrativos, Adla, XXXII-B, 1752.

⁷ Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

⁸ Civil Procedure Rules, Part 54: Judicial Review and Statutory Review, disponible en <http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part54>

⁹ J. BELL, “Comparative Administrative Law”, op. cit., p. 1265.

ser por la comparación, estaríamos tentados de atribuir un carácter necesario o permanente”¹⁰. Como indica HILL, el análisis del derecho comparado “puede revelar, más gráficamente que el estudio aislado de un solo sistema jurídico, las relaciones entre el derecho y los valores políticos y morales”¹¹. Y posibilita, asimismo, una valoración más adecuada de las instituciones nacionales y sus problemas, facilitando el camino que oriente las reformas necesarias¹². Por último, y antes de comenzar con el análisis de estos dos sistemas, cabe aclarar que este trabajo no tiene como objetivo utilizar el derecho comparado al efecto de determinar cuál es la “mejor opción”, incluso cuando mis opiniones puedan incluir a veces juicios de valor comparando la efectividad de las normativas en análisis. Básicamente, el uso de las herramientas del derecho comparado en este trabajo apunta a brindar una comprensión más profunda y más práctica de los “sistemas de filtro” al acceso a la instancia judicial de control de la actividad administrativa, y una visión más fresca y crítica del derecho argentino, sin pretender descubrir ninguna solución universal a los problemas legales existentes¹³, ni proponer la absorción, imitación, trasplante o injerto de instituciones de Derecho Administrativo provenientes de otros sistemas jurídicos a nuestro cuerpo institucional¹⁴.

El Derecho argentino y el Derecho inglés presentan dos regímenes jurídicos totalmente opuestos en materia de acceso al control judicial de la actividad administrativa. Mientras el sistema inglés –que he bautizado como la “Autopista Inglesa”– ofrece *prima facie* un camino bastante rápido y directo a la instancia judicial, el sistema argentino –que en adelante identificaré como la “Senda Argentina”–, exhibe un camino con tramos algo sinuosos, que pueden

¹⁰ G. TAWIL, “El estudio del derecho comparado y su incidencia en el desarrollo del derecho interno”, en GUIDO S. TAWIL, *Estudios de Derecho Administrativo*, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2012, p. 592.

¹¹ J. HILL, “Comparative Law, Law Reform and Legal Theory”, 9 *Oxford Journal of Legal Studies* 101 (1989), p. 114.

¹² G. TAWIL, “El estudio del derecho comparado y su incidencia en el desarrollo del derecho interno”, op. cit., p. 592.

¹³ J. HILL, “Comparative Law, Law Reform and Legal Theory”, op. cit.; G. DANNEMANN, “Comparative law: study of similarities or differences?”, en M. REIMAN AND R. ZIMMERMANN (EDS.), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, op. cit., p. 417.

¹⁴ Sobre este tema ver, entre muchos otros, C. ROSENKRANTZ, “Against borrowings and other nonauthoritative uses of foreign law”, 1 *International Journal of Constitutional Law* 269 (abril 2003); R. GARGARELLA, “Injertos y rechazos: Radicalismo Político y Trasplantes Constitucionales en América”, en R. GARGARELLA (Dir.), *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional, Tomo 1: Democracia*, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2008, capítulo XX; H. MAIRAL, “Algunas reflexiones sobre la utilización del derecho extranjero en el Derecho Público argentino”, en AA.VV., *Estudios de Derecho Administrativo II*, Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 2000.

retrasar y/o complicar el acceso a los tribunales judiciales. Estos dos modelos son, como se indica en el título, caminos diferentes hacia el control judicial de la actividad administrativa.

El objetivo de este trabajo es analizar a través de un estudio comparado si realmente, como dice el dicho, “todos los caminos conducen a Roma” y, en su caso, en qué condiciones se encuentra cada uno de estos caminos. Con relación a la metodología que se utilizará, la idea no es hacer un par de descripciones aisladas de cada sistema, sino emprender ambos caminos en simultáneo, evaluando y comparando en tiempo real uno y otro. A tales fines, se han dividido las rutas en dos etapas o tramos: el primero, relacionado con los pasos previos a la solicitud de acceso a la justicia; y el segundo, sobre las respectivas decisiones judiciales de permitir o rechazar el acceso a la instancia judicial para el control de la Administración.

El estudio de la primera etapa se centrará en las oportunidades que ofrece cada legislación para alcanzar una solución extra-judicial del conflicto. En primer lugar, haré una evaluación de la importancia de los acuerdos extra-judiciales en los conflictos de Derecho Público. Luego me enfocaré en la comparación de los modelos adoptados en Inglaterra y Argentina. Y finalmente, ofreceré algunas conclusiones preliminares sobre las principales características de cada legislación, y de cómo funcionan en la práctica.

La segunda etapa versa sobre el requisito de obtener el “permiso” o la “habilitación” de los tribunales, antes de proceder a la instancia formal de control de la actividad administrativa. Este procedimiento previo constituye la parte central tanto del sistema argentino como del inglés, y presenta en ambos regímenes una multiplicidad de aspectos complicados y controversiales. El análisis comparado comenzará con una introducción detallada a las legislaciones de cada país, y con una evaluación crítica de las muy diversas –y muchas veces contradictorias– justificaciones que suelen utilizarse para mantener este requisito. A continuación, analizaré esta legislación *en la práctica*, y discutiré los criterios que utilizan los jueces en ambos países para decidir la concesión o el rechazo de la solicitud de acceso a la instancia judicial. Por último, haré un pequeño resumen de los principales aspectos positivos y negativos de cada sistema.

En la conclusión, volveré al interrogante planteado inicialmente, y ensayaré una respuesta a esta antigua y siempre recurrente pregunta.

II. PRIMERA ETAPA: UNA OPORTUNIDAD PARA CONCILIAR

La importancia de los arreglos extra-judiciales en Derecho Público es cada vez más reconocida en los sistemas jurídicos modernos¹⁵. Por un lado, suele argumentarse que contribuyen al ahorro de recursos judiciales y a reducir la acumulación de expedientes¹⁶. Por el otro, se ha dicho que pueden ser importantes para disminuir el estrés de las partes, y para ahorrarles tiempo y recursos¹⁷. Por último, se ha sostenido que el arreglo extra-judicial puede servir para obtener mejores resultados que a través de sentencias judiciales¹⁸, y que puede también resultar útil para prevenir ‘interferencias judiciales prematuras’¹⁹.

Los métodos alternativos de solución de conflictos en Derecho Público pueden adoptar muy diversas formas, dependiendo de los objetivos que priorice el legislador. Y, naturalmente, dependiendo de las formas y características del modelo elegido –y de su aplicación práctica–, se obtendrán mejores o peores resultados, como lo demuestra, por ejemplo, la comparación entre el sistema inglés y el argentino.

A continuación, se estudiarán en detalle las diferencias entre estos dos modelos, y se argumentará que mientras la flexibilidad del sistema inglés es bastante efectiva tanto en el ahorro de recursos judiciales como en la producción de resultados positivos para los reclamantes²⁰, la alternativa elegida por la legislación argentina es demasiado rígida para alcanzar sus supuestas metas, y termina siendo mucho más beneficiosa y conveniente para las autoridades públicas demandadas que para los posibles reclamantes²¹.

¹⁵ S. BOYRON, “The rise of mediation in administrative law disputes: Experiences from England, France and Germany”, *Public Law* 320 (2006).

¹⁶ V. BONDY y M. SUNKIN, “Settlement in judicial review proceedings”, *Public Law* 237 (2009), p. 237; A. GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 2: La defensa del usuario y del administrado*, FDA, Buenos Aires, 2009, capítulo III.

¹⁷ V. BONDY y M. SUNKIN, “Settlement in judicial review proceedings”, op. cit., p. 237.

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ J. COMADIRA, *Procedimientos Administrativos. Tomo I*, La Ley, Buenos Aires, 2007, p. 421.

²⁰ V. BONDY y M. SUNKIN, “Settlement in judicial review proceedings”, op. cit., p. 237.

²¹ E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, T. II, La Ley, Buenos Aires, 2006, p. 526; A. GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 2*, op. cit., capítulo X; C. BALBÍN, *Curso de Derecho Administrativo*, T. II, La Ley, Buenos Aires, 2008, p. 762; A. BIANCHI, “¿Tiene fundamentos constitucionales el agotamiento de la instancia administrativa?”, *La Ley* 1995-A, 397.

a) *El peaje en la “Autopista Inglesa”*

El primer tramo de la “Autopista Inglesa” está contemplado en el Protocolo de Acción Previa a la Revisión Judicial (en adelante, “el Protocolo”)²², que fue una de las tantas recomendaciones del *Bowman Report*²³, que se incorporaron al esquema actual de la Parte 54 del Código de Procedimiento Civil de Inglaterra (en adelante, CPC)²⁴. El Protocolo es una guía de buenas prácticas, es decir, una especie de código no obligatorio, donde se especifican “los pasos que las partes deberían generalmente seguir, antes de hacer un reclamo de revisión judicial”²⁵. Sin embargo, no sólo *pueden* los tribunales tener en cuenta el incumplimiento del Protocolo en sus órdenes de dirección del proceso²⁶, sino que también *deben* tomar en consideración su incumplimiento al momento de fijar las costas²⁷. En consecuencia, como argumentan HARLOW y RAWLINGS, a pesar de no ser estrictamente obligatorio, el incumplimiento de cualquiera de las dos principales recomendaciones de este Protocolo termina siendo efectivamente sancionado²⁸.

En primer lugar, el Protocolo recomienda enfáticamente que las partes consideren resolver su disputa mediante la discusión y la negociación²⁹. Así, al tiempo que reconoce que “ninguna parte puede o debe ser forzada a la mediación o a entrar en cualquier forma alternativa de resolución de conflictos”³⁰, el Protocolo también advierte que “tanto el actor como el demandado pueden ser requeridos por el tribunal para que aporten evidencias de que consideraron resolver su disputa a través de medios alternativos”³¹.

Si bien se han formulado varias objeciones en contra del uso de herramientas de conciliación en el ámbito del Derecho Público –como por ejemplo, las limitaciones que presenta para su aplicación la doctrina *ultra vires*, en tanto ninguna autoridad pública podría llegar a un acuerdo que estuviera más allá de las competencias que le fueron legalmente atribuidas; la

²² Pre-action Protocol for Judicial Review. Disponible en http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/protocol/prot_jrv

²³ J. BOWMAN, *Review of the Crown Office List*, Lord Chancellor’s Department, Londres, 2000, p. 67.

²⁴ T. CORNFORD y M. SUNKIN, “The Bowman Report, access and the recent reforms of the judicial review procedure”, *Public Law* 11 (2001).

²⁵ Pre-action Protocol for Judicial Review.

²⁶ C. BANNER, “The Judicial Review Pre-Action Protocol”, 13 *Judicial Review* 59 (2008).

²⁷ Pre-action Protocol for Judicial Review, para. 3.1.

²⁸ C. HARLOW y R. RAWLINGS, op. cit., p. 692.

²⁹ Pre-action Protocol for Judicial Review, para. 3.2.

³⁰ *Ibid*, para. 3.4.

³¹ *Ibid*, para. 3.1.

dificultad y/o inconveniencia de que temas de interés público, o casos relacionados con la reivindicación de derechos fundamentales, sean resueltos fuera del ámbito público de los tribunales judiciales; la inconveniencia de que las autoridades públicas tomen decisiones apresuradas en el marco de procesos de conciliación; la no suspensión de los plazos estrictos para presentar la solicitud de acceso al control judicial, que puede perjudicar al reclamante que opta por la vía conciliatoria; etc.—³², muchos autores han señalado que, en la generalidad de los casos, es posible superar estas dificultades. Según SUPPERSTONE, STILITZ y SHELDON, “ninguna de las objeciones tradicionales en contra del uso de métodos alternativos de solución de controversias en Derecho Público presenta una barrera universal o insuperable para el uso de la mediación, aunque sea en algunos casos. Las áreas del derecho que se mantienen al margen del crecimiento de la mediación están desapareciendo rápidamente. No hay razones por las cuales una amplia gama de conflictos de Derecho Público no pueda ser resuelta a través de la mediación”³³. Asimismo, el propio Poder Judicial ha enfatizado la importancia de recurrir a métodos alternativos de solución de conflictos en casos de Derecho Público. Un ejemplo clásico de la posición de los jueces sobre este tema es el usualmente citado caso “Cowl v. Plymouth CC”, en el que Lord Woolf C. J. acentuó “la enorme importancia de evitar litigios siempre que sea posible”, y sostuvo que “para lograr este objetivo, el juez [de primera instancia] debió haber celebrado una audiencia entre las partes *ex officio*, para que ellas pudieran explicar qué pasos habían tomado para resolver la disputa sin recurrir a los tribunales”³⁴. En la actualidad, los autores que están a favor del uso de métodos alternativos de solución de conflictos, presentan al caso “Cowl” como una clara demostración de su idoneidad y potencial para resolver controversias de Derecho Público, y resaltan la gran cantidad de recursos que puede ahorrarse el Gobierno con el uso de estos métodos que, para el período 2008/09 se estimaron en £90.2m³⁵.

No obstante, un importante sector de la doctrina muestra todavía algunas inquietudes sobre la exigencia de utilizar métodos alternativos de solución de

³² M. SUPPERSTONE, D. STILITZ y C. SHELDON, “ADR in public law”, *Public Law* 299 (2006), p. 309. Ver además, M. SMITH, “ADR and Judicial Review After Cowl”, *Judicial Review* 148 (2002); K. ASHTON y J. HALFORD, “ADR and Judicial Review – a cultural revolution”, *Legal Action* (Junio 2002), p. 15; y K. ASHTON, C. COLLIER y J. HALFORD, “ADR and Judicial Review – pros and cons explored”, *Legal Action* (Julio 2002), p. 31.

³³ M. SUPPERSTONE, D. STILITZ y C. SHELDON, “ADR in public law”, *op. cit.*, p. 319.

³⁴ *R (Cowl and others) v Plymouth City Council (Practice Note)* [2001] EWCA Civ 1935 [2002] 1 W.L.R. 803. Ver también la opinión extra-judicial de LORD WOOLF en “Judicial Review: A Possible Programme for Reform”, *Public Law* 221 (1992).

³⁵ Ministry of Justice, “The Annual Pledge Report 2008/09. Monitoring the Effectiveness of the Government’s Commitment to using Alternative Dispute Resolution”.

conflictos en el ámbito del Derecho Público³⁶. BONDY, por ejemplo, ha considerado “crucial que los métodos de conciliación no sean vistos solamente como un medio para reducir costos de litigio [...] sino más bien como una forma de obtener mejores resultados para los demandantes”³⁷. Este autor acentúa también la necesidad de proveer guías claras, a los efectos de evitar el “uso táctico [de estos métodos de conciliación] por ambas partes, con el objetivo de causar demoras, agotamiento de la contraparte, o para evitar el establecimiento de precedentes desfavorables”³⁸. En este sentido, ni el Protocolo ni los tribunales luego del caso “Cowl” han sido capaces de establecer una base clara y precisa sobre el uso de los métodos alternativos de solución de conflictos³⁹. Así, no hay demasiada orientación judicial sobre las consecuencias del incumplimiento de la recomendación de usar métodos de conciliación en lo que hace a la determinación de las costas⁴⁰; o en lo relativo a las sanciones por el paso del tiempo cuando los métodos alternativos han fracasado⁴¹.

En mi opinión, la incertidumbre sobre el alcance de la exigencia prevista en el Protocolo de “proveer evidencias de que fueron considerados medios alternativos de resolver la disputa”⁴², así como la falta de reglas claras sobre las consecuencias del incumplimiento de ciertas recomendaciones, constituyen la deficiencia más seria en este primer tramo de la “Autopista Inglesa”. En este sentido, y como argumentaré más adelante al momento de explicar el sistema argentino, cabe tener presente que las disposiciones obligatorias para iniciar negociaciones o reclamos administrativos, como condición previa al acceso a la instancia judicial, no sólo pueden transformar al proceso en una “carrera de obstáculos”, sino que pueden también poner en peligro las ventajas de los métodos alternativos de solución de controversias. Por ello, aun cuando el Protocolo –a diferencia de la legislación argentina– no es un código obligatorio, sino una simple “guía de buenas prácticas”, los términos casi amenazadores de sus recomendaciones arriesgan la buena imagen de los métodos de conciliación,

³⁶ C. HARLOW y R. RAWLINGS, op. cit., p. 692; LORD WOOLF, J. JOWELL y A. LE SUEUR, *De Smith's Judicial Review*, Sweet & Maxwell, Londres, 2007, p. 831; V. BONDY, “Who needs ADR?”, 9 *Judicial Review* 306 (2004); M. SMITH, “ADR and Judicial Review After Cowl”, 7 *Judicial Review* 148 (2002).

³⁷ V. BONDY, “Who needs ADR?”, op. cit.

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ C. HARLOW y R. RAWLINGS, op. cit., p. 692; LORD WOOLF, J. JOWELL y A. LE SUEUR, *De Smith's Judicial Review*, op. cit., p. 831.

⁴⁰ M. SMITH, “ADR and Judicial Review After Cowl”, op. cit.

⁴¹ *R. (Burkett) v Londres Borough of Hammersmith and Fulham* [2001] Env. L.R. 39, citado por M. SUPPERSTONE, D. STILITZ y C. SHELDON, “ADR in public law”, op. cit., p. 309.

⁴² Pre-action Protocol for Judicial Review, para.3.1.

que podrían llegar a ser vistos como un obstáculo indeseable a superar, en vez de como una buena oportunidad para conciliar.

La segunda recomendación del Protocolo se refiere al procedimiento de “intercambio de cartas” entre las partes antes del reclamo, que está previsto con bastante detalle en cuanto al contenido, a los plazos e incluso al formato sugerido que deben tener las misivas⁴³. Fuera de los casos urgentes y de las impugnaciones de decisiones que el órgano administrativo no tiene la competencia de modificar⁴⁴, los reclamantes deberían normalmente enviar una carta al demandado a los fines de “identificar los puntos en disputa y establecer si el litigio puede ser evitado”⁴⁵. La carta debe contener un resumen claro de los hechos, e incluir la fecha y los detalles de la decisión, acto u omisión que está siendo impugnada⁴⁶. La autoridad administrativa demandada debe normalmente contestar a todas las partes interesadas en un plazo de 14 días, indicando en términos claros e inequívocos si el reclamo fue concedido en su totalidad, en parte o totalmente rechazado⁴⁷. Si bien el período para el intercambio de cartas no modifica la obligación de presentar la solicitud de acceso a la instancia judicial en tiempo y forma, dentro del plazo de tres meses, si el demandado solicita en forma razonada y razonable una extensión del plazo para contestar⁴⁸, la parte actora no se verá afectada por el incumplimiento de presentar su solicitud de revisión judicial luego del plazo de caducidad señalado.

Según un importante estudio empírico, realizado por BONDY y SUNKIN sobre más de 2000 casos, se estima que aproximadamente 6 de cada 10 conflictos en materia de Derecho Público son resueltos durante el período de intercambio de cartas⁴⁹. Aunque estos autores reconocen que la tendencia hacia acuerdos pre-judiciales anteceden a las “Reformas de Bowman del año 2000”⁵⁰, también ponen de resalto la importancia que ha tenido la incorporación de este requisito en el Protocolo, lo cual ha contribuido a incrementar

⁴³ *Ibíd*, para.8-17. Ver también el Anexo A: ‘Letter before claim’ y el Anexo B: ‘Response to a letter before claim’.

⁴⁴ *Ibíd*, para. 6.

⁴⁵ *Ibíd*, para.8-9.

⁴⁶ *Ibíd*, para.10-11.

⁴⁷ *Ibíd*, para.13, 15-17.

⁴⁸ *Ibíd*, para. 14.

⁴⁹ V. BONDY y M. SUNKIN, “Settlement in judicial review proceedings”, op. cit.

⁵⁰ M. FORDHAM, “The New Procedure: Is it Working?”, 7 *Judicial Review* 14 (2002), y las referencias que allí se hacen a los casos *R. v Borough of Milton Keynes ex p Macklen* (30th April 1996, unreported); L. BRIDGES, G. MESZAROS y M. SUNKIN, “Regulating the Judicial Review Caseload”, *Public Law* 649 (2000), p. 668.

el porcentaje de conciliaciones y a reducir los costos⁵¹. Si bien hay algunas inquietudes sobre la posible tensión entre este requisito y el plazo de tres meses especificado en la Regla 54.5(1) del CPC⁵², BONDY y SUNKIN argumentan que “una flexibilización del plazo no llevaría necesariamente a un incremento de los acuerdos previos al comienzo del litigio y a una reducción del número de casos iniciados”⁵³, especialmente, si se considera la información empírica que muestra que el inicio de los reclamos formales también desencadena en acuerdos entre las partes⁵⁴.

En términos generales, podría decirse que el primer tramo de la “Autopista Inglesa” constituye una oportunidad bastante adecuada para alcanzar conciliaciones, siendo lo suficientemente flexible como para fomentar una interacción pre-judicial efectiva entre las partes, sin obstruir el inicio del reclamo formal. En mi opinión, el carácter no obligatorio de las recomendaciones del Protocolo y la flexibilidad de poder elegir entre distintas estrategias dentro del paraguas de los tres meses, son sus puntos más sólidos. Sin embargo, sería conveniente contar con una guía judicial más clara y precisa sobre los alcances de las “advertencias del Protocolo” para casos de incumplimiento, no sólo a los fines de superar la posible incertidumbre respecto a los plazos de caducidad y las costas, sino también para evitar distraer la atención de los operadores jurídicos de las cuestiones sustanciales a las cuestiones meramente procedimentales⁵⁵. En consecuencia, entiendo que resulta fundamental preservar la actual percepción de esta primera etapa de la “Autopista Inglesa” como una buena oportunidad para conciliar, antes que como un obstáculo indeseado que superar. El análisis del sistema argentino que se realizará en la siguiente sección, mostrará un ejemplo de las desventajosas consecuencias de no seguir este consejo.

⁵¹ V. BONDY y M. SUNKIN, “Settlement in judicial review proceedings”, op. cit., p. 244. V. BONDY y M. SUNKIN, “Assessing judicial review”, *Public Law* 647 (2008), p. 656.

⁵² M. FORDHAM, “The New Procedure: Is it Working?”, op. cit.; C. BANNER, “The Judicial Review Pre-Action Protocol”, op. cit.

⁵³ V. BONDY y M. SUNKIN, “Settlement in judicial review proceedings”, op. cit., p. 245.

⁵⁴ *Ibíd.* Ver las estrategias propuestas por M. FORDHAM, “The New Procedure: Is it Working?”, op. cit.

⁵⁵ Como enfatizó LORD STEYN en el caso *R (Burkett) v Hammersmith and Fulham Londres Borough Council and another* [2002] UKHL 23, [2002] 1 W.L.R. 1593.

b) “*Un [laberinto] para gobernarlos a todos*”:⁵⁶ *El agotamiento del administrado en la “Senda Argentina”*

El sistema argentino está basado en el principio de que el control judicial de la Administración sólo procede frente a “actos administrativos que causen estado”⁵⁷, es decir, contra aquellos actos que fueron dictados como consecuencia de haberse agotado previamente la vía administrativa. En otras palabras, el principio general es que el Poder Judicial puede revisar la legitimidad de la actividad administrativa, pero para que ello ocurra debe haberse completado el camino procedimental previsto, con carácter obligatorio, en la normativa vigente. Si bien la legislación no aclara cuál es el fundamento que justifica la existencia de este requisito, la doctrina se ha encargado de buscar posibles justificaciones. En este sentido, se ha dicho por ejemplo que dicha exigencia se vincula con la necesidad de garantizarle a la Administración Pública la posibilidad de revisar sus propias decisiones, así como de otorgarle a las más altas autoridades públicas una nueva instancia de control de los órganos subordinados. Asimismo, se ha argumentado que resulta necesaria para proteger al Poder Ejecutivo de costosos e indebidos litigios, y para evitar interferencias judiciales prematuras en temas de Derecho Público. Por último, generalmente se argumenta que el requisito del agotamiento de la vía administrativa también intenta constituir un espacio apto para los acuerdos extra-judiciales⁵⁸. Básicamente, estos dos últimos objetivos son los más aceptados generalmente como la justificación del sistema.

⁵⁶ J. R. R. TOLKIEN, *El Señor de los Anillos: La Comunidad del Anillo*, Minotauro, Buenos Aires, 1984.

⁵⁷ J. LINARES, *Cosa juzgada administrativa en la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación*, Kraft, Buenos Aires, 1946, ps. 23-24, cuyos lineamientos han sido seguidos por gran parte de la doctrina argentina.

⁵⁸ Según BALBÍN, “entre otros argumentos se ha dicho que: a) es un privilegio estatal; b) constituye una etapa de conciliación entre las partes; c) permite hacer cierto el control del órgano jerárquico superior sobre las decisiones del inferior; y d) constituye un trámite que permite mejorar la defensa del Estado ante un eventual proceso judicial”. En opinión de este autor, en realidad, se trata “claramente de un privilegio estatal y...consecuentemente debe interpretarse con alcance restrictivo”. C. BALBÍN, *Curso de Derecho Administrativo. Tomo II*, op. cit., ps. 659-660. Por su parte, COMADIRA —siguiendo a GUASTAVINO— expone que “[l]os fundamentos que inspiran el instituto del agotamiento se pueden sintetizar...en las siguientes circunstancias: a) permitir una etapa conciliatoria anterior al litigio; b) dar a la Administración la posibilidad de corregir errores en mérito a los argumentos del administrado; c) impedir que aquella sea llevada a juicio sin aviso previo; d) posibilitar el control jerárquico de la oportunidad y legitimidad de las decisiones administrativas, evitando interferencias judiciales prematuras; e) ahorrar al Estado el escándalo de verse demandado judicialmente en causas indefendibles; f) facilitar la tarea judicial al someter a su sede cuestiones delimitadas previamente, con intervención de órganos administrativos especializados”. J. COMADIRA, *Procedimientos Administrativos. Tomo I*, op. cit.,

Ahora bien, a los fines de que los reclamantes puedan obtener este “acto administrativo que causa estado”, el decr.-ley 19.549 de procedimientos administrativos establece una doble vía, compuesta de: *a*) un sistema de reclamo administrativo previo, llamado vía reclamativa o reparatoria; y *b*) un sistema de recursos administrativos, llamado vía recursiva o impugnatoria. Como explica BIANCHI, esta duplicidad de remedios plantea importantes dudas sobre las relaciones entre ambos⁵⁹, y es una consecuencia del trasplante de principios de Derecho Administrativo europeo que no son totalmente compatibles con el sistema constitucional argentino, basado en el modelo norteamericano⁶⁰.

La diferencia sustancial entre ambos remedios radica en la naturaleza de la pretensión esgrimida por el particular⁶¹. Cuando se desea impugnar un acto administrativo de alcance individual, debe acudirse a la vía recursiva; en cambio, si lo que se pretende es obtener de la Administración un pronunciamiento en ausencia de un acto administrativo, debe transitarse la vía reclamativa⁶².

En términos cuantitativos, la vía más transitada es la recursiva, exigida para la impugnación de actos administrativos de carácter individual. Sin perjuicio de la existencia de un recurso de reconsideración –que puede interponerse “contra todo acto administrativo definitivo o que impida totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del administrado y contra los interlocutorios o

p. 421. Por último, cabe citar a GONZÁLEZ ARZAC y SILVESTRI, quienes entienden que entre las múltiples finalidades de esta exigencia, se encuentran: “*a*) producir una etapa conciliatoria anterior al pleito; *b*) dar a la Administración la oportunidad de revisar el asunto y revocar el error; *c*) promover el control de legitimidad y conveniencia de los actos de los órganos inferiores; *d*) facilitar la tarea tribunalicia, al llevar ante los jueces una situación contenciosa ya planteada; *e*) permitir una mejor defensa del interés público. RAFAEL GONZÁLEZ ARZAC y BEATRIZ R. SILVESTRI, “La instancia administrativa previa a la judicial en la ley 19.549 (recursos y reclamos)”, *Revista El Derecho* N° 72, p. 763.

⁵⁹ A. BIANCHI, “¿Tiene fundamentos constitucionales el agotamiento de la instancia administrativa?”, op. cit. Esta cuestión la analizo más abajo, en la siguiente sección.

⁶⁰ J. MILLER, “A typology of Legal Transplants: Using Sociology, Legal History and Argentine Examples to Explain the Transplant Process”, 51 *American Journal of Comparative Law* 839 (2003), traducido al español por L. RICART y L. BARREIROS (Ver J. MILLER, “Una tipología de los trasplantes legales: utilizando la sicología, la historia del derecho y ejemplos argentinos para explicar el proceso de trasplante”, *Revista Lecciones y Ensayos*, N° 81, Lexis Nexis, 2005); H. MAIRAL, “Algunas reflexiones sobre la utilización del derecho extranjero en el Derecho Público argentino”, op. cit.

⁶¹ G. TAWIL, *Administración y Justicia. Alcance del control judicial de la actividad administrativa. Tomo II*, Depalma, Buenos Aires, 1993, p. 145.

⁶² Es importante aclarar que de acuerdo a lo establecido en el art. 32 del decr.-ley 19.549, “[e]l reclamo administrativo previo...no será necesario si mediere una norma expresa que así lo establezca y cuando: *a*) Se tratare de repetir lo pagado al Estado en virtud de una ejecución o de repetir un gravamen pagado indebidamente; *b*) Se reclamare daños y perjuicios contra el Estado por responsabilidad extracontractual”.

de mero trámite que lesionen un derecho subjetivo o un interés legítimo [...] dentro de los diez días de notificado el acto ante el mismo órgano que lo dictó, el cual será competente para resolver lo que corresponda...”⁶³, y que lleva el jerárquico en subsidio⁶⁴, el recurso por excelencia para agotar la vía administrativa es el recurso jerárquico. Según el Reglamento de Procedimientos Administrativos, el recurso jerárquico debe presentarse contra la misma autoridad que dictó el acto, en un plazo de 15 días hábiles administrativos desde el momento de su notificación⁶⁵. Una vez que se ha presentado el recurso, la autoridad debe remitirlo dentro de los 5 días al ministerio o secretaría de presidencia pertinente⁶⁶, cuya decisión será considerada como el “acto administrativo que cause estado”. Y si la autoridad emisora del acto es un Ministerio o Secretaría de la Presidencia, el recurso deberá ser remitido al Presidente de la Nación⁶⁷. En ambos supuestos, la autoridad competente deberá emitir un acto administrativo definitivo dentro de los 30 días de la fecha de recepción del recurso –de manos del órgano inferior. Por último, es importante destacar que si la autoridad competente no dicta ningún acto en respuesta al recurso, será considerado como denegado, y la vía administrativa habrá sido consecuentemente agotada⁶⁸.

⁶³ Reglamento de Procedimientos Administrativos (decr. 1759/72, T.O. 1991), art. 84.

⁶⁴ *Ibíd.*, art. 88.

⁶⁵ *Ibíd.*, arts. 88, 73, 89 y 90.

⁶⁶ Si la autoridad que recibió el recurso no respeta el procedimiento dentro del plazo establecido, se puede presentar una queja. De acuerdo al art. 71 del Reglamento “[p]odrá ocurrirse en queja ante el inmediato superior jerárquico contra los defectos de tramitación e incumplimiento de los plazos legales o reglamentarios en que se incurriere durante el procedimiento y siempre que tales plazos no se refieran a los fijados para la resolución de recursos. La queja se resolverá dentro de los cinco días, sin otra sustanciación que el informe circunstanciado que se requerirá si fuere necesario. En ningún caso se suspenderá la tramitación del procedimiento en que se haya producido y la resolución será irrecurrible”. *Ibíd.*, art. 71.

⁶⁷ *Ibíd.*, art. 90. Sin perjuicio de los debates doctrinarios sobre la ubicación institucional del Jefe de Gabinete de Ministros, y su relación con el Presidente de la Nación y los restantes ministros, la Procuración del Tesoro de la Nación ha dictaminado que no le corresponde al Jefe de Gabinete la resolución de los recursos jerárquicos contra actos de otros ministros y que, de conformidad con lo establecido en el decr. 977/1995, sus actos pueden ser recurridos mediante un recurso jerárquico, el que deberá resolver el Presidente de la Nación (PTN, *Dictámenes* 222:53) Según el art. 15 del decr. 977/1995, “[l]as decisiones y resoluciones que dicte el Jefe de Gabinete de Ministros y las resoluciones emitidas por los Ministros secretarios tendrán carácter definitivo, salvo el derecho de los afectados a deducir los recursos y acciones que correspondan de acuerdo a la reglamentación vigente y la facultad del Presidente de la Nación de avocarse a la resolución del tema en trato”. Un análisis crítico de esta interpretación constitucional, puede verse en C. BALBÍN, *Curso de Derecho Administrativo. Tomo I*, La Ley, Buenos Aires, 2007, ps. 613-364.

⁶⁸ *Ibíd.*, art. 91.

La segunda forma de agotar la vía administrativa es el reclamo administrativo previo, que procede en casos de omisiones gubernamentales⁶⁹. Sin embargo, existen importantes excepciones a la obligación general de presentar este reclamo antes de acceder a la instancia judicial. Primero, el *decr.-ley* 19.549 establece que las acciones de repetición contra el gobierno, las acciones de daños y perjuicios, y cualquier otra acción específicamente exceptuada por otras leyes, se hallan exceptuadas de este requisito. Y segundo, algunos tribunales han considerado que el reclamo administrativo previo no es necesario cuando hay un claro comportamiento del Estado que lleva a presuponer que el este no será efectivo, y que su exigencia en el caso constituye un “ritualismo inútil”⁷⁰. A diferencia de los recursos administrativos, el reclamo administrativo previo no está sujeto a ningún plazo especial de caducidad sino a los plazos comunes de prescripción del Código Civil, y debe ser presentado directamente ante el respectivo ministerio, secretaría de la presidencia o autoridad máxima del ente descentralizado⁷¹. La autoridad competente deberá emitir su decisión final dentro de los 90 días hábiles. En caso de silencio, el reclamante debe reiterar su reclamo a través de un pronto despacho, y si la autoridad administrativa no contesta en los siguientes 45 días, el reclamo será considerado denegado, y la vía administrativa consecuentemente agotada⁷². Por último, el *decr.-ley* 19.549 también prevé que, en casos relativos a cuestiones complejas o en casos de emergencia pública, el plazo para emitir la decisión final puede extenderse de 90 a 120 días, y de 45 a 60 días, respectivamente⁷³.

Aparte de la complejidad del sistema, que lo hace parecerse más a un laberinto –incluso para los operadores jurídicos especializados en la materia– que a un “procedimiento informal que no requiere patrocinio letrado”, como alega el propio *decr.-ley* 19.549⁷⁴, el principal problema de la “Senda Argentina” es el plazo extremadamente corto, de sólo 15 días hábiles administrativos, para presentar el recurso jerárquico⁷⁵. Para ilustrar la importancia

⁶⁹ *Decr.-ley* 19.459, art. 30.

⁷⁰ CNFed. CA, Sala II, “Castillo, Carlos Abraham y otros c. D.G.F.M.”, *La Ley*, 2002-A, 972; CNFed. CA, Sala I, “Ramos”, *La Ley*, 2002-F, 974.

⁷¹ *Decr.-ley* 19.459, art. 30.

⁷² *Ibíd.*, art. 31.

⁷³ *Ibíd.*

⁷⁴ *Ibíd.*, art. 1. c) and 1. f) §1.

⁷⁵ Aunque existe una disposición que permite suspender los plazos mientras la parte interesada necesitare tomar vista de las actuaciones, en la práctica este mecanismo de la “vista” a los fines de suspender el transcurso del plazos no le da al administrado más que algunos pocos días para preparar su recurso. Por ello, aún cuando el plazo de 15 días puede ser extendido en virtud de una suspensión por algunos días extra, de todas formas sigue siendo extremadamente corto. Ver el art. 76 del Reglamento de Procedimientos Administrativos.

de este punto, vale la pena volver a señalar que, a diferencia del Protocolo de Acción Previa a la Revisión Judicial de Inglaterra, que establece disposiciones no vinculantes, recomendando la conducta a seguir por las partes dentro de un plazo de 3 meses –que puede además ser flexibilizado–, el *decr.-ley* 19.549 en Argentina prevé una obligación general de agotar la vía administrativa como una condición necesaria de acceso a la instancia judicial, para lo cual sólo se cuenta con la herramienta del recurso jerárquico, cuyo plazo de interposición es extremadamente breve e inflexible.

La consecuencia de esta norma es, como irónicamente lo explican GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, que todos derechos individuales pueden perder protección judicial en no más de 10 o 15 días hábiles, que es el período de unas vacaciones de verano⁷⁶. Aunque algunos autores han cuestionado la compatibilidad de esta exigencia con el derecho a la tutela judicial efectiva consagrada en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos⁷⁷, ningún tribunal argentino ha declarado todavía su inconstitucionalidad a nivel federal⁷⁸. No obstante, algunos jueces han intentado flexibilizar los requisitos de este sistema, aceptando, por ejemplo, la revisión judicial de actos administrativos, aun cuando los recursos en sede administrativa hayan sido interpuestos en forma tardía. Según el art. 1, e), 6 del *decr.-ley* 19.549, “[u]na vez vencidos los plazos establecidos para interponer recursos administrativos se perderá el derecho para articularlos; ello no obstará a que se considere la petición como denuncia de ilegitimidad por el órgano que hubiera debido

⁷⁶ E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo. Tomo II*, op. cit., p. 529.

⁷⁷ A. GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 4: El procedimiento administrativo*, FDA, Buenos Aires, 2010, p. X-17; C. BALBÍN, *Curso de Derecho Administrativo. Tomo II*, op. cit., p. 697; G. FLAX, “El control de convencionalidad en el procedimiento administrativo”, en S. ALBANESE (ED.), *El control de convencionalidad*, Ediar, Buenos Aires, 2008; J. C. CASSAGNE, “Subsistencia de la regla del agotamiento de la vía administrativa”, *La Ley* 9/8/2011, 1 (2011).

⁷⁸ En cambio, en la Ciudad de Buenos Aires, en un importante precedente de la Sala I de Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, los jueces que formaron la mayoría se apartaron del criterio de la CSJN en el caso *Gorordo* (con base en el mayor estándar de protección que ofrece la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires), y decidieron declarar la inconstitucionalidad del art. 94 de la ley de procedimiento administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “en cuanto dispone que la decisión que resuelva la denuncia de ilegitimidad será irrecurrible y no habilitará la instancia judicial, en tanto no es posible efectuar una interpretación integradora que preserve la vigencia de la norma y, a su vez, contemple la garantía de defensa en juicio y de acceso a la jurisdicción previstas en el art. 18 de la Constitución nacional y arts. 12 inc. 6 y 13 inc. 3 de la Constitución local, y el principio *pro actione*”. Ver CCAyT CABA, “Frávega S.A. c. Ciudad de Buenos Aires”, sentencia del 28/12/2006, *La Ley* 2007-B.

resolver el recurso, salvo que este dispusiere lo contrario por motivos de seguridad jurídica o que por estar excedidas razonables pautas temporales, se entiende que medió abandono voluntario del derecho”. Al analizar esta disposición, GORDILLO comenta que “[n]o obstante fulminar en forma definitiva el derecho a impugnar, la norma a continuación armoniza la perentoriedad de los plazos con otros de los principios del Derecho Administrativo, a saber: informalidad a favor del administrado, verdad material y la impulsión de oficio”⁷⁹. La cuestión clave a determinar aquí es si la Administración se encuentra obligada a contestar esta llamada “denuncia de ilegitimidad”, o si el dictado de un nuevo acto administrativo es optativo para la Administración en estos casos. Según la Procuración del Tesoro de la Nación, la contestación de la denuncia de ilegitimidad no es potestativa sino obligatoria para la Administración, ya que le corresponde agotar de oficio los medios de prueba a su alcance para el correcto esclarecimiento de la situación que se plantea, en consideración al principio de verdad material que rige el procedimiento administrativo⁸⁰. En este sentido, el Máximo Asesor Letrado del Estado nacional ha dicho que “[l]a denuncia de ilegitimidad encuentra su fundamento en el interés que tiene el Estado en velar por el principio de legítimidad de sus actos, correspondiendo a la Administración agotar de oficio los medios de prueba a su alcance para el correcto esclarecimiento de la situación que se plantee en consideración al principio de la verdad material que rige el procedimiento administrativo. Su examen y consideración no es discrecional, sino que comporta una verdadera obligación, cual es la de considerar la posible ilegitimidad del acto impugnado y revocarlo en caso de advertir errores o vicios, dado que en el procedimiento administrativo imperan como principio el de la legalidad objetiva y el de la verdad material por oposición a la verdad formal”⁸¹. En otras palabras, cuando se presenta un recurso fuera de término, la Administración está obligada a aceptarlo como una “denuncia de ilegitimidad”, y proceder de la siguiente manera: *a*) primero, debe analizar si corresponde rechazar la denuncia *in limine*, debido a que (i) se encuentran excedidas razonables pautas temporales, y/o (ii) entiende que medió abandono voluntario del derecho; y emitir una decisión debidamente fundada al respecto; y *b*) segundo, en caso de no rechazar la denuncia *in limine* con fundamento en los únicos dos motivos que la autorizan a tal efecto, debe dictar un acto administrativo resolviendo el fondo de la cuestión. Así, una interpretación más estricta de las obligaciones

⁷⁹ PTN, Dictámenes 195:184.

⁸⁰ PTN, Dictámenes 211:470 y 233:557.

⁸¹ A. GORDILLO (Dir.), *Procedimiento Administrativo*, LexisNexis – Depalma, Buenos Aires, 2003.

de la Administración de responder recursos presentados fuera de plazo, ha llevado a algunos autores a argumentar que el acceso a la instancia judicial no está condicionado por el breve plazo de 15 días.

No obstante, aun cuando la Procuración del Tesoro de la Nación y la mayoría de la doctrina argentina considera que esta disposición le impone a los órganos administrativos contestar los recursos presentados fuera de plazo —excepto en los casos en que la denuncia de ilegitimidad resulte inadmisibles por motivos de seguridad jurídica, o porque se entienda que medió abandono voluntario del derecho por estar excedidas razonables pautas temporales—⁸², hay fuertes desacuerdos sobre si los recursos presentados fuera de plazo pueden ser objeto de revisión judicial o no. Mientras las interpretaciones más liberales fundan su argumentación en el derecho a la tutela judicial efectiva⁸³, y en antiguos precedentes de la Corte Suprema⁸⁴, la realidad es que la visión opuesta, más restrictiva⁸⁵, ha sido finalmente adoptada por el Máximo Tribunal en el *leading case* “Gorordo”, del año 1999⁸⁶, que constituye la jurisprudencia actual en la materia⁸⁷. En este caso, la Corte resolvió en forma bastante terminante que “la decisión administrativa que desestima en cuanto al fondo un recurso extemporáneo, tramitado en el caso como denuncia de ilegitimidad, no es susceptible de ser impugnada en sede judicial porque, al haber dejado vencer el interesado el término para deducir los recursos administrativos, ha quedado clausurada la vía administrativa, requisito insoslayable para la habilitación de la instancia judicial (art. 23 , inc. a] ley 19549)”. En opinión de la Corte, “sería claramente

⁸² A. GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 4: El procedimiento administrativo*, op. cit., capítulo X; J. COMADIRA, *Procedimientos Administrativos. Tomo I*, op. cit., p. 76; C. BALBÍN, *Curso de Derecho Administrativo. Tomo II*, op. cit., p. 695; A. BIANCHI, “¿Tiene fundamentos constitucionales el agotamiento de la instancia administrativa?”, op. cit.; J. C. CASSAGNE, “Subsistencia de la regla del agotamiento de la vía administrativa”, op. cit.

⁸³ H. MAIRAL, *Control judicial de la Administración Pública. Tomo I*, Depalma, Buenos Aires, 1984, p. 342; A. GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 4: El procedimiento administrativo*, op. cit., capítulo X; C. BALBÍN, *Curso de Derecho Administrativo. Tomo II*, op. cit., p. 695; A. BIANCHI, “¿Tiene fundamentos constitucionales el agotamiento de la instancia administrativa?”, op. cit.

⁸⁴ CSJN, “SCA Jaramillo”, (8/7/76), Fallos 295:276; CSJN, “Díaz Hipólito” (20/5/1986), Fallos 308:838.

⁸⁵ J. COMADIRA, *Procedimientos Administrativos. Tomo I*, op. cit., p. 87; T. HUTCHINSON, *Ley Nacional de Procedimientos administrativos - Ley 19.549 Comentada Anotada y Concordada con las normas provinciales. Tomo I*, Astrea, Buenos Aires, 1985, p. 51.

⁸⁶ CSJN, “Gorordo Allaria de Kralj c. Ministerio de Cultura y Educación”, Fallos 322:73.

⁸⁷ A. GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 4: El procedimiento administrativo*, op. cit., p. X-17.

irrazonable otorgar el mismo efecto a la denuncia de ilegitimidad –que no es más que una impugnación tardíamente interpuesta– que a un recurso deducido en término. Ello implicaría colocar en pie de igualdad al particular que se comporta en forma negligente respecto de aquel que actúa con diligencia para proteger sus derechos”⁸⁸.

En mi opinión, es difícil discutir la irrazonabilidad del plazo extremadamente corto previsto para presentar recursos administrativos. Sin embargo, resulta claro que la legislación actual establece una clara distinción entre “recursos administrativos presentados en tiempo y forma” y “recursos presentados en forma tardía” –i.e., denuncias de ilegitimidad–, cosa que no puede ser ignorada fácilmente por los tribunales, aun cuando –como argumentaré más adelante– la interpretación integral más razonable del sistema, exige la adopción de un criterio más flexible. En cualquier caso, este serio dilema, sumado a la incertidumbre que genera la complejidad de la vía administrativa, donde diversas autoridades tienen que intervenir antes de que se decida el recurso, y sin plazos claros y estrictos para la respuesta al reclamante, demuestran la creciente necesidad de una reforma legislativa a los fines de unificar el actual sistema dual, para simplificar los procedimientos, y para establecer un plazo razonable y flexible para presentar recursos⁸⁹.

Por último, un análisis crítico de las supuestas justificaciones de la primera etapa del sistema argentino no puede sino concluir que, lejos de fomentar la conciliación entre la Administración Pública y los administrados, el requisito de agotar la vía administrativa es una simple excusa para retrasar el acceso a la instancia judicial, ya que no provee ningún mecanismo o incentivo idóneo para ayudar a las partes a llegar a un acuerdo extra-judicial. Más aún, este requisito es absolutamente inútil para evitar “litigios indebidos”, ya que no establece ningún mecanismo de filtro adecuado, que permita distinguir entre casos relevantes e irrelevantes. En síntesis, me atrevo a sugerir que el requisito de agotar la vía administrativa en un plazo extremadamente corto es, en realidad, no sólo un medio inadecuado para alcanzar los supuestos fines del primer tramo de la “Senda Argentina”, sino también un privilegio impropio

⁸⁸ CSJN, “Gorordo Allaria de Kralj. c. Ministerio de Cultura y Educación”, Fallos 322:73.

⁸⁹ A. GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 4: El procedimiento administrativo*, op. cit., p. X-17.

que se le otorga a las autoridades públicas demandadas⁹⁰, lo cual constituye una especie de “espada de Damocles” para los reclamantes individuales⁹¹.

c) Conclusiones preliminares del Primer Tramo

La mayoría de los autores, tanto en Inglaterra como en Argentina, argumentan que una de las principales razones que justifican las respectivas etapas pre-judiciales en Derecho Administrativo, es la posibilidad de alcanzar una conciliación previa entre las partes, lo cual generalmente conduce a un ahorro de tiempo y de recursos, no sólo para ellas, sino también incluso para el Poder Judicial.

Sin embargo, el análisis comparado muestra que el éxito de un sistema pre-judicial en Derecho Público depende de la flexibilidad y la simplicidad de sus procedimientos, y de los incentivos que tengan ambas partes para sentarse a negociar seriamente con el objetivo de llegar a un acuerdo. A pesar de algunas observaciones menores, se ha visto cómo la “Autopista Inglesa” aporta un buen y equilibrado balance entre la exigencia de negociaciones pre-judiciales, por un lado, y la garantía de rápido acceso a los tribunales, por el otro; lo cual ha sido bastante efectivo en la práctica, a los fines de promover las conciliaciones previas⁹². En el polo opuesto, se observó que la primera fase de la “Senda Argentina” se parece más a una carrera de obstáculos previa a la instancia judicial, que a una verdadera y sincera oportunidad para que las partes lleguen a un acuerdo. De hecho, y sin perjuicio de la falta de estudios empíricos sobre la materia, la mayoría de los doctrinarios y operadores jurídicos están de acuerdo en que la generalidad de los reclamos y recursos administrativos en el sistema federal son denegados⁹³. Si bien podría argumentarse que esta alta tasa de denegación se debe a que los reclamantes casi nunca tienen razón, la realidad no parece indicar que este sea el verdadero motivo. Además, no parece ser mera coincidencia que el *decr.-ley* 19.549 explícitamente establezca que cuando las autoridades públicas no contestan, el recurso o reclamo debe considerarse denegado⁹⁴. La regla se convierte, entonces, en la judicialización

⁹⁰ C. BALBÍN, *Curso de Derecho Administrativo. Tomo II*, op. cit., p. 762; A. BIANCHI, “¿Tiene fundamentos constitucionales el agotamiento de la instancia administrativa?”, op. cit.

⁹¹ A. GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 4: El procedimiento administrativo*, op. cit., p. X-16.

⁹² V. BONDY y M. SUNKIN, “Settlement in judicial review proceedings”, op. cit., p. 244; V. BONDY y M. SUNKIN, “Accessing judicial review”, op. cit., p. 656.

⁹³ A. GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 2*, op. cit., capítulo X; J. C. CASSAGNE, “Subsistencia de la regla del agotamiento de la vía administrativa”, op. cit.

⁹⁴ *Decr.-ley* 19.459, art. 31; Reglamento de Procedimientos Administrativos, art. 90.

de los conflictos de Derecho Administrativo –lo cual es, paradójicamente, lo que supuestamente este sistema intenta reducir o evitar–.

En conclusión, mientras el primer tramo de la “Autopista Inglesa” aparece como un modelo adecuado y efectivo para promover conciliaciones pre-judiciales en el ámbito del Derecho Administrativo, su contraparte argentina plantea serios obstáculos para el acceso a la instancia judicial, sin siquiera proveer un espacio adecuado para los acuerdos extra-judiciales.

III. SEGUNDA ETAPA: GOLPEANDO LAS PUERTAS DE LOS JUECES

La exigencia de que los litigantes obtengan el permiso previo de los tribunales para acceder a la instancia judicial de control de la actividad administrativa –llamado *leave* o *permission* en el sistema inglés, y bautizado como “habilitación de la instancia” en el sistema argentino– ha sido una de las características históricas más importantes de los sistemas de filtro, tanto en Inglaterra⁹⁵ como en Argentina⁹⁶. Sin embargo, las respectivas etapas del procedimiento de permiso presentan importantes diferencias en estos dos regímenes, lo cual quizá se explica por sus diferentes objetivos y motivaciones.

En el derecho inglés, se ha dicho que la etapa del permiso puede servir, alternativamente, para tres objetivos distintos: *a*) para proteger a la Administración Pública de litigios indebidos⁹⁷; *b*) para proteger a los tribunales de la cantidad creciente de casos sobre conflictos de Derecho Público;⁹⁸ y *c*) para beneficiar a los demandantes, permitiéndoles que obtengan “en forma expeditiva y barata [...] el punto de vista de un juez de la *High Court* sobre el fondo del asunto de su solicitud”⁹⁹. Como indican SUNKIN y Le SUEUR¹⁰⁰, la protección del Gobierno y del Poder Judicial son las principales razones que se dan para justificar la exigencia del permiso, lo cual ha sido incluso reconocido en varios casos por los propios jueces¹⁰¹.

⁹⁵ LORD WOOLF, J. JOWELL y A. LE SUEUR, *De Smith's Judicial Review*, op. cit., p. 838. P. CRAIG, *Administrative Law*, Sweet & Maxwell, Londres, 2008, p. 896.

⁹⁶ J. COMADIRA, *Procedimientos Administrativos. Tomo I*, op. cit., p. 408.

⁹⁷ P. CRAIG, *Administrative Law*, op. cit., p. 896; A. LE SUEUR y M. SUNKIN, “Applications for Judicial Review: the Requirement of Leave”, *Public Law* 102 (1992).

⁹⁸ LORD WOOLF, J. JOWELL y A. LE SUEUR, *De Smith's Judicial Review*, op. cit., p. 838.

⁹⁹ *Ibid*; LORD WOOLF, *Protecting the Public – A New Challenge*, Stevens, Londres, 1990, p. 21.

¹⁰⁰ A. LE SUEUR y M. SUNKIN, “Applications for Judicial Review: the Requirement of Leave”, op. cit., p. 104.

¹⁰¹ Ver por ejemplo, los casos “I.R.C. v National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd.” [1982] A.C. 617, p. 643; y “R. v Panel on Takeovers and Mergers, ex p. Guinness plc.”, [1990] Q.B. 146.

En relación con el primero de estos justificativos, CRAIG explica que no es la protección del Gobierno frente a litigantes temerarios lo que podría justificar la fase del permiso –ya que este tipo de litigantes parece ser más un problema hipotético que real, el cual, en cualquier caso, podría ser fácilmente solucionado mediante disposiciones más adecuadas y estrictas en relación con las costas del juicio—¹⁰² sino la protección en sentido amplio, es decir, la protección contra litigios indebidos que podrían afectar el despacho normal de los asuntos públicos¹⁰³. No obstante, argumentar que la función de los jueces en la etapa del permiso tiene su fundamento en la “protección del Gobierno” –que es una de las partes involucradas–, podría constituir una peligrosa asimilación del rol de los jueces con los intereses del demandado. Evidentemente, esta situación podría crear la sospecha –o pondría seriamente en duda– la absoluta integridad de la independencia de la que debe gozar el Poder Judicial¹⁰⁴. Por otro lado, la ‘función administrativa de los jueces’ en lo que se refiere al manejo de los casos que pueden o no acceder a la etapa formal de control judicial de la actividad administrativa, también presenta un importante problema teórico¹⁰⁵. Así, aun cuando la exigencia del permiso pueda servir en la práctica como “un mecanismo para el más eficiente manejo del siempre creciente número de casos de revisión judicial de la actividad administrativa”¹⁰⁶, algunos autores argumentan, en forma bastante convincente, que el éxito o el fracaso de las solicitudes de acceso a la instancia judicial de control no debería depender del manejo que hagan los tribunales de sus –de por sí limitados– recursos¹⁰⁷. En palabras de SUNKIN y LE SUEUR, “hay algo profundamente ambiguo en darle al Poder Judicial poderes de Administración para distribuir recursos judiciales escasos, en un contexto donde se les requiere a los tribunales justamente que supervisen las decisiones ‘administrativas’ del gobierno”¹⁰⁸. En cualquier caso, se podría argumentar que ya sea que sirva para proteger al gobierno, o para beneficiar a los demandantes, la justificación básica y más

¹⁰² P. CRAIG, *Administrative Law*, op. cit., p. 896.

¹⁰³ *Ibid.* Ver también C. HARLOW y R. RAWLINGS, op. cit., p. 687; LORD WOOLF, “Public Law-Private Law: Why the Divide? A Personal View”, *Public Law* 220 (1986), p. 230; LORD WOOLF, *Protecting the Public – A New Challenge*, op. cit.

¹⁰⁴ A. LE SUEUR y M. SUNKIN, “Applications for Judicial Review: the Requirement of Leave”, op. cit., p. 127.

¹⁰⁵ J. RESNIK, “Managerial Judges”, 96 *Harvard Law Review* 374 (1982).

¹⁰⁶ LORD WOOLF, J. JOWELL y A. LE SUEUR, *De Smith’s Judicial Review*, op. cit., p. 839; C. HARLOW y R. RAWLINGS, op. cit., p. 687.

¹⁰⁷ A. LE SUEUR y M. SUNKIN, “Applications for Judicial Review: the Requirement of Leave”, op. cit., p. 126; K. SCHIEMANN, “Locus Standi”, *Public Law* 342 (1990).

¹⁰⁸ A. LE SUEUR y M. SUNKIN, “Applications for Judicial Review: the Requirement of Leave”, op. cit., p. 126.

general del requisito del permiso en la “Autopista Inglesa” es que contribuye a evitar litigios indebidos. Aunque este propósito no esté claramente articulado, sino que constituye una finalidad totalmente abierta, abstracta e indeterminada, sólo una justificación tan amplia como esta parecería poder encajar con el criterio tan flexible que se usa en esta etapa de permiso. La historia y el funcionamiento actual del requisito del permiso revelan, según SUNKIN y LE SUEUR, que este proceso es el resultado de transacciones y pragmatismo, más que de una fina construcción teórica¹⁰⁹.

En el derecho argentino, la etapa del permiso es conocida entre los administrativistas como habilitación de la instancia. Esta consiste, básicamente, en la verificación judicial de que los reclamantes hayan cumplido con los dos requisitos centrales de acceso a la instancia judicial: *a)* el agotamiento de la vía administrativa; y *b)* la presentación de la demanda dentro del plazo de caducidad.¹¹⁰ Como ya se ha explicado en el punto anterior, no existe una razón clara para mantener estos requisitos; aunque la necesidad de filtrar “casos no meritorios” y la intención de promover y facilitar la conciliación entre las partes, son los argumentos que generalmente se esbozan para justificarlos.

En rigor de verdad, el acceso a la instancia judicial en el sistema argentino no depende de una *decisión* de los jueces de otorgar o rechazar el permiso —en el sentido fuerte de este término—, sino del cumplimiento de los dos requisitos antes mencionados. Así, a diferencia de lo que ocurre en el sistema inglés, la etapa de habilitación de la instancia en la “Senda Argentina” no parece dejar demasiado espacio para la discreción judicial, ya que está estructurada alrededor del cumplimiento de dos requisitos que son, en principio, muy claros, simples y pasibles de comprobación objetiva: *a)* el previo agotamiento de la vía administrativa; y *b)* el cumplimiento de un plazo de caducidad prefijado e inamovible. Más aún, la verosimilitud de la demanda no es ni siquiera considerada en forma potencial en esta instancia¹¹¹, lo cual podría explicar su falta de idoneidad en términos de filtro.

En definitiva, la única justificación de la fase de permiso en el sistema argentino es, de acuerdo al art. 31 del decr.-ley 19.549, la de verificar que los requisitos para el acceso a la instancia judicial se encuentren cumplidos. No obstante, y sin perjuicio de la —supuestamente— limitada función que tienen los jueces en la etapa de permiso, la doctrina mayoritaria considera a la intervención judicial en este tramo de la “Senda Argentina” de importancia

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 103.

¹¹⁰ Decr.-ley 19.459, art. 31; CSJN, “Serra”, Fallos 316:2454; CSJN, “Gorordo Allaria de Kralj c. Ministerio de Cultura y Educación”, Fallos 322:73.

¹¹¹ G. MUÑOZ, “El enigma de la habilitación de la instancia”, en G. MUÑOZ y C. GRECCO, *Fragmentos y testimonios de Derecho Administrativo*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1999, p. 573.

crítica –en particular, aquellos que bregan por una liberalización del acceso a la instancia judicial¹¹². En consecuencia, el debate jurídico está lejos de haberse cerrado, y hay fuertes discusiones y controversias sobre el alcance de la intervención judicial en esta instancia.

A continuación, analizaré críticamente el tramo que está en el corazón tanto del “Autopista Inglesa” como de la “Senda Argentina”: la etapa del permiso. En primer lugar, en lo que hace al sistema inglés, el análisis estará focalizado en los criterios utilizados por los jueces para conceder o rechazar el permiso y, en particular, en los debates que existen en relación al significado y los alcances concretos del “test de verosimilitud”¹¹³. En segundo lugar, el estudio de la habilitación de la instancia en el derecho argentino incluirá un nuevo análisis de las supuestas justificaciones del requisito de agotar la vía administrativa, una discusión sobre las interpretaciones alternativas que favorecen la flexibilización de este requisito, y una revisión de las complicadas reglas que existen en materia de plazos. Por último, argumentaré que, aunque ambos sistemas presentan importantes fallas, el estudio comparado muestra que la etapa del permiso en la “Autopista Inglesa” resulta más eficiente como un *sistema de filtro* que su contraparte argentina, ya que, a diferencia de este, no trata del mismo modo a todas las demandas de acceso a la instancia judicial, sino que está designada para *filtrar* solamente aquellos reclamos que carecen de suficiente seriedad o verosimilitud.

a) La lotería en la “Autopista Inglesa”

El segundo tramo de la “Autopista Inglesa” está previsto en la Parte 54 del CPC, que establece que “se requiere el permiso de la corte para la procedencia

¹¹² A. GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 2*, op. cit., capítulos XIII y XIV; H. MAIRAL, *Control judicial de la Administración Pública. Tomo I*, op. cit., p. 107; C. BALBÍN, *Curso de Derecho Administrativo. Tomo II*, op. cit., p. 752; G. TAWIL, *Administración y Justicia. Alcance del control judicial de la actividad administrativa. Tomo II*, op. cit., capítulo X; M. REJTMAN FARAH, “Un importante giro jurisprudencial en la revisión de oficio de la llamada habilitación de instancia”, *La Ley* 1999-E, 185; J. C. CASSAGNE, “Subsistencia de la regla del agotamiento de la vía administrativa”, op. cit.

¹¹³ En este trabajo he traducido el “arguability test” del derecho inglés como “test de verosimilitud”. Se trata, como explicaré más adelante, de un *test* para evaluar en forma preliminar el derecho del reclamante y las posibilidades de éxito de su reclamo, analizando si tiene potencial en términos de argumentación jurídica. Es decir, un análisis preliminar de la “verosimilitud del derecho” del reclamante. En consecuencia, en la explicación de este instituto del derecho inglés, utilizo en forma indistinta los conceptos “argumentable” y “verosímil”. Y dada la inexistencia en castellano de una traducción literal del vocablo “arguability”, he decidido emplear en su lugar el concepto jurídico de “verosimilitud”, a los fines de una mejor comprensión.

de un reclamo de revisión judicial”¹¹⁴. Desde las “Reformas de Bowman del año 2000”, la etapa del permiso se ha vuelto mucho más un procedimiento *inter partes*, donde ya no sólo la parte demandante tiene un rol activo, sino que pueden participar todos los sujetos involucrados. Así, cualquier sujeto –además del Gobierno– que haya sido notificado con el formulario de reclamos, que desee ser parte en el proceso de revisión judicial, tiene la posibilidad de acusar recibo de dicha notificación ante la Corte, y de explicar brevemente su oposición al reclamo¹¹⁵. De acuerdo con el estudio empírico de BONDY y SUNKIN, esta importante modificación en la etapa de permiso tuvo como consecuencia, por un lado, reducir el porcentaje de permisos concedidos –toda vez que los jueces tienen ahora más información, aportada por los demandados, sobre los posibles argumentos para rechazarlos–, y por el otro, de incrementar el porcentaje de conciliaciones pre-judiciales –ya que, como los demandados prestan seria atención al núcleo del reclamo con mayor antelación, muchos de ellos se dan cuenta de las ventajas de conciliar, antes de que los jueces tomen la decisión sobre el permiso¹¹⁶.

Aunque los jueces pueden ordenar una audiencia en esta etapa a los fines de escuchar a las partes, en la mayoría de los casos la solicitud es considerada en base al expediente escrito¹¹⁷. Pero cuando la solicitud de permiso es rechazada, el demandante puede solicitar la reconsideración de dicha decisión en una audiencia oral¹¹⁸. En cualquier caso, tanto si el permiso es concedido o rechazado, el CPC requiere que la decisión esté debidamente fundada¹¹⁹. Aquí cabe hacer una aclaración: no obstante la importancia que reviste la etapa de permiso, “nunca ha existido una explicitación legislativa, judicial o académica, concreta y completa, de los criterios sobre los cuales las solicitudes de permiso son concedidas o rechazadas por los jueces”¹²⁰. De hecho, aunque el CPC establece expresamente dos bases o criterios para el rechazo del permiso –a saber, el retardo injustificado, y falta de legitimación suficiente–¹²¹, estos supuestos representan una muy pequeña proporción de la gran

¹¹⁴ CPR, Rule § 54.4.

¹¹⁵ Ver CPR, Rule § 54.8.

¹¹⁶ V. BONDY y M. SUNKIN, “Accessing judicial review”, op. cit., p. 656.

¹¹⁷ M. SUPPERSTONE, J. GOUDIE y J. WALKER, *Judicial Review*, LexisNexis, Londres, 2010, p. 669; M. FORDHAM, *Judicial Review Handbook*, Hart Publishing, Oxford, 2008, ps. 209-211; C. SHELDON, “The application for permission”, *Constitutional and Administrative Law Bar Association* (2010).

¹¹⁸ CPR, Rule § 54.12 (3).

¹¹⁹ CPR, Rule § 54.12 (2).

¹²⁰ A. LE SUEUR y M. SUNKIN, “Applications for Judicial Review: the Requirement of Leave”, op. cit., p. 119.

¹²¹ CPR, Rule § 54.5.

variedad de criterios utilizados por los jueces en la etapa del permiso¹²². Dichos criterios incluyen, entre otros, la insuficiente verosimilitud del derecho¹²³, la falta de agotamiento de remedios alternativos¹²⁴, la ausencia de una controversia jurídica de Derecho Público¹²⁵, el carácter prematuro de la solicitud¹²⁶, la temeridad o frivolidad de la demanda¹²⁷, e incluso la existencia de cuestiones políticas¹²⁸.

El motivo más común por el cual las solicitudes de permiso son rechazadas es la falta de suficiente “verosimilitud del reclamo”¹²⁹, concepto este que es notablemente abstracto y escurridizo, aunque resulta de utilidad para asegurar la innata flexibilidad del sistema¹³⁰. El punto crucial del “test de verosimilitud” que se aplica en esta etapa de permiso fue considerado en el frecuentemente citado caso “Doorga”, donde Lord Donaldson M.R. distinguió entre: *a*) casos donde existen, *prima facie*, razones para conceder el control judicial; *b*) casos en los cuales la solicitud de control judicial es totalmente inarguente, es decir, inverosímil; y *c*) una categoría intermedia de casos, que requieren más información a los fines de tomar una decisión razonada y motivada¹³¹. Sin embargo, la categorización de Lord Donaldson no aporta mucha luz sobre el problema concreto de qué significa y cuáles son los alcances del ‘test de verosimilitud’, lo cual ha llevado a dos interpretaciones diametralmente

¹²² A. LE SUEUR y M. SUNKIN, “Applications for Judicial Review: the Requirement of Leave”, *op. cit.*, p. 119.

¹²³ Ver por ejemplo los casos “R. v. Panel on Takeovers and Mergers ex p. Guinness Plc”, [1990] 1 Q.B. 146, 177-178; “R. v Home Secretary, ex p. Doorga” [1990] A.C. 617; y “Sharma v Brown-Antoine” [2006] UKPC 57, [2007] 1 W.L.R. 780.

¹²⁴ Ver por ejemplo los casos “R. v. Inland Revenue Commissioners ex p. Preston” [1985] A.C. 835, 852, 862; “R. (Balbo) v Secretary of State for the Home Department” [2001] EWHC Admin 195, [2001] 1 WLR 1556; y “R. (Sivasubramaniam) v Wandsworth County Court” [2002] EWCA Civ 1738.

¹²⁵ Ver por ejemplo los casos “R. v. British Pharmaceutical Industry Code of Conduct Committee” [1991] C.O.D. 228; y “R. v. Secretary of State for the Home Department, ex p. Attard” [1990] C.O.D. 70.

¹²⁶ Ver por ejemplo los casos “R. (A) v. East Sussex CC (No. 2)”, [2003] EWHC 167; y “R. (Paul Rackham Ltd.) v Swaffham Magistrates Court” [2004] EWHC 1417.

¹²⁷ Ver por ejemplo el caso “R. v. Secretary of State for Trade and Industry ex p. Eastaway” [2000] 1 WLR 2222.

¹²⁸ Ver por ejemplo los casos “R. v. Hillingdon LBC. ex p. Puhlhofer”, [1986] A.C. 484; “R. v. Secretary of State for the Home Department, ex p. Swati”, [1986] 1 All E.R. 717; y “R. v Harrow Council, ex p. D.” [1990] Fam. 133.

¹²⁹ A. LE SUEUR y M. SUNKIN, “Applications for Judicial Review: the Requirement of Leave”, *op. cit.*, p. 119.

¹³⁰ C. HARLOW y R. RAWLINGS, *op. cit.*, p. 689.

¹³¹ “R. v. Home Secretary, ex p. Doorga” [1990] A.C. 617.

opuestas¹³². Por un lado, se ha argumentado que el rechazo del permiso debería ser una excepción, sólo aplicable cuando el caso es “totalmente inverosímil”, esto es, cuando no parece posible argumentar seriamente el caso, y no existe una prospectiva *real* de éxito. Por el otro, se ha dicho que el permiso debería ser rechazado cuando el juez considera que el caso no es “razonablemente verosímil”, esto es, cuando no hay una *razonable* prospectiva de éxito. Así, dependiendo de cuál de estas dos interpretaciones se adopte, los casos serán rechazados: *a*) cuando sean “totalmente inverosímiles”; o *b*) cuando no sean “suficientemente verosímiles”. A favor de la primera interpretación, algunos autores han señalado que el “test de verosimilitud” debería ser similar al que regula las decisiones sumarias en las acciones ordinarias¹³³. Más aún, el estándar de “prospectiva de éxito real” solía ser el criterio utilizado por los jueces para controlar la verosimilitud –célebremente ilustrado en una sentencia de Lord Diplock–¹³⁴ antes del pronunciado cambio iniciado por Lord Donaldson en los casos “Puhlhofer”¹³⁵ y “Swati”¹³⁶. Esta visión más abierta y liberal del acceso a la instancia judicial, también encuentra sustento en el *Bowman Report*, que recomendó establecer explícitamente los criterios para decidir las solicitudes de permiso, incluyendo una presunción a favor de su concesión en casos de duda¹³⁷. Sin embargo, ni el Parlamento implementó estas recomendaciones en las reformas del año 2000, ni los jueces diseñaron ninguna regla de aplicación general, que estructurara y delimitara su discreción en la etapa del permiso¹³⁸. Así, la segunda interpretación del “test de verosimilitud” ha sido la preferida y más utilizada por los tribunales. En las postrimerías de los casos “Puhlhofer” y “Swati”, los jueces han confirmado la mutación del estándar suave aplicado por Lord Diplock –que suponía una distinción clara en casos “insalvables” y los “potencialmente argumentables, o verosímiles”–¹³⁹ hacia el más riguroso

¹³² P. CRAIG, *Administrative Law*, op. cit., p. 897.

¹³³ CPR, Rule § 24.2. Ver LORD WOOLF, J. JOWELL y A. LE SUEUR, *De Smith's Judicial Review*, op. cit., p. 840. Ver también el Informe del Comité “Justice-All Souls Review” sobre Derecho Administrativo en el Reino Unido: P. NEIL (PRESIDENTE), *Administrative Justice: Some Necessary Reforms (Report of the Committee of the JUSTICE-All Souls Review of Administrative Law in the United Kingdom)*, op. cit., ps. 152-153, en cuanto recomienda la eliminación del requisito del permiso.

¹³⁴ “Inland Revenue Commissioners v National Federation of Self-Employed and Small Businesses” [1982] A.C. 617.

¹³⁵ “R. v Hillingdon LBC. ex p. Puhlhofer” [1986] A.C. 484.

¹³⁶ “R. v Secretary of State for the Home Department, ex p. Swati” [1986] 1 All E.R. 717.

¹³⁷ J. BOWMAN, *Review of the Crown Office List*, op. cit., p. 64, para. 13.

¹³⁸ C. HARLOW y R. RAWLINGS, op. cit., p. 709.

¹³⁹ V. BONDY y M. SUNKIN, “Accessing judicial review”, op. cit., p. 654.

test propuesto por Lord Donaldson, que requiere una distinción mucho más fina entre “reclamos razonablemente verosímiles” por un lado, y “reclamos insuficientemente argumentables”, por el otro¹⁴⁰. En mi opinión, esta postura no sólo eleva la valla prevista para obtener el permiso judicial, sino que también constituye un estándar mucho más abstracto, maleable y flexible, que aumenta –quizá innecesariamente– el margen de discrecionalidad de las decisiones judiciales¹⁴¹. No obstante, esta situación no parece preocupar a los jueces del Máximo Tribunal del Reino Unido, quienes en el reciente caso “Sharma v. Brown-Antoine han reconocido que “...la verosimilitud no puede ser juzgada sin referencia a la naturaleza y la gravedad del tema que se va a argumentar. Es un test que es flexible en su aplicación [...] No es suficiente que el caso sea potencialmente argumentable...”¹⁴². Como señalan HARLOW y RAWLINGS¹⁴³, hay un tufillo a *lotería judicial* en este “test de verosimilitud”; prejuicio que parece verse confirmado por los estudios empíricos más recientes¹⁴⁴.

El segundo criterio más utilizado por los jueces para rechazar la solicitud de permiso para acceder a la instancia de control judicial es el agotamiento de remedios alternativos¹⁴⁵. De acuerdo al Protocolo “se puede recurrir a la revisión judicial cuando no existan recursos administrativos o cuando todas las vías recursivas hayan sido agotadas”¹⁴⁶. Así, además de las recomendaciones de usar mecanismos de conciliación previa, el Protocolo establece un requisito de agotar los recursos o remedios alternativos que existan para el tipo de conflicto de que se trate, en particular cuando la legislación prevea expresamente el derecho a un recurso. En el mismo sentido, la jurisprudencia es uniforme en señalar que, salvo circunstancias excepcionales, los jueces no procederán con el control judicial de la actividad administrativa, en los supuestos en que aún existan otros remedios alternativos disponibles a los que no se haya

¹⁴⁰ “R. v Legal Aid Board Ex p. Hughes” [1992] 24 H.L.R. 698. Ver también los casos “R. v Social Security Commissioner ex p. Pattni” [1993] 5 Admin LR 219 at 223G; “R (Federation of Technological Industries) v. Commissioners of Customs and Excise” [2004] EWCA 254 (Admin); “Sharma v Brown-Antoine” [2006] UKPC 57, [2007] 1 W.L.R. 780; y “R. (Johnson) v Professional Conduct Committee of the Nursing and Midwifery Council” [2008] EWHC 885 (Admin).

¹⁴¹ C. HARLOW y R. RAWLINGS, op. cit., p. 709.

¹⁴² “Sharma v Brown-Antoine” [2006] UKPC 57, [2007] 1 W.L.R. 780.

¹⁴³ C. HARLOW y R. RAWLINGS, op. cit., p. 709.

¹⁴⁴ Ver V. BONDY y M. SUNKIN, “The Dynamics of Judicial Review Litigation: The resolution of public law challenges before final hearing”, *The Public Law Project* (2009), p. 56.

¹⁴⁵ *Ibíd.*, p. 58; A. LE SUEUR y M. SUNKIN, “Applications for Judicial Review: the Requirement of Leave”, op. cit., p. 127.

¹⁴⁶ Pre-action Protocol for Judicial Review, para. 2.

recurrido¹⁴⁷. En este punto, el lector seguramente se estará preguntando cuál es –si es que existe– la diferencia entre esta exigencia de agotar los remedios alternativos en el Derecho inglés, y el requisito de agotamiento de la vía administrativa del Derecho argentino. En mi opinión, existen dos grandes diferencias, que hacen imposible asimilar ambos institutos, a pesar de su igual denominación. La primera, es que a diferencia de la legislación argentina, no existe en el Derecho inglés ninguna norma general, que prevea un sistema recursivo aplicable a todos los procedimientos. En todo caso, existen regulaciones específicas, que establecen recursos particulares para casos concretos, es decir, que son creadas únicamente para la revisión y toma de decisiones sobre ciertas cuestiones¹⁴⁸. Y la segunda diferencia radica en la aplicación que se hace de este criterio a un lado y otro del océano. Así, mientras los tribunales ingleses han sido mucho más proclives a reconocer excepciones a esta regla del agotamiento de los remedios alternativos, y suelen conceder permiso para proceder a la instancia judicial aún en casos en que este requisito no se hubo cumplido, los tribunales argentinos hacen una aplicación rígida de los requisitos y de los plazos que lo rigen, siendo prácticamente impermeables a posibles excepciones. A título ilustrativo, se pueden indicar casos en Inglaterra en los que se ha concedido acceso a la revisión judicial cuando la existencia del recurso era dudosa o no estaba clara¹⁴⁹; cuando el remedio alternativo era inapropiado o ineficaz¹⁵⁰; o cuando el reclamo versaba principalmente sobre una cuestión de interpretación jurídica, cuya decisión correspondía a los jueces¹⁵¹, entre otros tantos ejemplos¹⁵². Si bien podría argumentarse que estas

¹⁴⁷ Ver por ejemplo los casos “R. v Inland Revenue Commissioners ex p. Preston” [1985] A.C. 835, 852, 862; “R. v. Panel on Takeovers and Mergers, ex p. Guinness plc.” [1990] Q.B. 146; “R (A) v Leeds Magistrates’ Court” [2004] EWHC 554 (Admin), entre muchos otros. Ver también M. FORDHAM, *Judicial Review Handbook*, op. cit.; C. LEWIS, “The Exhaustion of Alternative Remedies in Administrative Law”, *Cambridge Law Journal* 51-1 (1992), ps. 138-153; R. MOULES, “The exhaustion of alternative remedies: re-emphasising the courts’ discretion”, *Judicial Review* 350 (2005).

¹⁴⁸ P. CRAIG, *Administrative Law*, op. cit., p. 918.

¹⁴⁹ “R. v Hounslow Londres Borough Council ex p. Pizzey” [1977] 1 W.L.R. 58; “R. v Board of Visitors of Hull Prison ex p.. St. Germain” [1979] Q.B. 425; “R. v Inland Revenue Commissioners ex p. Preston” [1985] A.C. 835.

¹⁵⁰ “Leech v Deputy Governor of Parkhurst Prison” [1988] A.C. 533; “R. v Chief Constable of the Merseyside Police, ex p. Calveley” [1986] QB 424 CA; “R. v Lambeth Londres Borough Council, ex p.. Ogunmuyiwa” [1997] 29 HLR 950.

¹⁵¹ “R. v Paddington Valuation Officer, ex p.. Peachey Property Corporation Ltd.” [1966] 1 QB 380 CA; “R. v Hillingdon Londres Borough Council, ex p. Royco Homes Ltd.” [1974] QB 720 DC.

¹⁵² P. CRAIG, *Administrative Law*, op. cit., ps. 917-918; C. LEWIS, “The Exhaustion of Alternative Remedies in Administrative Law”, op. cit., ps. 138-153; R. MOULES, “The exhaustion of alternative remedies: re-emphasising the courts’ discretion”, op. cit.

diferencias son muy sutiles, también es cierto que generalmente “el diablo está en los detalles”, sobre todo en derecho. En este caso, yo diría que los dos grandes *detalles* apuntados más arriba, marcan una línea divisoria entre un sistema que, aunque con posibles errores, se toma en serio el respeto de la garantía de acceso a la justicia, y otro que lo limita seriamente, sin preocuparse por prever válvulas de escape que permitan superar casos difíciles¹⁵³. Por estos motivos, no puedo estar en completo acuerdo con LORD WOOLF, JOWELL y LE SUEUR, quienes en su edición del clásico libro *De Smith's Judicial Review*, argumentan que “en la mayoría de las situaciones no puede haber objeciones constitucionales o prácticas para que los jueces rechacen, en forma rutinaria, reclamos de permiso de acceso a la instancia de revisión judicial, cuando hay recursos administrativos ya previstos en la legislación”¹⁵⁴. En mi opinión, el requisito de agotar los remedios alternativos tiene que ser analizado caso por caso, y no “debería llevar inexorablemente a un rechazo del permiso”¹⁵⁵.

En tercer lugar, la solicitud de permiso puede también ser rechazada si no es presentada en tiempo y forma, y en cualquier caso dentro de los tres meses de la fecha en que tuvieron lugar los hechos que motivaron el reclamo original¹⁵⁶. La presentación de la demanda fuera de plazo es el tercer motivo más común para los rechazos de acceso a la instancia judicial. Sin embargo, es interesante destacar que, si bien a veces los jueces utilizan este criterio como la única base de su decisión, en general, no se le da un uso individual e independiente, sino que se lo suele combinar con alguno de los otros criterios¹⁵⁷. El criterio de la “prontitud” de la presentación trae aparejada una multiplicidad de cuestiones menores –en especial, complicadas discusiones sobre el cómputo de los plazos–¹⁵⁸, que no resultan de mayor interés a los fines del presente trabajo, y que no afectan sustancialmente el núcleo de lo visto hasta aquí. No obstante, sí es importante señalar que –a diferencia de lo que sucede en el derecho argentino– el plazo es tan flexible como cualquier otro de los

¹⁵³ W. WADE y C. FORSYTH, *Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 703; R. MOULES, “The exhaustion of alternative remedies: re-emphasising the courts’ discretion”, op. cit., p. 359.

¹⁵⁴ LORD WOOLF, J. JOWELL y A. LE SUEUR, *De Smith's Judicial Review*, op. cit., p. 829.

¹⁵⁵ En igual sentido, ver R. MOULES, “The exhaustion of alternative remedies: re-emphasising the courts’ discretion”, op. cit., p. 359.

¹⁵⁶ CPR, Rule § 54.5.

¹⁵⁷ A. LE SUEUR y M. SUNKIN, “Applications for Judicial Review: the Requirement of Leave”, op. cit., p. 121; V. BONDY y M. SUNKIN, “The Dynamics of Judicial Review Litigation: The resolution of public law challenges before final hearing”, op. cit., p. 53.

¹⁵⁸ M. BELOFF, “Time, Time, Time It’s On My Side, Yes It Is”, en C. FORSYTH y I. HARE (EDS.), *The Golden Metwand and the Crooked Cord, Essays on Public Law in Honour of Sir William Wade*, Oxford University Press, Oxford, 1998, ps. 267-295.

critérios aplicados en esta etapa a los fines de analizar la procedencia o el rechazo de la solicitud de acceso a la instancia judicial. De hecho, es posible encontrar tanto solicitudes exitosas que no fueron presentadas dentro de los tres meses¹⁵⁹, como solicitudes que fueron rechazadas sobre la base de retraso injustificado, aún cuando fueron presentadas dentro de los tres meses¹⁶⁰. Aún más, la presentación prematura de reclamos es una causal de rechazo tan común como el retraso¹⁶¹. Aunque se han formulado algunos cuestionamientos sobre si el requisito de la “prontitud” era lo suficientemente certero para garantizar la seguridad jurídica que requiere la Convención Europea sobre Derechos Humanos¹⁶², la Cámara de Apelaciones reafirmó en el caso “Hardy” que “el grado de prontitud requerida en las diferentes solicitudes de revisión judicial va a variar de caso a caso, dependiendo del tema involucrado y otras circunstancias”¹⁶³; y, siguiendo la decisión de la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso “Lam v. UK”¹⁶⁴, sostuvo que “la regla que exige la presentación pronta de las solicitudes de revisión judicial es [...] una medida proporcional tomada con propósitos legítimos”¹⁶⁵. Así, ni los tribunales europeos ni los jueces de Inglaterra, han encontrado obstáculo legal alguno para el uso de este criterio tan abierto y flexible como el de la prontitud, al momento de regular el acceso a la instancia de control judicial.

En mi opinión, los tres criterios analizados más arriba demuestran el alto grado de discrecionalidad que tienen los jueces para conceder o rechazar el permiso de acceder a la instancia de control judicial. Aunque algunos autores han advertido los riesgos de un *sistema de filtro* de discrecionalidad desregulada¹⁶⁶, yo diría que cierto grado de discrecionalidad judicial puede llegar a ser útil, y hasta necesario, a los fines de “separar la paja del trigo”. En otras palabras, entiendo razonable que los jueces gocen de cierto margen de maniobra para aplicar los criterios de filtro con mayor o menor flexibilidad, de acuerdo a la importancia y la seriedad del reclamo presentado. La flexibilidad

¹⁵⁹ “R. (Luton Borough Council and others) v. Secretary of State for Education” [2011] EWHC 217 (Admin), at para.117; “R. v. Stratfordon-Avon DC, ex p. Jackson” [1985] 1 W.L.R. 1319.

¹⁶⁰ “R. (Finn-Kelcey) v. Milton Keynes BC” [2008] EWCA Civ 1067; “R. v Secretary of State for Health ex p. Alcohol Recovery Project” [1993] C.O.D. 344.

¹⁶¹ M. BELOFF, “Time, Time, Time It’s On My Side, Yes It Is”, op. cit., ps. 267-295; A. LE SUEUR y M. SUNKIN, “Applications for Judicial Review: the Requirement of Leave”, op. cit., p. 123.

¹⁶² “R. (Burkett) v. Secretary of State for the Environment” [2002] UKHL 23.

¹⁶³ “Hardy v. Pembrokeshire CC” [2006] EWCA Civ 240.

¹⁶⁴ “Lam and others v. United Kingdom”, Aps. No.41671/98 (ECtHR, 5/7/2001)

¹⁶⁵ “Hardy v. Pembrokeshire CC” [2006] EWCA Civ 240.

¹⁶⁶ C. HARLOW y R. RAWLINGS, op. cit., p. 710.

no debería, no obstante, convertirse en arbitrariedad, o en discrecionalidad incontrolada. Por ello, tampoco considero apropiada la carencia de aunque sea algún mecanismo que estructure y confine la discreción judicial, así como la marcada inconsistencia de los jueces en la etapa de permiso, que se evidencia en la enorme divergencia existente entre la tasa de concesión de los jueces más conservadores (aproximadamente 25%) y la de los más liberales (más del 80%)¹⁶⁷. Un desafío central de la “Autopista Inglesa” es, entonces, en mi opinión, alcanzar el balance apropiado entre flexibilidad y consistencia, a los fines de superar la impresión de que obtener permiso es una suerte de lotería judicial¹⁶⁸.

b) La habilitación de instancia en la “Senda Argentina”

El sistema argentino establece dos requisitos básicos para el acceso a la instancia de control judicial de la actividad administrativa: a) el agotamiento de la vía administrativa, que fue explicado en detalle en el apartado anterior; y b) la presentación de la demanda dentro del plazo de caducidad de 90 días hábiles administrativos desde la fecha en que quedó agotada la vía administrativa¹⁶⁹.

Durante décadas, el punto más controvertido en este tramo de la “Senda Argentina” era si los jueces podían verificar de oficio que estos dos requisitos estuvieran cumplidos –y de esa forma se tuviera por habilitada la instancia judicial–, o si la evaluación de los jueces de esta situación dependía de que el demandado hubiera planteado como defensa procesal previa que el demandante había incumplido alguno de estos recaudos¹⁷⁰.

En una primera etapa, la Corte Suprema sostuvo esta última interpretación. En el caso “Caja Nacional de Ahorro y Seguro”¹⁷¹, el Máximo Tribunal opinó que la garantía de defensa en juicio exigía que los jueces se abstuvieran de incorporar al caso argumentos no vertidos por las partes en la *litis*. En sus palabras, “[s]i bien la determinación del alcance de las cuestiones comprendidas en la *litis* es materia privativa de los jueces de la causa, cabe hacer

¹⁶⁷ V. BONDY y M. SUNKIN, “Accessing judicial review”, op. cit., ps. 660-665.

¹⁶⁸ L. BRIDGES, G. MESZAROS y M. SUNKIN, *Judicial Review in Perspective*, Cavendish Publishing, Londres, 1995, p. 166; C. HARLOW y R. RAWLINGS, op. cit., p. 709.

¹⁶⁹ Decr.-ley 19.459, arts. 25 y 31.

¹⁷⁰ Para una revisión histórica de esta cuestión en el derecho argentino, ver: P. MÁNTARAS, “¿Corresponde verificar de oficio la habilitación de la instancia en el proceso contencioso-administrativo?”, *La Ley* 2000-C, 131 (2000).

¹⁷¹ CSJN, “Caja Nacional de Ahorro y Seguro c. N.C.R Argentina S.A.I.C.”, Fallos 310:2709.

excepción a dicho principio cuando lo decidido, con mengua de la defensa en juicio, significa un apartamiento de las pretensiones enunciadas al trabarse el diferendo, incorporando temas no introducidos por las partes –en el caso, la caducidad de la acción por haber transcurrido el plazo del art. 25, ley 19.549, postulada por la Cámara de Apelaciones–, sin que ello pueda cohonestarse con la invocación del *iura novit curia*". Asimismo, en los casos "Cohen"¹⁷² y "Construcciones Taddia"¹⁷³, el Máximo Tribunal ratificó esta perspectiva más favorable a los administrados, agregando además que el principio de división de poderes impedía que el Poder Judicial rechazara una solicitud de acceso a la instancia judicial para el control de la actividad administrativa si la autoridad pública demandada no había planteado ninguna defensa para oponerse. En particular, la Corte señaló en el caso "Cohen" que "[e]l pronunciamiento judicial que desconoce o acuerda derechos no debatidos en la causa es incompatible con las garantías de los arts. 17 y 18 de la Constitución nacional, pues el juzgador no puede convertirse en intérprete de la voluntad implícita de una de las partes sin alterar, de tal modo, el equilibrio procesal de los litigantes en desmedro de la parte contraria", y que "[n]o incumbe a los jueces, en ejercicio regular de su misión, substituirse a los poderes del Estado en atribuciones que le son propias, ya que la función más delicada del Poder Judicial es la de saberse mantener dentro de la órbita de su jurisdicción sin menoscabar las facultades de otros poderes o jurisdicciones".

Sin embargo, la Corte Suprema modificó su jurisprudencia en el caso "Gorordo" de 1999, en el que decidió que "[d]ada la condición de presupuesto procesal del plazo de caducidad establecido en el art. 25 de la ley 19.549, el juez de 1ª instancia está facultado para examinar de oficio su cumplimiento y rechazar en caso contrario *in limine* la pretensión, pues su falta no requiere la expresa denuncia del demandado"¹⁷⁴. De acuerdo a la doctrina establecida en este precedente, la facultad de los jueces de controlar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la habilitación de la instancia –aun cuando esto no estuviera previsto en forma explícita en ninguna norma– no afectaría el principio de contradicción, ni el derecho de defensa de los demandantes.

Finalmente, la controversia parece haber sido cerrada en el año 2000, con la modificación introducida por la ley 25.344 al decr.-ley 19.549, que actualmente establece en forma explícita en su art. 31 *in fine*, que "[l]os jueces no podrán dar curso a las demandas mencionadas en los arts. 23, 24 y 30 sin

¹⁷² CSJN, "Cohen, Rafael c. Instituto Nac. de Cinematografía", Fallos 313:228.

¹⁷³ CSJN, "Construcciones Taddia S.C.A. c. Nación Argentina", Fallos 315:2217.

¹⁷⁴ CSJN, "Gorordo Allaria de Kralj c. Ministerio de Cultura y Educación", Fallos 322:73. Ver también el Plenario de la CNFed. CA en "Romero, Gerardo c. Estado Mayor General del Ejército", La Ley, 1999-E, 192.

comprobar de oficio en forma previa el cumplimiento de los recaudos establecidos en esos artículos y los plazos previstos en el art. 25 y en el presente”. La vigencia de esta cláusula, además, ha sido confirmada por la Corte Suprema en el caso “Ramírez”, donde indicó que “[l]a reforma efectuada en el año 2000 a la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo, al establecer en el art. 31 de la ley 19.549, modificada por la ley 25.344, que los jueces no podrán dar curso a las demandas mencionadas en los arts. 23, 24 y 30 sin comprobar de oficio en forma previa el cumplimiento de los recaudos establecidos en esos artículos y los plazos previstos en el art. 25, vino a convalidar el criterio de la Corte Suprema favorable a la revisión de oficio de los recaudos de admisibilidad de la acción procesal administrativa”¹⁷⁵.

Sin perjuicio de que la mayoría de los administrativistas centró el debate académico en torno a la jurisprudencia contradictoria de la Corte Suprema en la materia¹⁷⁶, y en los problemas que trajo consigo la reforma del decr.-ley 19.549, creo que tales discusiones fueron en general demasiado teóricas, sin considerar si existían diferencias sustanciales, en la práctica, entre sostener un criterio u otro. Además, es posible argumentar que de todos modos, sea que los jueces tengan la facultad de revisar de oficio el cumplimiento de los recaudos de la ‘habilitación de la instancia’ o no, en la generalidad de los casos la autoridad pública demandada suele presentar esta defensa procesal. En consecuencia, no parece que la modificación introducida por la ley 25.344, luego del caso “Gorordo”, deba ser una cuestión de mayor preocupación para los litigantes. En mi opinión, el art. 31 del decr.-ley 19.549 presenta un problema diferente, mucho más serio que el anterior. No veo tan problemático que se establezca *cuándo* –o en qué condiciones o circunstancias– los jueces deben verificar el cumplimiento de los requisitos de acceso a la instancia judicial, pero sí que se predetermine, de forma totalmente rígida, *cómo* deben los jueces adoptar sus decisiones sobre la habilitación de la instancia. Así, las disposiciones del decr.-ley 19.549 que encasillan el rol de los jueces en la etapa de permiso a una mera comprobación “objetiva” o casi automática del cumplimiento de los requisitos de habilitación de la instancia, sin posibilidad

¹⁷⁵ CSJN, “Ramírez, Andrés Lionel c. Estado nacional -Secretaría Presidencia de la Nación”, Fallos 332:875.

¹⁷⁶ A favor de la nueva doctrina de la Corte en el caso *Gorordo*, ver J. COMADIRA, “El caso “Gorordo”: nueva jurisprudencia de la Corte Suprema en material de habilitación de la instancia y revisión judicial de la denuncia de ilegitimidad”, ED 181-960 (1999). Un análisis crítico de esta perspectiva puede verse, entre otros, en M. REJTMAN FARAH, “Un importante giro jurisprudencial en la revisión de oficio de la llamada habilitación de instancia”, op. cit.; y en G. BIDART CAMPOS, “Rechazar de oficio la habilitación de la instancia judicial produce indefensión”, ED 138-317 (1999).

de flexibilizarlos según el caso, parecen más compatibles con un “derecho *pro* estado” que con un “Estado de Derecho”. Teniendo en cuenta que la independencia del Poder Judicial respecto de los poderes políticos es uno de los principios fundamentales del estado de derecho¹⁷⁷, entiendo que el rol de los jueces no debería estar circunscripto y restringido por cláusulas legislativas súper rígidas, que le confieren privilegios innecesarios al Gobierno¹⁷⁸, sino que deberían gozar de cierto margen de discreción a la hora de decidir la concesión o el rechazo de las solicitudes de acceso a la instancia judicial para el control de la actividad administrativa¹⁷⁹. Sin dudas, una discreción absoluta y sin límites podría traer mayores problemas que soluciones. Sin embargo, entiendo que un cierto margen de discreción judicial –con pautas flexibles que la estructuren de alguna forma– es preferible a tener reglas totalmente rígidas como las establecidas en el decr.-ley 19.549, ya que el derecho “ha sido siempre, es y no puede dejar de ser, una Ciencia de problemas singulares”¹⁸⁰, y por lo tanto, no acepta soluciones universales para todos los casos.

El otro punto controversial del segundo tramo de la “Senda Argentina” se refiere al plazo de caducidad previsto para presentar la demanda judicial. Tal como fuera explicado más arriba, el art. 25 del decr.-ley 19.549 establece que la demanda judicial contra el Estado debe deducirse dentro del plazo perentorio de noventa días hábiles judiciales, a contar desde la notificación del “acto administrativo que causa estado”¹⁸¹. Resulta importante

¹⁷⁷ A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10ª ed., Macmillan, Londres, 1959; W. WADE y C. FORSYTH, *Administrative Law*, op. cit., ps. 21-22.

¹⁷⁸ *Ibíd.*

¹⁷⁹ Como contrapartida a esta postura ‘aperturista’ de la instancia judicial, entiendo que debería re-pensarse críticamente el alcance de las facultades judiciales en el ejercicio del control de la actividad administrativa (y legislativa), considerando en particular los cambios que se han operado en los últimos años en relación al control de constitucionalidad. Este punto será seguramente objeto de futuros trabajos.

¹⁸⁰ A. GORDILLO, *Introducción al derecho*, La Ley, Buenos Aires, 2007, capítulo II.

¹⁸¹ En cuanto a la forma de computar los plazos, el art. 25 establece que: “La acción contra el Estado o sus entes autárquicos deberá deducirse dentro del plazo perentorio de noventa (90) días hábiles judiciales, computados de la siguiente manera: a) Si se tratare de actos de alcance particular, desde su notificación al interesado; b) Si se tratare de actos de contenido general contra los que se hubiere formulado reclamo resuelto negativamente por resolución expresa, desde que se notifique al interesado la denegatoria; c) Si se tratare de actos de alcance general impugnables a través de actos individuales de aplicación, desde que se notifique al interesado el acto expreso que agote la instancia administrativa; d) Si se tratare de vías de hecho o de hechos administrativos, desde que ellos fueren conocidos por el afectado. Cuando en virtud de norma expresa la impugnación del acto administrativo deba hacerse por vía de recurso, el plazo para deducirlo será de treinta días desde la notificación de la resolución definitiva que agote las instancias administrativas”.

destacar, sin embargo, que este “plazo de caducidad” no es el único previsto por el *decr.-ley* 19.549. Tal como se explicó en el apartado anterior, a los fines de agotar la vía administrativa es necesario haber presentado el recurso jerárquico dentro del plazo de 15 días hábiles administrativos. Así, corresponde enfatizar que el sistema argentino prevé dos plazos fatales que son igualmente importantes, a saber, el plazo de 15 días hábiles administrativos para iniciar la “senda” –o el laberinto– que lleva al agotamiento de la vía administrativa –y del administrado–¹⁸²; y, luego, el plazo de 90 días hábiles judiciales para presentar la demanda judicial. Ambos plazos son perentorios, fatales, inflexibles, y no aceptan ningún tipo de prórroga o extensión.

La falta de flexibilidad de la legislación argentina, que ya he criticado varias veces en este trabajo, impide –en principio– que los jueces hagan una aplicación menos estricta de estas reglas en la etapa de la habilitación de la instancia. Por este motivo, muchos autores y operadores jurídicos más liberales han intentado esquivar o vencer esta rigidez en materia de plazos, a partir de ciertas interpretaciones ingeniosas de las cláusulas laberínticas del *decr.-ley* 19.549. A continuación, analizaré brevemente dos interpretaciones alternativas propuestas por la doctrina más liberal.

Una primera lectura alternativa del *decr.-ley* 19.549, intenta eludir el plazo perentorio de 15 días establecido para la presentación del recurso jerárquico que permite agotar la vía administrativa. A tales fines, como se explicó en el punto anterior, algunos autores han argumentado que el art. 1. e) §6 del *decr.-ley* 19.549 le impone a las autoridades administrativas la obligación de responder las denuncias de ilegitimidad –es decir, los recursos presentados en forma extemporánea– lo cual le permitiría a los administrativos cumplir con el recaudo del agotamiento de la vía administrativa incluso mediante la presentación de recursos luego del plazo de 15 días, obteniendo así el “acto administrativo que causa estado” que habilita la posterior impugnación judicial. Aunque esta interpretación parece ir en contra de la clara intención del legislador de discriminar entre recursos presentados dentro y fuera de plazo, y de la propia jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación¹⁸³, entiendo que esta perspectiva conduce a una interpretación integral más razonable de todo el sistema. En mi opinión, este plazo no sólo es excesivamente breve, demasiado inflexible y redundante en términos de finalidad –ya que existe otro plazo, el de caducidad para presentar la demanda judicial, que supuestamente persigue los mismos objetivos–, sino que fundamentalmente,

¹⁸² J. BARBARÁN, “El agotamiento del administrado”, *La Ley* 2005-E, 1120.

¹⁸³ CSJN, “Gorordo Allaria de Kralj c. Ministerio de Cultura y Educación”, Fallos 322:73.

resulta contradictorio con su principal objetivo, que es ni más ni menos, que promover y facilitar acuerdos extra-judiciales en el ámbito del Derecho Administrativo.

La segunda interpretación alternativa del *decr.-ley 19.549* busca esquivar el plazo de caducidad para presentar la demanda judicial. Tal como fuera explicado, la legislación argentina establece que la demanda judicial contra el Estado debe ser presentada dentro del plazo de 90 días hábiles judiciales desde la fecha de notificación del acto administrativo que causó estado, es decir, desde que se hubiere agotado la vía administrativa –ya sea que se hubiere transitado la vía recursiva, o la reclamativa–. A los fines de evitar la aplicación de este plazo, algunos operadores jurídicos han sugerido que cuando el plazo de 90 días ha expirado, los administrados podrían “revivir” el procedimiento administrativo a través de un nuevo reclamo administrativo previo¹⁸⁴. De acuerdo a esta lectura más liberal de la normativa, los administrados que luego de haber agotado la vía administrativa hubieren omitido presentar la demanda judicial dentro del plazo de caducidad de 90 días hábiles judiciales, podrían empezar todo el procedimiento nuevamente. Sin embargo, otros autores han señalado que la legislación argentina establece claramente dos remedios diferentes y separados, que no pueden ser utilizados en forma indistinta¹⁸⁵. Asimismo, se argumenta que los actos administrativos no pueden estar sujeto en forma indefinida a la amenaza de la impugnación, porque de lo contrario la seguridad jurídica se vería seriamente afectada¹⁸⁶. Esta última opinión, más conservadora, ha sido la adoptada por los tribunales argentinos, quienes han confirmado en varias oportunidades la constitucionalidad de la existencia de plazos breves de caducidad en el ámbito del Derecho Administrativo¹⁸⁷. En este sentido, la Corte Suprema sostuvo en el caso “Serra”¹⁸⁸, que “[I]a actuación

¹⁸⁴ J. LINARES, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Astrea, Buenos Aires, 1975, p. 418; H. MAIRAL, *Control judicial de la Administración Pública. Tomo I*, op. cit., ps. 401-403; J. C. CASSAGNE, “De nuevo sobre los plazos de caducidad para demandar judicialmente la nulidad de actos y reglamentos administrativos”, *SJA* 19/8/2009; A. GORDILLO, “El reclamo administrativo previo”, ED 89-785 (1980).

¹⁸⁵ T. HUTCHINSON, *Ley Nacional de Procedimientos administrativos - Ley 19.549 Comentada Anotada y Concordada con las normas provinciales. Tomo I*, op. cit., p. 278.

¹⁸⁶ M. DIEZ, *Derecho Procesal Administrativo*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1996, p. 40; G. MUÑOZ, “Naturaleza de los plazos establecidos por la ley 19.549 para la impugnación judicial de los actos administrativos”, 5 *RADA* (1973), p. 42.

¹⁸⁷ CSJN, S.A. “Cía. de Electricidad del Sud Argentino c. Municipalidad de Mercedes”, Fallos 209:526; CSJN, “S.A. Shell-Mex Argentina Ltda. c. Poder Ejecutivo de Mendoza”, Fallos 200:444; CNFed. CA, Sala III, “Fores, Francisco Fredolín c. Estado nacional”, La Ley 1980-B-440; CNFed. CA, Sala II, “Manrique, Washington c. Gobierno Nacional”, La Ley 1980-B-430.

¹⁸⁸ CSJN, “Serra”, Fallos 316:2454.

del Poder Judicial en situaciones en las que se produjo la caducidad de la acción procesal administrativa, viola el principio de la división de poderes y, por lógica consecuencia, se encuentra en colisión con el sistema que el legislador estructuró para el funcionamiento de las instituciones previstas en la Constitución nacional [...] [ya que] cuando se opera la caducidad de la instancia procesal administrativa, la cuestión queda incluida dentro de la zona de reserva de los otros poderes y sustraída al conocimiento del órgano jurisdiccional”. Según la peculiar interpretación constitucional efectuada por el Máximo Tribunal en este caso, “[n]uestro sistema se asienta sobre la base de una amplia revisión por parte del Poder Judicial de los actos emanados de la Administración Pública, aunque sometida a ciertas condiciones de procedencia de la acción –habilitación de la competencia judicial por el agotamiento de la instancia administrativa, integrada con el plazo de caducidad de la acción o recurso de que se trate– que pretenden asegurar que sea la misma Administración –también positivamente sometida al ordenamiento jurídico, como consecuencia del principio de legalidad administrativa– quien resuelva sus conflictos jurídicos, cumpliendo así con un aspecto necesario de su competencia constitucional de administrar conforme con el mismo ordenamiento, y que el cuestionamiento judicial de los actos administrativos no lleve –por la natural extensión de los plazos de prescripción– a la inseguridad de la efectiva ejecución de los cometidos administrativos”. Sinceramente, es difícil entender cómo esta interpretación constitucional de la Corte Suprema –que podría equipararse a una especie de *ouster clause*, que restringe en forma general la intervención del Poder Judicial en determinados casos– puede haber sido fundada en el principio de división de poderes¹⁸⁹, cuya aplicación adecuada debería haber llevado a la Corte a adoptar la decisión diametralmente opuesta, es decir, a afirmar que “todas las disputas que existan sobre la legalidad de los actos del gobierno deben ser decididas por jueces independientes del Poder Ejecutivo”¹⁹⁰.

En resumen, los puntos más controversiales del segundo tramo de la “Senda Argentina” se vinculan con la brevedad, por un lado, y con la rigidez y absoluta inflexibilidad, por el otro, del plazo de caducidad para presentar la demanda judicial. En relación a la brevedad del plazo, aun cuando el período de 90 días hábiles judiciales no parece ser un plazo desproporcionado o excesivamente corto, sí plantea de todas formas el interrogante de si realmente la supuesta necesidad de garantizar seguridad jurídica sobre la vigencia de los actos administrativos, amerita la abismal diferencia que existe en materia de

¹⁸⁹ J. C. CASSAGNE, “Subsistencia de la regla del agotamiento de la vía administrativa”, op. cit.

¹⁹⁰ W. WADE y C. FORSYTH, *Administrative Law*, op. cit., p. 21.

plazos entre el Derecho Público y el Derecho Privado¹⁹¹, En este sentido, tanto MAIRAL en Argentina como CRAIG en Inglaterra, han criticado fuertemente el establecimiento de plazos únicos de aplicación general en Derecho Público, argumentando que resultan innecesarios y que, en aquellas áreas donde se requiera por algún motivo particular un mayor grado de certeza, se podrían elaborar regulaciones específicas para asegurar que las impugnaciones se efectúen dentro de un plazo determinado¹⁹². Asimismo, también podría argumentarse que la brevedad de los plazos perjudica seriamente la posibilidad de lograr acuerdos extra-judiciales –lo cual contradice, paradójicamente, uno de los objetivos del sistema–, ya que empuja a los administrados a intentar llegar a la instancia judicial lo antes posible, sin darles suficiente tiempo para analizar e intentar una solución alternativa¹⁹³. Respecto a la rigidez de los plazos, la legislación argentina presenta el problema de no darle a los jueces la facultad de flexibilizarlos, a partir de una evaluación según las particularidades de cada caso. Más aún, el caso “Serra” parece indicar que la Corte Suprema considera que los tribunales argentinos no pueden flexibilizar los plazos, ya que su propia jurisdicción en estos casos se encontraría sujeta a que los demandantes cumplan en forma rigurosa todos los requisitos que “permiten la demandabilidad del Estado”. Aunque a primera vista la discusión sobre la flexibilidad o rigidez de los plazos de acceso a la instancia judicial para el control de la Administración pareciera ser una cuestión menor y superficial, lo expuesto más arriba permite ver con claridad que las diversas posturas que se adopten al respecto representarán concepciones opuestas del estado, y del derecho.

c) Conclusiones preliminares del Segundo Tramo

Las diferencias entre la regulación de la etapa de permiso en Inglaterra y la habilitación de la instancia en Argentina muestran que el equilibrio entre el interés de garantizar la tutela judicial efectiva y el control judicial de la actividad administrativa, y el objetivo de filtrar litigios innecesarios o irrelevantes, no puede lograrse con un sistema que le confiera mucha discreción a los jueces, pero tampoco con uno que establezca con demasiado grado de detalle cláusulas estrictas e inflexibles. Por un lado, en el sistema inglés, la falta de mecanismos que estructuren y limiten en alguna medida la discrecionalidad de los jueces corre el riesgo de convertir a la etapa de permiso en una especie de lotería, con importantes inconsistencias entre las decisiones de los distintos

¹⁹¹ P. CRAIG, *Administrative Law*, op. cit., p. 907.

¹⁹² P. CRAIG, *Administrative Law*, op. cit., p. 907; H. MAIRAL, *Control judicial de la Administración Pública. Tomo I*, op. cit., p. 380.

¹⁹³ P. CRAIG, *Administrative Law*, op. cit., p. 908.

jueces y una alta tasa de error en la fase inicial (escrita) del procedimiento¹⁹⁴. Por el otro lado, las reglas extremadamente rígidas y estrictas del sistema argentino en materia de plazos, plantean el serio problema de que parecen “atar las manos de los jueces”, lo cual podría poner en riesgo la independencia judicial que exige todo estado de derecho. Además, estos requisitos tan estrictos han demostrado no ser adecuados para obtener los fines que, aparentemente, persigue este sistema de filtro.

En síntesis, aun cuando ambos sistemas presentan importantes puntos débiles, creo que no sería justo ponerlos en un pie de igualdad. En mi opinión, el estudio comparado ha mostrado un fuerte contraste entre el sistema inglés, que prioriza el rol de los jueces en la regulación del acceso a la instancia judicial para el control de la actividad administrativa, y el argentino, que restringe y limita fuertemente la intervención judicial en casos de Derecho Administrativo, estableciendo reglas estrictas y extremadamente rígidas, que ni siquiera son adecuadas para obtener la finalidad perseguida. Mientras el primero parece estar guiado por el principio del “Estado de Derecho”, aun cuando haya que reconocer las dificultades que tiene delegar tanto poder en la discrecionalidad de los jueces; el segundo parece estar inspirado por el principio “Derecho *pro* Estado”, tolerando una fuerte limitación política a las facultades judiciales de controlar la actividad administrativa del Gobierno.

IV. CONCLUSIÓN

Luego de un largo viaje, es posible afirmar que tanto la “Autopista Inglesa” como la “Senda Argentina” son caminos que conducen a Roma, es decir, a la instancia judicial para el control de la Administración Pública. Sin embargo, como dice el refrán “lo importante no es llegar, sino el camino en sí”. Y en este sentido, la primera conclusión de este trabajo es que ninguna de estas dos rutas está demasiado bien señalizada. En otras palabras, tanto el sistema inglés como el argentino presentan serias fallas a la hora de establecer reglas claras a los litigantes. Mientras en Inglaterra se notan profundas inconsistencias en la aplicación judicial del “test de verosimilitud”, así como algunos problemas para medir las consecuencias de seguir la sugerencia de recurrir a métodos alternativos de solución de conflictos, previo a la presentación de la demanda judicial; en Argentina, puede verse que lo que en apariencia era un “sendero” hacia la instancia judicial terminó siendo un complicado “laberinto”, y que en

¹⁹⁴ Que se evidencia, según CRAIG, por los estudios empíricos que muestran que casi el 40% de las solicitudes de revisión del rechazo inicial del permiso fueron exitosas. *Ibid.*, p. 898.

la práctica, no es el plazo de 90 días hábiles judiciales el que verdaderamente importa, sino el muchísimo más exiguo plazo de 15 días hábiles administrativos para presentar el recurso jerárquico en sede administrativa.

El análisis comparado también confirmó que no es posible entender las principales diferencias y similitudes de estos dos sistemas estudiando en forma abstracta los principios basales de cada uno, ni los tecnicismos jurídicos de sus respectivas legislaciones, sino que resulta necesario indagar más profundamente en las verdaderas razones y objetivos políticos que subyacen detrás de cada régimen. En este sentido, el presente trabajo permitió extraer algunas interesantes conclusiones. Primero, que el mayor porcentaje de conciliaciones extra-judiciales que existe en Inglaterra en comparación con Argentina podría ser explicado, en gran medida, por el fuerte contraste que hay entre una regulación que realmente promueve métodos alternativos de solución de conflictos –generando incentivos, así como estableciendo procedimientos más simples y flexibles–, y otra que parece tener como objetivo obstaculizar el camino de los administrados hacia la instancia judicial del control de la actividad administrativa. Segundo, se ha llegado a la conclusión de que la mayor discrecionalidad de que gozan los jueces en la etapa de permiso en Inglaterra no es simplemente el resultado de las diferencias que existen entre el *common law* y el modelo continental en que está basado el sistema argentino. Así, el contraste entre el modelo inglés y el argentino parece ser consecuencia también de las diferencias que existen entre un sistema que acepta el rol de los jueces, en virtud del principio de división de poderes, para controlar la legalidad de la actividad administrativa, y otro que es esquivo a la existencia de controles independientes, y que, en consecuencia, restringe y limita las posibilidades de que haya desvíos en la ruta del “Derecho *pro* Estado”¹⁹⁵. Por último, y no menos importante, ha quedado en evidencia una peculiar similitud entre ambos sistemas de filtro: tanto el régimen inglés como el argentino sufren de un alto grado de imprecisión en la determinación de su finalidad, que debería ser la guía y el principio que moldeara cada uno de los respectivos sistemas de filtro. En Inglaterra, si bien el sistema está diseñado, en teoría, para “separar la paja del trigo”, en la práctica, las fuertes inconsistencias que existen en la etapa de permiso evidencian un problemático “tufillo a lotería judicial”¹⁹⁶ –que plantea, a su vez, serios interrogantes sobre la verdadera efectividad de este

¹⁹⁵ Probablemente dicha diferencia halle entre sus principales causas el distinto rol que cumplen los jueces en uno y otro sistema. Así, no debe perderse de vista que en Inglaterra no existe el control judicial de constitucionalidad tal como lo conocemos en Argentina y, por lo tanto, las potestades asignadas a los jueces son más ‘moderadas’ que las previstas en el sistema argentino.

¹⁹⁶ C. HARLOW y R. RAWLINGS, op. cit., p. 709.

modelo para lograr sus fines. Aún más problemático resulta el sistema argentino, que supuestamente pretende filtrar “casos indebidos o inmeritorios”, pero que establece como requisitos el cumplimiento de meras formalidades procesales, sin prever ningún mecanismo apropiado a los fines de *filtrar* demandas a partir de su contenido. A pesar del esfuerzo realizado para descubrir la finalidad última y verdadera de estos sistemas, el estudio comparado simplemente reveló que ambos regímenes están basados en la extremadamente oscura e imprecisa excusa de “evitar litigios innecesarios o indebidos”. Más aún, ninguna de las dos regulaciones parece constituir una medida necesaria para alcanzar este objetivo, el cual luce *prima facie* como algo bastante sencillo, que pareciera poder ser logrado, en ambas jurisdicciones, a través del ejercicio por parte de los jueces de sus facultades inherentes para prevenir y evitar abusos procesales¹⁹⁷. Por este motivo, no puedo sino concluir este trabajo planteando nuevamente el interrogante, de si los sistemas de filtro para el control judicial de la Administración son *realmente* necesarios. En mi opinión, la carga de la prueba debería recaer sobre sus defensores. Y hasta ahora, entiendo que no la han superado satisfactoriamente.

¹⁹⁷ D. OLIVER, “Public law procedure and remedies – do we need them?”, *Public Law* 91 (2002).

ESTUDIOS DE DERECHO PÚBLICO

Director

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA

Prólogo

ALBERTO ANTONIO SPOTA (h)

Autores

ÁBALOS - ACUÑA - ALONSO REGUEIRA - ALTERINI -
ÁLVAREZ TAGLIABUE - AMAYA - ASCÁRATE - BASTERRA -
BESTARD - BONAVERI - BUTELER - CALDERÓN - CANDA -
CARDACI MÉNDEZ - CARLÍN - CARNOTA - CASARINI -
CAYSSIALS - CHIACCHIERA CASTRO - DAMSKY - DANESI -
DIANA - DUBINSKI - FERRARA - FERRER ARROYO -
FREEDMAN - GALLEGOS FEDRIANI - GARCÍA RAJO -
GONZÁLEZ MORAS - GUSMAN - IVANEGA - KODELIA -
LAVIÉ PICO - LÓPEZ MENDOZA - MAQUEDA FOURCADE -
MARANIELLO - MÁRQUEZ - MARTÍNEZ - MIGLINO - MONTI -
MORENO - MUÑOZ - OLMOS SONNTAG - PALACIOS -
PÉREZ HUALDE - REJTMAN FARAH - RIQUERT - ROSATTI -
SÁ ZEICHEN - SACRISTÁN - SANABRIA - SPOTA -
THEA - TREACY - URRESTI - URTUBEY - VÍTOLO -
VITTADINI ANDRÉS - VIVACQUA - VOCOS CONESA -



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

1ª Edición: Diciembre de 2013

Estudios de Derecho Público / Edgardo Tobías Acuña ... [et.al.] ; prólogo de Alberto Antonio Spota. - 1a. ed. - Buenos Aires : Asociación de Docentes - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - UBA, 2013.

1200 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-97935-7-2

1. Derecho Público. I. Regueira, Enrique Alonso, coord. II. Spota, Alberto. Antonio, prolog.

CDD 340

Edición:

© Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página. Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina