

LOS PLAZOS PARA PROMOVER LA ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA Y EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. UN ABORDAJE A LOS INTERROGANTES PLANTEADOS EN EL DERECHO ARGENTINO Y ESPAÑOL¹

MARIANA RINESI

*Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Política
Universidad Nacional del Nordeste, Argentina*

Recepción: 15 de junio de 2012

Aprobado por el Consejo de Redacción: 15 de julio de 2012

RESUMEN: El presente trabajo analiza los plazos para promover demandas contencioso administrativas en el derecho tanto español como argentino, desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva. En primer término se conceptualiza el derecho a la tutela judicial efectiva, se delimita su alcance y se precisan los mecanismos de su incorporación normativa a los ordenamientos jurídicos estudiados. A continuación, se analiza la naturaleza de los plazos para interponer demandas contencioso administrativas en el derecho argentino y español, los planteos de inconstitucionalidad que se formularon en ambos países y los problemas específicos en la aplicación del instituto. Finalmente, se formulan pautas de aplicación de los plazos para promover demandas contencioso administrativas que armonicen con el derecho a la tutela judicial efectiva.

PALABRAS CLAVES: Derecho comparado. Derechos humanos. Tutela judicial efectiva. Silencio de la Administración

ABSTRACT: This work analyzes the time limits to bring litigious administrative claims in both Spanish and Argentine law, from the perspective of the right to effective judicial protection. First, the right to effective judicial protection is conceptualized, its scope is delimited, and the mechanisms of its

1 El presente trabajo constituye una versión sintetizada y adaptada para su publicación en este Anuario del Trabajo Final Integrador presentado en la Carrera de Especialización en Derecho Administrativo dictada durante los años 2008 y 2010 por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste (U.N.N.E.), Corrientes, Argentina,

normative incorporation to the legal systems under study are made precise. Then, an analysis is performed on the nature of the time limits to file litigious administrative claims in Argentine and Spanish law, the unconstitutionality claims raised in both countries, and the specific problems in the application of the institute. Finally, guidelines are formulated for the application of time limits to bring litigious administrative claims harmonious with the right to effective judicial protection.

KEYWORDS: Comparative law. Human Rights. Effective judicial protection. Silence.

SUMARIO: I. LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y SU INCORPORACIÓN NORMATIVA AL DERECHO ARGENTINO Y ESPAÑOL. II. LOS PLAZOS PARA PROMOVER LA DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. 1. La naturaleza de los plazos. 2. Los planteos de inconstitucionalidad. III. PROBLEMAS ESPECÍFICOS QUE HA PLANTEADO EL INSTITUTO. 1. Situación en el derecho argentino. 2. Situación en el derecho español. IV. EL PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA A LA LUZ DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

I. LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y SU INCORPORACIÓN NORMATIVA AL DERECHO ARGENTINO Y ESPAÑOL

A lo largo del siglo XX se produjo un desarrollo continuo de los mecanismos tendientes a la tutela de los Derechos Humanos a través de su incorporación a textos constitucionales y de la expansión progresiva del llamado "Derecho Internacional de los Derechos Humanos".

Entre estos derechos fundamentales del hombre se encuentra el de la tutela judicial efectiva, que concretiza el derecho básico de la persona a la defensa jurídica, ampliando los límites de principios tradicionalmente reconocidos en el ámbito del Estado de Derecho, como lo son el derecho al debido proceso y el libre acceso a la jurisdicción².

En tanto derecho fundamental, el derecho a la tutela judicial efectiva es inalienable, irrenunciable y corresponde a todo hombre por el solo hecho de serlo y con independencia de su reconocimiento normativo³, siendo su función principal la de proteger a la persona frente al poder del Estado⁴.

Los ordenamientos jurídicos, tanto de Argentina como de España, no resultaron ajenos al proceso de reconocimiento y protección de los Derechos Humanos y, entre ellos, el de la tutela judicial efectiva.

La incorporación normativa de la misma se produjo por cauces diferentes en ambos países. En Argentina, a través de la reforma constitucional de 1994, que modificó la jerarquía normativa del sistema jurídico (establecida en el art. 31 CN), al otorgar rango constitucional a los tratados de Derechos Humanos mencionados en el art. 75 inc. 22 de la Carta Magna⁵.

Entre estos tratados, posee especial importancia la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), que prevé en su art. 25 el derecho a la tutela judicial efectiva y la complementa con el principio de igualdad y no discriminación (arts. 1.1, 2 y 24) y con la garantía del debido proceso (arts. 8 y 25)⁶.

2 CASSAGNE, J.C., *Tratado de derecho procesal administrativo*, t. I, La Ley, Buenos Aires, 2007, p. 97.

3 Conf. TOLLER, F., "El moderno derecho a la tutela judicial efectiva: de las garantías formales a la protección de los derechos materiales", en *Derecho Administrativo, Revista de Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Práctica*, Lexis-Nexis, Buenos Aires, 2003, pp. 543 a 599.

4 LOIANNO, A., "El procedimiento ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", en AA.VV., *Derecho Procesal Constitucional. Universidad Austral* (Coord. P.L. Manili), Ed. Universidad, Buenos Aires, 2005, pp. 452 y sigs.

5 Sin perjuicio de ello, ya se encontraba contenida de forma implícita en el artículo 18 CN, que consagra la garantía de la inviolabilidad "de la defensa en juicio de las personas y de los derechos" y en los arts. 100, 101 y 109 que adoptan un sistema de control judicial de los actos del Estado y prohíben al Poder Ejecutivo ejercer funciones judiciales.

6 Otros tratados de derechos humanos consignados en el art. 75 inc. 22 refieren en uno u otro aspecto al derecho a la tutela judicial efectiva, así, los arts. 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los arts. 18 y

En cambio, en el derecho español, la tutela judicial efectiva se incorporó directamente al texto de la Constitución Española (CE) a través de su art. 24.1.

En ambos casos, la incorporación con rango constitucional resulta relevante, puesto que ambas constituciones ocupan la primacía en sus respectivos ordenamientos jurídicos (arts. 31 CN y 9.1 CE), de donde se deriva que el juez debe interpretar la totalidad del ordenamiento conforme a la Constitución y examinar si cualquier norma de rango inferior, vulnera o contradice la norma constitucional, que debe prevalecer en todo caso.

Tanto de los textos normativos como de la labor interpretativa el Tribunal Constitucional español (TC) y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) surge la delimitación de los alcances de la tutela judicial efectiva, que comprende: a) el derecho de acceso libre a la jurisdicción⁷; b) el derecho a la efectiva decisión del recurso⁸; c) el derecho a la motivación de la resolución de fondo a través de la formulación de los fundamentos de derecho que la sustentan⁹ en derecho a las pretensiones deducidas en el proceso¹⁰; d) el derecho a ejercitar los recursos legalmente previstos¹¹; e) el derecho a obtener la ejecución de la sentencia¹²; y f) la prohibición de la indefensión a través de la oportunidad de alegar y probar sus derechos e intereses en un proceso en el que imperen los principios de bilateralidad e igualdad de armas procesales¹³.

El particular alcance que adquiere el derecho a la tutela judicial efectiva permite así que el mismo traspase los acotados límites del proceso para proyectarse a las condiciones que posibilitan el acceso a la sede judicial tanto como a la exigencia de la efectiva ejecución de las sentencias.

De allí la relevancia que adquiere en el derecho administrativo, sirviendo de línea directriz en el continuum del accionar que une al procedimiento administrativo con el proceso contencioso administrativo, particularmente en relación a los plazos para interponer el recurso en sede judicial¹⁴.

Los problemas que subyacen en ambos regímenes normativos al momento de armonizar el establecimiento de plazos para interponer el recurso judicial con el principio de la tutela judicial efectiva comparten numerosos puntos en común, y su análisis en conjunto permite apreciar las diferentes soluciones dadas desde la doctrina, la jurisprudencia y la voluntad reformadora del legislador.

26 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, por caso.

7 SSTC, 11/1984 y CIDH, Informe 105/99, 29/09/1999, Caso N° 10.194, Argentina.

8 Art. 25 CADH.

9 SSTC 140/2006 y CIDH,; Informe N°30/97, 30/09/1997, caso N°10.087, Argentina.

10 Criterio jurisprudencial sostenido a partir de la SSTC 13/1981 del 22 de abril.

11 SSTC 322/1993 y art. 25 CADH.

12 SSTC 61/1984 y art. 25 CADH.

13 SSTC 248/2008 y 199/2006.

14 Cabe aclarar, que en el derecho argentino, el recurso contencioso administrativo recibe la denominación de "demanda contencioso administrativa", salvo en el caso de los denominados "recursos directos" ante la jurisdicción.

II. LOS PLAZOS PARA PROMOVER EL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. La naturaleza de los plazos

Tal como lo expone García Pullés, la mayoría de los sistemas de control jurisdiccional contencioso administrativo contemplan plazos para interponer la acción impugnatoria¹⁵. Así, tanto la Ley argentina 19.549 de Procedimientos Administrativos (LNPA) como la Ley española 29/1998 de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA)¹⁶ fijan plazos para promover la acción contencioso administrativa.

La LNPA trata de los plazos para interponer el recurso (demanda) en sus arts. 25, 26 y 27, que regulan diversos supuestos. El plazo genérico contenido en el artículo 25 es de noventa días hábiles judiciales, que se computan de diferente forma según se trate de impugnar actos de alcance particular, actos de contenido general, vías de hecho, o supuestos de silencio de la Administración¹⁷.

En España el art. 46.1, LJCA fija el plazo genérico de dos meses para interponer el recurso contencioso administrativo, el que se computa de diferente forma según se trate de impugnar judicialmente actos expresos de alcance particular, actos presuntos, actos de alcance general, inactividad o vías de hecho de la Administración, y para interponer el recurso potestativo de reposición o el recurso de lesividad. Estos plazos se aplican siempre que no exista una norma especial¹⁸.

Tanto en el régimen argentino como en el español se plantearon dos cuestionamientos de fondo. Uno, referido a la naturaleza de los plazos; el otro, a su constitucionalidad.

Respecto al primer tópico, se debatió si se trataba de plazos de prescripción o de caducidad.

Siguiendo el desarrollo teórico tradicional¹⁹, la prescripción puede declararse sólo a pedido de parte y permite la subsistencia de los derechos u obligaciones como naturales, no siendo cuestionable judicialmente su cumplimiento voluntario. En la caducidad, en cambio, el mero transcurso del plazo extingue el derecho sin necesidad de que medie solicitud de parte²⁰, correspondiendo al juez su constatación de oficio.

15 GARCÍA PULLÉS, F.R., *Tratado de lo contencioso administrativo*, t.1, 1º ed, Hammurabi, Buenos Aires, 2004, p. 501.

16 BO N° 167, del 14 de julio.

17 Cuando el Estado o sus entes autárquicos son actores, conforme el art. 27 LNPA, no hay plazos para accionar, sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción. Y cuando en razón de una norma expresa la impugnación del acto administrativo debe realizarse por vía de "recurso directo", el plazo para interponerlo es de treinta días desde la notificación de la resolución definitiva que agote las instancias administrativas.

18 Tal como sucede en el caso de los procesos administrativos para la protección de los derechos fundamentales; en los procesos por vulneración del derecho de reunión; en los procedimientos en supuestos de suspensión previa de acuerdos y en los procedimientos sobre la validez de elecciones y la aptitud legal de los proclamados concejales o diputados provinciales.

19 Alas, De Buen y Ramos, *La prescripción extintiva*, Madrid, 1918; cfr. F. de Castro y Bravo, *Temas de Derecho Civil*, Madrid, 1972. p. 172 y ss., citados en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *La caducidad en el Derecho administrativo español*, Montecorvo SA, Madrid, 1993, p. 273.

20 CNCiv., Sala A, 1/3/90, ED, 137-583.

Como se ha consignado, en el derecho argentino, el art. 25, LNPA establece el plazo genérico para interponer la demanda contencioso administrativa. La mayoría de la doctrina argentina considera que los plazos contenidos en el art. 25 son plazos de caducidad²¹. Se ha resaltado que no resulta determinante, a los efectos de sostener tal postura, la brevedad de los términos²², sino la redacción del actual art. 31 LNPA, que prescribe la obligación de la declaración oficio, por parte de los jueces, de la inadmisibilidad de la demanda en caso de incumplimiento de los plazos previstos.

En el derecho español, por su parte, el plazo para interponer la acción contencioso administrativa se encuentra previsto en el art. 46, LJCA, el que ha sido caracterizado como de caducidad, de conformidad a la definición jurisprudencial brindada por el Tribunal Supremo (TS)²³.

2. Los planteos de inconstitucionalidad

La constitucionalidad de los plazos para interponer la acción contencioso administrativa fue cuestionada en ambos países.

En Argentina, los plazos de caducidad fueron considerados violatorios del principio de igualdad, en virtud de que se aplican sólo al administrado y no a la Administración, la que puede interponer acción de lesividad ante los tribunales sometida sólo a los plazos de prescripción²⁴. Otro sector de la doctrina justificó la fijación de plazos de caducidad pero sólo cuando se refieren a la promoción de acciones contencioso administrativas, pero no respecto a las acciones civiles²⁵. De igual manera se justificó su eventual procedencia siempre que se encuentre sometida al principio de razonabilidad y se garantice la certeza de sus consecuencias en relación a la extinción del derecho²⁶.

Los planteos de inconstitucionalidad de la fijación de plazos de caducidad para interponer la demanda en sede judicial han sido rechazados, sin embargo, por una reiterada doctrina jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)²⁷.

21 Un sector minoritario de la doctrina interpretó que estos plazos eran de prescripción; otro entendió, por su parte, que la determinación de la naturaleza de estos términos carecía de utilidad (v. DIEZ, H.P., "El plazo de caducidad para demandar al Estado", en AA.VV., *Control de la Administración Pública. Administrativo, legislativo y judicial*, 2ª ed., Rap, Buenos Aires, 2001, p. 258).

22 DIEZ, *ibidem*.

23 Ver, al respecto, los fallos consignados en la n.19. Para llegar a tal conclusión se interpreta el artículo 46 de forma armónica con los arts. 128 y 51 LJCA. El primero prohíbe incoar un nuevo proceso contra el mismo acto, ni contra otro que sea reproducción o confirmación del consentido una vez que ha transcurrido el plazo aplicable sin que se haya presentado el escrito de interposición, salvo que el acto sea nulo de pleno derecho. El art. 51 LJCA, por su parte, prohíbe al tribunal, en su caso, pronunciarse sobre la cuestión de fondo.

24 Conf. Art. 27, LNPA.

25 GARCÍA PULLÉS, *Tratado...*, op. cit., p. 516.

26 ABERÁSTURY, P., "El plazo de caducidad", en AA.VV., *Tratado de derecho procesal administrativo* (Dir. J.C. Cassagne), t. I, La Ley, Buenos Aires, 2007, p. 674.

27 Ello con fundamento en que la demandabilidad del Estado exige garantizar que el ejercicio de sus funciones no se vea afectado por las demandas de los particulares; en el "régimen exorbitante del derecho privado"; en la necesidad de dar seguridad y estabilidad a los actos administrativos, siempre que los mismos sean acordes con el principio de razonabilidad; en el principio de división de poderes, que determinaría que cuando se opera la caducidad de la

La doctrina española no ha permanecido ajena a esta cuestión. Tal como lo pone de relieve González Pérez, la incorporación de plazos de caducidad ha sido criticada por entender que en tanto no haya prescrito el derecho subjetivo en que se funda la acción, no hay razón alguna para que no pueda iniciarse el proceso, aunque con anterioridad se hubiese desestimado la pretensión por acto firme²⁸.

Algunos autores, sin embargo, han realizado un distingo entre la procedencia de someter a plazos de caducidad la impugnación de actos expresos y la procedencia de someter a plazos de dicha naturaleza la impugnación de actos presuntos anulables o de actos expresos o presuntos nulos. En el primer caso la procedencia de los plazos de caducidad resultaría conveniente desde el punto de vista de la seguridad jurídica y consecuente con la naturaleza de las pretensiones de anulación; mas respecto a la impugnación de actos presuntos anulables o actos expresos o presuntos nulos, no resultaría acertado someter la impugnación a los plazos de caducidad²⁹.

El Tribunal Constitucional, por su parte, ha declarado que de la correcta aplicación por parte de los órganos judiciales del instituto de la caducidad de la acción no se deriva ninguna lesión al derecho de la tutela judicial efectiva, en virtud de que los plazos en que las acciones deben ejercitarse no se encuentran a disposición de las partes³⁰.

III. PROBLEMAS ESPECÍFICOS QUE HA PLANTEADO EL INSTITUTO

1. Situación en el derecho argentino

La crítica al sistema de plazos estructurado por la LNPA no se ha centrado en la brevedad de los términos, sino en la falta de claridad en aquellos casos en que se aplica³¹.

En primer lugar se planteó el problema de la aplicación de los plazos de caducidad a las pretensiones derivadas de relaciones contractuales donde, como consecuencia de su constitución, las partes producen actos que se vinculan con dicha relación. Cuando estos actos son de carácter administrativo, la doctrina ha debatido si corresponde su impugnación en el marco de las normas procesales ordinarias o bien administrativas.

Por un lado, el art. 7 LNPA, contenido en el Título III de la ley, establece que los contratos que celebra el Estado se rigen por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación analógica de las normas del Título III, cuando ello resulta procedente. De allí que se haya planteado la posibilidad de la aplicación analógica de las disposiciones contenidas en el título IV, donde se encuentra el art. 25 que fija los plazos de caducidad.

instancia procesal administrativa la cuestión quede incluida dentro de la zona de reserva de los otros poderes y sustraída al conocimiento del órgano jurisdiccional (CSJN, Fallos 316: 2454, 26/10/1993) y en que constituyen una prerrogativa procesal propia de la Administración Pública no susceptible de impugnación constitucional (CSJN, Fallos 318:441, 05/04/1981).

28 GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 3ª ed., Civitas, Madrid, 2001, p. 303.

29 SENDRA, V.G. y otros, *Comentario a la nueva ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999, pp. 397-8.

30 SSTC 228/1999 y 214/2002.

31 ABERÁSTURY, "El plazo...", op. cit., p. 677.

Al respecto, la CSJN sostuvo la no procedencia de su aplicación analógica en la causa "Mevopal" dado que los actos administrativos, aun unilaterales, referentes a la celebración, ejecución o modificación de un contrato administrativo no pueden considerarse de forma aislada con abstracción del contrato al cual acceden, en cuanto determinan los derechos u obligaciones emergentes de aquel, por lo que se rigen por idénticas pautas a las del contrato³².

Sin perjuicio de ello, la Cámara Nacional de Apelaciones Contencioso Administrativa en lo Federal (CNACAF) de la Capital sostuvo, al sentar doctrina plenaria en la causa "Petracca", la aplicación del art. 25 LNPA cuando se trata de actos que impiden totalmente la tramitación del reclamo interpuesto ante la administración o constituyen vías de hecho y disponen o se vinculan a la rescisión de los mismos³³.

El criterio sostenido en "Mevopal" fue reiterado con posterioridad por la CSJN hasta la oportunidad de pronunciarse en la causa "Gypobras"³⁴, donde sostuvo la aplicación del artículo 25 LNPA a los pleitos relativos a relaciones jurídicas originadas en contratos celebrados por la Administración³⁵.

Una segunda cuestión se planteó en relación a la aplicación de los plazos de caducidad en los supuestos en que procede el reclamo administrativo previo del art. 30 LNPA, que prevé su interposición como condición para demandar judicialmente al Estado nacional o sus entes autárquicos en aquellos casos no previstos por los arts. 23 y 24 de la ley³⁶.

Por ello, cuando la pretensión no deriva de un acto, o el acto no halla su causa en una pretensión impugnatoria, o en el caso del silencio administrativo común, no es de aplicación el plazo del art. 25 LNPA³⁷.

La doctrina formuló reclamos a la constitucionalidad de su aplicación, porque en los casos en que se esgrimen pretensiones civiles desaparecerían las causas que justifican la razonabilidad de la fijación de un plazo de caducidad y otorgar un tratamiento legal privilegiado para el Estado y sus entidades autárquicas en estos casos implicaría violar el principio de igualdad ante la ley así como la razonabilidad de la regulación del acceso a la tutela judicial efectiva³⁸.

32 CSJN, Fallos 307:2216, 26/22/2985.

33 CNACAF, 24/3/86, ED, 118-391.

34 CNACAF, Sala III, ED, 157-295. Criterio luego confirmado por la CSJN (Fallos, 318:441).

35 Allí, el Tribunal confirmó un fallo de la CNACAF que sostuvo la compatibilidad entre la doctrina sustentada por la Corte en el caso "Mevopal" y aquella sustentada en el caso "Petracca". En esa oportunidad la Cámara indicó que en el caso "Mevopal" la sentencia refería a actos administrativos relativos a la celebración, ejecución o modificación de un contrato administrativo, mientras que en la causa "Petracca", al igual que en "Gypobras", el fallo hacía referencia a aquellos actos mediante los cuales se dispone la rescisión contractual. En relación a estos últimos, al encontrarse rescindido el contrato desaparecerían las razones que justificaron la inaplicabilidad del plazo de caducidad en "Mevopal".

36 Quedan exceptuados de la necesidad de interponer reclamo administrativo previo cuando se trata de repetir lo pagado al Estado en virtud de una ejecución o de repetir un gravamen pagado indebidamente, cuando se reclaman daños y perjuicios contra el Estado por responsabilidad contractual o cuando media una norma expresa de la ley que así lo establezca.

37 HUTCHINSON, T., "La habilitación de la instancia en el proceso administrativo nacional", en AA.VV., *Elementos de Derecho Administrativo*, 2ª reimp., La Ley, Buenos Aires, 2010, p. 555.

38 GARCÍA PULLÉS, *Tratado...*, op. cit., p. 528.

Asimismo se ha sostenido que la aplicación del artículo citado da lugar a situaciones incongruentes en los supuestos que se encuentran exceptuados del reclamo administrativo previo y, por tanto, de los plazos de caducidad, y en los que el administrado presenta sin embargo el reclamo, que sería optativo en este caso. Aquí el administrado, que originalmente se encontraría exceptuado del plazo de caducidad, se hallaría igualmente sometido a él.

Aún otra cuestión que motivó reiterados cambios en los pronunciamientos de la CSJN es la relativa a la aplicación de los plazos de caducidad en el caso de impugnación de actos emanados de organismos militares y de seguridad.

En efecto, el art. 1 LNPA, prescribe la sujeción a su régimen de todo procedimiento tramitado por ante la Administración Pública nacional centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos, con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad.

Algunos autores consideraron que, de una interpretación razonable del artículo, derivaría que la exclusión de los organismos militares y de seguridad de su ámbito de aplicación sólo se encuentra referida a las disposiciones de carácter procedimental que integran el Título I de ese cuerpo normativo³⁹, con fundamento en la necesidad de resguardar la especialidad de los procedimientos operativos propios que hacen al régimen interno de las Fuerzas Armadas y de seguridad, caracterizados por la preservación del poder jerárquico y la rigurosidad de la disciplina.

Pero tal exclusión resultaría injustificable respecto de las disposiciones que conforman el título IV LNPA y que incluyen la fijación de los plazos para interponer la acción contencioso administrativa.

Esta postura fue compartida por la jurisprudencia del fuero contencioso administrativo en el caso "Astarida"⁴⁰; sin embargo, en lo relativo a retiros y pensiones militares se interpretó que la revisión judicial de los actos administrativos que impiden la obtención del estatus previsional o el reajuste de sus bases se encuentra sujeta a los plazos previstos en las leyes específicas, pero no al plazo de caducidad contemplado por el art. 25 LNPA⁴¹, en virtud de que los beneficios de la seguridad social son irrenunciables, sin perjuicio de la eventual prescripción de los haberes devengados.

La CSJN se apartó del criterio del fuero contencioso administrativo en las causas "Bagnat"⁴², "Sire"⁴³, "Porchetto"⁴⁴ y "Casco"⁴⁵; y evidenció aún otro cambio en la causa

39 Conf. ESCOLA, H.J., *Tratado General de Procedimientos Administrativos*, Depalma, Buenos Aires, 1973, p. 416.

40 CNACAF, "Astarida, Alberto C. c. Gobierno Nacional (Ministerio del Interior – Policía Federal, publicado en AA.VV., *Fallos Plenarios de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal* (Recop. M. G. Carattini), Ed. Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1997, p. 214 y ss.

41 CNACAF de la Capital, Sala III, "Chirino, Aldo c. Gobierno Nacional (Gendarmería Nacional)", sentencia del 2 de junio de 1988, LL, 1988.A, p. 486 y ss.

42 CSJN, Fallos 311:255, 10/03/1988.

43 CSJN, Fallos 312:1250, 08/08/89.

44 CSJN, 12/05/92.

45 CSJN, 12/04/1994.

"Altamirano"⁴⁶, donde reiteró la aplicabilidad de las disposiciones contenidas en el título IV LNPA. El criterio del Alto Tribunal viró una vez más en el caso "Tajes"⁴⁷, retomando el criterio seguido en las causas "Bagnat" y "Sire", concluyendo en la inaplicabilidad del art. 25 LNPA en causas vinculadas al personal militar y de seguridad⁴⁸.

Otra cuestión que ha dividido a la doctrina ha sido la posibilidad de reabrir el debate judicial respecto de la validez de los actos administrativos, una vez operada la caducidad conforme el art. 25 mediante la interposición de un reclamo administrativo encuadrado en el art. 30 LNPA⁴⁹.

El debate se planteó especialmente en el supuesto en que el reclamo administrativo previo hubiese sido tramitado como denuncia de legitimidad y el mismo hubiese sido desestimado por cuestiones de fondo.

La postura a favor de considerar la posibilidad de recurrir en estos casos a la instancia judicial halla su fundamento en la necesidad de evitar que adquirieran firmeza definitiva actos viciados de nulidad absoluta⁵⁰. Este criterio fue adoptado por la CSJN en la causa "Jaramillo"⁵¹.

El criterio contrario, conforme al cual la denuncia de ilegitimidad no abre la ulterior acción contencioso administrativa, pues no es idónea para el restablecimiento de plazos fenecidos⁵², fue adoptada por el Alto Tribunal más recientemente en la ya citada causa "Gorordo", argumentado que dejar vencer el término para deducir los recursos administrativos implica la clausura de la posibilidad de agotar la vía administrativa, requisito insoslayable para la habilitación de la instancia judicial.

Una última cuestión se planteó respecto a la impugnación de los actos viciados de nulidad absoluta. En estos casos, la doctrina ha llegado a sostener la posibilidad de pedir la revocación de tales actos en cualquier tiempo impidiendo la continuación de sus efectos⁵³, conforme la postura de la CSJN que entiende que las nulidades absolutas no son susceptibles de prescripción, puesto que "lo que es inmoral, lo que es contrario al orden social, lo que se reputa inexistente por falta de normas sustanciales, no puede subsanarse por el transcurso del tiempo"⁵⁴.

46 CSJN, Fallos 312:1682, 19/09/89.

47 CSJN, Fallos 322:551, 31/03/99.

48 Tras el fallo dictado en "Tajes", la CNACAF de la Capital dejó sin efecto en la causa "Marroquín Urquiola" la doctrina plenaria sentada en el caso "Astarida" (CNACAF, 14/09/2000).

49 A favor de tal posibilidad se expidieron Cassagne (CASSAGNE, J. C., "Acerca de la caducidad y la prescripción de los plazos para demandar al Estado Nacional", en *El Derecho*, t. 45. p. 829 y ss.) y Linares (LINARES, J.F., *Fundamentos del Derecho Administrativo*, Astrea, Buenos Aires, 1975, p. 417); en contra Marienhoff (MARIENHOFF, M.S., *Demandas...*, op. cit., p. 1029.) y González Arzac (GONZÁLEZ ARZAC, R. M., "Los plazos de impugnación judicial de actos administrativos nacionales", en *ED*, 51-955, p. 951).

50 Postura sostenida por Cassagne, conforme cita de DIEZ, *Manual...*, op. cit., p. 269.

51 CSJN, Fallos 295: 276, 08/07/76.

52 **Criterio sostenido por Hutchinson y Muñoz, conforme cita de Diez, ibídem.**

53 HUTCHINSON, T., *Régimen de procedimientos administrativos*, Astrea, Buenos Aires, 2000, p. 169.

54 CSJN, Fallos 179:278.

De receptarse esta interpretación doctrinaria, los plazos de caducidad contenidos en el art. 25, LNPA se verían eludidos⁵⁵.

2. Situación en el derecho español

Al igual que en el derecho argentino, las objeciones al sistema de los plazos de caducidad del ordenamiento español no se han centrado en la brevedad de los plazos establecidos en el art. 46 LJCA.

Una primera cuestión se planteó, sin embargo, respecto a la aplicación de los plazos de caducidad en el supuesto de silencio de la Administración.

El anterior art. 43 LRJ-PAC, y antes de su reforma parcial por Ley 4/1999, establecía que una vez transcurrido el plazo para resolver sin que la Administración lo hiciese, la solicitud se podía entender estimada o desestimada según correspondiese. Se trataba por tanto, en el caso del silencio negativo, de la generación de un acto presunto que nacía con el simple transcurso del plazo, pero cuya eficacia se encontraba condicionada a la solicitud de un certificado de acto presunto –que debía ser expedido por la Administración– prevista por el art. 44 LRJ-PAC.

El plazo se computaba entonces desde la recepción de la certificación del acto presunto o, a falta de su expedición, transcurridos veinte días desde su solicitud. De esta manera el inicio del plazo quedaba en manos de los particulares, que podían no solicitar la certificación y esperar que la Administración resolviese.

Sin embargo, en aquellos casos en que el acto presunto no agotaba la vía administrativa y el administrado no obtenía respuesta de la Administración y dejaba transcurrir el plazo de caducidad a la espera de que la Administración cumpliera con su obligación de resolver expresamente⁵⁶, el particular se encontraba con que el recurso contencioso administrativo era declarado inadmisibile. Para evitar la declaración de inadmisibilidad, el administrado debía plantear nuevamente la solicitud a la Administración, solicitar nuevamente la certificación –en caso de que la Administración no resolviese la petición– y aguardar veinte días. La jurisprudencia se encargó oportunamente de moderar los alcances de la solicitud de certificación de acto presunto⁵⁷.

Con el dictado de la Ley 4/1999⁵⁸, se otorgó carácter potestativo a la solicitud del certificado de acto presunto, volviendo a la ficción legal y, con ella, a la posibilidad de impugnación. En virtud de ello, se entiende actualmente que la certificación de acto presunto tiene un mero valor probatorio, y que el cómputo de los seis meses previsto para el caso de silencio de la Administración en el art. 46 se inicia a partir del día siguiente al que, en caso

55 HUTCHINSON, T., *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Comentada, anotada y concordada con las normas provinciales*, Astrea, Buenos Aires, 1993, pp. 494 y ss.

56 Contendida en el art. 42 de la Ley 30/1992, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), BO del 9/09/1992.

57 Así el TC sostuvo que, conforme las exigencias del derecho de acceso a la jurisdicción, la omisión de la solicitud del certificado no puede dar lugar a la inadmisión del recurso contencioso administrativo, sino a la concesión de un plazo para subsanar tal omisión (Del 15 de enero -RTC 2001, 3-).

58 Del 13/01/1999.

de silencio negativo, debe entenderse que éste se produjo por haber transcurrido el plazo establecido para notificar el acto expreso que proceda⁵⁹.

La reforma no ha concluido sin embargo con las diferencias doctrinarias, y se han presentado diversas tesis interpretativas, entre las que se encuentran las siguientes: a) Los plazos para recurrir son plazos preclusivos que se aplican tanto al silencio negativo como al positivo, de tal modo que si el particular no interpone el recurso dentro de los plazos previstos ya no puede hacerlo con posterioridad⁶⁰; b) Una vez que transcurren los plazos, el particular puede reiterar la petición o bien requerir a la Administración para que resuelva de forma expresa, reabriéndose los plazos; c) La Ley 4/1999 ha derogado el art. 46.1, LJCA y el particular puede optar por interponer en cualquier momento el recurso o esperar a la resolución expresa de su solicitud. El plazo de seis meses contenido en el art. 46.1 sería sólo aplicable, por tanto, al silencio positivo (estimatorio), único acto presunto en la nueva configuración legal⁶¹; d) Los plazos contenidos en el art. 46.1, LJCA no se encuentran derogados, pero sólo resultan aplicables al silencio positivo, único acto presunto⁶²; e) Los plazos del art. 46.1, LJCA sólo se encuentran previstos para el silencio negativo, puesto que en el caso del silencio positivo, no resulta necesario acudir a la jurisdicción⁶³; f) El silencio negativo no se produce por el mero transcurso del plazo máximo para resolver y notificar, sino cuando el particular interviene solicitando la certificación de silencio o interponiendo el recurso⁶⁴, de este modo el inicio del plazo quedaría en poder del administrado; g) El plazo para iniciar el proceso debe quedar abierto hasta tanto no se notifique la resolución expresa que la Administración tiene el deber de dictar⁶⁵.

Otra cuestión que ha suscitado controversia es la aplicación de los plazos de caducidad en los supuestos de inactividad de la Administración, ya que la LJCA no contempla la posibilidad de que una vez efectuada la reclamación en sede administrativa, la Administración

59 RUIZ RISUEÑO, F., *El procedimiento contencioso-administrativo*, 4ª ed. act., Colex, Madrid, 2000, p. 227.

60 GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J. M., *Régimen jurídico y Procedimiento de las Administraciones públicas (Un estudio de las Leyes 30/1992 y 4/1999)*, 3ª ed., Civitas, Madrid, 2000, p. 251; y PAREJO ALFONSO, L., "La nueva regulación del llamado silencio administrativo", en *Documentación Administrativa*, Nº 254-5, 1999, p. 148.

61 MOCHÓN LÓPEZ, L., "La Ley 4/1999 de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, y el plazo para interponer el correspondiente recurso en los supuestos de silencio administrativo", en *LL*, Nº 4760, 23 de marzo de 1999, p. 1787.

62 BOCANEGRA SIERRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2004, p. 100.

63 CÓRDOBA CASTROVERDE, D., "Procedimiento en primera o única instancia", en AA.VV., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (Dir. J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón), 2ª ed., Lex Nova, Valladolid, 2001, p. 264. Postura que fue criticada con justeza por Cano Campos por cuanto olvida que en el caso del silencio positivo cabe la posibilidad de que el acto presunto estimatorio perjudique a terceros, los cuales deben poder acudir a la jurisdicción (CANO CAMPOS, T., "El plazo para recurrir el silencio negativo de la Administración: de una normativa contradictoria a una jurisprudencia confusa", en *Revista española de Derecho administrativo*, Nº 139, 2008, julio/septiembre, España, 2008, p. 392).

64 GÓMEZ PUENTE, M., *La inactividad de la Administración*, 3ª ed., Cizur Menor-Arandazi, España, 2002, p. 717.

65 GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual...*, op. cit., p. 305.

se pronuncie sobre la reclamación sin ejecutar la prestación o bien realice un cumplimiento diferente al solicitado⁶⁶.

Y, de forma aun más terminante, González Pérez afirma que en caso de inactividad material de la Administración no tiene sentido la existencia de un plazo para interponer el recurso contencioso administrativo, ya que no existe un acto previo que pueda ser impugnado⁶⁷. Entiende, asimismo que en estos supuestos el plazo debe quedar abierto mientras subsista la obligación incumplida por la Administración.

Desde otra perspectiva, se ha señalado la dificultad práctica que encierra el computar el plazo de veinte días ante la falta de un requerimiento formal⁶⁸.

Otra cuestión se planteó respecto a la aplicación de los plazos de caducidad en los supuestos de vías de hecho de la Administración, donde se ha introducido el requisito de la reclamación previa con el objeto de dar a la Administración la oportunidad de resolver el conflicto, evitando así la intervención judicial⁶⁹.

Entiende Sendra que la norma no establece ningún plazo preclusivo para la realización del requerimiento a la Administración. De ello se deriva que mientras la vía de hecho se mantenga el interesado puede reclamar su cesación, esperar el plazo indicado en la norma, y promover el recurso contencioso administrativo⁷⁰.

Por su parte González Pérez reconoce la existencia del plazo, mas considera contrario a una tutela jurisdiccional efectiva establecer que el mismo empiece a correr desde el inicio de la actuación administrativa en virtud de las dificultades de precisar con exactitud ese momento y en que el ejercicio de la acción debe ser posible en tanto se mantenga la situación de perturbación. De allí que considere que el plazo debe computarse a partir de la cesación de la actuación material, y no desde su inicio⁷¹.

Por último, corresponde analizar la aplicación de los plazos en el supuesto de impugnación de actos nulos, donde la doctrina ha debatido respecto a su prescriptibilidad o imprescriptibilidad.

A favor de la imprescriptibilidad de los actos nulos se ha sostenido que la falta de impugnación en plazo no puede perjudicar un derecho material que tiene, conforme a la ley, una vida más larga⁷². Al respecto sostiene González Pérez que la imprescriptibilidad de la acción no implica mantener abierta la vía procesal administrativa de forma indefinida, sino la posibilidad de iniciar un procedimiento administrativo de declaración de nulidad, previsto

66 SENDRA, *Comentario...*, op. cit., pp. 406-7.

67 GONZÁLEZ PÉREZ, J., "Lineamientos para un futuro Código contencioso administrativo Iberoamericano", en AA.VV., *Cuestiones del contencioso administrativo* (Dir. J. C. Cassagne), Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2007, p. 448.

68 PÉREZ ARANGUREN, I. y otro, *Comentarios a la Ley reguladora de la Jurisdicción contenciosa administrativa 29/1998*, 2ª ed., Arandazi, España, 2008, p. 526.

69 Conf. Exposición de motivos, LICA.

70 SENDRA, *Comentario...*, pp. 408-409.

71 GONZÁLEZ PÉREZ, J., "Lineamientos...", op. cit., p. 448.

72 STS, del 22 de julio de 1986 (RJ 1986, 5548).

en el art. 102 LRJ-PAC. Si la resolución fuere desestimatoria de la nulidad, es ésta la que permitiría interponer el recurso dentro de los dos meses de su notificación⁷³.

La cuestión, sin embargo, ha merecido una respuesta negativa por parte de la jurisprudencia mayoritaria⁷⁴.

IV. EL PLAZO PARA INTERPONER EL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO A LA LUZ DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Tal como se ha puesto de manifiesto en los apartados anteriores el plazo para promover la acción contencioso administrativa se presenta como un instituto complejo, tanto en el derecho argentino como en el español, y ha dado lugar a profundas discrepancias doctrinarias y jurisprudenciales en ambos países.

En este contexto, resulta imperioso que la interpretación y aplicación del mismo se realice de conformidad a un principio que sirva de valla a los privilegios del Poder Público ante las situaciones no previstas por la ley o que coloquen en un estado de indefensión al particular.

El principio llamado a cumplir esta función es el de la tutela judicial efectiva. No se trata aquí de obstaculizar a la Administración en su fin de satisfacer el interés general, ni de privarla de la seguridad jurídica de que deben estar dotados sus actos. Se trata, en cambio, de proteger al administrado, la parte más débil, de los excesos a los que puede dar lugar la aplicación formularia de la norma.

Así, resulta conforme al Estado de Derecho sostener la constitucionalidad de los plazos para promover la acción contencioso administrativa siempre que los mismos se encuentren sometidos a las exigencias de claridad en las condiciones de su operatividad y consecuencias; coherencia sistémica y razonabilidad entre los fines que los justifican y las consecuencias que conllevan.

De allí la necesidad de interpretar los supuestos de configuración de la caducidad de la acción de forma restrictiva, en consonancia con el principio *pro actione*, que liga tanto al juez argentino como al español, permitiendo en caso de duda, la continuación del proceso y la resolución de la cuestión de fondo.

Un supuesto paradigmático es el del silencio de la Administración, que ha llevado a innumerables debates doctrinarios en España, mientras que en la Argentina goza de cierto consenso.

Dos elementos hacen a la diferencia entre uno y otro sistema. El primero de ellos es la virtual inexistencia en el derecho argentino –salvo en supuestos especiales y siempre de interpretación restrictiva– del silencio administrativo positivo (estimatorio). El segundo está dado por la particular evolución que ha tenido el instituto en el derecho español y, especialmente, en relación a la solicitud del certificado de acto presunto.

73 GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual...op. cit.*, p. 304.

74 STS, Sala 3ª, Secc. 2ª, de 26 septiembre 1996 -RJ 1996, 6707-.

En este caso la reforma introducida por la Ley 4/1999 ha sido favorable a la tutela judicial efectiva del particular. Sin perjuicio de ello, y ante las dudas que aún plantea la aplicación de los plazos en este supuesto, los únicos a los que debe encontrarse sometida la interposición de la acción contencioso administrativa ante el silencio desestimatorio, son los plazos de prescripción. Ello en razón de que, tras el dictado de la Ley 4/1999, el silencio negativo constituye una ficción legal, y no un acto de la Administración y, no existiendo acto alguno, no corresponde someter su impugnación a plazos de caducidad.

En el supuesto del silencio estimatorio, el riesgo de violar el derecho a la tutela judicial efectiva se centra en la figura de los terceros interesados, en virtud de que tal silencio produce todas las consecuencias del acto. Por ello, la aplicación del plazo de caducidad a los terceros interesados sólo corresponde desde el momento en que los mismos hayan tomado conocimiento de la producción del acto presunto estimatorio que los perjudica⁷⁵.

También en los casos de inactividad de la Administración la impugnación jurisdiccional debe encontrarse sometida tan sólo a los plazos de prescripción. Y es que a inactividad de la Administración y el silencio negativo se configuran como situaciones similares, ya que en ambos casos nos encontramos ante el incumplimiento por parte de la Administración de su deber, sea de actuar, sea de resolver. Y no puede premiarse a la Administración incumplidora con el beneficio de someter la impugnación de su negligencia a los breves plazos de caducidad fijados por la ley, so pena de convalidar con la letra de la norma una conducta a todas luces disvaliosa para la comunidad.

En el supuesto de actuaciones administrativas constitutivas de vías de hecho se manifiesta asimismo un incumplimiento por parte de la Administración, la cual actúa sin título jurídico que la legitime ni respalde sus actos. En este caso la posibilidad de impugnar debe permanecer abierta mientras dure la actuación Administrativa y luego, hasta una vez que transcurran los plazos previstos en la norma computados desde que la acción perturbadora haya cesado.

En el derecho argentino la doctrina ha planteado, por su parte, diversos interrogantes que han merecido una respuesta no siempre coherente por parte de la jurisprudencia.

Un primer aspecto es el de la aplicación de los plazos de caducidad en los supuestos de impugnación judicial de actos surgidos de relaciones contractuales. No corresponde, en este caso, el sometimiento a los plazos de caducidad, sino a los regímenes especiales que regulan la contratación con el Estado y a lo expresamente convenido por las partes contratantes. Se encuentran en juego, en este punto, los principios de confianza y buena fe que deben guiar la interpretación y ejecución de los contratos, y que resulta ineludible preservar a los fines de mantener la fluidez en las prestaciones derivadas de las relaciones contractuales.

En relación a la exclusión del personal militar y de seguridad de los plazos de caducidad previstos en la norma, la aplicación de la misma en lo atinente al personal de dichos cuerpos atenta, no ya contra el derecho a la tutela judicial efectiva, sino contra el principio de igualdad ante la ley, ubicándolos en una posición de privilegio respecto al resto de la población. No sucede lo mismo, claro está, cuando son los procedimientos propios de

la organización militar y de seguridad los que se encuentran excluidos de la aplicación de los plazos de caducidad.

Respecto a la aplicación de los plazos de caducidad a las pretensiones civiles, resulta más favorable a la tutela judicial efectiva que las mismas se encuentren sometidas al plazo de prescripción, puesto que, en este caso, desaparece la necesidad de otorgar certeza y seguridad a los actos administrativos que justifica la fijación de plazos de caducidad.

En relación a la posibilidad de reabrir la vía judicial en los supuestos en que el recurso extemporáneo es tramitado por la Administración como una denuncia de ilegitimidad, consideramos que ésta es la solución adecuada conforme al derecho a la tutela judicial efectiva puesto que, en estos casos, es la misma Administración la que consiente la revisión del acto por razones de interés público.

Por último, la cuestión de los actos nulos ha sido planteada por la doctrina de ambos países. Consideramos al respecto que no corresponde convalidar actos nulos por el mero transcurso del tiempo. La posibilidad de impugnar los mismos en sede administrativa y luego, si es desestimada en esta instancia, en sede judicial, debe permanecer abierta.

Las consideraciones vertidas en los párrafos anteriores deben tener su correlato, bien sea normativo, bien sea fundado en una doctrina sólida de los respectivos Altos Tribunales de cada país.

Sin perjuicio de ello, estimamos que cada reforma legislativa, aun cuando se encuentre dirigida a garantizar un derecho reconocido por dos ordenamientos jurídicos, debe adecuarse a la forma particular en que cada instituto se inserta en la totalidad normativa y en la práctica real del derecho local.

Asimismo resulta ineludible releer los institutos vigentes a través de los Derechos Fundamentales que deben guiar su aplicación, como lo es el derecho a la tutela judicial efectiva. Y es que el estudioso del derecho debe encontrarse siempre alerta, a los fines de evitar que la mera costumbre en las ideas y fórmulas que se repiten una y otra vez termine por avasallar la esencia del Estado de Derecho, que está dada por la consecución de la justicia y el respeto por los Derechos Humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV., *Fallos Plenarios de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal* (Recop. M. G. Carattini), Ed. Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1997.
- ABERÁSTURY, P., "El plazo de caducidad", en AA.VV., *Tratado de derecho procesal administrativo* (Dir. J.C. Cassagne), t. I, La Ley, Buenos Aires, 2007.
- BOCANEGRA SIERRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2004.
- CANO CAMPOS, T., "El plazo para recurrir el silencio negativo de la Administración: de una normativa contradictoria a una jurisprudencia confusa", en *Revista española de Derecho administrativo*, N° 139, 2008, julio/septiembre, España, 2008.
- CASSAGNE, J. C., "Acerca de la caducidad y la prescripción de los plazos para demandar al Estado Nacional", en *El Derecho*, t. 45.
- CASSAGNE, J.C., *Tratado de derecho procesal administrativo*, t. I, La Ley, Buenos Aires, 2007.
- CÓRDOBA CASTROVERDE, D., "Procedimiento en primera o única instancia", en AA.VV., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (Dir. J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón), 2ª ed., Lex Nova, Valladolid, 2001.
- DIEZ, H.P., "El plazo de caducidad para demandar al Estado", en AA.VV., *Control de la Administración Pública. Administrativo, legislativo y judicial*, 2ª ed., Rap, Buenos Aires, 2001.
- ESCOLA, H.J., *Tratado General de Procedimientos Administrativos*, Depalma, Buenos Aires, 1973.
- GARCÍA PULLÉS, F.R., *Tratado de lo contencioso administrativo*, t.1, 1º ed, Hammurabi, Buenos Aires, 2004.
- GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J. M., *Régimen jurídico y Procedimiento de las Administraciones públicas (Un estudio de las Leyes 30/1992 y 4/1999)*, 3ª ed, Civitas, Madrid, 2000.
- GÓMEZ PUENTE, M., *La inactividad de la Administración*, 3ª ed., Cizur Menor-Arandazi, España, 2002.
- GONZÁLEZ ARZAC, R. M., "Los plazos de impugnación judicial de actos administrativos nacionales", en *ED*, 51-955.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., "Lineamientos para un futuro Código contencioso administrativo Iberoamericano", en AA.VV., *Cuestiones del contencioso administrativo* (Dir. J. C. Cassagne), Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2007.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 3ª ed., Civitas, Madrid, 2001.
- HALPERÍN, D.A., *Reclamos de créditos contra el Estado. Caducidad del derecho*, Depalma, Buenos Aires, 1995.
- HUTCHINSON, T., "La habilitación de la instancia en el proceso administrativo nacional", en AA.VV., *Elementos de Derecho Administrativo*, 2ª reimp., La Ley, Buenos Aires, 2010.
- HUTCHINSON, T., *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Comentada, anotada y concordada con las normas provinciales*, Astrea, Buenos Aires, 1993.
- HUTCHINSON, T., *Régimen de procedimientos administrativos*, Astrea, Buenos Aires, 2000.
- LINARES, J.F., *Fundamentos del Derecho Administrativo*, Astrea, Buenos Aires, 1975.
- LOIANNO, A., "El procedimiento ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", en AA.VV.; *Derecho Procesal Constitucional. Universidad Austral* (Coord. P.L. Manili), Ed. Universidad, Buenos Aires, 2005.

- MARIENHOFF, M. S., "Demandas contra el Estado Nacional. Los Artículos 25 y 30 de la Ley de Procedimiento Administrativo Nacional", en *LL*, 1990-B.
- MOCHÓN LÓPEZ, L., "La Ley 4/1999 de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, y el plazo para interponer el correspondiente recurso en los supuestos de silencio administrativo", en *LL*, N° 4760, 23 de marzo de 1999.
- PAREJO ALFONSO, L., "La nueva regulación del llamado silencio administrativo", en *Documentación Administrativa*, N° 254-5, 1999.
- PÉREZ ARANGUREN, I. y otro, *Comentarios a la Ley reguladora de la Jurisdicción contenciosa administrativa 29/1998*, 2° ed., Arandazi, España, 2008.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *La caducidad en el Derecho administrativo español*, Montecorvo S.A., Madrid, 1993.
- RUIZ RISUEÑO, F., *El procedimiento contencioso-administrativo*, 4ª ed. act., Colex, Madrid, 2000.
- SENDRA, V.G. y otros, *Comentario a la nueva ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999.
- TOLLER, F., "El moderno derecho a la tutela judicial efectiva: de las garantías formales a la protección de los derechos materiales", en *Derecho Administrativo, Revista de Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Práctica*, Lexis-Nexis, Buenos Aires, 2003.