

Título: El procedimiento administrativo y la defensa del derecho del justiciable

Autor: Martín Yáñez, María Teresa

Publicado en: SJA 08/04/2015, 08/04/2015, 51 -

Cita: TR LALEY AR/DOC/4734/2015

Sumario: I. Introducción.— II. El fallo "Pérez, Olga L. v. ANSeS s/reajustes varios".— III. La ley 19.549. Ley Nacional de Procedimiento Administrativo.— IV. Habilidadación de instancia y caducidad.— V. La argumentación del fallo.— VI. Conclusión

## I. INTRODUCCIÓN

Con motivo de la resolución emitida por la Cámara Federal de Apelaciones de Salta en los autos "Pérez, Olga L. v. ANSeS s/reajustes varios", en el que se expide sobre la extemporaneidad de la acción intentada por la actora para obtener el reajuste de sus haberes previsionales, resulta oportuno reflexionar sobre la importancia de la adecuada comprensión y aplicación de las reglas de procedimiento administrativo, que en casos como el presente resultan decisivas para la defensa del derecho del justiciable, más allá de las alegaciones sobre sus circunstancias y los principios tuitivos de la seguridad social que contiene el citado fallo.

Recordando que, como bien señala Gordillo, "Así como en el procedimiento o trámite administrativo existe el principio del informalismo a favor del individuo, en materia de acto administrativo cabe postular que la regla son las formalidades del acto, en el sentido de que ellas están concebidas como garantía del ciudadano y como tales deben ser aplicadas e interpretadas"<sup>(1)</sup>.

## II. El fallo "PÉREZ, Olga L. V. ANSeS s/reajustes varios"

### a) Situación fáctica

Con fecha 11 de diciembre de 2014, la Cámara Federal de Apelaciones de Salta se expidió en los autos "Pérez, Olga L. v. ANSeS s/reajustes varios", que llegaron a su conocimiento en virtud de la apelación interpuesta por el organismo demandado contra la resolución del a quo, que rechazó la caducidad de la instancia judicial alegada, resolviendo a favor de la procedencia de la acción iniciada por la actora impugnando la resolución de la ANSeS que denegó el reajuste de sus haberes previsionales.

No está demás señalar como antecedente de la situación planteada que estos autos —en virtud de la apelación interpuesta— tramitaron previamente por ante la Cámara Federal de la Seguridad Social y fueron remitidos a conocimiento del tribunal de alzada provincial de conformidad a lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Pedraza, Héctor H. v. ANSeS s/acción de amparo", fallo de fecha 6/5/2014, en el cual al plantearse un caso de competencia negativa y entendiendo el Alto Tribunal que dicho conflicto "debe ser resuelto en el marco de colapso en que se encuentra la Cámara Federal de la Seguridad Social debido a la sobrecarga de expedientes"<sup>(2)</sup>, procedió a declarar de oficio la inconstitucionalidad del art. 18 de la ley 24.463 <sup>(3)</sup>, que dispuso la intervención de la Cámara Federal de la Seguridad Social para resolver sobre las apelaciones interpuestas contra las sentencias dictadas por los juzgados federales con asiento en las provincias <sup>(4)</sup>, disponiendo, en consecuencia, desplazar de manera inmediata la competencia de todos los casos radicados ante dicha Cámara, o con recurso de apelación ya concedido, a las Cámaras federales provinciales que sean tribunal de alzada <sup>(5)</sup>.

Es así como, luego de varios años de tramitación a los que hace referencia el fallo, la Cámara Federal de Salta toma intervención en las actuaciones, rechazando la caducidad de la instancia judicial planteada por la demandada y, en consecuencia, la apelación interpuesta.

### b) Fundamentos

Para ello desarrolla dos vertientes argumentales: la primera, de real importancia para dilucidar la cuestión —si bien sólo se la menciona en forma tangencial y no como fundamento sino como impedimento para declarar la procedencia de la acción judicial—, se refiere a la notificación de la resolución administrativa recurrida, y la segunda, a la cual otorga primacía y sobre la cual basa enteramente su decisión, se limita a la aplicación de un criterio pro homine, haciendo mérito del perjuicio real que se ocasionaría, dada la edad y condiciones de la actora, el resolver a favor de la caducidad de la acción intentada, señalando, además, la calidad de derecho alimentario en juego por tratarse en el caso de un beneficio previsional, postura que fundamenta con la invocación de una conocida fraseología de la Corte Suprema —utilizada repetidamente, de lo que da cuenta la amplia cita de precedentes que la acompaña—, y que opera a modo de mantra para validar genéricamente este tipo de argumentación, al expresar con respecto al derecho de la seguridad social que "el puro rigor de los razonamientos lógicos debe ceder ante la necesidad de no desnaturalizar los fines que lo inspiran"<sup>(6)</sup>.

Al respecto, debe tenerse presente que, si bien no debe desconocerse la importancia de priorizar los derechos

de la seguridad social, teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad del grupo social que ampara y sobre la cual hay variada e indiscutible jurisprudencia (7), también es preciso salvaguardar la correcta aplicación de los procedimientos establecidos para el caso por la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo, que en última instancia hacen al derecho constitucional de peticionar ante las autoridades, consagrado en el art. 14 de la Constitución Nacional y al derecho de todo justiciable a obtener una eficaz tutela judicial y que el fallo en análisis parece no haber tomado en cuenta, a pesar de su vital importancia en el caso (8).

### III. LA LEY 19.549. LEY NACIONAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Por otra parte, no puede menos que señalarse la escasa o nula atención que en materia previsional se presta a las disposiciones de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo, que, sin embargo, es el instrumento indispensable para determinar la validez de las resoluciones —en su calidad de acto administrativo— que dicta la ANSeS, y que provee también del debido sustento para juzgar cuestiones tales como la caducidad de la acción que aquí se plantea y la habilitación de la instancia, ambas de singular importancia para el afianzar el derecho de los beneficiarios y que, como ya señaláramos, enraízan con las garantías constitucionales y el derecho a la tutela judicial efectiva (9).

Es por ello necesario detenernos en profundizar sobre los orígenes de esta normativa y su aplicación al caso, así como el alcance y los efectos del acto administrativo válido conforme a ella, para la apertura de la instancia judicial (10).

#### a) Antecedentes

Tal como señala Gordillo, la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo 19.549 (11) se originó a partir de la antigua exigencia de "la venia legislativa" como requisito necesario para demandar al Estado, que fue suprimido en el año 1900 por la ley 3952 (12), sustituyéndolo por el reclamo administrativo previo a la acción judicial, norma ésta que se aplicó restringidamente a determinadas situaciones y que por ello debió aclararse mediante la ley 11.634 (13), en el sentido de que ella era aplicable a toda demanda contra el Estado, cualquiera fuere su causa. La ley 19549 plasmó la experiencia recogida a través de la aplicación de las citadas normas, regulando, además, el régimen de los recursos, así como los recaudos y oportunidad para acceder a la instancia judicial (14).

Posteriormente fue modificada por la ley 21.686 (15) y por la ley 25.344 (16), estableciendo esta última, con respecto a la habilitación de la instancia judicial, la obligación de los jueces de verificar de oficio y en forma previa la observancia de los recaudos y los plazos establecidos para ello, con especial referencia al determinado en el art. 25, cuyo incumplimiento produce la caducidad de la acción y, por consiguiente, impide el acceso a la vía judicial (17), normativa ésta que a la fecha todavía es objeto de debate en sede judicial, como veremos más adelante (18).

#### b) Aplicabilidad en materia previsional

El primer interrogante que se presenta al encarar el análisis de la Ley de Procedimiento Administrativo y su observancia en el presente caso es su aplicabilidad en la materia, tema éste que atravesó diversas etapas hasta llegar a la situación actual, donde, si bien no hay duda acerca de su aplicación como norma de carácter general, quedan por definir algunas cuestiones, entre las cuales cabe destacar la mencionada obligación de los jueces de examinar de oficio el cumplimiento de los extremos requeridos para habilitar la instancia judicial, básicamente, la existencia de una resolución administrativa previa y la interposición de la acción dentro del plazo de caducidad establecido en el art. 25 de la LNPA, del cual precisamente trata el fallo en análisis.

Sobre la importancia de esta temática, sobre la que no dejamos de insistir, ya que en el mecanismo previsional ha quedado encasillada como un tema menor (19), no está demás recordar que acertadamente se ha señalado que "La Constitución Argentina consagra la garantía de la defensa en juicio de los derechos (art. 18, CN) y prohíbe el ejercicio de funciones judiciales por parte del Poder Ejecutivo (art. 109, CN). Esa garantía integra la 'tutela judicial efectiva', que no se limita al ámbito del Poder Judicial y que, al tener una naturaleza garantística extensiva, se proyecta al procedimiento administrativo" (20).

A fin de dilucidar esta cuestión, cabe recordar que con posterioridad a la vigencia de la ley 19.549, mediante el dictado del dec. 9101/1972 (21), se enumeró una serie de procedimientos administrativos especiales que mantenían su vigencia, "Sin perjuicio de la aplicación supletoria de las normas de la ley 19.549 y de las aprobadas por dec. 1759/1972" (22).

Esta norma definió treinta y un procedimientos especiales que continuaban en vigencia, entre los que se contaban el "Procedimiento en materia de previsión y seguridad social" (23).

Posteriormente, el dec. 722/1972 (24) deroga este decreto y toda otra norma que establezca procedimiento especiales en el ámbito de la Administración Pública, dejando subsistentes solamente ocho, entre los que no se

cuenta el correspondiente a la materia previsional y de seguridad social, que, en consecuencia, queda eliminado, y, por tanto, desde ese momento la ley 19.549 es plenamente aplicable en el ámbito de la previsión social.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en autos "Villareal", se ha expedido claramente sobre esta cuestión: "Que, sin perjuicio de ello, a fin de encauzar la progresiva adaptación de las vías reglamentarias subsistentes a las normas de la ley 19.549, el dec. 722/1996 derogó el 9101/1972 y toda otra norma que rigiera procedimientos administrativos ajenos a aquella ley (art. 4º). Sin embargo, aunque reconoció la conveniencia de mantener regulaciones específicas, en el art. 2º no incluyó a la materia de previsión y seguridad social, sin que se haya dispuesto por vía legislativa ni reglamentaria excepción alguna que restrinja o limite su invocación en los reclamos de los jubilados y pensionados" (25).

c) La normativa específica en materia previsional: el art. 15 de la ley 24.463

Complementariamente a los procedimientos establecidos por la ley 19.549, y que, como hemos señalado, son plenamente aplicables en las cuestiones previsionales y de seguridad social, juega en el caso una excepción y una remisión específica a esta normativa, que hacen al tema de la habilitación y caducidad de la instancia judicial, establecidas en el art. 15 de la ley 24.463 (26), según modificación de la ley 24.655 (27).

En efecto, la ley 24.463, que introdujo importantes reformas en los procedimientos de la materia creando el Fuero Federal de la Seguridad Social, conformado por juzgados federales de primera instancia y por la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social —que pasa a denominarse, en consecuencia, Cámara Federal de la Seguridad Social—, modificó, además, el régimen de las impugnaciones en sede judicial de las resoluciones emitidas por la ANSeS, que deben tramitar mediante demanda de conocimiento pleno por ante los citados juzgados federales de seguridad social y los juzgados federales con asiento en las provincias, conforme a las reglas del Código de Procedimiento para el proceso sumario (28), revistiendo de allí en más la ANSeS la calidad de parte demandada (29).

Concordantemente con ello, dispone, por una parte, una excepción a las disposiciones de ley 19.549, al establecer en su art. 15 que para la habilitación de la instancia no se requiere la presentación de recurso alguno en sede administrativa y, por otra, remite directamente a ella al determinar que la demanda judicial deberá interponerse dentro del plazo de caducidad establecido en el art. 25, inc. a), de la ley 19.945, esto es, dentro de los noventa días hábiles judiciales contados a partir de la notificación del acto al interesado.

#### IV. Habilitación de instancia y caducidad

Ambos temas revisten particular importancia para la preservación del derecho del justiciable y confluyen en el cumplimiento de los extremos requeridos para acceder a la vía judicial, apuntando, en última instancia, a un mismo resultado, la procedencia de la acción intentada para hacer valer sus derechos.

Nos detendremos brevemente en el primero de ellos, la habilitación de la instancia, para lo cual la Ley de Procedimientos Administrativos requiere la existencia de resolución administrativa previa, es decir, un acto administrativo que revista la calidad de tal y que resuelva la petición del interesado en dicha sede. La proposición del art. 15 de la ley 24.463, in fine, que expresa: "Para la habilitación de la instancia no será necesaria la interposición de recurso alguno en sede administrativa", no significa la anulación de dicho requisito, sino de su complemento, que exige el agotamiento de la vía administrativa, conforme lo dispone el art. 23, inc. a), de la ley 19.549 (30), con lo cual, una vez resuelta la petición del interesado en sede administrativa, no se requiere de ninguna otra actuación recursiva para acceder a la vía judicial, y a ello va enderezada dicha aserción.

De manera que el agotamiento de la vía administrativa establecido en el art. 23, inc. a), de la ley 19.549 como recaudo para la habilitación de instancia no es aplicable en materia previsional, y en este supuesto priva el procedimiento especial establecido en la ley 24.463 sobre el régimen general de la ley.

En cambio, por expresa remisión del citado art. 15, la ley 24.463, para la impugnación en sede judicial de los actos administrativos emitidos por la ANSeS, es aplicable el art. 25 de la ley 19.549, en cuanto establece un plazo perentorio dentro del cual debe interponerse la demanda contra la resolución administrativa, expirado el cual se produce la caducidad de la acción judicial.

Cabe destacar, para una mejor comprensión de las cuestiones que suscita este tema, que, tal como lo anotáramos, se trata de un plazo perentorio, definido por Palacio como "...aquél cuyo vencimiento determina la caducidad de la facultad procesal para cuyo ejercicio se concedió, sin que para lograr tal resultado, por consiguiente, se requiera la petición de la otra parte o una declaración judicial" (31).

En consecuencia, la primera cuestión que se plantea es la procedencia de su aplicación de oficio prevista en el art. 31 de la ley 19.549.

Precisamente éste es uno de los puntos más conflictivos que subsisten en la aplicación de la ley 19.549 en

materia previsional, en cuanto obliga a los jueces a verificar de oficio, previamente a dar curso a la demanda contra una resolución administrativa, el cumplimiento de los recaudos para la habilitación de instancia y el plazo de caducidad del art. 25 (32).

Al respecto, Gordillo califica acertadamente a esta disposición como un retroceso en la materia, "en perjuicio de la tutela judicial efectiva", al comentar los vaivenes de la jurisprudencia sobre la aceptación del control de oficio de los requisitos de admisibilidad previo a correr traslado de la demanda (33).

En efecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha variado a través del tiempo su criterio a partir de una primera postura sobre la inaplicabilidad de dicha norma, por cuanto consideró que el pronunciamiento judicial que desconoce o acuerda derechos no alegados en la litis es incompatible con las garantías constitucionales (34), que luego rectifica al expedirse en el caso "Gorordo" (35), para, con posterioridad a la vigencia de la ley 25.344, volver al criterio original, que entendemos deseable, señalando: "Que, al margen de que los jueces no están facultados para denegar de oficio la habilitación de la instancia judicial ni declarar por esa vía la caducidad de la acción deducida ante ellos (conf. Fallos 313:228), es del caso destacar que lo sostenido por la Cámara por remisión al dictamen del fiscal de cámara, con respecto a que el recurso del actor se hallaba desierto, incurre en un injustificado rigor formal incompatible con la garantía de la defensa en juicio" (36).

Sin embargo, más recientemente vuelve a replantearse el tema, al sostener otra vez el criterio opuesto en autos "Biosystems S.A": "Ante todo, es necesario aclarar que atento a la condición de presupuesto procesal del plazo de caducidad establecido en el art. 25 de la ley 19.549, el juez está facultado para examinar de oficio su cumplimiento y rechazar in limine la pretensión cuando aquél no concurra (Fallos 327:1607), circunstancia ésta que actualmente se encuentra impuesta a los magistrados por el art. 31, in fine, de la LNPA, con la reforma introducida por la ley 25344" (37).

No obstante, entendemos que, en lo que respecta a la materia previsional, no está dicha la última palabra, ya que los casos señalados corresponden todos ellos a temas contencioso administrativos, y, en general, la Corte Suprema ha sostenido, sin entrar a considerar la aplicación de oficio, que el instituto de la caducidad de instancia es de aplicación restrictiva a dicha materia: "La caducidad de la instancia debe ser interpretada con criterio restrictivo y en caso de duda debe estarse por la subsistencia del proceso, por lo que dado el carácter alimentario, integral e irrenunciable que tienen los beneficios según el art. 14 bis de la Ley Fundamental, no corresponde admitir una comprensión de normas que vuelva inoperante la protección allí establecida" (38).

Criterio éste que abonan los principios sentados por el Alto Tribunal en el leading case "Hussar" (39): "Que este tribunal ha reconocido desde antiguo las atribuciones jurisdiccionales de los órganos administrativos y —específicamente— las de los entes previsionales destinadas a hacer más efectiva y expedita la tutela de los intereses públicos; empero, ha condicionado la legitimidad de tales atribuciones a la circunstancia de que el pronunciamiento emanado de esos órganos quedara sujeto a un control judicial suficiente, a fin de impedir el ejercicio de un poder absolutamente discrecional sustraído a toda especie de revisión ulterior (Fallos 244:548; 247:344 y 646; 248:501; 253:485; 283:318; 301:1217; 303:1409 y 311:50, entre muchos otros)" (40).

#### V. La argumentación del fallo

Toda esta temática ha sido dejada de lado por el fallo que se comenta, que simplemente se limita a dar por sentado que la demanda ha sido interpuesta extemporáneamente, esto es, fuera del plazo de caducidad del art. 25 de la ley 19.549, reconociendo, sin embargo, que no hay constancia de la notificación personal del interesado, lo cual deja sin fundamento alguno esta aseveración, no siendo suficiente para sanear este vicio la referencia a la fecha del sello postal de un sobre agregado a las actuaciones, de la cual concluye que "se infiere que efectivamente la demanda interpuesta con fecha 25/9/2008 (fs. 17 vta.) luce extemporánea, toda vez que fue incoada fuera del plazo de caducidad previsto en el referido art. 25, inc. a), de la ley 19.549, al que remite el art. 15 de la ley 24.463 (luego de casi dos años)". En esta cuestión, esencial para la tutela del derecho del interesado, resulta inaceptable inferir o presumir, ya que la normativa aplicable requiere la existencia de certeza en todo lo que atañe a la notificación, y máxime en lo concerniente a su fecha (41).

Debe tenerse presente que la notificación del acto administrativo reviste particular importancia, y hace a la eficacia de éste (42), e incluso, tal como se ha sostenido, no sólo a la eficacia sino a su validez, ya que es requisito ineludible para que dicho acto produzca efectos jurídicos (43), y debe cumplir, en cuanto a su contenido y forma, con los recaudos establecidos en la ley 19.954 y su dec. regl. 1759/1972 (44).

"Teniendo en cuenta que la notificación constituye una condición jurídica que hace a la eficacia del acto —y no forma parte de él— revistiendo una doble importancia pues, por un lado, constituye un requisito ineludible que torna al acto eficaz y, por el otro, actúa como presupuesto para que trascurren los plazos de impugnación del acto notificado (cfr. Hutchinson, 'Ley Nacional de Procedimiento Administrativo comentada', t. I, ps. 228/229)

acarreado la pérdida de derechos; y tratándose de prestaciones de naturaleza asistencial, debe existir un grado extremo de certeza respecto de la fecha de notificación a partir de la cual comienza a correr el plazo de noventa días que prevé el art. 15 de la ley 24.463 (que remite al art. 25, inc. a, de la ley 19.549) y, en caso de duda, estarse a favor del reclamante<sup>(45)</sup>.

Es por ello que no puede sostenerse que la demanda se haya interpuesto en forma extemporánea, ya que no ha quedado acreditada la fecha de la notificación, así como tampoco que ésta se hubiera realizado en debida forma, es decir, que su contenido se ajustara a las exigencias de la ley, no bastando que ella pueda "inferirse" de algún indicio tal como la fecha postal de un sobre y el tiempo transcurrido al que se refiere el fallo, de todo lo cual resulta la invalidez de la notificación realizada en dichas condiciones <sup>(46)</sup>.

Surge entonces del análisis de la argumentación del fallo precisamente la conclusión opuesta a la sostenida, esto es, que debió rechazarse la alegada caducidad de la acción por no existir fecha cierta a partir de la cual debe contabilizarse el plazo para impugnar judicialmente la resolución administrativa, conforme lo dispone el art. 25 de la ley 19.959, al cual remite el art. 15 de la ley 24.463 <sup>(47)</sup>.

Al respecto, la jurisprudencia es conteste en que, al no existir constancia cierta de la fecha de notificación a los efectos de computar el plazo de caducidad de la acción conforme al art. 25 de la ley 9549, debe suponerse que la demanda fue interpuesta en término, resolviéndose pro actione <sup>(48)</sup>.

"En tal sentido, debe destacarse que el acceso a la jurisdicción constituye el más elemental de los derechos constitucionales, y por ello, en los supuestos de duda, debe regir el principio 'pro actione' en virtud del cual debe estarse a favor de la habilitación de la instancia, como insustituible reaseguro de la garantía de la defensa enjuicio (v. Corte Sup., 'Mackentor S.A v. O.S.N. s/daños y perjuicios', sent. del 27/6/1989 en Fallos 312:1017; C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala 2ª, 'Fibrasur S.A v. Estado Nacional', sent. del 2/9/1993; y en 'Susteras, Aída V. v. Estado Nacional', sent. del 29/6/1993)"<sup>(49)</sup>.

Cabe señalar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en estos casos, ha adoptado el criterio favorable a la procedencia de la acción: "Que, en tales condiciones, los planteos del interesado ponen de manifiesto el nexo directo e inmediato entre lo decidido y las garantías constitucionales que se invocan como vulneradas, toda vez que la inexistencia de la constancia aludida demuestra que la alzada ha incurrido en error al considerar que la notificación cuestionada en autos se había efectuado en debida forma, por lo que corresponde el acogimiento de la vía intentada"<sup>(50)</sup>.

Finalmente, y a modo de cierre de este tema, por la claridad conceptual con la que resume la importancia de respetar los procedimientos administrativos y en referencia precisamente a su notificación, como medio de salvaguardar de los derechos de los interesados, vale la pena recordar el esclarecedor fallo emitido en el caso "Frávega S.A": "La notificación de los actos administrativos tiene trascendental importancia en el procedimiento administrativo (García de Enterría, E. y Fernández, T. R., 'Curso de derecho administrativo', t. 1, p. 541), dado que resulta fundamental para preservar la seguridad jurídica (confr. Entrena Cuesta, R., 'Curso de derecho administrativo', Madrid, 1981, 7ª ed., vol. 1, p. 212), constituyéndose como un deber de información impuesto como carga a la administración en garantía de los derechos de los particulares (Garrido Falla, F., 'Régimen de impugnación de los actos administrativos', Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, ps. 275 y ss.), vinculándose así su régimen con la garantía de la defensa en juicio, el derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de la buena fe (González Pérez, J., 'Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo', Madrid, 1977, p. 582)"<sup>(51)</sup>.

## VI. Conclusión

Si bien nos hemos centrado en nuestro análisis en el tema del procedimiento administrativo, también hemos de mencionar la línea argumental que el tribunal de alzada consideró decisiva para rechazar la caducidad alegada, referida a la situación de vulnerabilidad de la actora y los principios de la seguridad social que, como ya hemos señalado al inicio de este comentario, se ha convertido en un recurso habitual para buscar soluciones equitativas, aun cuando contradigan normas precisas en la materia, situación que, reiteramos, no se produjo en el presente caso, ya que de la correcta aplicación de la Ley de Procedimientos Administrativos resultaba la inexistencia de la caducidad planteada <sup>(52)</sup>.

Tal argumentación, sin lugar a dudas válida la mayoría de las veces que a ella se recurre, debió utilizarse por el tribunal de alzada a mayor abundamiento, y no como eje principal de su decisión, ya que si bien éste es un tema que excede al de este comentario, no hay duda de que las circunstancias biológicas y económicas que hacen a la vulnerabilidad de los beneficiarios, no solamente en materia de previsión social sino en todo lo que atañe a la seguridad social y la calidad de derecho alimentario de la prestación reclamada, existen en todos los casos donde se plantean estas cuestiones, con lo cual el cumplimiento del plazo de caducidad resultará genéricamente inaplicable <sup>(53)</sup>.

La correcta solución de esta incongruencia entre la legislación aplicable y los objetivos de la seguridad social demanda una reforma integral, sistemática y razonable de los procedimientos administrativos y judiciales a fin de adecuarlos a las modalidades que la efectiva tutela judicial requiere para que el justiciable logre en la defensa de sus derechos la plena satisfacción de las garantías consagradas por la Constitución Nacional y los tratados internacionales.

(1) Gordillo, Agustín, "Tratado de derecho administrativo", t. III, 10ª ed., Ed. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2011, Cap. X, p. X-1.

(2) Corte Sup., 6/5/2014, "Pedraza, Héctor H. v. ANSeS s/acción de amparo", considerando 2.

(3) BO del 30/3/1995.

(4) Dada la trascendencia de la medida de declaración de oficio de inconstitucionalidad adoptada por la Corte Suprema, y aun cuando pueda exceder la temática de este comentario, entendemos importante transcribir al menos uno de sus fundamentos: "En efecto, ciertas normas susceptibles de ser consideradas legítimas en su origen, pudieron haberse tornado indefendibles desde el punto de vista constitucional con el transcurso del tiempo y el cambio de las circunstancias objetivas relacionadas con ellas. Las leyes no pueden ser interpretadas sin consideración a las nuevas condiciones y necesidades de la comunidad, porque toda ley, por naturaleza, tiene una visión de futuro, y está destinada a recoger y regir hechos posteriores a su sanción (Fallos 241:291 y 328:566)" (Considerando 6 del fallo citado).

(5) Ello se completa con el dictado de la acordada 14, fecha 6/5/2014, en la cual, a más de exhortar a los distintos órganos del Estado para arbitrar diversas medidas que disminuyan la litigiosidad y lograr el acatamiento institucional de las decisiones de la Corte en materia de reajuste de haberes, dispone que la Cámara Federal de la Seguridad concrete inmediatamente el desplazamiento de competencia remitiendo los expedientes afectados a las tribunales provinciales correspondientes.

(6) En efecto, uno de los primeros fallos de la Corte Suprema que sentó este criterio expresó: "En materia de previsión y seguridad social no cabe extremar el rigor de los razonamientos lógicos, en procura que el propósito tuitivo de la ley se cumpla; pues lo esencial, en estos casos, es cubrir riesgos de subsistencia y ancianidad, de modo que no debe llegarse al desconocimiento de derechos sino con extrema cautela" (Corte Sup., 6/8/1975, "De la Peña, Julio A.", Fallos 292:367).

(7) Cabe recordar aquí el *leading case* "Hussar", donde la Corte Suprema sentó el principio señero en la materia: "Cuando se trata de créditos de naturaleza previsional, su contenido alimentario exige una consideración particularmente cuidadosa a fin de que, en los hechos, no se afecten sus caracteres de integrales e irrenunciables, ya que el objetivo de aquéllos es la cobertura de los riesgos de subsistencia y ancianidad, que se hacen manifiestos en los momentos de la vida en que la ayuda es más necesaria, lo que no se compadece con la posibilidad de que las sentencias dilaten sin término la decisión de las cuestiones sometidas a los jueces". Corte Sup., 10/10/1996, "Hussar, Otto v. ANSeS", (Infojus: FA96000434).

(8) Sobre este tema se ha expresado: "En lo fundamental, la tutela judicial efectiva apunta a la eliminación de las trabas que obstaculizan el acceso al proceso, tanto como a impedir que, como consecuencia de los formalismos procesales, queden ámbitos de la actividad administrativa inmunes al control judicial y, por último, tiende a asegurar el ejercicio pleno de la jurisdicción". Cassagne Juan Carlos, "La transformación del procedimiento administrativo y la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo", LL 2011-C-833.

(9) "El 'acceso a la jurisdicción' constituye el más elemental de los derechos constitucionales, y por ello, en los supuestos de duda, debe regir el principio 'pro actione' en virtud del cual debe estarse a favor de la habilitación de la instancia, como insustituible reaseguro de la garantía de la defensa en juicio (cfr. Corte Sup., sent. del 27/6/1989, 'Mackentor S.A v. O.S.N.'; C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala 2ª, sent. del 2/9/1993, 'Fibrasur S.A v. Estado Nacional'; ídem, sent. del 29/6/1993, 'Susteras, Aída V. v. Estado Nacional'). Ello adquiere aún mayor relevancia en el ámbito de la seguridad social, en el que la figura de la caducidad de la acción ha de aplicarse en forma restrictiva, dados los caracteres de irrenunciables e imprescriptibles que revisten los derechos que en él se debaten (art. 14 bis de la CN)". C. Fed. Seguridad Social, sala 2ª, 12/9/2002, "González Ruzo, Eduardo A. v. ANSeS s/prestaciones varias" (RJP, t. XII-687).

(10) Sobre este punto no podemos menos que compartir lo expresado por Walter Carnota en un interesante comentario: "En estos tiempos en que se discute la eficacia operativa de los derechos sociales, su justiciabilidad y su efectiva vigencia en general, no está de más reflexionar acerca del protagonista de la etapa previa al contencioso, y objeto de eventual discusión en sede judicial, que es el acto administrativo previsional". Carnota, Walter E., "El acto administrativo previsional", RJP, t. XVI-810.

(11) BO del 27/4/1972.

- (12) BO del 7/10/1900.
- (13) BO del 17/10/1932.
- (14) Conforme Gordillo, Agustín, "Tratado...", cit., t. IV, cap. XII, 10ª ed., ps. XII-1 y ss.
- (15) BO del 25/1/1977. Que, en lo que interesa a nuestro tema, modificó, entre otras normas, el art. 25 de la ley 19.549, sobre los plazos para deducir acción judicial.
- (16) BO del 21/11/2000.
- (17) Art. 31, ley 19.549.
- (18) Ver Punto IV, "Habilitación de instancia y caducidad".
- (19) Que, tal como señala Carnota, dentro del contexto del litigio previsional a gran escala, que en las últimas décadas se define por su apego a formularios y modelos que lo dotan de cierta automaticidad, "...parece hasta inocente detenerse en algo que tanto para la Administración como para el administrado no deja de configurar muchas veces un ritualismo, una fase que hay que necesariamente superar para acudir ante el órgano jurisdiccional". Carnota, Walter E., "El acto administrativo previsional", cit.
- (20) Cassagne, Juan Carlos, "La transformación del procedimiento administrativo y la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo", LL 2011-C-833.
- (21) bo del 4/1/1973.
- (22) Dec. 9101/1972, art. 1º. El dec. 1759/1972 que menciona, corresponde a la reglamentación de la ley 19.549 (BO del 17/3/1972).
- (23) Conforme art. 1º, apart. 23, de la citada norma.
- (24) BO del 8/7/1996.
- (25) Corte Sup. 24/4/2001, "Villareal, Clara B. v. ANSeS", TySS 2001-645. Se trataba en el caso de un planteo de falta de habilitación de instancia, acogido favorablemente por la Cámara Federal de la Seguridad Social, sala 3ª, y que el Alto Tribunal revoca, declarando que en el caso corresponde la aplicación del art. 10 de la ley 19.549 sobre el silencio de la Administración, habiendo quedado, en consecuencia, debidamente habilitada la instancia judicial a la cual la actora recurrió para hacer valer su pedido de reajuste de haberes previsionales.
- (26) BO del 30/3/1995.
- (27) BO del 15/7/1996.
- (28) Que, lamentablemente —desde el punto de vista de la necesaria celeridad que deberían revestir esas actuaciones—, fue posteriormente eliminado por la reforma introducida al Código de Procedimiento por la ley 24.488 (BO del 22/11/2001), convirtiéndose en un proceso ordinario con la variable —en la intención de agilizar el procedimiento— de que la prueba se acompañará y ofrecerá con la demanda, reconvención y contestación de ambas y las excepciones deberá plantearse juntamente con la contestación de la demanda (arts. 333 y 346, CPCCN).
- (29) No está demás acotar que con ello lamentablemente desaparece el concepto sostenido hasta ese momento, y aun después, por la Corte Suprema y la Cámara Federal de la Seguridad Social de que "los organismos previsionales no son partes contrarias con intereses contrapuestos a los de los administrados, sino órganos de control y aplicación práctica de la legislación de la seguridad social para el cumplimiento de cuyos fines están obligados a coadyuvar al esclarecimiento de la verdad material en cada caso particular". (Corte Sup., 11/12/1990, "Echevarría Coll, Jorge", RJP, t. I, 1991-190).
- (30) Ley 19.959, art. 23: "Podrá ser impugnado por vía judicial un acto de alcance particular: a) cuando revista calidad de definitivo y se hubieren agotado a su respecto las instancias administrativas".
- (31) Palacio, Lino E., "Derecho procesal civil", t. IV, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2005, p. 70.
- (32) "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 y en el presente". Art. 31, in fine, de la ley 19.549, según modificación de la ley 25.344.
- (33) Gordillo, Agustín, "Tratado...", cit., t. IV, cap. XII, 10ª ed., ps. XII-5 y ss.
- (34) Criterio sentado en el caso "Cohen", Fallos 313-1: 228, LL 1990-C-317, y posteriormente reiterado en los autos "Taddía S.A", Fallos 315-3: 2217, JA 1993-III-397.
- (35) "Que si bien este tribunal en los casos 'Cohen' (Fallos 313:228) y 'Construcciones Taddía S.A' (Fallos

315:2217) se pronunció contra la posibilidad de revisar de oficio o a instancia de los fiscales el cumplimiento de los recaudos de admisibilidad de la acción procesal administrativa con anterioridad a la traba de la litis, un nuevo examen de esta delicada y trascendente cuestión conduce a esta Corte a modificar dicho criterio y a concluir en sentido opuesto al antes referido". Corte Sup., 4/2/1999, "Gorordo Allaria de Kralj, Haydée M. v. Estado Nacional", considerando 6, LL 1999-E-186.

(36) Corte Sup., 26/10/2004, "Resch, Héctor J. v. M. del Interior - Policía Federal s/personal militar y civil de las FF.AA. y de seg.", considerando 5, LL 2005-F-60.

(37) "Ante todo, es necesario aclarar que atento a la condición de presupuesto procesal del plazo de caducidad establecido en el art. 25 de la ley 19.549, el juez está facultado para examinar de oficio su cumplimiento y rechazar in limine la pretensión cuando aquél no concurra (Fallos 327:1607), circunstancia ésta que actualmente se encuentra impuesta a los magistrados por el art. 31, in fine, de la LNPA, con la reforma introducida por la ley 25.344, según el cual '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 y en el presente'". Corte Sup., 11/12/2014, "Byosistem S.A v. Estado Nacional - Ministerio de Salud - Hospital Posadas s/contrato administrativo", RJP del 14/4/2014.

(38) Corte Sup., 6/6/2006. "Bombelli, Roberto v. ANSeS s/reajustes por movilidad", RJP t. XVI-602).

(39) Que ya hemos citado precedentemente. Ver nota 7.

(40) Y aún: "Que la garantía constitucional de la defensa en juicio y el debido proceso no se agota en el cumplimiento formal de los trámites previstos en las leyes adjetivas, sino que se extiende a la necesidad de obtener una rápida y eficaz decisión judicial que ponga fin a los conflictos y situaciones de incertidumbre, evitando, dentro de los límites de lo razonable y conforme a las circunstancias de cada caso, una dispendiosa y eventualmente inútil actividad jurisdiccional; así lo exige, por lo demás, el propósito de 'afianzar la justicia' enunciado en el preámbulo de la Constitución Nacional (Fallos 298:312; 300:1102; 302:299; 311:1644; Fallos 315:1779, voto del juez Fayt)". Corte Sup., "Hussar, Otto v. ANSeS", 10/10/1996, considerandos 16 y 40, Infojus: FA96000434.

(41) "La notificación es la forma de publicidad de los actos administrativos de alcance particular, que importa un conocimiento cierto del acto por el destinatario, a diferencia de la publicación, que supone un conocimiento ficto por los afectados. En tal sentido, la notificación determina la fecha cierta en que el interesado tuvo conocimiento del asunto para computar desde entonces el plazo para interponer los recursos que estime oportunos". Gordillo, Agustín, "Procedimiento administrativo", Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2006, AP 9214/002265.

(42) Concretamente así lo establece el art. 11 de la ley 19.549: "Para que el acto administrativo de alcance particular adquiera eficacia debe ser objeto de notificación al interesado y el de alcance general, de publicación".

(43) "Todos los actos administrativos requieren el cumplimiento de este requisito para que los efectos se produzcan y nazca al mundo jurídico. Es que, si comprendemos que el acto administrativo es productor de efectos jurídicos, y éstos no pueden materializarse sin publicidad, no existe 'acto administrativo' productor de efectos jurídicos sin que sea notificado el interesado". Gordillo, Agustín, "Procedimiento administrativo", cit.

(44) "Para que un acto administrativo de alcance particular adquiera eficacia, debe ser notificado al interesado en su domicilio y en forma fehaciente (art. 11, ley 19.549, y art. 39, RLNPA), resultando idóneas a tal fin la notificación personal mediante acceso directo al expediente por parte del interesado, su apoderado o representante legal; la notificación por cédula con los recaudos de los arts. 140 y 141 del CPCC; por telegrama con aviso de entrega; por oficio con certificado de recepción; por carta documento o por los medios fehacientes que la reglamentación admita (art. 41, RLNPA). El incumplimiento de dichas formalidades priva al acto de sus efectos legales, a menos que de las constancias posteriores del expediente surja que el administrado ha tenido conocimiento del mismo". C. Fed. Seguridad Social, sala 1ª, sent. int. 45844, 24/3/1998, "Gómez Villa, Miguel v. ANSeS".

(45) C. Fed. Seguridad Social, sala 1ª, sent. int. 5816, 24/6/2003, "Aguilar Guerrero, Amador v. ANSeS" (no publicado).

(46) El dec. regl. 1759/1972 establece concretamente los recaudos que deberán contener las notificaciones y los distintos medios que pueden utilizarse para obtener certeza de la fecha en que se recibió, advirtiendo que las que se efectuaren sin respetar dichas disposiciones carecerán de validez (arts. 41 a 44, inclusive).

(47) "[...] la comunicación del contenido del acto administrativo a la interesada, fue realizada con arreglo al art. 41, inc. e, del dec. 1759/1972 (fs. 16 de las actuaciones citadas), que regula la notificación por oficio,



diligenciado como certificado expreso con aviso de recepción. Toda vez que este último no se encuentra agregado a las actuaciones, no ha quedado constancia alguna en la causa del momento exacto en que la jubilada tomó conocimiento de la resolución... Que, en tales condiciones, la aseveración de la alzada en el sentido de que la demanda fue presentada cuando se encontraba vencido el plazo a que alude el art. 25 de la ley 19.549, no pasa de ser una aserción dogmática sin apoyo en las circunstancias comprobadas de la causa, por lo que corresponde dejar sin efecto la sentencia apelada". Corte Sup., 10/6/2014, "Majowka, Olga E. v. ANSeS s/reajustes varios", rjp t. xxiv-744.

(48) "Si bien el art. 25, inc. a), de la ley 19.549 establece como requisito para la admisibilidad formal de las acciones que se entablen contra el Estado o sus entes autárquicos, que sean deducidos dentro del plazo perentorio de noventa días hábiles judiciales, computado desde que tuvo lugar la notificación al interesado, no surgiendo de las constancias de autos ni del expediente administrativo cuándo se notificó al titular la resolución declarando extinguido su beneficio de jubilación por invalidez, debe suponerse que la interposición de la demanda se efectuó en término (cfr. C. Nac. Seguridad Social, sala 1ª, sent. 9627, 'Francou de Droz, Clara'). C. Fed. Seguridad Social, sala 2ª, 21/5/1997, "Buera, José E. v. ANSeS", Infojus: FA97310260.

(49) C. Fed. Seguridad Social, sala 2ª, 5/3/2004, "Franco, Elsa I. v. ANSeS s/reajustes varios", RJP, t. XV-529.

(50) Corte Sup., 24/11/1998, "Etchepare, Alejandro v. ANSeS", <http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>. Íd., 7/12/2010, "Ordiz, Beatriz H. v. ANSeS", RDLSS 2011-9-763.

(51) C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala 1ª, 12/9/1995, "Frávega S.A s/recurso de apelación (TFN 5733-A)", LL 1996-C-31.

(52) Es más, el fallo en este tema se remite a lo que considera un caso análogo —"Valdez, Hilda V. v. ANSeS", C. Fed. Salta, 25/11/2014 ([www.cij.gov.ar/sentencias.html](http://www.cij.gov.ar/sentencias.html))—, sin reparar en que en dichos autos quedó debidamente acreditada la fecha de la notificación, con la constancia de aviso de recepción agregada, conforme a lo establecido en el art. 41 del dec. 1759/1972, reglamentario de la LNPA, sobre la forma de las notificaciones.

(53) "La naturaleza alimentaria de la pretensión objeto del proceso, el carácter irrenunciable e imprescriptible de la mayoría de los derechos en los que se funda —en el marco de una disciplina regulada por disposiciones de orden público— lleva a concluir que el instituto de la 'caducidad de instancia' es inaplicable en el proceso previsional". C. Fed. Seguridad Social, sala 2ª, 18/9/1997, "Lanata, Norberto A. v. ANSeS", Infojus: FA97310378.