

5º) Que, en tales condiciones, traduciendo la sentencia impugnada una dogmática restricción de la eficacia de la norma contenida en el art. 1113, segundo párrafo, del Código Civil, las garantías constitucionales que se dicen vulneradas guardan nexo directo e inmediato con lo resuelto, según lo exige el citado art. 14 de la ley 48, por lo que corresponde hacer lugar a esta presentación directa.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por medio de quien corresponda, proceda a dictar un nuevo fallo con arreglo a lo expresado. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y remítase.

EDUARDO MOLINÉ O'CONNOR.

FERNANDO HORACIO SERRA Y OTROS V. MUNICIPALIDAD DE LA
CIUDAD DE BUENOS AIRES

RECURSO EXTRAORDINARIO: Principios generales.

A la luz de la reforma introducida al art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, debe considerarse que existe mérito suficiente para habilitar la instancia extraordinaria respecto de la sentencia que rechazó la caducidad de la acción procesal administrativa.

RECURSO EXTRAORDINARIO: Principios generales.

La finalidad más significativa del nuevo texto del art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación es la de destacar el emplazamiento que la Corte posee en el orden de las instituciones que gobiernan la Nación, posibilitando que, de una manera realista, su labor pueda concentrarse en aquellas cuestiones vinculadas con la custodia y salvaguarda de la supremacía de la Constitución Nacional.

RECURSO EXTRAORDINARIO: Requisitos propios. Sentencia definitiva. Resoluciones anteriores a la sentencia definitiva. Varias.

Es sentencia definitiva la que deniega la caducidad de la acción procesal administrativa.

ACCION CONTENCIOSOADMINISTRATIVA.

La demandabilidad del Estado exige que sea en condiciones tales que el ejercicio de sus funciones no sea afectado por las demandas de los particulares y que las garantías de los particulares no sean, tampoco, menoscabadas con privilegios que se tornen írritos a la luz del texto constitucional.

ACCION CONTENCIOSOADMINISTRATIVA.

Cuando se opera la caducidad de la instancia procesal administrativa la cuestión queda incluida dentro de la zona de reserva de los otros poderes y sustraída al conocimiento del órgano jurisdiccional.

ACCION CONTENCIOSOADMINISTRATIVA.

La actuación del Poder Judicial en situaciones donde se produjo la caducidad de la acción procesal administrativa, violaría el principio de la división de poderes.

TRATADOS INTERNACIONALES.

El Pacto de San José de Costa Rica, al ser aprobado por la ley 23.054 y ratificado el 5 de septiembre de 1984, tiene el carácter de ley suprema de la Nación, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 31 de la Constitución Nacional.

ACCION CONTENCIOSOADMINISTRATIVA.

La caducidad de la acción procesal administrativa puede ser renunciada por la Administración Pública expresa o tácitamente.

ACCION CONTENCIOSOADMINISTRATIVA.

Dado que el derecho a accionar judicialmente para obtener el reconocimiento del crédito que invoca la actora nació de la relación instaurada entre las partes, que se plasmó en el contrato que celebraron, y no del acto administrativo que rechazó su petición de cobro, no era necesaria la deducción de la acción dentro del plazo de caducidad sino del correspondiente a la acción ordinaria.

RECURSO EXTRAORDINARIO: Requisitos propios. Sentencia definitiva. Resoluciones anteriores a la sentencia definitiva. Varias.

No es sentencia definitiva la que deniega la caducidad de la acción procesal administrativa (Disidencia de los Dres. Augusto César Belluscio y Enrique Santiago Petracchi).

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 26 de octubre de 1993.

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Serra, Fernando Horacio y otro c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1^a) Que, contra la sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, que revocó la decisión de primera instancia —que había declarado la caducidad respecto de la demanda de cobro de honorarios por dirección e inspección de una obra contratada por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y no ejecutada—, la demandada interpuso recurso extraordinario por arbitrariedad de sentencia que le fue denegado y que motivó la queja en examen.

2^a) Que el *a quo* consideró, con fundamento en la doctrina de Fallos: 307:2216, que por encuadrar la relación suscitada entre las partes en el marco contractual, las normas de la ley de procedimientos administrativos 19.549 —que rige el procedimiento de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en virtud de lo dispuesto por el artículo 1^o de la ley 20.261— no eran aplicables al caso, en cuanto se vinculaba con los plazos de caducidad y agotamiento de la vía administrativa.

3^a) Que, conforme lo tiene dicho esta Corte, el remedio federal es improcedente cuando se trata del rechazo de la excepción de prescripción, toda vez que las decisiones que se recurren por tal vía deben, como principio, revestir el carácter de finales, calidad que no poseen las que están sometidas a una resolución ulterior que puede disipar el agravio que de ellas deriva (Fallos: 296:76 y 303:740, entre muchos otros). Igualmente ha sostenido el Tribunal en forma reiterada que las cuestiones de derecho público local —como es la ocurrente— carecen, por principio, de entidad bastante para habilitar la intervención de esta instancia federal (Fallos: 284:195; 295:658; 308:73, entre otros).

4^a) Que, sin embargo, existe mérito suficiente para habilitar esta instancia a la luz de la interpretación dada en su oportunidad a los

alcances de la reforma introducida al artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación: “La finalidad más significativa del nuevo texto es la de destacar el emplazamiento que esta Corte posee en el orden de las instituciones que gobiernan a la Nación, posibilitando que –de una manera realista– su labor pueda concentrarse en aquellas cuestiones vinculadas con la custodia y salvaguarda de la supremacía de la Constitución Nacional. Cometido éste que, desde temprana hora, el Tribunal ha reconocido como el más propio de su elevado ministerio (Fallos: 1:340, del 17 de octubre de 1864). La reforma tiene, pues, a reforzar el criterio de especialidad que orienta a las funciones de este Tribunal, al hacerle posible ahondar en los graves problemas constitucionales y federales que se encuentran entrañablemente ligados a su naturaleza institucional.” (Disidencia de los ministros doctores don Enrique Santiago Petracchi y don Eduardo Moliné O’Connor en la causa E.64.XXIII. “Ekmekdjian, Miguel Angel c/ Sofovich, Gerardo y otros”, sentencia del 7 de julio de 1992).

5^a) Que si bien podría sostenerse que la doctrina referente a los efectos de la sentencia que rechaza la excepción de prescripción en punto al acceso al remedio federal es extensible –por la similitud en algunos aspectos de su régimen jurídico– a la caducidad de la acción contenciosoadministrativa, este instituto guarda, empero, particularidades que lo diferencian de la prescripción y que conducen a la necesidad de establecer si aquella doctrina es aplicable a situaciones como la que aquí se trata.

6^a) Que, en efecto, en el *sub lite* es preciso determinar, por un lado, si la sentencia que deniega la excepción de caducidad de la acción procesal administrativa asume la cualidad de definitiva en orden a la intervención de esta instancia extraordinaria –con lo que, en su caso, se cumpliría uno de los requisitos exigidos–, y luego, establecido ello, si, a la luz del principio de la división de poderes –tal como ha sido interpretada por el legislador en las leyes 19.549 y 19.987– están reunidas las condiciones bajo las cuales el Estado puede ser llevado a juicio, recaudo éste que se hace jugar aquí, sobre la base del criterio señalado en el considerando 4^o.

7^a) Que los plazos de caducidad previstos para la habilitación de la instancia contenciosoadministrativa en los artículos 25 de la ley nacional de procedimientos administrativos y 100 de la ley orgánica municipal número 19.987, constituyen una prerrogativa propia de la

Administración Pública, para que, en virtud de los postulados del Estado de Derecho –entre los que se encuentran la justiciabilidad del Estado y la división de poderes– ella pueda estar en juicio. Esto significa, en otros términos, la posibilidad de habilitar la competencia de la rama judicial del gobierno para revisar la validez de los actos emanados del Poder Ejecutivo y de los que –con la propiedad de “causar estado”, por cerrar la discusión en sede administrativa– emanan de los órganos y entes que se le subordinan, salvo los casos de excepción también establecidos por el legislador.

8º) Que, por obvia derivación del segundo de los postulados precedentemente citados –la división de poderes– y el cumplimiento de los objetivos y mandatos impuestos a los poderes públicos en el texto constitucional, la demandabilidad del Estado exige que sea en condiciones tales que, por un lado, el ejercicio de sus funciones no sea afectado por las demandas de los particulares; pero, por otro, que las garantías de los habitantes no sean, tampoco, menoscabadas por privilegios que se tornen írritos a la luz del texto constitucional.

9º) Que ese especial tratamiento que el ordenamiento confiere a la Administración Pública, consecuencia, a su vez, del denominado “régimen exorbitante del derecho privado” (Fallos: 308:731) que impera en la relación iusadministrativa, da sustento jurídico a la institución de los plazos de caducidad, cuya brevedad –acorde, claro está, con la razonabilidad– se justifica por la necesidad de dar seguridad y estabilidad a los actos administrativos, buscando siempre que esos dos extremos precedentemente señalados –prerrogativa estatal y garantías del particular– encuentren su armónico equilibrio constitucional.

10) Que, en tal sentido, no cabe duda de que cuando se trata de la Administración Pública, *lato sensu*, la habilitación de la instancia judicial aparece como el atributo que la propia Constitución Nacional, en su artículo 100, confiere al órgano judicial para juzgar –en su calidad de componente de la trilogía del Poder estatal– a los otros poderes. Pero, al mismo tiempo, el artículo 100 señala al Poder Judicial que su intervención queda excluida en aquellas materias que, por su propio mandato o por una razonable opción legislativa, han sido reservadas a los otros máximos órganos del Poder estatal.

11) Que de esta inteligencia se deduce, entonces, y como consecuencia del vallado directo que ha impuesto –o que posibilita– la pro-

pia Constitución Nacional, que cuando se opera la caducidad de la instancia procesal administrativa, la cuestión queda incluida dentro de la zona de reserva de los otros poderes y sustraída al conocimiento del órgano jurisdiccional.

12) Que esta interpretación es coherente con el sistema establecido por el legislador —y por el Poder Ejecutivo en su ámbito de competencia— cuyos elementos principales y las relaciones determinantes que funcionalmente los vinculan, imponen, necesariamente, que el acto administrativo agote en primer término la vía impugnatoria en aquella sede, a través de su estructura orgánica jerárquica, de manera que —de no ser consentido antes por el administrado— su justiciabilidad esté dada una vez que sea emitido por el órgano final según la distribución de competencias establecida por el ordenamiento jurídico. Pero, dado que el acto administrativo es también expresión de la voluntad estatal que se integra en dicho ordenamiento —por ello su presunción de legalidad y fuerza ejecutoria (artículo 12 de la ley 19.549)— la posibilidad de revisión judicial del mismo se complementa con un plazo breve de caducidad que queda así integrado al sistema de impugnación judicial de los actos administrativos.

13) Que de ello se sigue que la actuación del Poder Judicial en situaciones donde se produjo la caducidad de la acción procesal administrativa, violaría el principio de la división de poderes y, por lógica consecuencia, se encontraría en colisión con el sistema que el legislador, interpretando la Constitución Nacional, estructuró para el funcionamiento de las instituciones en ella forjadas. Es, la señalada, precisamente, una de las características fundamentales que diferencian la caducidad de la acción contenciosoadministrativa de la prescripción: el especial mandato de no intervención dirigido al juez cuando ella se ha operado.

14) Que más allá del grado de acierto o error que pueda predicarse del sistema descrito, no puede olvidarse que el mismo es el establecido por el legislador en una opción interpretativa de la Constitución Nacional, cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada en estas actuaciones, y que, como tal, merece una actitud deferente por parte del Poder Judicial (Fallos: 33:162; ver también: Bernard Schwartz: "Administrative Law", 2da. edición, ed. Little, Brown and Company, Boston, 1984, parág. 8.3., pp. 439 y siguientes). De todas formas, cabe señalar, nuestro sistema se asienta sobre la base de una amplia revi-

sión por parte del Poder Judicial de los actos emanados de la Administración Pública, aunque sometida a ciertas condiciones de procedencia de la acción –habilitación de la competencia judicial por el agotamiento de la instancia administrativa, integrada con el plazo de caducidad de la acción o recurso de que se trate– que pretenden asegurar que sea la misma administración –también positivamente sometida al ordenamiento jurídico, como consecuencia del principio de legalidad administrativa– quien resuelva sus conflictos jurídicos, cumpliendo así con un aspecto necesario de su competencia constitucional de administrar conforme con el mismo ordenamiento, y que el cuestionamiento judicial de los actos administrativos no lleve –por la natural extensión de los plazos de prescripción– a la inseguridad de la efectiva ejecución de los cometidos administrativos.

15) Que esta finalidad lógica del sistema –asentado sobre la idea rectora del principio de la división de poderes– no se ve empañada por la circunstancia de la eventual duración de la posterior tramitación judicial. Por el contrario, iniciada la acción impugnatoria dentro del plazo legalmente previsto, la administración –concedora de la intervención judicial sobre el acto en cuestión– decidirá responsablemente si ejecuta o no el acto, para lo cual cuenta, además, con el instrumento suspensivo que le acuerda el artículo 12 de la ley 19.549, sin perjuicio de la suspensión judicial cautelar, en los casos extremos en que ello resulte procedente. Desde esta perspectiva, la solución no difiere de la establecida para la acción de amparo de la ley 16.986, aun frente a supuestos de nulidad manifiesta del acto cuestionado. Si, en cambio, la caducidad se ha operado, la administración conocerá en breve plazo de la firmeza del acto en cuestión, quedando a su decisión discrecional la posibilidad de revocarlo (artículos 17 y 18 de la ley 19.549) o de consentir la habilitación de su revisión judicial, aún en aquellas condiciones de relativa firmeza.

16) Que debe admitirse, en este sentido, que lo dicho –aunque de interpretación restrictiva– constituye una aplicación –en principio y hasta que su constitucionalidad no sea desafiada– razonable de la idea directriz de la división de poderes, que opera sincrónicamente con otra idea directriz de nuestro sistema constitucional –que emerge de la garantía del debido proceso– cual es el principio *pro actione* a que conduce el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que se deriva, necesariamente, del artículo 18 de la Constitución Nacional, cuya regulación se integra, además, con las disposiciones del Pacto de

San José de Costa Rica, que al ser aprobado por la ley 23.054 y ratificado el 5 de setiembre de 1984, tiene el carácter de ley suprema de la Nación de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 31 de la Constitución Nacional (confr. causa E.64.XXIII, “Ekmekdjian, Miguel Angel c/ Sofovich, Gerardo y otros”, considerando 15).

17) Que, en consecuencia, por el juego de dichas ideas directrices, esta prerrogativa de la Administración Pública puede, de una parte, ser renunciada por ella —expresa o tácitamente (ver, en este sentido, la doctrina de Fallos: 313:228 y causa C.160.XXIII “Construcciones Taddia S.A. c/ Estado Nacional (Ministerio de Educación y Justicia) s/ cobro”, sentencia del 6 de octubre de 1992)— y, de otra, aplicarse sólo y estrictamente a aquellos casos en que la pretensión hecha valer en la acción o recurso intentado se dirija principalmente a hacer cesar la nueva situación jurídica que emane del acto administrativo o bien, que precise de la declaración de invalidez del acto —esto es, hacer caer su presunción de legitimidad— para posibilitar, así, la procedencia de la acción que dicha presunción obstaculiza.

18) Que, sobre la base de lo dicho, resulta claro que el rechazo de la excepción de caducidad asume, para la Administración Pública —en el caso, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires—, el carácter de una resolución definitiva puesto que aparece gravamen suficiente, a la luz de la Constitución Nacional, para tornar procedente el recurso extraordinario, ya que se encuentra en juego la aplicación de una prerrogativa administrativa que, de resultar vigente para el caso, obstaculiza la habilitación de la competencia judicial revisora de los actos administrativos.

18) Que en la presente cuestión es necesario establecer, para juzgar sobre la virtualidad del rechazo de la excepción, si la habilitación de la acción procesal administrativa estaba sujeta a un plazo de caducidad o sólo de prescripción —esto es, si era preciso seguir la vía impugnatoria o la vía resarcitoria—, o, de otra forma, si —para el reconocimiento del derecho pretendido por el administrado— era preciso juzgar primero sobre la validez del acto administrativo.

19) Que, acotada en estos términos la cuestión, de las constancias de la causa resulta que el derecho invocado por la actora no se encontraba supeditado, en cuanto a su existencia, por la decisión de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

20) Que, en dicha inteligencia, es en el complejo interrelacionado de actos que dan base estructural a la existencia y ejecución del contrato administrativo donde es preciso buscar el origen del derecho invocado. En otros términos, es en esa interrelación de actos administrativos, en la que cada uno es consecuencia del precedente –sin perder, por ello, su individualidad, pero cuya existencia se justifica en y para el contrato administrativo– donde, en el caso, se sitúa la fuente del derecho de la actora, y no en el acto impugnado, que está, como tal, fuera de la estructura esencial de actos ligados al contrato, y su incidencia sobre ella es, al fin indicado, nula.

21) Que, como resultado de lo expuesto, desde el punto de vista procesal el derecho a accionar judicialmente para obtener el reconocimiento del crédito que invoca la actora nació de la relación instaurada entre las partes, que se plasmó en el contrato que celebraron, y no del acto administrativo que rechazó su petición, en la medida en que éste en nada afecta a los términos de la relación jurídica originalmente establecida entre los contratantes. En efecto, la negativa de pago expresada por la municipalidad en el acto obrante a fojas 143 del expediente agregado por cuerda, sólo posee aquella virtualidad –fijar la posición de la administración frente al requerimiento de pago efectuado– sin que en sí misma goce de aptitud para modificar la relación jurídica sustancial fijada por el acuerdo de voluntades –contrato– y la serie de actos administrativos que le otorgan a aquél su naturaleza iusadministrativa. Esto es así en la medida en que el acto precitado no ejecuta ni tampoco interpreta el contrato sino sólo exterioriza una circunstancia incidental y accesorio en la relación entre las partes, en el caso, si el crédito pretendido por el particular ya fue saldado. Por el contrario, para dilucidar tal cuestión será, en todo caso, el contrato y no la negativa de pago lo que deberá ser la guía principal para la decisión que, en su momento, tome el juez de la causa.

22) Que, por lo tanto, no era necesaria, en el caso, la deducción de la acción dentro del plazo de caducidad, sino del correspondiente a la prescripción de la acción ordinaria (Fallos: 307:2216, considerando 4º, cuarto párrafo; causa O.86.XX. “OKS Hermanos y Cía. Soc. Anón, Com., Ind. y Financiera c/ Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio s/ ordinario”, sentencia del 21 de octubre de 1986, y en la causa S.164.XXIII. “Schneider de Guelperín, Lina c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, del 24 de setiembre de 1991).

23) Que, si bien la decisión del *a quo* conduce en definitiva al reconocimiento de la posibilidad de juzgar a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en lo que se vincula a la existencia del derecho invocado por los actores, los fundamentos que han de observarse para el debido encuadre de la cuestión son los aquí mencionados.

Por ello, se declara procedente la queja, se hace lugar al recurso extraordinario y, por los fundamentos aquí desarrollados, se confirma la sentencia apelada. Costas por su orden en atención a la naturaleza de la cuestión planteada. Agréguese la queja al principal. Déjase sin efecto la exigencia del depósito. Notifíquense y devuélvanse.

ANTONIO BOGGIANO — RODOLFO C. BARRA — CARLOS S. FAYT — AUGUSTO CÉSAR BELLUSCIO (*en disidencia*) — ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (*en disidencia*) — RICARDO LEVENE (H) — MARIANO AUGUSTO CAVAGNA MARTÍNEZ — JULIO S. NAZARENO.

DISIDENCIA DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON AUGUSTO CÉSAR BELLUSCIO Y DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

Que el recurso extraordinario, cuya denegación origina esta presentación directa, no se dirige contra una sentencia definitiva o equiparable a tal (art. 14 de la ley 48).

Por ello, se desestima la queja. Declárase perdido el depósito correspondiente, cuyo pago difiérese de acuerdo con lo prescripto por la acordada N° 47/91 (fs. 42). Notifíquese y, oportunamente, archívese, previa devolución de los autos principales.

AUGUSTO CÉSAR BELLUSCIO — ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.
