

Revisión judicial de la actividad de la administración pública por vía de recurso en la república argentina: ¿importa un control suficiente?

Judicial review of public administration activity by resource in the argentine republic: does sufficient control matter?

Juan Martín VOCOS CONESA*

RESUMEN: En Argentina no existe actualmente una regulación legal uniforme de la acción contencioso-administrativa. La hipótesis de trabajo puede ser enunciada del siguiente modo: “Los denominados ‘recursos judiciales directos’, en tanto acciones acotadas y desprovistas de la posibilidad de un intenso debate y prueba, no cumplen actual y acabadamente con los principios y garantías constitucionales del debido proceso, acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, resultando insuficientes como medio de control judicial”.

PALABRAS CLAVE: Administración pública argentina; acción contencioso-administrativa; recursos judiciales directos; garantías constitucionales del debido proceso; control judicial.

ABSTRACT: In Argentina there is currently no uniform legal regulation of contentious-administrative action. The working hypothesis can be stated as follows: “The so-called ‘direct judicial remedies’, as limited actions and devoid of the possibility of intense debate and testing, do not currently and fully comply with the principles and constitutional guarantees of due process, access to justice and effective judicial protection, resulting insufficient as a means of judicial control.

KEYWORDS: Argentine public administration; contentious-administrative action; direct judicial resources; constitutional guarantees of due process; judicial control.

* Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Católica de La Plata, Departamento de Posgrado. Desempeña funciones en el cargo de Prosecretario Letrado en la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. Fecha de recepción: 06/12/2017. Fecha de aprobación: 06/03/2018

I. INTRODUCCIÓN¹

Aquellos que abrazamos el Derecho Administrativo, se nos presenta con cierta frecuencia, la inquietud acerca de cómo controlar más eficazmente la actividad, tanto material como jurídica, de la Administración Pública.

A esos efectos, el sistema jurídico argentino ha empleado básicamente dos caminos paralelos: el control administrativo y el control judicial. El primero, desarrollado a través del principio de la jerarquía² y, concomitantemente, por conducto de la actuación de los organismos creados especialmente al efecto (Auditoría General de la Nación, Sindicatura General de la Nación, etc.). El segundo, a través de la acción contencioso-administrativa, en sus diversas modalidades³.

En cuanto a este trabajo importa, me voy a detener en el particular supuesto del control judicial de la administración pública por conducto de las acciones judiciales denominadas “recursos directos”, y a efectos de analizar si éstas vías de acceso a la jurisdicción resultan idóneas a la luz de las garantías adjetivas reconocidas en la Constitución Argentina y en los instrumentos internacionales sobre protección de los Derechos Humanos a los que mi país adhiere y ha incorporado a ordenamiento constitucional.

¹ El presente trabajo es un extracto de la tesina titulada: “Los ‘recursos judiciales directos’ y su problemática constitucional”. La misma fue defendida en fecha 13 de agosto de 2015, como requisito para acceder al título de Abogado Especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública en la Facultad de Derecho de la U.B.A., habiendo obtenido la calificación de diez (10) sobresaliente.

² Sugiero ampliar en ATCHABAIÁN, Adolfo, *Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública*, Buenos Aires, La Ley, 2008. Ver también el clásico de GORDILLO, Agustín A., *Problemas del control de la administración pública en América Latina*, Madrid, Civitas, 1981.

³ Insoslayable resulta la consulta a la obra de MAIRAL, Héctor A., *Control Judicial de la Administración Pública*, t. II, Buenos Aires, Depalma, 1984.

Al respecto, quiero señalar que la reforma constitucional de 1994 ya ha cumplido más de veinte años y todavía no se observa con claridad la aplicación efectiva dentro de la realidad normativa cotidiana, de algunos de los institutos que allí se establecieron, en particular tras la jerarquización de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, que como es sabido son generosos en materia de garantías objetivas.

El acceso a la justicia en procura de la justa composición de un conflicto suscitado con la Administración Pública es un derecho humano fundamental, y los pormenores legales que regulan la cuestión, no suelen acompañar con acabada pulcritud el elevado propósito que los principios declaran.

En esta oportunidad intentaré transmitir mi inquietud sobre el tema como un aporte a la discusión científica, con la convicción de que todo suma y enriquece el conocimiento, luego se evaluará su utilidad.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA. HIPÓTESIS

En la República Argentina no existe actualmente una regulación legal uniforme de la acción contencioso-administrativa. En efecto, no se cuenta con un Código Contencioso Administrativo Nacional, situación por la cual se debe acudir a menudo a un conglomerado de normas para resolver las cuestiones que se presentan.

Esta circunstancia evidencia la falta de uniformidad en las normas procesales, que vulnera derechos fundamentales y quita transparencia al proceso judicial, tanto para los ciudadanos como para los jueces.

Aquí me importa señalar que en la República Argentina la Justicia Contencioso-Administrativa está conformada por una rama o sector de los respectivos poderes judiciales tanto de la Nación como de las Provincias (Estados) que la integran. Ello, en razón de que el país adoptó para su forma de gobierno la Representativa,

Republicana y Federal, de acuerdo a lo plasmado en el artículo 1º de la Constitución Nacional.

La acción contencioso administrativa común u ordinaria comienza su trámite ante la primera instancia y la intervención de la Cámara de Apelaciones se produce recién cuando alguna decisión adoptada por el magistrado de grado resulta apelada, produciendo la intervención de dos instancias judiciales. En cambio, en los supuestos bajo examen, los denominados “recursos judiciales directos”, el criterio que rige es el de la instancia única.

En consecuencia, los denominados “recursos judiciales directos” son acciones judiciales que tramitan y son resueltas directamente por la Cámara de Apelaciones, pues el legislador ha utilizado el concepto de proceso directo ante el tribunal de apelaciones.

En ese contexto, la práctica de la Justicia Contencioso Administrativa Federal –ante cuyos estrados es juzgada la Administración Pública Nacional y es el ámbito en el que me desempeño como Funcionario Letrado– evidencia que las normas legales aplicables a los “recursos judiciales directos” han devenido, en buena medida, obsoletas en función de los nuevos derechos y garantías reconocidos a los ciudadanos por la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos.

Por tales razones, considero que es necesario brindar una solución efectiva a través de una regulación legal integral que garantice los derechos fundamentales señalados, mitigando de este modo situaciones de indefensión e inseguridad jurídica que a menudo se presenta en razón de la falta actual de adecuación de las normas de jerarquía inferior a los principios constitucionales y supranacionales.

De acuerdo a lo expuesto hasta aquí y al desarrollo que someramente efectuaré, mi hipótesis de trabajo puede ser enunciada del siguiente modo: “Los denominados ‘recursos judiciales directos’, en tanto acciones acotadas y desprovistas de la posibilidad de un intenso debate y prueba, no cumplen actual y acabadamente con los principios y garantías constitucionales del debido proceso, acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, resultando insuficientes como medio de control judicial”.

III. DESARROLLO CONCEPTUAL

La hipótesis formulada, se inscribe dentro del universo temático del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo.

Uno de los temas capitales comunes a ambas disciplinas, es el de la denominada “Jurisdicción Administrativa”. Al respecto, considero relevante señalar que el Poder Ejecutivo Nacional se encuentra expresamente impedido, de acuerdo a lo establecido en el artículo 109 de la Constitución Nacional, para el ejercicio de funciones jurisdiccionales.

Con fundamento en lo allí dispuesto, antaño se ha cuestionado severamente la validez constitucional de la llamada “jurisdicción administrativa”.

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación – máxima autoridad judicial nacional y última interprete de la Constitución Nacional– admitió su validez constitucional a partir del *leading case* del año 1960: “Fernández Arias”⁴ y más recientemente reiterado en el fallo dictado en autos: “Ángel Estrada”⁵, del año 2005. Así brindó asidero constitucional a la “jurisdicción administrativa”, aplicable a la resolución de controversias suscitadas entre particulares, siempre y cuando tal decisión fuera posteriormente sometida a un “control judicial suficiente”.

De este modo, el artículo 109 de la Constitución Nacional impide al Presidente de la República el ejercicio de funciones jurisdiccionales, a fin de preservar la vigencia de la garantía del “Juez Natural”, asegurando la defensa de las personas y el patrimonio ante jueces independientes, designados por el proceso que al efecto establece la Constitución⁶.

⁴ Cfr. C.S.J.N., *Fallos*: 247:646, “Fernández Arias, Elena y otros” (1960).

⁵ Cfr. C.S.J.N., *Fallos*: 328:651, “Ángel Estrada y Cía. S.A.” (2005). El máximo Tribunal ratificó posteriormente la doctrina sentada en el precedente antes mencionado, al fallar la causa N° E. 141. XLVII, caratulada “Edesur S.A.”, el 18/11/2014.

⁶ Al respecto, cabe mencionar los arts. 108 y siguientes y concordantes de la Constitución Nacional, en particular el art. 114 de la misma.

Señala la Profesora María Angélica Gelli que la aceptación constitucional de la “jurisdicción administrativa”, aun con “control judicial suficiente” – encuentra en los principios y garantías receptados en los artículos 1º, 18 y 19 de la Constitución Nacional una expresa limitación⁷.

Pese a ello, la Administración Pública no debería ejercer función jurisdiccional alguna, en sentido estricto. Pero en definitiva, lo esencial consiste en determinar si en el Estado de Derecho actual existe algún campo de la actividad de la Administración Pública que se encuentre excluido de la revisión judicial.

La respuesta, en consonancia con la mayor amplitud de derechos y garantías reconocidos por la reforma constitucional de 1994, indica la necesidad de profundizar el criterio interpretativo sentado a partir del fallo “*Fernández Arias*” sobre la revisión judicial suficiente de la actividad de la Administración Pública.

IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN PARTICULAR

Por lo común, se acepta que los “recursos judiciales directos” importan vías jurisdiccionales cuyo objeto específico es el conocimiento y resolución de pretensiones relativas a actos de la administración sujetos al derecho administrativo.

Por otra parte, el control judicial contencioso administrativa significa que se requiere la existencia de un acto y/o actividad administrativas previas.

Otro de los problemas que se presentan con frecuencia, es la obligatoriedad y exclusividad de la utilización de esta vía procesal en caso de pretender cuestionar judicialmente ciertos actos administrativos. Es así que no se trata de recursos optativos que se puedan utilizar si se los prefiere a la demanda contencioso adminis-

⁷ Cfr. GELLI, María Angélica, *op. cit.*, pp. 450 y ss.

trativa⁸, salvo cuando así esté expresamente previsto. Tal el caso previsto en la ley 25.164 –marco de regulación del empleo público nacional– en su art. 39. Sin embargo, ésa no era la interpretación que la Corte Suprema de Justicia de la Nación había efectuado del art. 40 de la ley antecesora en la materia, 22.140⁹.

La jurisprudencia del Máximo Tribunal ha decidido que si existe un recurso específico previsto por la ley para impugnar un acto administrativo, el particular no puede hacerlo por la vía residual de la demanda ordinaria¹⁰. Esto es así, ya que al consagrarse un sistema específico para el control judicial de ciertas decisiones administrativas queda descartada la elección de otra vía u órgano judicial en busca de la protección de sus derechos¹¹.

Existen cuestiones o aspectos controversiales vinculados con los “recursos judiciales directos”. Por ejemplo: lo atinente a la competencia judicial; a los requisitos de admisibilidad formal de la acción, al régimen de la prueba o al alcance de la sentencia y su ejecución.

Y ello, con especial relevancia a partir de la vigencia de la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que interpreta que el “recurso judicial directo” no es una vía alternativa y/u opcional a la acción ordinaria y, por lo tanto, en la medida en que haya previsto un recurso, habrá de acudirse a él a efectos de impugnar la actividad estatal lesiva de derechos subjetivos, sin siquiera pensar en otra posibilidad.

⁸ En igual sentido, LUQUI, Roberto Enrique, *Revisión judicial de la actividad administrativa. Juicio contencioso administrativo*, Buenos Aires, Astrea, t. II, 2005, p. 162.

⁹ Ver, al respecto, C.S.J.N., *Fallos*: 312:1724 “Donaruma, Héctor Andrés” (1989).

¹⁰ Cfr. C.S.J.N., *Fallos*: 317:387 “Mocoroa, Alfredo Daniel” (1994).

¹¹ Cfr. en sentido análogo, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (en adelante se citará: C.N.Apel.Cont.Adm.Fed.), Sala II, “Medina de Robledo, Blanca E.”, del 23/6/1995, publicado en La Ley 1996-C, 444.

V. ANÁLISIS DE ALGUNOS ASPECTOS CONFLICTIVOS: LAS CONDICIONES DE EJERCICIO Y LA HABILITACIÓN DE INSTANCIA

A) LA HABILITACIÓN DE LA INSTANCIA

El primer inconveniente que se presenta –a mi modo de ver– es que no exista un plazo para la interposición de la acción que sea común a todos los recursos y, a su vez y por qué no, que sea igual al plazo genérico previsto en el art. 25 de la ley 19.549 para la acción ordinaria. Así por ejemplo, me vienen a la mente leyes que establecen el irrazonable plazo de cinco días hábiles para interponer el “recurso directo”¹².

En cambio, respecto al agotamiento de la vía administrativa, la cuestión parece más simple. Ello así, mientras el incumplimiento del plazo de caducidad que corresponda aplicar presenta como consecuencia la fatalidad de no poder plantear ya la controversia en sede judicial, la falta de agotamiento de la vía administrativa podría –en todo caso– retrotraer la cuestión a la etapa del trámite anterior.

No obstante, existen opiniones jurisprudenciales y doctrinarias que han morigerado en gran medida los efectos no deseados para el ciudadano respecto de la omisión de agotamiento de la vía. Por caso, cabe citar el pronunciamiento plenario de la C.N.Apel. Contencioso Administrativo Federal, en la causa: “Córdoba, Salvador y otros c/E.N. –D.G.F.M.”¹³. Allí se estableció como doctrina obligatoria que: “[e]l «ritualismo inútil» traduce un principio jurídico que subsiste como tal, no obstante haber sido normativamente suprimido por la reforma que la ley 25.344 (art. 12) in-

¹² Cfr. art. 596 de la ley 20.094; art. 2º de la ley 20.405, texto según ley 21.946, entre otros ver la Ley Federal de Pesca N° 24.922, modificada por la ley 25.470, en su art. 59.

¹³ Cfr. C.N.Apel.Cont.Adm.Fed., en pleno, “Córdoba, Salvador y otros c/E.N. –Dirección General de Fabricaciones Militares”, del 18/5/2011.

trodujo al art. 32, inciso e) de la ley 19.549 respecto al reclamo administrativo previo”.

Me interesa resaltar la opinión del Profesor de esta casa, el Doctor Miguel A. López Olvera, quién destacó un pronunciamiento judicial argentino en el cual se dejó sentado que también constituía una excepción al agotamiento de la vía administrativa, la circunstancia de haber sido argüida la inconstitucionalidad de la norma aplicable al caso. De esa manera, debe considerarse que la instancia judicial se encuentra habilitada, aun cuando no se haya transitado todo el camino en sede administrativa¹⁴.

Encuentro también del caso recordar la opinión del Profesor Doctor Carlos Balbín quien conceptualizó la “habilitación de la instancia” como un trámite propio y excluyente del proceso contencioso administrativo a través del cual el juez, al inicio, verifica si se cumplieron determinadas condiciones para que la demanda sea admisible. En términos generales, los presupuestos que condicionan el acceso a la tutela jurisdiccional son: a) el agotamiento de la vía administrativa y b) la interposición de la acción judicial dentro de un plazo perentorio (plazo de caducidad). El magistrado comprueba, antes de la tramitación del proceso judicial y como condición previa inexcusable, si la instancia se encuentra habilitada; esto es, que el sujeto demandante acredite los requisitos enunciados.

Asimismo, otro aspecto que se vincula con este tema es el denominado *solve et repete*, esto es la exigencia del pago previo como requisito de admisibilidad formal del recurso judicial directo, cuando se trata de la impugnación de actos administrativos que imponen multas.

¹⁴ Cfr. LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “Una excepción a la regla del reclamo administrativo previo”, La Ley 2003-D, 480.

B) EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA

La Corte Suprema de Justicia de la Nación distinguió entre la vía impugnatoria, que presupone el agotamiento de las instancias administrativas reglamentadas en los arts. 23 y siguientes de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549, tendiente a la impugnación de un acto administrativo, por razones de legitimidad, y la vía reclamatoria, que persigue el reconocimiento de un derecho, aún originado en una relación jurídica preexistente, basada en lo dispuesto por los arts. 30 y siguientes de ese cuerpo legal¹⁵.

Para proceder a la revisión judicial del acto administrativo es necesario agotar la vía administrativa, tal como se halla previsto en el art. 23 de la ley 19.549, de procedimientos administrativos¹⁶. Cabe pues preguntarse cómo se agotan las instancias administrativas.

La respuesta es que el acto haya sido dictado por una autoridad u órgano administrativo que tenga esa facultad. Esto se vincula con la exigencia de que el acto cause estado, esto es, con la circunstancia de que se hayan agotado las instancias de recurso en sede administrativa, o bien que no sea susceptible de recurso alguno en dicha sede.

El recurso administrativo necesario para agotar la vía administrativa es el “Jerárquico”, regulado en el decreto reglamentario de la ley de procedimientos administrativos.

Se requiere que el acto “cause estado”, es decir, que haya sido dictado por una máxima autoridad de la administración. En caso de que no sea así, debe interponerse el recurso jerárquico para que sea el órgano superior quién intervenga, confirmando, modificando o sustituyendo el acto administrativo.

¹⁵ Cfr., C.S.J.N., *Fallos*: 312:1017, “Mackentor S.A.” (1989).

¹⁶ Este art. en lo que aquí interesa dispone que: “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”.

Además, el acto debe ser definitivo o asimilable a tal. Es definitivo el que decide sobre el fondo del asunto, en forma final o concluyente respecto de un procedimiento determinado. Es asimilable a tal, cuando sin resolver el fondo del asunto impide totalmente la prosecución de los trámites

Siempre que el particular considere que el resultado de la tramitación de este recurso le ha sido desfavorable, puede acceder a la vía judicial en procura de la protección de sus derechos afectados, cumpliendo con los demás requisitos legalmente establecidos.

El agotamiento de la instancia administrativa surge, en primer lugar, de lo expresamente previsto en varias disposiciones de la ley 19.549 y del Reglamento de Procedimientos Administrativos, aprobado por el decreto N° 1759/72 y sus modificatorios, siendo la más reciente la producida por el decreto N° 894/2017¹⁷, que aprobó el texto ordenado 2017.

En términos generales, puede observarse que las normas legales que establecen recursos judiciales directos imponen la obligación de agotamiento de la vía administrativa, cuando se trate de actos administrativos que denieguen pretensiones. En cuyo caso y no habiendo alguna previsión expresa en sentido diverso, corresponderá la aplicación de lo dispuesto en la L.N.P.A. y su reglamentación.

Así por ejemplo, los arts. 23 y 24 de ese régimen se refieren a la impugnación judicial de los actos administrativos de alcance particular y de alcance general. A lo que cabe agregar que el Reglamento de Procedimientos Administrativos dispone que tanto los ministros, los secretarios de presidencia, como el propio Poder Ejecutivo Nacional tienen la potestad de “agotar la vía administrativa” al momento de resolver los recursos jerárquicos que sean interpuestos contra los actos administrativos. En el caso de que la autoridad no se expida en el plazo de treinta días hábiles, el particular podrá reputar tácitamente denegado su recurso, dándose por agotada la instancia administrativa.

¹⁷ Boletín Oficial del 2/11/2107.

A esta altura, creo oportuno traer a colación la opinión del Doctor García Pullés¹⁸, en cuanto sostiene que el agotamiento obligatorio de la vía administrativa implica la concreción de fines tales como la conciliación, el control preventivo de legalidad y de oportunidad por parte de la administración, la mejora de los fundamentos del acto administrativo y su eventual capacidad disuasiva sobre la decisión de la persona de acudir a la vía impugnatoria, la preparación de la defensa y la corrección de comportamientos materiales para evitar la responsabilidad estatal.

Con tal base y un paralelismo con el instituto de la mediación como método de resolución de conflictos previsto por la ley 24.573, expresó que la exigencia de un trámite previo, calificado como instigador del control jerárquico y promotor del autocontrol de legalidad de los actos o conductas o como etapa de conciliación previa a la del trámite del proceso judicial con la administración, no puede ser ya considerado como un privilegio legal otorgado a esta última, cuando esos mismos efectos deben predicarse para cualquier litigante en la etapa de mediación.

Para concluir, el autor referido afirmó que los motivos expuestos, sumados a la existencia de la acción de amparo como “válvula de escape de eventuales arbitrariedades procedimentales”, que habilita el acceso directo e inmediato a la jurisdicción, le permiten sostener que el agotamiento obligatorio de la vía administrativa no conculca el derecho de la tutela judicial efectiva.

El demandado planteó la excepción de incompetencia, pues el art. 24 del decreto 6666/57 –Régimen de la Función Pública, por entonces vigente– disponía que contra los actos que dispongan la cesantía o la exoneración del agente se podrá recurrir ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal¹⁹.

¹⁸ GARCÍA PULLÉS, Fernando R., *Tratado de lo Contencioso Administrativo*, t. I, Buenos Aires, Hammurabi, 2004, p. 404.

¹⁹ La norma se refería a ese tribunal por la denominación vigente en aquél entonces.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación falló, en definitiva, que frente al acto separativo, al ex agente sólo le quedaba la posibilidad de impugnarlo por la vía prevista específicamente en ese ordenamiento, no resultando una alternativa válida la postulación de una acción ordinaria ante el juez de primera instancia.

Un caso de particular interés es el fallado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos: “Acosta”, en el año 2000²⁰. El actor fue dejado cesante y el ministerio empleador, al notificarlo de tal decisión hizo mención a la posibilidad de interponer recursos de reconsideración y jerárquico. Posteriormente, al rechazar el recurso jerárquico le fue indicado que había agotado la vía administrativa. La acción fue iniciada una vez vencido el plazo de treinta días hábiles judiciales establecido para cuestionar la cesantía. No obstante, la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que tal circunstancia no podía formar impedimento a la revisión judicial del auto separativo, pues –en aras de la protección del derecho de defensa– cabía interpretar que los recursos administrativos interpuestos fueron útiles para interrumpir el plazo de caducidad previsto para la presentación del recurso directo.

Para finalizar, cabe mencionar el caso “Edenor S.A.”, del año 2001²¹. Allí el Supremo Tribunal ratificó el temperamento adoptado tanto en primera instancia como en Cámara, en razón del cual se sostuvo que la acción ordinaria no resultaba procedente, sobre la base de lo rigurosamente establecido en la ley 24.065.

En definitiva, la doctrina actualmente vigente es aquella que puede resumirse del modo que sigue: la existencia de un remedio judicial específico -dicho de otro modo, un recurso judicial directo- para ciertas decisiones administrativas, descarta la facultad del afectado de elegir la vía o el órgano judicial en busca de la protección de sus derechos, como podría ser el supuesto de la acción

²⁰ Cfr. C.S.J.N., *Fallos*: 323:1919, “Acosta, José Leonardo” (2000).

²¹ Cfr. C.S.J.N., *Fallos*: 324:803, “Edenor S.A.” (2001).

impugnatoria regulada en los arts. 23 a 25 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos²².

Lo hasta aquí expuesto revela que cabría formular algún tipo de propuesta al respecto. En particular, se estima que en aras de la mejor protección del derecho de defensa y la vigencia de la tutela judicial efectiva, las normas que regulan este aspecto deberían presentar el mayor grado de precisión posible, a fin de constituirse en ápices frustratorios de los citados derechos fundamentales.

C) EL CUMPLIMIENTO DE PLAZOS PARA ACCIONAR

Para empezar, cabe referir que la acción contencioso administrativa debe interponerse dentro de los plazos de caducidad, que se hallan establecidos en el art. 25 de la ley 19.549 o, en el caso particular de la acción amparo, dentro del previsto en el art. 2º, inc. e) de la ley 16.986, regulatoria de la Acción de Amparo.

Según la norma citada en primer término, la acción contra el Estado debe deducirse dentro del plazo perentorio de noventa días hábiles judiciales, contados de la notificación al interesado del acto administrativo expreso que resuelve el reclamo o agota la vía administrativa, según corresponda.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sostiene que los actos administrativos no impugnados judicialmente devienen firmes e irrevisables, razón por la cual, en tal caso, no es admisible la acción por cobro de pesos o el reclamo de daños y perjuicios basados en el accionar ilícito de la administración²³.

Además, cuando en virtud de norma expresa la impugnación del acto administrativo no deba hacerse por vía de acción ante un juez de primera instancia, sino directamente por vía de recurso directo ante una Cámara de Apelaciones, el plazo para deducirlo

²² Cfr. en igual sentido, Gallegos Fedriani, Pablo O., *op. loc. cit.*, p. 170 y sus citas.

²³ Cfr. C.S.J.N., *Fallos*: 319:1476 “Alcántara Díaz Colodrero, Pedro” (1996); 327:2818 “Bottaro, Oscar Eduardo” (2004); 333:2001 “Ruíz, Daniel” (2010); 335:742 “Sánchez Granel, Eduardo Alberto y otros” (2012), entre otros.

será de treinta días desde la notificación de la resolución definitiva que agote las instancias administrativas.

La existencia de estos plazos de caducidad se considera una de las prerrogativas procesales de que goza la administración, integrante del denominado régimen exorbitante, frente a la garantía del particular para obtener la revisión judicial de los actos administrativos. Su brevedad se justifica en la necesidad de dar seguridad y estabilidad a los actos administrativos, procurando el equilibrio entre la prerrogativa y la garantía²⁴.

De ello se deriva que si no se respetan los plazos establecidos para la revisión judicial de los actos administrativos, la acción puede ser considerada extemporánea por caducidad, por hallarse vencidos los plazos para interponerla.

La Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado por la constitucionalidad del plazo establecido en la ley 19.549, por estimarlo razonable. De lo contrario -se precisó- se afectaría el principio constitucional de la seguridad jurídica y estabilidad de los actos administrativos, que constituye una de las bases principales de sustentación de nuestro ordenamiento, cuya tutela innegable compete a los jueces²⁵.

Por lo demás, los referidos plazos son aplicables cualquiera sea el vicio que contenga el acto administrativo. Ello es así pues la ley, si bien distingue entre actos “nulos de nulidad absoluta e insanable” y “actos anulables”, cuando determina los plazos dentro de los cuales pueden impugnarse judicialmente no efectúa distinción o salvedad alguna.

Cuando no existe decisión expresa de la Administración, porque ha dejado transcurrir los plazos legales o reglamentarios sin resolver la pretensión planteada, no se aplica el plazo del art. 25 de la ley 19.549 sino los correspondientes a la prescripción de las

²⁴ Así lo estableció la C.S.J.N., *Fallos*: 316:2454 “Serra, Fernando Horacio y otro” (1993); en igual sentido, *Fallos*: 318:441 “Gypobras S.A.” (1995), publicado en *La Ley* 1995-E, 478.

²⁵ Cfr. fallos citado en la nota anterior, entre otros.

respectivas acciones, conforme lo establece el art. 26 del citado cuerpo normativo.

Ahora bien, sentado lo anterior, cabe mencionar la opinión del Doctor García Pullés quien destaca que el último párrafo del art. 25 de la L.N.P.A., tiene por finalidad regular los casos en que leyes especiales establecen recursos directos contra actos administrativos, ordinariamente para dar cumplimiento al recaudo del control judicial suficiente y que, al tiempo de su sanción, pretendió unificar el plazo de los recursos dispersos de un modo genérico. Este loable propósito resultó incumplido pues sendas leyes posteriores dispusieron nuevos plazos que sólo confunden al intérprete²⁶.

Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia interpretó que el plazo para iniciar la demanda contencioso-administrativa constituye una razonable reglamentación de derecho de la defensa en juicio, en tanto no lo suprime o desnaturaliza²⁷.

Al respecto cabe preguntarse si, por ejemplo, el plazo de 5 (cinco) días hábiles previsto en el art. 59 de la ley 24.922 –Ley Federal de Pesca, modificada por la ley 25.470– se ajusta a la pauta hermenéutica expuesta por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente citado.

La jurisprudencia de la Justicia Contencioso Administrativo Federal sostuvo que correspondía no dar curso a la acción incoada por medio del recurso judicial directo por Litoral Gas S.A., impugnando una resolución del E.Na.R.Gas., si de las constancias de la causa surgía que la resolución le fue notificada un día antes del denunciado en el escrito respectivo, por lo que la apelación resultó extemporánea a la luz de la presión normativa expresamente contenida en el art. 66 de la ley 24.076²⁸.

Otro tanto ocurrió en un caso en el que se impugnaba una sanción de multa impuesta por el mismo ente regulador y se resolvió que el recurso fue presentado habiendo vencido el plazo de

²⁶ Cfr. GARCÍA PULLÉS, Fernando R., *Tratado...*, *op. cit.* p. 513.

²⁷ Cfr. C.S.J.N., *Fallos*: 318:441, ya citado.

²⁸ Cfr. C.N.Apel.Cont.Adm.Fed., Sala II, “Litoral Gas S.A.”, del 29/10/2002.

treinta días, previsto en el art. 73 de la ley a la cual hice referencia en el párrafo anterior²⁹.

Por mi parte, coincido con la opinión del Doctor Gallegos Fedriani, quien indica que el plazo de treinta días reglado en el último párrafo del art. 25 de la ley 19.549, no es sino el plazo genérico para interponer un recurso directo cuando la ley que lo regula no fija otro distinto³⁰.

Mi opinión sobre este punto es que, más allá de la posibilidad de considerar como una previsión genérica el plazo regulado en el citado artículo, lo más conveniente sería establecer un único plazo para todos los recursos judiciales directos. De igual modo que para la acción ordinaria se fijó en noventa (90) días el plazo para accionar judicialmente; con carácter general, convendría hacer lo propio con los recursos judiciales directos.

Ese plazo debería ser de sesenta días y para todos los casos. El fundamento lo encuentro en la dispersión y exigüidad de los plazos que ordinariamente se prevén para este tipo de acciones.

D) EL “*SOLVE ET REPETE*”

La exigencia del pago previo como requisito de admisibilidad formal del recurso judicial directo, cuando se trata de la impugnación de actos administrativos que imponen multas, es un tema que ha despertado controversias en la jurisprudencia³¹ y en la doctrina³².

²⁹ Cfr. C.N.Apel.Cont.Adm.Fed., Sala IV, “Distribuidora de Gas Pampeana S.A.”, del 15/4/1996.

³⁰ Cfr. GALLEGOS FEDRIANI, Pablo O., *op. cit.*, p. 160.

³¹ Ver C.S.J.N., *Fallos*: 312:2490, “Microómnibus Barrancas de Belgrano S.A.” (1989) y 322:1284, “Agropecuaria Ayuí S.A.” (1999), entre otras.

³² Cfr. LICHT, Miguel Nathan, “El efecto contaminante del ‘*solve et repete*’ sobre pautas propias del derecho administrativo sancionador”, *La Ley* 2000-C, 98; FERNÁNDEZ LAMELA, Pablo M., “El ‘*solve et repete*’ es inconstitucional”, *La Ley* 2001-A, 342; LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “La regla ‘*solve et repete*’ en el derecho administrativo mexicano”, en *AIDA. Ópera Prima de Derecho Administrativo*, México, núm. 6, julio-diciembre de 2009, pp. 199-231; entre otros.

En particular, en cuanto a esta última, me parece imprescindible recordar la opinión del Profesor Doctor Gordillo, que afirmó que tanto el Pacto de San José de Costa Rica como la Declaración Universal de Derechos Humanos, conceden una suerte de medida cautelar de pleno derecho, al establecer que no se puede exigir el previo pago como condición de cuestionar un tributo³³.

En tanto que cuando se trata de discutir el alcance, extensión y monto de obligaciones tributarias, la Declaración Universal de Derechos Humanos ha establecido una prohibición implícita en su art. 10, al establecer que: “Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”.

Al respecto debe recordarse que, desde antiguo, la Corte Suprema de Justicia admitió la validez constitucional de la exigencia de pago previo de las multas aplicadas con motivo de infracciones a reglamentos de policía y como requisito de la intervención judicial.

Sin embargo, sostuvo que configuran excepciones a ese principio aquellos casos en los que tal requisito legal, por su desproporcionada magnitud en relación a la concreta capacidad económica del apelante, torna ilusorio el derecho que le acuerda el legislador en razón del importante desapoderamiento de bienes que podría significar el cumplimiento de aquél³⁴.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido, respecto a la interpretación del principio del *‘solve et repete’*, con relación al Pacto de San José de Costa Rica, que el alcance que cabe otorgar a lo dispuesto en el art. 8, inc. 1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –a la que el inc. 22) del art. 75

³³ GORDILLO, Agustín A., *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, La defensa del usuario y del administrado, 9ª ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2009, cap. XIII, p. 35.

³⁴ Cfr. C.S.J.N., *Fallos*: 247:181, “Livorno S.R.L.” (1960); *Fallos*: 261:101, “Destilerías, Bodegas y Viñedos El Globo Ltda.” (1965); *Fallos*: 312:2490, ya citado, entre otros.

de la Constitución Nacional otorga jerarquía constitucional– es equivalente, en conexión con aquél principio, a las excepciones que contemplan situaciones concretas de los particulares a fin de evitar que ese pago previo se traduzca, a causa de la falta comprometida e inculparable de los medios pertinentes para enfrentar la erogación, en un real menoscabo del derecho de defensa en juicio³⁵.

Por otra parte, me parece interesante recordar un precedente de la Justicia Contencioso Administrativo Federal, en el caso “Frimca S.A.”³⁶. Allí se dijo que no cabe presumir que el depósito de los fondos correspondientes a una multa administrativa³⁷ cumpla una función de garantía, en el supuesto en que esa pena es confirmada en sede judicial, pues la suma abonada en tal concepto ingresa al Tesoro de la Nación y si se ordenara judicialmente su restitución podría resultar afectada por la legislación relativa al pago de las deudas dinerarias del Estado Nacional³⁸.

Además se indicó que las sanciones pecuniarias impuestas por la Administración revisten naturaleza penal, razón por la cual les resultan aplicables, supletoriamente, los principios generales y las normas del derecho penal. Destacó que la exigencia de ingresar la multa administrativa antes de su cuestionamiento judicial viola el principio fundamental y básico del derecho penal de presunción de inocencia.

Si el trámite ante el órgano administrativo que impone una sanción no se integra con la instancia judicial correspondiente, no cabe considerar a tal pronunciamiento administrativo como un juicio, en los términos que establece el artículo 18 de la Constitución Nacional y la prohibición de ser penado sin juicio previo impide que el particular –cuya culpabilidad no se encuentre probada ante el juez natural– deba cumplir anticipadamente la pena administrativa.

³⁵ Cfr. C.S.J.N., *Fallos*: 322:1284, ya citado, entre otros.

³⁶ Cfr. C.N.Apel.Cont.Adm.Fed., Sala IV, “Frimca S.A.”, del 28/12/1998.

³⁷ En el caso se trataba del art. 30 de la Ley de Carnes 21.740.

³⁸ Concretamente, a las leyes 23.982; 25.344; 25.565; etc. y sus reglamentaciones.

La exigencia de previo pago de la multa administrativa para habilitar su conocimiento por parte del Poder Judicial, viola el art. 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, pues el funcionario de la Administración que la impone no reviste las calidades de independencia e imparcialidad que, según tal norma, debe revestir el tribunal ante el cual se solicita la determinación de cierto derecho u obligación.

Tal exigencia también vulnera el art. XVIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, pues el particular cuyos derechos constitucionales se ven violados por actos de la Administración no goza de un procedimiento judicial sencillo, en los términos de tal norma, que lo ampare de dichos actos.

A pesar de la fortaleza de esta argumentación la Corte Suprema de Justicia resolvió revocar ese pronunciamiento, remitiéndose por razones de brevedad a sus precedentes “Agropecuaria Ayuí S.A.” y “Microómnibus Barrancas de Belgrano S.A.”³⁹, doctrina que no ha perdido vigencia.

En definitiva, la doctrina entiende que el “*solve et repete*” es, en principio, constitucional. Sin embargo, quién interponga un recurso judicial directo contra un acto administrativo que imponga una multa, para ser eximido del pago previo debe demostrar una situación patrimonial concreta de insolvencia económica, que se traduzca en una falta comprobada e inculpable de los medios pertinentes para enfrentar la erogación, en un real menoscabo del derecho de defensa. En caso contrario, el recurso será rechazado por razones formales.

Actualmente, todas las Salas de la Justicia Contencioso Administrativo Federal se han expedido sobre el particular, siguiendo la doctrina de la Corte Suprema en autos “Agropecuaria Ayuí S.A.”⁴⁰.

Por último, merece destacarse un precedente en el cual aplicó la doctrina elaborada por el Alto Tribunal y no se exigió el pago

³⁹ Cfr. C.S.J.N., Causa N° F. 326. XXXV, “Frimca S.A.”, sentencia del 20/11/2001.

⁴⁰ Ver, Sala I, “Pesquera Don Juan S.A.”, del 12/5/2005; Sala II, “Prinmar S.A.”, del 28/7/2005; Sala III, “Pesquera Don Juan S.A.”, del 19/12/2005; Sala IV, “Prinmar S.A.”, del 18/10/2007 y Sala V, “Lanzamar S.A.”, del 21/6/2005.

previo de la multa. Se trató del caso “Encina”⁴¹. Allí se impugnaron varias multas impuestas por la Comisión Nacional Reguladora del Transporte, por infracción a diversas normas del Régimen de penalidades por infracciones a las disposiciones legales y reglamentarias en materia de transporte por automotor de jurisdicción nacional.

En esa oportunidad, se hizo hincapié en que de las constancias de la causa surgía que el valor del inmueble de propiedad del recurrente –el que se encontraba afectado como bien de familia– y el valor del vehículo con el que se habían cometido las infracciones, resulta casi igual al importe total de las multas impuestas. Por ello, el Tribunal estimó que en aras de resguardar el derecho de defensa en juicio, correspondería examinar la cuestión de fondo planteada sin exigir el previo pago de la multa.

Además de que la Corte Suprema de Justicia en sus últimas intervenciones no ha tratado todos los elementos de juicio posibles para dar solución al tema, no debe perderse de vista que ese principio es naturalmente aplicable en el ámbito del derecho tributario, y tiene por fundamento la regularidad de la gestión fiscal, para no entorpecer por falta de recursos el cumplimiento normal de las funciones esenciales del Estado.

En los casos de infracciones a normas de policía, las multas que se imponen constituyen obligaciones que no forman (o no deberían formar) parte de los recursos esenciales y habituales del Estado. Por el contrario, constituyen sanciones impuestas por la administración ante supuestos en los que se verificó un actuar contrario a derecho, que sólo apunta a lograr el cumplimiento de las normas regulatorias de la actividad de que se trate y que no persigue una finalidad recaudatoria.

A modo de conclusión parcial sobre estos aspectos, considero que la acción que por la vía del recurso judicial directo se establece, debería estar despojada de cortapisas que atenten contra su efectividad, lo que –en definitiva– no es sino la expresión material

⁴¹ C.N.Apel.Cont.Adm.Fed., Sala II, “Encina, Ricardo Omar”, del 25/9/2007.

de los principios constitucionales cuyo respeto a ultranza propongo en este trabajo.

En otras palabras, no se trata de negar la posibilidad de establecer ciertos requisitos de procedencia, sino de que su existencia no atente contra la vigencia y efectividad de los citados principios.

En definitiva, no comparto la idea de imponer trámites o requisitos previos como el agotamiento de la vía administrativa o el “*solve et repete*”, porque según lo pienso, afectan y/o demoran innecesariamente el desarrollo de este tipo de acciones que, de por sí, debería ser rápido y expedito.

En cambio, no me parece incorrecta la fijación de un plazo general y común a todos los recursos dentro del cual la acción deba ser deducida. Esto obedece a que la mayor discrepancia que he observado sobre el punto, se vincula con la disparidad existente entre los plazos fijados al efecto, lo que como dije, atenta contra la seguridad y afecta los principios que me importa que sean respetados.

VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El análisis que he realizado hasta aquí, me persuade acerca de la necesidad de proponer cambios en el régimen jurídico vigente.

En efecto, el estado actual de situación –con especial referencia al aspecto aquí abordado– confirma la hipótesis que planteé al comienzo de este trabajo.

Es posible afirmar sin ambages, que el cuadro de situación al presente es de una importante dispersión de normativa, con el consecuente agravio a las garantías constitucionales del debido proceso, la defensa en juicio de los derechos y la tutela judicial efectiva.

Todo ello, en un momento en que el respeto por los derechos humanos y sus proyecciones en la vida cotidiana ya no son una mera entelequia, sino que integran nuestra realidad concreta.

De manera que, a modo de propuesta, es mi intención presentar una vía de solución a la cuestión planteada al inicio. La propuesta es a largo plazo y está dirigida al Poder Legislativo de la Nación.

De este modo anhelo que se pueda revertir, o al menos mitigar, el esquema actual de estas acciones judiciales, dado que considero que tal como se encuentra en la actualidad no resulta respetuoso del sistema protectorio de los derechos humanos.

En tal sentido, considero oportuno señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en las sentencias recaídas en los asuntos “Barbani Duarte y otros vs. Uruguay”⁴² y “Mohamed vs. Argentina”⁴³, ha efectuado una serie de consideraciones e interpretaciones que resultan de sumo interés.

Así, por ejemplo, en el primero de los casos referidos, concluyó que el recurso de nulidad podría haber representado un recurso efectivo, en la medida en que la anulación de la decisión administrativa permitiera amparar a las presuntas víctimas contra el acto violatorio de sus derechos. Para que el recurso de nulidad fuera efectivo, éste tendría que conllevar tanto la anulación del acto como la consecuente determinación, o en su caso, el reconocimiento de los derechos establecidos en la ley.

En otras palabras, el Tribunal argumentó que el recurso no resulta efectivo, si solamente se anula el acto administrativo y no se determinan o reconocen los derechos establecidos en dicha norma.

Por otra parte, del segundo de los casos mencionados se puede extraer que una interpretación posible del art. 8 de la Convención Americana de Derecho Humanos, exige la existencia de un recurso ordinario accesible y eficaz, lo que implica que debe

⁴² Cfr. C.I.D.H., caso ya citado.

⁴³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso: “Mohamed vs. Argentina”, sentencia del 23 de noviembre de 2012, consultado en: <www.corteidh.or.cr>. Cabe destacar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha hecho aplicación de la doctrina de este pronunciamiento al fallar recientemente las causas: C. 416. XLVIII, “Chambla, Nicolás Guillermo y otros” y D. 429. XLVIII, “Duarte, Felicia”, ambas sentencias de fecha 5 de agosto de 2014.

ser garantizado antes de la sentencia adquiriera la calidad de cosa juzgada.

La eficacia del recurso importa que deba procurar resultados o respuestas al fin para el cual fue concebido. La condición de accesible hace referencia a que no debe requerir mayores complejidades que tornen ilusorio este derecho.

Es decir, las formalidades requeridas para que el recurso sea admitido deben ser mínimas y no constituir un obstáculo para que el recurso cumpla con el fin de examinar y resolver los agravios sustentados por el recurrente.

Considero que estas expresiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –si bien algunas de ellas fueron pronunciadas en un caso en el que la cuestión de fondo debatida se vinculaba con el derecho penal– resultan plenamente aplicables a los recursos judiciales directos, en la medida en que se trata de medios de impugnación de una actividad estatal (actividad administrativa), que muchas veces también se relacionan con la actividad punitiva del Estado.

Por último, menciono aquí que la Corte Suprema de Justicia de la Nación cada vez con más frecuencia considera aplicable lo normado en el art. 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos –en estrecha vinculación con lo establecido en el art. 18 de la Constitución Nacional– a casos en los que se discuten derechos de naturaleza administrativa, aun cuando estos presenten ciertos matices punitivos. Así por ejemplo lo ha hecho, entre otros, en las causas “Fizman y Compañía S.A. c/D.G.I.”⁴⁴ y “Losicer, Jorge Alberto y otros c/B.C.R.A.”.

En concreto, mi propuesta pretende lograr la modificación de la legislación, mediante la unificación de los regímenes vigentes en un solo cuerpo normativo que contemple los principales aspectos, tanto sustanciales como procesales y que resulte aplicable a todos los recursos directos, con excepción de los casos vinculados con el Tribunal Fiscal de la Nación (ley 11.683 y Código Aduanero),

⁴⁴ Cfr. C.S.J.N., *Fallos*: 332:1492 y 335:1126, respectivamente.

pues me parece conveniente respetar su especial estructura, conformación y tradición institucional.

En tal sentido, encuentro de primordial importancia dotar de mayor protección a los derechos fundamentales al tiempo de la impugnación judicial de determinados actos administrativos.

Esto así, en el convencimiento de que el “recurso judicial directo”, debe presentarse efectivo y eficiente al efecto que fue ideado y, por ello, debe estar despojado de formalidades que afecten su operatividad y por ende, los derechos fundamentales.

VII. APENDICE. LEY PROCESAL REGULATORIA DE LOS RECURSOS DIRECTOS DE COMPETENCIA DE LA CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

ARTÍCULO 1º.- Todos los recursos directos cuya competencia haya sido asignada a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, previstos en leyes o reglamentaciones al momento de la entrada en vigencia de esta ley, y los que en el futuro se establezcan, se regirán por el procedimiento que se implementa en esta ley, y serán los únicos medios válidos para la impugnación de los actos administrativos a los que se refieren.

Esta ley no será de aplicación a los recursos directos regulados en las leyes 11.683 y 22.415, en tanto allí se prevea la intervención del Tribunal Fiscal de la Nación.

ARTÍCULO 2º.- Deberán ser deducidos dentro del plazo perentorio de treinta (30) días, contados a partir de la notificación válida del acto definitivo objeto de impugnación.

ARTÍCULO 3º.- Deberán promoverse ante el órgano administrativo emisor del acto que se impugna, el que se limitará a elevarlo junto con las actuaciones pertinentes, dentro del plazo de diez (10) días, a la Sala del Tribunal mencionado que le corresponderá conocer, según el régimen de asignación de causa vigente en el fuero.

ARTÍCULO 4°.- En la notificación de los actos administrativos impugnables mediante la interposición de recursos directos, se deberá consignar dicha particularidad así como el plazo de interposición, y la autoridad administrativa ante la que debe presentarse la impugnación, haciéndose mención expresa a esta ley.

Si se omitiera hacerlo, el plazo para deducir el recurso directo será de sesenta (60) días, a partir del siguiente al de la notificación.

ARTÍCULO 5°.- El Tribunal notificará al impugnante, personalmente o por cédula, que las actuaciones administrativas han sido recibidas en sede judicial. La fundamentación del recurso directo, así como el acompañamiento de la prueba documental y el ofrecimiento de las demás pruebas, deberá producirse dentro de los quince (15) días posteriores a la mencionada notificación.

Presentado el escrito de fundamentación, se correrá traslado al organismo o ente emisor del acto administrativo con copia de aquél y de toda la prueba documental acompañada, por el plazo de treinta (30) días.

Si el organismo administrativo hubiera actuado en ejercicio de funciones jurisdiccionales, el traslado del escrito de fundamentación será conferido a la otra parte, por el plazo de quince (15) días.

ARTÍCULO 6°.- De existir hechos controvertidos, la cuestión podrá ser abierta a prueba por el término de quince (15) días.

ARTÍCULO 7°.- El Tribunal dictará sentencia sobre el fondo de la cuestión dentro del plazo de sesenta (60) días, computados desde la fecha del llamamiento de autos. El pronunciamiento se limitará, en su caso, a la declaración del derecho y/o a la adecuación del monto de la sanción.

ARTÍCULO 8°.- Con carácter previo o simultáneo a la interposición del recurso directo, se podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto, o que se adopte la medida cautelar que resulte idónea para asegurar el objeto del proceso.

A este respecto, corresponderá la aplicación de lo establecido en la ley 26.854, en lo pertinente.

ARTÍCULO 9°.- De forma.