Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 20 de Febrero de 2018.

Vistos los autos: "Cooperativa de Provisión de Servicios Telefónicos y otros Servicios Públicos y Comunitarios de Cen. c/ Estado Nacional s/ cumplimiento de contrato".

Considerando:

Que el recurso extraordinario es inadmisible (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello, se lo desestima. Con costas. Notifíquese y devuélvase.

RICARDO LUIS LORENZETTI

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

JUAN CARLOS MAQUEDA

DISI-//-

HORACIO ROSATTI

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

1°) Que la Cámara Federal de General Roca resolvió confirmar la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, mantuvo el rechazo a la excepción de caducidad opuesta por el Estado Nacional en los términos del art. 25 de la ley 19.549. Esta defensa fue planteada contra la demanda interpuesta por la Cooperativa de Provisión de Servicios Telefónicos y otros Servicios Públicos y Comunitarios de la ciudad de Centenario, Provincia del Neuquén, a fin de obtener la restauración de la ecuación económico financiera del contrato de licencia para la prestación del servicio de telefonía básica que brinda a dicha localidad.

2°) Que contra esa decisión el Estado Nacional interpuso recurso extraordinario a fs. 152/164, el cual fue concedido respecto a la cuestión federal y rechazado con relación a la arbitrariedad, sin mediar interposición de la queja correspondiente.

Sostiene la demandada que se ha interpretado de forma incorrecta la reforma que la ley 25.344 efectuó al art. 31 de la ley 19.549. Entiende que esa norma introdujo el plazo perentorio de noventa días hábiles judiciales para interponer la demanda contra el Estado, el cual iniciaría a partir de la notificación al interesado del acto expreso que agota la instancia administrativa o cuando hubiesen transcurrido cuarenta y cinco días del pedido de pronto despacho.

Asimismo, la apelante considera que la norma, correctamente interpretada, permite al interesado no activar el cómputo del plazo de caducidad si se abstiene del pronto despacho. Lo cual le otorgaría la posibilidad de elegir entre esperar la respuesta del órgano administrativo o instar el procedimiento para luego acudir al Poder Judicial.

3°) Que la parte actora formuló el reclamo administrativo previo del art. 30 de la ley 19.549 el 12 de abril de 2012 ante la Comisión Nacional de Comunicaciones y presentó el pronto despacho el 19 de febrero de 2013. Al no mediar respuesta del organismo administrativo inició esta causa el 7 de febrero de 2014 (confr. fs. 121 vta., considerando 3° de la sentencia de primera instancia, que no fue objeto de agravios ante la cámara; y fs. 14 vta.). De manera que la accionante inició el proceso judicial una vez vencido el plazo de caducidad de noventa días hábiles previsto en el art. 25 de la ley citada, si se los computa a partir del vencimiento de los cuarenta y cinco días posteriores al pronto despacho del art. 31.

4°) Que el recurso extraordinario interpuesto es formalmente admisible en tanto se ha puesto en tela de juicio la interpretación y constitucionalidad de normas federales —leyes 19.549 y 25.344 y art. 18 de la Constitución Nacional—, la decisión del superior tribunal de la causa es contraria al derecho que en ellas funda la recurrente y le ocasiona un gravamen de imposible o insuficiente reparación ulterior (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

5°) Que en esos términos, la cuestión federal planteada consiste en interpretar y analizar la validez del art. 31 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), luego de la reforma introducida por la ley 25.344, en cuanto exige que la demanda judicial sea interpuesta dentro del plazo perentorio de noventa días contados desde el vencimiento de los cuarenta y cinco días que la autoridad tiene para contestar el pronto despacho. Lo cual implica el análisis de compatibilidad de esta norma frente a la cláusula de la Constitución Nacional que garantiza el derecho de defensa en juicio y acceso a la justicia (art. 18 y concs.).

6°) Que el texto de la norma en cuestión dispone que vencido el plazo de noventa días *"el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros cuarenta y cinco días (45), podrá aquel iniciar la demanda, la que deberá ser interpuesta en los plazos perentorios y bajo los efectos previstos en el art. 25, sin perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción"*.

La interpretación literal de esta cláusula sugiere que resulta opcional para el interesado el inicio de la demanda —por lo cual se emplea el término "podrá"—, y una vez ejercido ese derecho de opción, deviene obligatorio el cumplimiento del plazo de caducidad —en ese caso adquiere sentido el vocablo "deberá"— que, en razón del silencio, queda atado al establecido para que la Administración se expida. Frente a la contundencia de los tiempos verbales utilizados, cobra relevancia el inveterado criterio de esta Corte que sostiene que la primera regla de interpretación de un texto legal es la de asignar pleno efecto a

la *voluntad del legislador*, cuya fuente inicial es la *letra de la ley* (Fallos: 297:142; 299:93 y 301:460).

Por lo dicho, no cabe asignarle a la frase "sin perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción" los efectos interpretativos sugeridos por esta Corte en el precedente CSJ 674/2011 (47-B)/CS1 *"Biosystems S.A. c/ EN - M° de Salud Hospital Posadas s/ Contrato administrativo"*, del 11 de febrero de 2014. Esta frase, conservada de la redacción original, resulta incoherente con la prevista en la última parte de los arts. 26 y 27 de la ley 19.549, sitio en el que se encuentra precedida por una expresa autorización para accionar sin plazo alguno.

7°) Que en el análisis hermenéutico de este caso no puede perderse de vista que la norma a interpretar no es, en rigor —y exclusivamente— la ley 19.549, sino antes bien la que introdujo la modificación problemática cuyo sentido se intenta desentrañar; esto es, la ley 25.344. Con el foco puesto en ella, no se advierte en sus antecedentes parlamentarios, ni en el contexto de su sanción, ningún elemento que sugiera la voluntad del legislador de circunscribir la aplicación de los plazos del art. 25 de la L.N.P.A. al caso en que el reclamo administrativo previo fuera resuelto de forma expresa. Lejos de ello, los indicios apuntan en dirección opuesta.

En efecto, la ley 25.344, que declaró la emergencia económico financiera en el Estado Nacional (art. 1) y fijó lineamientos para hacer frente al déficit fiscal, dispuso en lo que aquí interesa: i) la obligatoria comunicación de las causas

en trámite a la Procuración del Tesoro de la Nación, suspendiendo todos los procesos hasta que dicho trámite se llevara a cabo (art. 6); ii) el control de oficio de la habilitación de la instancia judicial conforme al precedente de este Tribunal en la causa "Gorordo" (Fallos: 322:73, art. 8 de la ley) y iii) la eliminación de buena parte de las excepciones a la obligatoriedad del reclamo administrativo previo (art. 12). De forma concordante, las versiones taquigráficas de las sesiones en la Cámara de Diputados de los días 23 de marzo y 19 de octubre del 2000, así como la del Senado del 7 de septiembre del mismo año, dan cuenta de la intención del legislador de dotar a la Administración de herramientas suficientes para hacer frente a la emergencia fiscal, moderando en el mayor grado posible los procesos judiciales que enfrentaba.

De lo dicho se desprende que letra y espíritu de la ley 25.344 coinciden en una directriz restrictiva del acceso directo a la revisión judicial, lo que impide atribuir a la mentada remisión al art. 25 un ámbito de aplicación circunscripto al supuesto en que la Administración ha dado respuesta expresa al reclamo administrativo previo.

8°) Que el sistema de plazos concatenados adoptado por la ley 25.344, que atribuye al silencio del art. 31 un efecto perentorio y fatal para el interesado, como es la caducidad del derecho en el plazo fijado en el art. 25, no emite mandato alguno sobre el carácter obligatorio y/o facultativo de la respuesta estatal frente al derecho que se encauza en el reclamo administrativo. En efecto, la inexistencia de un plazo de caducidad para accionar judicialmente no consagra una potestad de la

Administración para evadir la respuesta a lo peticionado. Ello explica que la primera oración del art. 31 mantenga su redacción original, obligando a la autoridad a expedirse conforme surge de los siguientes términos: "el pronunciamiento acerca del reclamo *deberá* efectuarse dentro de los noventa días de formulado".

9°) Que el derecho de ocurrir ante un órgano judicial en procura de justicia, resguardado por el art. 18 de la Constitución Nacional, requiere que la tutela judicial de los derechos en cuestión resulte efectiva. Esto es, que sea oportuna y posea la virtualidad de resolver definitivamente la cuestión sometida a su conocimiento. Así también lo disponen la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 8) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14), con jerarquía constitucional a partir de 1994 (Fallos: 339:740).

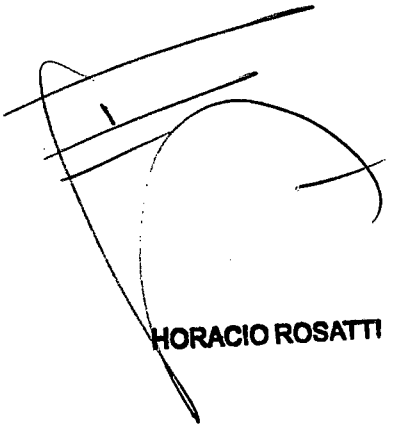
Esta Corte ha sostenido que la limitación temporal al ejercicio de la acción procesal administrativa prevista en el art. 25 de la ley 19.549 no es susceptible de impugnación constitucional, toda vez que constituye una reglamentación razonable del derecho de defensa en juicio, en tanto no lo suprime, desnaturaliza o allana (Fallos: 318:441; 333:2001). No obstante, el fundamento de esa compatibilidad con el art. 18 de la Constitución Nacional radica, como allí se expuso, en una prerrogativa procesal basada en "la necesidad de dar seguridad jurídica y estabilidad a los actos administrativos. Se trata de evitar una incertidumbre continua en el desenvolvimiento de la actividad de la administración, pues de lo contrario se afectaría el principio constitucional de la seguridad jurídica, que constituye una de las bases principales de sustentación de nuestro ordenamien-

to, cuya tutela innegable compete a los jueces" (Fallos: 318:441, considerando 8°, y Fallos: 333:2001, considerando IV del Dictamen de la Procuración General de la Nación).

De donde se deriva que, ausente una conducta administrativa cierta que brinde seguridad jurídica merecedora de la protección de dicha estabilidad, la caducidad del derecho a cuestionar ese comportamiento por el mero transcurso del tiempo puede resultar lesiva del acceso a la justicia. Por ese motivo este Tribunal dejó sin efecto en reiteradas oportunidades sentencias que aplicaron el instituto de la caducidad para iniciar la demanda contencioso administrativa mediando silencio de la Administración (Fallos: 315:656; 316:2477 y 318:1349).

Por lo cual, el art. 31 de la ley 19.549 en su redacción actual, en la medida en que adopta expresamente una solución opuesta al criterio fijado por esta Corte, viola el principio de tutela judicial efectiva y configura un obstáculo al acceso a la justicia contrario al art. 18 de la Constitución Nacional. En efecto, si bien la declaración de inconstitucionalidad de las normas debe ser considerada como la *última ratio* del orden jurídico (Fallos: 249:51; 264:364; 288:325; 319:3148; 321:441; 322:1349; 328:1416, entre otros) y no cabe suponer la inconsecuencia del legislador asignando a la ley un sentido que ponga en pugna sus disposiciones (Fallos: 306:721; 307:518 y 993), tales premisas no pueden llegar al extremo de prescindir del sentido inequívoco de las palabras escritas en el texto de la cláusula mencionada en el inicio de este párrafo, que al expresar verbos que sugieren conductas diferentes ("podrá" y "deberá") no pueden ser asimilados por la nuda voluntad del juez.

Por ello, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario interpuesto y se confirma la sentencia apelada. Con costas a la vencida. Notifíquese y devuélvase.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso extraordinario interpuesto por el **Estado Nacional - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicio, demandada en autos**, representada por el doctora **María de las Mercedes Caruso.**

Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de General Roca.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal de Neuquén n° 1.**