

Título: El efecto del reclamo administrativo previo sobre el curso de la prescripción liberatoria

Autor: Durand, Julio C.

Publicado en:

Cita: TR LALEY AR/DOC/8624/2012

EL EFECTO DEL RECLAMO ADMINISTRATIVO PREVIO SOBRE EL CURSO DE LA PRESCRIPCIÓN LIBERATORIA

por JULIO C. DURAND

I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

1. Propósito del trabajo

El propósito de este trabajo es analizar el efecto que produce la interposición y tramitación del reclamo previsto en los arts . 30, 31 y 32, ley 19.549 (en adelante, el "reclamo previo") sobre la prescripción liberatoria de la acción que corresponde al derecho reclamado por ese medio.

Antes de comenzar la tarea es imperioso formular dos aclaraciones para evitar sorprender la buena fe del lector: en primer lugar, se trata de un tema plagado de controversias, tal vez como consecuencia de la falta de precisión de las normas aplicables (y de la dificultad en determinar cuáles son esas normas); en segundo lugar, en la medida en que se interprete que, desde el dictado de la ley 25.344, la acción judicial posterior al acto denegatorio del reclamo también quedó sujeta al plazo de caducidad del art. 25, LNPA , el tema mantiene intacto su interés teórico pero podría haber reducido en buena medida —y no podemos decir "afortunadamente", porque la nueva situación sería más desventajosa para el administrado— su interés práctico.

Hechas estas advertencias, procuraremos describir las distintas posturas que se han adoptado sobre el tema, para finalmente exponer nuestra propia interpretación.

Iniciaremos este camino con una breve semblanza de los dos institutos involucrados en este análisis, cuyos nombres adelantamos en el título: el "reclamo previo" y la "prescripción".

2. El "reclamo previo"

Consiste en una presentación administrativa mediante la cual se formula una cierta petición ante el Estado (1), cuya iniciación y tramitación (hasta el dictado de un acto denegatorio expreso, o la configuración del silencio) es exigida por la ley (2) como condición previa para la interposición de esa misma pretensión en sede judicial (3).

Por ello —por esta función que cumple el reclamo— conviene que el mismo sea ubicado en el contexto de la evolución histórica de los requisitos para demandar al Estado (4), a la que hemos dividido (y simplificado) en las siguientes etapas:

a) Etapa inicial (desde la sanción de la Constitución Nacional hasta 1900): como es sabido, en esta primera etapa, y por la fuerza del principio de "inmunidad soberana" (5), el Estado nacional no podía ser demandado ante los tribunales sin su previo consentimiento (prestado por el órgano legislativo). Es la etapa de la "venia legislativa".

b) Segunda etapa (desde 1900 hasta 1972): está caracterizada por la progresiva ampliación del criterio favorable a la admisión de las demandas contra el Estado, sin necesidad de consentimiento previo. Se inicia en 1900 con la sanción de la ley 3952, que eliminó el requisito de la "venia legislativa" para las "causas civiles" (6), y estableció en su reemplazo un requisito nuevo: la exigencia de "reclamar el derecho controvertido ante el poder Ejecutivo" (7), que constituye el primer antecedente reconocible de nuestro actual "reclamo previo". La ley 11.632, en 1934, extendió este régimen a todas las causas de cualquier naturaleza en las que estuviera involucrado el Estado.

c) Tercera etapa (desde 1972 hasta 2000): comienza con la entrada en vigencia de la ley 19.549 (LNPA), que instituyó regímenes de control judicial diferentes para la impugnación de actos administrativos de alcance general o particular, por un lado, y para las "acciones no impugnatorias ", por el otro. La admisibilidad de la acción, en esta última vía (que es la aplicable a todas las pretensiones de cualquier naturaleza que sean diferentes de la impugnación de un acto, en las que el demandado sea el Estado) fue condicionada al previo trámite de un reclamo "ante el Ministerio o Comando en Jefe que corresponda" (8), aunque las amplias excepciones consagradas por la ley (ampliadas en 1977 mediante la ley 21.686) llevaron a sostener que eran éstas, en realidad, las

que constituirían la verdadera regla (9). En conclusión, en esta tercera etapa el "reclamo previo" fue impuesto como requisito para todas las llamadas "demandas no impugnatorias" (10) (la "vía reclamatoria", para Mairal), aunque aún dentro de ese ámbito —que excluye la impugnación de actos administrativos— las numerosas excepciones determinaron que su vigencia sea muy limitada.

d) Etapa actual (desde 2000 hasta la actualidad): cuando la evolución parecía encaminarse hacia la desaparición del "reclamo previo", la ley 25.344 (11) lo "revitalizó" pues, al suprimir varias excepciones, amplió los supuestos en los que el mismo resulta exigible, y dispuso expresamente que los jueces —de oficio, y en forma previa a "dar curso a la demanda"— controlarían el cumplimiento del requisito (12), además de extender su exigencia para las demandas contra entidades autárquicas.

Curiosamente, ya es ésta la segunda vez que el "reclamo previo" abandona su convalecencia y vuelve al ruedo con renovados bríos: otro tanto ocurrió cuando el instituto —que según Muñoz languidecía en las "causas civiles", donde sobrevivía "apenas, como una suerte de conciliación previa"— recobró importancia en el ámbito de los procesos contencioso-administrativos, como medio de agotar la instancia administrativa a medida que esta jurisdicción fue acentuando su carácter revisor.

De todos modos, el actual robustecimiento del reclamo, atribuible a la ley de emergencia 25.344, obedecería a razones más elementales y prosaicas. Soria ha dicho, sin eufemismos, que "en la sistemática de la ley 25.344 todo parece indicar que el retardo o la trabazón en el acceso a la justicia han guiado la modificación de los arts. 31 y 32, LPA". Así, "la subsistencia del reclamo previo parece más bien una rémora, cuyo sentido se vincula en el fin de dilatar, mediatizar, entorpecer o evitar la demandabilidad del poder público" (13).

Hasta aquí, entonces, la presentación del "reclamo previo", actualmente vigente en el orden nacional en los términos de los arts. 30, 31 y 32, LNPA.

3. La prescripción de las acciones

Del otro lado, el tema de este trabajo incluye al milenario instituto de la prescripción de las acciones (14).

Conocido ya en el derecho romano, extendido a todas las obligaciones patrimoniales en la época bizantina, está presente en las Partidas, y existe actualmente como regla en todos los países civilizados, porque nadie discute su utilidad —su necesidad— basada en cuestiones de "paz social", de "seguridad jurídica" y otras análogas (15).

Como ha dicho hace algún tiempo Messineo, "[E]s socialmente útil, en interés de la certeza de las relaciones jurídicas, el que un derecho sea ejercitado; de manera que, si no es ejercitado durante un cierto tiempo notablemente largo, mientras podía ser ejercitado, debe considerarse como renunciado por el titular" (16).

4. La prescripción en el derecho administrativo

Lo cierto es que, a los efectos de este trabajo, nos interesa en particular la prescripción en el ámbito del derecho administrativo.

Como ocurre con varios institutos comunes a todas las ramas del derecho, entroncados en principios generales, una regulación de la prescripción —aun respecto de las obligaciones en las que interviene el Estado, sometidas a un régimen exorbitante— fue incluida en el Código Civil. Allí se dispone expresamente (art. 3951) que las reglas sobre prescripción incluidas en el Código se aplican "al Estado General o provincial". No hay, fuera de ese Código —y a excepción de unas pocas disposiciones especiales— ninguna regulación orgánica de la prescripción en materia de derecho administrativo.

¿Significa que se trata de un instituto propio del derecho civil?

Creemos que no. En nuestra opinión, la existencia de la prescripción liberatoria en el derecho administrativo tiene su origen en las mismas razones de "interés social" y "seguridad jurídica" que se proyectan tanto a las obligaciones regidas por el derecho civil como a aquellas alcanzadas por disposiciones del derecho administrativo (porque la necesidad de certeza en las relaciones jurídicas también rige para las obligaciones que tienen por parte al Estado) y que determinan que en la órbita del derecho administrativo también sea justo y adecuado otorgar al deudor "una excepción para repeler una acción por el solo hecho que el que la entabla, ha dejado durante un lapso de tiempo de intentarla, o de ejercer el derecho al cual ella se refiere" (texto del art. 3949, CCiv., tomado literalmente de la obra de Aubry y Rau).

Por eso, la ubicación de las normas sobre prescripción de obligaciones administrativas dentro del Código Civil sólo obedece a razones históricas contingentes, en virtud de las cuales, como en muchos otros casos, se incluyen en este Código institutos de la teoría general del derecho, y aun del derecho público (17).

La prescripción a la que nos referimos, entonces, es la prescripción liberatoria de las obligaciones en el ámbito del derecho administrativo (instituto diferente de la prescripción que opera en el ámbito del derecho privado, sin perjuicio de sus notas

comunes) que se rige por las normas y principios propios del derecho administrativo (contenidas en leyes especiales, o en algunas normas iuspublicistas del mismo Código Civil), y sólo en ausencia de éstos, por las disposiciones de otras ramas del derecho — mediante la técnica de la analogía (18)—.

II . DESARROLLO

¿Qué pasa, entonces, cuando en el terreno de la realidad se produce el encuentro de los dos institutos antes descriptos? ¿Qué efecto cabe reconocer —en el orden nacional— a la interposición y tramitación del "reclamo previo"? ¿De qué manera repercutirá este reclamo en la prescripción de una obligación regida por el derecho administrativo?

1. Las normas legales

Para determinar las consecuencias de la interferencia entre el reclamo y la prescripción, y dar respuesta a las preguntas recién expuestas, la doctrina y la jurisprudencia han recurrido a tres normas, una del Código Civil y las restantes de la LNPA :

Art. 3986, CCiv .: "La prescripción se interrumpe por demanda contra el poseedor o deudor... aunque sea interpuesta ante juez incompetente o fuere defectuosa, y aunque el demandante no haya tenido capacidad legal para presentarse en juicio".

Art. 1º, LNPA ("Procedimiento administrativo: ámbito de aplicación), inc. e) ("Los plazos"), ap . 7 ("Interrupción de plazos por articulación de recursos"): "Interrupción de plazos por articulación de recursos. Sin perjuicio de lo establecido en el art. 12, la interposición de recursos administrativos interrumpirá el curso de los plazos, aunque aquéllos hubieren sido mal calificados, adolezcan de defectos formales insustanciales o fueren deducidos ante órgano incompetente por error excusable".

Art. 1º, LNPA ("Procedimiento administrativo: ámbito de aplicación), inc. e) ("Los plazos") ap . 9 ("Caducidad de los procedimientos):. ..Operada la caducidad, el interesado podrá, no obstante, ejercer sus pretensiones en un nuevo expediente, en el que podrá hacer valer las pruebas ya producidas. Las actuaciones practicadas con intervención de órgano competente producirán la suspensión de los plazos legales y reglamentarios, inclusive los relativos a la prescripción, los que se reiniciarán a partir de la fecha en que quede firme el auto declarativo de caducidad" (en todos los casos, el destacado no está en el original).

2. Las soluciones propuestas

A lo largo del tiempo, el problema que analizamos ha dividido a la doctrina y a la jurisprudencia, como continúa haciéndolo en nuestros días. Repasemos, siguiendo un orden cronológico, las diferentes soluciones que se han propuesto.

a) Etapa inicial (anterior a la LNPA)

Con anterioridad a la sanción de la LNPA , para la Corte Suprema de Justicia el problema se resolvía de manera sencilla (tal vez injusta, pero sencilla). Dado que ninguna norma vigente preveía que la promoción y tramitación del reclamo afectara el curso de la prescripción (pues el art. 3986, CCiv . —que podría haberse invocado para justificar un efecto interruptivo — era interpretado restrictivamente en este aspecto) se concluyó que el efecto del reclamo sobre la prescripción era nulo.

Por eso, enfatizando que la reclamación administrativa no era estrictamente una "demanda" (según la expresión textual del art. 3986), se le negó cualquier efecto "interruptivo ". Así lo dispuso una reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación basada en el leading case de Fallos 103:155 (1905) en "Banco Constructor de La Plata".

"La aplicación de este criterio —decía Escola — obliga a las partes a presentar la acción judicial, aun antes de resuelta la reclamación administrativa, ya sea en forma expresa o en forma tácita, con el solo propósito de interrumpir el término de la prescripción" (19).

Grau criticó esta jurisprudencia, y sostuvo que resolver la cuestión aplicando el Código Civil había sido una "desgraciada idea" de la Corte. Al contrario, 'según él, "la reclamación administrativa en cuanto concepto, es un concepto del derecho administrativo y del derecho procesal". Por eso, "...lo único que hay que hacer es estudiar el instituto de la prescripción como instituto administrativo, como forma de extinción de las obligaciones administrativas y entonces no habrá ningún inconveniente en adjudicarle el efecto interruptivo que las leyes ya actuales desde la 11.683 y otras, ya admiten a tales efectos, respecto de los procedimientos administrativos" (20).

También Bielsa se pronunció en contra de la doctrina de la Corte, en una breve nota al fallo "Ditlevsen y Cía. Ltda. v. Gobierno nacional", donde señala que "la reclamación administrativa formal, aunque la ley no le atribuye expresamente efecto interruptivo de la prescripción, debe tener ese efecto, porque la reclamación es expresión inequívoca del propósito de demandar luego en vía contenciosa, si la ley dispone que 'previo a toda demanda debe reclamarse ante la Administración Pública'" (21).

Este fallo "Ditlevsen" —si bien está referido al tema específico de la repetición de impuestos, regido por la ley 11.683— es interesante porque de algún modo contradice el criterio restrictivo de "Banco Constructor de La Plata". Vale la pena, entonces, detenerse brevemente en su análisis.

La Corte comienza por destacar que el entonces vigente art. 65, ley 11.683 (aplicable en el caso) disponía que "la prescripción de la acción de repetición del contribuyente o responsables se interrumpirá por la deducción del recurso administrativo de repetición". Hay que advertir que, más allá de su denominación, este "recurso" era, en realidad, una acción contencioso-administrativa de repetición, que debía interponerse en sede judicial (22) (más adelante la Corte, con más propiedad que la ley, lo califica de "contencioso-administrativo" (23)).

La Corte deduce que este mal llamado "recurso" queda, en cuanto a sus efectos sobre la prescripción, "equiparado a la demanda judicial, cuya interposición señala también como acto interruptivo el art. 3986, CCiv.", conclusión que puede compartirse sin esfuerzo. También recuerda la Corte que el art. 74 de la misma ley 11.683 preveía que, antes de la demanda judicial (el mal llamado "recurso"), debía promoverse "recurso [esta vez, verdaderamente un recurso administrativo] ante la Dirección, el que será requisito necesario para ocurrir a la justicia. Transcurridos seis meses después de iniciada la reclamación sin que se haya dictado resolución administrativa, el interesado podrá optar por esperar la resolución que deje expedita la vía judicial u ocurrir directamente ante la justicia".

En el caso, aparentemente, el trámite administrativo se había extendido más allá de estos seis meses, con sucesivos pedidos de pronto despacho del interesado y silencio de la Administración. La Corte destaca que el contribuyente tenía "la opción" de interpretar el silencio como denegatorio y ocurrir a la justicia (luego de los seis meses previstos), pero no "la obligación" de hacerlo. Por ello, enfatizando —como lo haremos nosotros más adelante— que la prescripción implica una cierta "presunción legal de abandono del derecho", la Corte basa su decisión (en el caso, revocar la sentencia que había declarado prescripta la acción) en que "no se presenta como jurídicamente justificado, que se aplique la sanción instituida contra el acreedor negligente o que deja abandonada la defensa de sus derechos [notar la caracterización que se hace de la prescripción] al acreedor que promueve en tiempo su reclamo, repite los pedidos de resolución antes de que entre ellos transcurra el plazo de prescripción y espera que la Administración resuelva, tal como lo organiza el régimen procesal impositivo para dejar ordinariamente expedita la vía judicial" (24).

b) Situación posterior a la LNPA

En 1972 se dicta la ley 19.549 que incluye, como hemos dicho, dos nuevas normas referidas a la situación bajo análisis: las de los arts. 7 y 9 del art. 1º, inc. e), que antes hemos transcripto.

En este escenario, donde la situación pasó a quedar (potencialmente) alcanzada por las tres normas ut supra mencionadas, se propusieron tres soluciones diferentes:

a) Primera solución

Varios autores concluyeron que en el ámbito del derecho administrativo "suspensión" e "interrupción" eran sinónimos (con el sentido que el art. 3998, CCiv. (25) asigna a la "interrupción") y que por ello debía interpretarse que las actuaciones administrativas (ap. 9), al igual que los recursos (ap. 7), interrumpían el plazo de la prescripción, el cual debía comenzar a correr nuevamente una vez "terminada la interrupción".

Se basaron, esencialmente, en la expresión "reinician" incluida en el referido ap. 9 del art. 1º, inc. e). El razonamiento es bien claro: dado que el ap. 9 prevé una "suspensión" del plazo de prescripción, y luego contempla su posterior "reinicio" (es decir, su iniciación desde el comienzo) (26), en realidad cabe asumir que esa denominada "suspensión" produce los mismos efectos que la "interrupción", de lo que se deduce la sinonimia de ambos conceptos —o, al menos, la inutilidad de diferenciarlos—.

No hubo mayores dificultades, aparentemente, para extender el efecto previsto en el ap. 9 a los supuestos de denegatoria expresa o presunta por silencio: vale aclararlo, porque la solución prevista en la norma sólo se refiere a la "caducidad", aunque —como queda dicho— la doctrina y la jurisprudencia han admitido que la misma solución prevista en ese ap. 9 debe aplicarse a otros supuestos de extinción del procedimiento (27).

Pero admitir la viabilidad de esta teoría requiere superar otro obstáculo más importante: la atribución de un mismo y único significado (o efecto) a dos expresiones distintas ("interrumpir", en un caso, y "suspender", en el otro) que tienen definiciones claramente diferentes en el plano jurídico, y fueron incorporadas por el legislador en una misma ley.

Christe recuerda que, en un trabajo publicado en el nro. 6 de la Revista de Administración Pública, David Halperin y Horacio Cattani sostuvieron que el ap. 7 del art. 1º, inc. e) era aplicable exclusivamente a los plazos para recurrir, mientras que la disposición del ap. 9 citado tiene "carácter omnicomprensivo", por cuanto abarca a los recursos y a los reclamos, otorgando a tal

actividad un efecto suspensivo que se traduce en definitiva en una verdadera interrupción de todos los plazos, para recurrir, de caducidad y de prescripción" (28).

Cassagne ha compartido esta explicación, destacando en consecuencia que "en el procedimiento administrativo nacional no existen distinciones entre interrupción y suspensión" (29).

Es también la doctrina tradicional de la Procuración del Tesoro de la Nación, que ha hecho especial énfasis en el vocablo "reinician", a partir del cual ha concluido que el efecto del procedimiento es detener el cómputo de la prescripción y extinguir el lapso transcurrido hasta ese momento (30) (es decir, en definitiva, el efecto de la "interrupción").

b) Segunda solución

Otros autores sostuvieron que la interposición del reclamo sólo "suspendía" el curso de la prescripción con efectos durante todo el trámite de dicho reclamo (y en consecuencia no anulaba el término cumplido hasta ese momento) (31).

Se ha procurado invocar en apoyo de esta doctrina la decisión de la Corte Suprema en los autos "Wiater , Carlos v. Estado nacional - Ministerio de Economía" (32), aunque nos parece que esa conclusión no se desprende con total claridad del fallo.

Tratándose, hasta donde nos consta, del único caso reciente (en el orden nacional, y posterior a la LNPA) en el que la Corte analizó con algún grado de detalle el efecto de las actuaciones administrativas sobre la prescripción, nos detendremos brevemente para analizar esta sentencia.

En el caso se había interpuesto demanda por responsabilidad extracontractual del Estado, quien había respondido con una excepción de prescripción, admitida por la Cámara a quo. Entre los agravios planteados en el marco de un recurso ordinario, el actor alegó la existencia de un "reclamo administrativo" (cuya interposición y tramitación habría obstado a la configuración de la prescripción liberatoria declarada por la Cámara en beneficio del Estado).

La Corte, en respuesta a este planteo, señaló literalmente que el reclamo de autos "carece de efecto interruptivo (art. 1º, inc. e], aps . 7, ley 19.549) o suspensivo (art. 1º, inc. e], aps . 9, parte final, ley citada) del curso de la prescripción".

"Ello es así —dice la Corte— en primer lugar, porque no media coherencia entre lo solicitado ante la autoridad administrativa (derogación del dec . 1464/1973 —ver fs . 9—) y lo pretendido en sede judicial (pago de indemnización por daños y perjuicios). Por lo demás, la actora no ha probado que hubiera gestionado ante la demandada la reparación de los daños y perjuicios que dieron lugar al sub examine".

De acuerdo con el relato de la propia sentencia, la acción procuraba el "resarcimiento de los daños y perjuicios producidos por 'hechos y actos administrativos'... a saber, el dictado del dec . 1464/1973...". Si bien es difícil reconstruir la precisa configuración de las pretensiones deducidas en sede administrativa y judicial, parece que la acción judicial no procuraba la declaración de nulidad del decreto. En ese orden de ideas, efectivamente, existiría una discordancia entre la petición administrativa (derogación del decreto, sin mención de los daños y perjuicios) y la judicial (exclusivamente: indemnización de daños y perjuicios) que impediría atribuir al reclamo previo algún efecto sobre la prescripción (33).

Aunque este primer razonamiento de la Corte, por su contexto (34), parece dirigirse a demostrar que la apuntada falta de congruencia impide asignarle efectos "suspensivos" al reclamo previo (de lo que se podría deducir que el criterio de la Corte es atribuirle ese efecto —y no otro— a los reclamos previos —siempre y cuando los mismos coincidan con la pretensión deducida en sede judicial—) lo cierto es que el fallo no lo dice inequívocamente, y no parece imposible pensar que la Corte creyó innecesario pronunciarse al respecto (por ejemplo, porque la falta de concordancia impedía la producción de cualquiera de ambos efectos).

El párrafo siguiente señala que "por no tratarse [la presentación realizada por la recurrente] de un recurso administrativo no corresponde asignarle efecto interruptivo en los términos del art. 1º, inc. e), aps . 7, ley 19.549". De esta frase también se ha deducido que el criterio de la Corte consiste en reconocer efecto interruptivo —en su caso— exclusivamente a los recursos administrativos.

Es indudable que un postulado implícito en el último texto transcrito —interpretando éste a contrario sensu — es: "los recursos administrativos tienen efecto interruptivo sobre el curso de la prescripción" (si no fuera así, la verificación que realizó la Corte sobre la naturaleza "no-recursive" de la presentación, para deducir de allí una conclusión, sería perfectamente inútil). Este postulado implícito, ciertamente, no carece de interés: de este modo, la Corte estaría reconociendo a los recursos previstos en el ap . 7 un efecto interruptivo sobre el curso de la prescripción, aunque el texto del apartado no se refiere sino a "plazos", en forma indeterminada (y en un contexto que podría hacer pensar lo contrario) (35).

Sin embargo, al contrario de lo que ocurre con el postulado anterior, no nos parece inequívoco que el argumento incluya un componente de exclusividad (es decir, que la Corte haya dicho que "sólo los recursos tienen efecto interruptivo sobre la

prescripción"). Repárese en que el argumento completo de la Corte solamente indica que, no tratándose de un recurso, no corresponde asignarle "efecto interruptivo en los términos del art. 1º, inc. e), aps . 7, ley 19.549", sin que sea posible descartar que otras normas o principios atribuyan el mismo efecto (con ese u otro nombre) a una presentación administrativa diferente de un recurso, por lo que nos parecería injustificada, en este caso, la aplicación directa del adagio *quod dicet de uno, negat de altero*.

Es cierto que la Corte parece inclinarse, en primer término, a reconocer que los aps . 7 y 9 del art. 1º, inc. e) regulan situaciones diferentes ("interrupción" en un caso, y "suspensión" en otro), sin que quepa asimilar ambos conceptos ni considerarlos como equivalentes, porque de otra manera no se justificaría que haya analizado separadamente su configuración en el caso concreto (e incluso que los haya mencionado como dos institutos diferentes). La sentencia, justo es reconocerlo, también parece asociar —en términos de causa-efecto— al "recurso" con la "interrupción", y al "reclamo" con la "suspensión" (ésta es la conclusión de Christe (36)).

Sin embargo, no es menos cierto que la Corte no ha hecho un desarrollo explícito de estas reglas, ni ha analizado expresamente las eventuales diferencias entre los institutos reglados en los aps . 7 y 9, ni —mucho menos— ha explicado satisfactoriamente la aparente contradicción entre la expresión "suspensión" y la expresión "reinician" (incluidas en el mismo ap . 9) como para aceptar que de este fallo pueda extraerse una doctrina dirimente de la antigua controversia. Nos parece, en suma, que esta decisión judicial no es suficiente para deducir la posición de la Corte Suprema al respecto.

En sentido contrario, Jeanneret de Pérez Cortés, luego de señalar que "de la decisión... resulta que el tribunal reconoció efectos interruptivos sólo a los recursos", concluye que ello implica excluir ese mismo efecto para el reclamo. Esta postura, sigue diciendo, "encuentra apoyo en la distinción que resulta de una razonable exégesis del mencionado art. 1º, ley 19.549 y de su armonización con lo dispuesto en los arts . 3986 y 3987, CCiv .".

Más adelante, continúa sosteniendo que "el legislador, al establecer en el inc. e), ap . 7 del mencionado art. 1º de la ley que 'la interposición de los recursos interrumpirá el curso de los plazos aunque aquéllos hubiesen sido mal calificados, adolezcan de defectos formales insustanciales o fueren deducidos ante órgano incompetente (inc. e), ap . 7)' ha atribuido a los recursos efectos análogos a los de la demanda judicial. Pero, en relación con la caducidad de los procedimientos administrativos, en el inc. e), ap . 9 del mismo art. 1º, ley 19.549 [que también transcribe] adoptó una solución diferente a la sentada en materia de procesos judiciales, manteniendo el efecto suspensivo de las actuaciones cumplidas...".

Concluye que "de los preceptos transcritos no resulta confusión alguna en la utilización de los términos, sino la adopción —por el legislador, en ejercicio de sus atribuciones— de un criterio determinado, consistente en el reconocimiento de efectos interruptivos a la interposición de recursos, y de efectos suspensivos a las actuaciones practicadas con intervención de la autoridad competente, sea que ellas hayan tenido lugar por la deducción de aquéllos o con motivo de una reclamación. De tal directiva, cualquiera sea su mérito, no cabe apartarse so pretexto de una oscuridad que no existe" (37).

El problema, como esta prestigiosa autora se ocupó de señalarlo antes, es el uso de la palabra "reiniciar", que parece incompatible con una "suspensión". En atención a la existencia de ese término, nos parece que la cuestión no puede zanjarse con tanta facilidad: es perfectamente cierto que la ley utiliza—sin oscuridad alguna— la expresión "interrupción" en un apartado, y la expresión "suspensión" en el otro, pero en este último incorpora también una descripción del efecto de esta "suspensión", y menciona que los términos se "reinician" (es decir, que se "inician de nuevo" (38), que vuelven a comenzar "desde cero"), lo que ciertamente no se compadece con el efecto natural de la "suspensión". Esto pone en duda que el legislador haya querido asignar al reclamo un efecto meramente "suspensivo", diferente del que prefirió atribuirle a los recursos.

El significado del término "reiniciar", sobre el que más adelante volveremos in extenso, es un dato de la realidad, tiene carácter "objetivo", y no cabe concluir —salvo que hubiera para ello datos inequívocos— que el legislador haya cometido un error al utilizarlo, o le haya querido otorgar expresamente un significado diferente del que tiene el vocablo en el lenguaje natural (39).

Para reconocer al ap . 9 un efecto meramente suspensivo (lo que implica asimilar el significado de "reinician" al de "reanudan") se recuerda que el propio Escola —cuya participación en la redacción del proyecto que se convertiría en ley es bien conocida— propuso de lege ferenda, en su libro sobre procedimiento, que "la prescripción debería suspenderse durante la reclamación administrativa previa, para volver a correr nuevamente desde la notificación de la resolución del Poder Ejecutivo que ponga fin a ésta" (40). El argumento tampoco nos convence. Aunque haya sido ésa su posición personal, en primer lugar no era la suya la única voluntad que confluía a definir la redacción de las normas (41), y en último término lo cierto es que el texto de la ley sancionada dice otra cosa diferente: así, donde la obra doctrinal de Escola dice "volver a correr nuevamente", la ley dice "reiniciar", y ya hemos adelantado que se trata de dos cosas distintas (42). Ésta sería, en consecuencia, la oscuridad que —en nuestra modesta opinión— el trabajo de Jeanneret de Pérez Cortés no logra disipar.

Más adelante, la misma autora explica que "con anterioridad a la sanción de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos la Corte Suprema de Justicia negaba a la previa reclamación administrativa todo efecto interruptivo o suspensivo del plazo de prescripción de la acción, aunque se tratara de las que debieron preceder a la demanda judicial" (con cita de numerosos fallos) y sostiene que "luego del dictado de la normativa indicada [es decir, la LNPA] el Superior Tribunal sigue sosteniendo que las actuaciones administrativas no interrumpen la prescripción" (43) (el subrayado es nuestro). En la nota al pie de página

abonando este último postulado, transcribe textualmente: "Conf. Fallos 301:709 y 316:439. Con el mismo criterio, C. Nac. Cont.-Adm. Fed ., sala 4ª, 'Almeida Hansen , Jorge Arturo y otros v. Estado nacional', 2/3/1994, 'Luna, David Alberto v. Estado nacional'".

Como veremos más adelante, está claro que en los dos fallos del fuero contencioso-administrativo citados en último término se decidió que el único efecto que correspondía atribuir al reclamo previo, en el orden nacional, era el "suspensivo" (en el sentido de que tiene este término en el Código Civil).

Sin embargo, los dos fallos de la Corte Suprema mencionados en primer lugar (Fallos 301:709 (44) y 316:439 (45)) se refieren al efecto de reclamaciones administrativas (por repetición y cobro de impuestos provinciales, respectivamente) sobre situaciones que no estaban alcanzadas por las disposiciones de la LNPA . Por ello, nos parece procedente aclarar que, efectivamente, la Corte Suprema ha mantenido su criterio sobre la inexistencia de efectos "interruptivos " aun después de sancionada la LNPA , pero lo hizo —al menos en cuanto surge de los dos fallos citados— con relación a situaciones que de ningún modo quedaban alcanzadas por la ley nacional. Dicho de otro modo: la Corte mantiene invariablemente su criterio tradicional (que puede rastrearse hasta el leading case "Banco Constructor de La Plata") con relación a situaciones regidas por el derecho público provincial (en este caso, tributario) pero no lo ha aplicado a situaciones regidas por la LNPA (46).

c) Tercera solución

En esta tercera posición ubicamos a quienes, en definitiva, arriban a la misma conclusión expuesta en primer término, pero la fundan —de manera exclusiva, o juntamente con otras normas— en la 1ª parte del art. 3986, CCiv ., continuando la doctrina tradicional expuesta por Bielsa .

Guillermo A. Muñoz, en su profundo trabajo sobre "El reclamo administrativo previo" (47) destaca que entre los aspectos que han obtenido unidad de criterio en la jurisprudencia, se encuentra el referido al curso de la prescripción, sobre el que "interfieren la reclamación y los recursos administrativos, tanto según el régimen de la ley 19.549 (art. 1º, inc. e], ap . 9) como el del Código Civil (art. 3986, 1ª parte) (48)" (el subrayado no está en el original). En nota al pie, cita el voto de los integrantes de la sala 3ª en el plenario "González" (pero no el plenario, que, como veremos, se expidió sobre una cuestión menor) y la sentencia de la misma sala recaída en la causa "Sejas" (25/7/1985).

Es oportuno, en este punto, recordar que el citado plenario "González" sólo se refirió a la 2ª parte del art. 3986 del Código (la que dispone la suspensión de la prescripción por un año como consecuencia de la constitución en mora o, más propiamente, "interpelación auténtica"), pues la única cuestión sometida al pleno en ese caso era, textualmente, "determinar si, interpuesta la demanda luego de haber transcurrido el plazo de un año desde la constitución en mora del deudor, previsto por [la 2ª parte de] el art. 3986, CCiv ., la suspensión de la prescripción durante ese lapso, mantiene su efecto" (49). La respuesta fue afirmativa, con la aclaración de que "la solución propuesta sobre el circunscripto tema considerado por el tribunal, no implica emitir juicio alguno respecto de la eventual aplicación a casos similares, en los que medie un reclamo administrativo y las actuaciones se cumplan con intervención de órgano competente, de lo previsto por el art. 1º, ap . e), inc. 9º, ley 19.549". Tampoco, nos parece, la doctrina plenaria emite juicio sobre la eventual aplicación, a supuestos en los que medie un reclamo administrativo, de la regla del art. 3986, la parte (la que establece el efecto "interruptivo " de la "demanda").

Una ampliación de fundamentos del Dr. González Arzac (que contó con la adhesión de los Dres . Hutchinson y Mordegliá), entendió, en primer lugar, que era "indispensable dejar en claro que la reclamación administrativa tendiente a obtener la concesión o el reajuste de un retiro o una pensión militar, interfiere con el curso de la prescripción de un modo diverso del reglado por el art. 3986, ap . 2, CCiv .". Ello pues —sostiene— al tratarse de un procedimiento administrativo especial, "la ausencia de normas que regulen el punto debe llenarse mediante la aplicación directa, subsidiaria, o analógica —según los casos— de las normas generales de dicho procedimiento", y cita a continuación el art. 1º, inc. e), ap . 9.

En la 2ª parte de su voto se refiere al párr. 1º del art. 3986 (una vez más: el que establece el efecto "interruptivo " de la "demanda"), y señala —con indudable referencia a esta norma— que "la aplicación de las reglas del Código Civil sobre prescripción conduciría al mismo resultado" que el dispuesto por el ap . 9.

Más aún, destaca que si bien las normas civiles sólo son aplicables en el ámbito del derecho administrativo por medio de la analogía, en este caso "no se advierten razones para efectuar una aplicación restrictiva del precepto civil precisamente al tiempo de extender por analogía sus previsiones".

Para ratificar esta posición, recuerda que "la generalidad de la doctrina civilista interpreta que el efecto interruptivo reconocido a las demandas por el art. 3986, ap . 1, CCiv ., es comprensivo del reclamo administrativo previo instituido como requisito de admisibilidad de la acción judicial posterior (Colmo, De las obligaciones en general, nro . 935; Salvat — Galli ; Obligaciones, t. III , nro . 2157, a; Spota , Parte general, vol. 10, nro . 2215, G, p. 360 y nro . 2218, p. 394; Borda, Obligaciones, t. II , 2ª ed ., nro . 1048; Llambías, Parte general, t. II , 7ª ed ., nro . 2134; Llambías - Raffo Benegas - Sassot , Compendio de obligaciones, nro . 1195; Moisset de Espanés , Interrupción de la prescripción por demanda, ps . 24/27; Trigo Represas - Cazeaux , Derecho de las obligaciones, t. III , 2ª ed ., ps . 582/583)" y que "tal criterio fue compartido unánimemente por los administrativistas que

estudiaron el tema antes de la sanción de la ley 19.549 (Bielsa , Derecho administrativo, 6ª ed ., t. V, nro . 1034; Marienhoff , Tratado de derecho administrativo, t. II , nro . 375, c; Díez, Derecho administrativo, t. V, p. 465; Fiorini , Qué es el contencioso, p. 133; Grau, Habilidad de la instancia contenciosoadministrativa , p. 88; Escola , Héctor J., Tratado..., cit ., p. 476)..."

Todavía cabe, en último término, citar otra doctrina, que revela un matiz adicional. Nos referimos a los autores que han reconocido al "reclamo" un efecto interruptivo de la prescripción (con extinción del plazo transcurrido con anterioridad) pero se han basado en el ap . 7 del art. 1º, inc. e) (50).

Esto, claro está, sólo es posible si se postula la simultánea vigencia de dos postulados: (i) que el citado apartado es aplicable a los "reclamos", tanto como a los "recursos", y (ii) que el efecto previsto en ese apartado se proyecta también a los "plazos de prescripción" (51) (y no sólo a los plazos procedimentales o procesales).

c) Las disposiciones de la ley 25.344

En el año 2000, la ley de emergencia 25.344 introdujo ciertas modificaciones a los arts . 30, 31 y 32, LNPA que nos interesa analizar. Es que, si bien ellas no tratan expresamente de la "prescripción", sí modifican el régimen del "reclamo previo", y por ello proyectan —en el tema analizado— consecuencias, al menos, de índole práctica.

Una vez más —a esta altura ya no puede causar sorpresa— debemos advertir que las nuevas normas han suscitado controversia, a partir de una redacción que simplemente se resiste a una interpretación clara y directa.

Entre otras modificaciones, el nuevo régimen del "reclamo previo" prevé que —una vez transcurridos 45 días desde el pedido de "pronto despacho" (52)— el interesado "podrá... 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 primera duda que surge es la siguiente: frente al silencio, ¿el interesado está facultado u obligado a iniciar la demanda en el plazo fatal de caducidad del art. 25?

La doctrina ha dado varias respuestas a este interrogante.

Uslenghi ha descartado "de plano una interpretación meramente literal, pues conduciría al absurdo de que aquel interesado que formulara reclamo y luego pidiera pronto despacho estaría conminado a demandar dentro de un plazo de caducidad, a pesar de que la administración no se hubiera pronunciado" (53).

Para evitar este "absurdo", propone recurrir a una interpretación del nuevo art. 31 que contemple: las normas legales a las que remite el artículo (concretamente, el art. 25 de la misma ley, en el que el plazo de caducidad se cuenta, en todos los casos análogos al presente, desde un acto denegatorio expreso); las normas del sistema de impugnación judicial (el art. 26 de la ley, que admite la promoción de la demanda "en cualquier momento" frente a la configuración del silencio, asociado al principio de que tal silencio opera en beneficio —y no en contra— del administrado); el principio del procedimiento administrativo por el cual la autoridad está obligada a responder las peticiones del administrado, correlativa al derecho a presentar peticiones y obtener su resolución, consagrado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; finalmente, los principios constitucionales vinculados al debido proceso y la tutela judicial efectiva (54).

A la luz de estas pautas, propone que la norma ha consagrado la vigencia del plazo de caducidad del art. 25 frente a la denegatoria expresa del reclamo, pero no frente al silencio de la Administración (55).

También Cassagne y Perrino han entendido que "la utilización del verbo podrá, más la referencia a los plazos de prescripción, permitirían sostener que no se aplica el plazo de caducidad cuando se configura el silencio. De lo contrario, la mención al plazo de prescripción sería inconsistente, ya que nunca este lapso será inferior al previsto en el art. 25, LNPA " (56), En apoyo de esta conclusión, citan el art. 26, LNPA (que no ha sido modificado por la ley 25.344) para señalar que "no parece razonable que ante una misma situación (el silencio administrativo) el legislador haya establecido consecuencias disímiles, y recuerdan los pronunciamientos en los que la Corte Suprema "dejó sin efecto sentencias de tribunales provinciales en las que se había decidido la aplicación de plazos de caducidad para iniciar la demanda contencioso administrativa aun mediando silencio de la administración" (57).

Para Buján , en cambio, "no cabe duda de que la reforma... ha acordado al silencio en la vía del reclamo el carácter de acto denegatorio presunto, imponiendo al particular la obligación de impugnarlo judicialmente dentro del perentorio plazo del art. 25, lo cual, en caso de no cuestionarlo en término, determina la caducidad de su derecho" (58). Aunque considera que "ante la claridad de la norma, no cabe [otra] interpretación posible", expresa que esta solución legal "es susceptible de la tacha de inconstitucionalidad" (59).

La segunda duda es tan importante como la primera, con la que guarda estrecha vinculación: ¿qué ocurre en caso de resolución expresa rechazando el reclamo? Lo cierto es que, aunque a primera vista pueda parecer ilógico, la ley dispone la aplicación del plazo de caducidad frente al "silencio denegatorio", pero no lo hace —al menos, reiteramos, expresamente— para el acto denegatorio expreso.

También aquí se han intentado varias respuestas. Como hemos visto, Uslenghi —en el marco de una interpretación que procura encontrar para la norma un sentido razonable, justo y compatible con normas y principios de jerarquía superior— concluye que el plazo de caducidad, inaplicable en caso de silencio, rige frente a la denegatoria expresa (es decir, exactamente lo contrario de lo que indica una primera lectura de la norma).

Buján, en cambio, ha entendido que "la ley 25.344 no establece el plazo de caducidad para impugnar el acto administrativo expreso que deniega el reclamo, y no resulta razonable así interpretarlo para salvar [su] inconstitucionalidad". Ello pues —sostiene— la norma no dice tal cosa, y derivarla por vía de interpretación implicaría "la creación, por vía pretoriana, sin sustento normativo, de una restricción de los derechos del administrado" (60).

Parece ser muy pronto para saber cuál será la tesis prevaleciente para la solución de estas cuestiones —en especial, en la jurisprudencia del fuero especializado, y eventualmente en la Corte Suprema—. Lo cierto es que, en función de estas respuestas, la importancia práctica del asunto debatido en este trabajo puede variar en gran medida. Así, por ejemplo, si se concluye que frente a la denegatoria expresa del reclamo la ley exige la promoción de la demanda dentro del plazo perentorio de 90 días, el interés en discernir si la prescripción estuvo "suspendida" o "interrumpida" durante el tiempo del reclamo quedaría limitado a unos pocos supuestos (concretamente, a aquellos en los cuales el reclamo se haya presentado cuando restaban menos de 90 días para que se produjera la prescripción, y la acción judicial posterior sea interpuesta en un plazo que supere esos días —aunque siempre sin exceder los 90 de caducidad— (61)).

3. La posición de la jurisprudencia del fuero especializado

Antes de exponer nuestras reflexiones personales, realizaremos un rápido repaso de algunos pronunciamientos que entendemos representativos del criterio de las diferentes salas del fuero contencioso administrativo de la Capital Federal.

a) Sala 1ª

La sala 1ª se ha inclinado por reconocer exclusivamente un efecto "suspensivo" al reclamo previo, en el sentido de que esta expresión tiene el Código Civil (es decir, sin borrar el plazo transcurrido con anterioridad).

Así surge del fallo dictado en 1995 in re "Sosa, Néstor Marcel v. Estado nacional — Gendarmería Nacional s/retiro militar y fuerzas de seguridad" (62), donde se describió la existencia de una controversia, y se concluyó (voto del Dr. Coviello) que "los valiosos argumentos desarrollados por quienes asignan efecto interruptivo al reclamo administrativo se apartan abiertamente del texto expreso de la ley 19.549... máxime si se tiene en cuenta que uno de los autores de la ley, Héctor Jorge Escola, propició el efecto suspensivo" (en su Tratado). "En este orden de ideas —continúa— se ha sostenido que la inconsecuencia o falta de previsión no se suponen en el legislador... y, por lo tanto, no es dable suponer que se haya querido identificar dos conceptos que producen efectos jurídicos diferentes respecto de la prescripción" (63).

En el año 2001, el criterio fue repetido en las sentencias "Torres" (22/02/2001) y "Barrionuevo" (15/11/2001).

En 2002 (decisión recaída en "Carbonetti de Bercellini y otros v. Lotería Nacional" (64)) un nuevo voto del Dr. Coviello (con la adhesión del Dr. Buján) reiteró que la sustanciación del reclamo en sede administrativa impide el curso de la prescripción (sin que haya resultado necesario dirimir si extinguía o no el plazo transcurrido con anterioridad, pues la mera "suspensión" resultaba suficiente, en este caso, para demostrar la temporaneidad de la demanda, interpuesta en el plazo decenal).

b) Sala 2ª

La sala 2ª, en cambio, parece inclinarse por reconocer la aplicación del art. 3986, CCiv., y en consecuencia atribuirle al reclamo un efecto "interruptivo".

Esta disposición del Código Civil ya es mencionada en un fallo "Chacofi v. DNV", de 1993 (4/3/1993), junto con el ap. 9 del art. 1º, inc. e).

También es reiterada —ya sin el agregado de la disposición de la LNPAel año siguiente en "Linares, Elsa Irene v. Poder Ejecutivo nacional" (29/9/1994), y nuevamente en ese mismo año in re "Gil, Daniel Alejandro y otros v. OSPLAD s/empleo público" (65). En esta última sentencia, el voto de la Dra. Garzón de Conte Grand transcribe literalmente la opinión de Bielsa (66), y a partir de su coincidencia con la misma concluye que "corresponde otorgar al reclamo administrativo el efecto interruptivo previsto por el art. 3986, 1ª parte, CCiv. con relación a la demanda" (con cita del precedente "Linares", antes citado).

En 1998, un voto de la Dra. Marta Herrera (con la adhesión de la Dra. Garzón de Conte Grand) en la sentencia recaída en "López, César Guido v. Estado nacional (EMGE) s/retiro militar" (67) reiteró esta doctrina con remisión al precedente "Gil, Daniel A."

Exactamente lo mismo se decidió en 2001 (sentencia in re "Cariola , Carlos Ricardo v. Estado nacional - Ministerio de Defensa EMGA " (68)) por medio del voto impersonal de los tres jueces (Dres . Damarco , Garzón de Conte Grand y Herrera).

c) Sala 3ª

Las decisiones de la sala 3ª, invocando el art. 1º, inc. e), ap . 9, han reconocido que el reclamo previo suspende el curso de la prescripción (en el sentido de impedir su curso mientras dura el trámite), pero no han aclarado si esa detención temporaria del cómputo viene acompañada de una desaparición del lapso transcurrido con anterioridad.

Es lo que se desprende del fallo recaído en "Robles, Celso v. Estado nacional" (69) (voto del Dr. Mordegliá) donde se recordó que "esta sala tiene dicho que [el reclamo previo] exhibe como consecuencia impedir que corra la prescripción durante la fase administrativa" (con cita de la referida ampliación de fundamentos del Dr. González Arzac en el plenario "González", 25/10/1984). Asimismo, citando a Hutchinson , se destacó que "mientras tramita el reclamo... los demás términos no continúan corriendo, en particular los de prescripción de la acción".

En ese mismo año, la sentencia recaída en "Ruybal de Zabala v. Estado nacional" (70), un nuevo voto del Dr. Mordegliá reitera textualmente esta doctrina. En ambos casos, aparentemente, se había accedido a la instancia judicial invocando la configuración del "silencio", razón por la cual el tribunal no necesitó pronunciarse sobre la suerte del plazo de prescripción transcurrido antes del reclamo, lo que nos impide extraer una conclusión cierta sobre el punto.

d) Sala 4ª

La sala 4ª, a partir del recordado precedente "Almeida Hansen " de 1994 (71), se ha pronunciado por el reconocimiento de un efecto "meramente suspensivo", invocando la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en "Buenos Aires v. Dirección General de Fabricaciones Militares" (Fallos 316:439), de 1993, donde la Corte Suprema dijo que las actuaciones administrativas — aun las que debieron preceder a la demanda— no interrumpen el curso de la prescripción (72).

En el caso concreto, por aplicación del art. 1º, inc. e), ap . 9, LNPA (con cita de los precedentes "Galcerán " de 1991 y "Aguilera Massman " de 1993), se descontó del plazo de prescripción el tiempo del trámite administrativo —pero no el transcurrido con anterioridad— y como consecuencia de ello se declaró que ciertas obligaciones estaban prescriptas, mientras que otras eran todavía admisibles.

El mismo reconocimiento de un efecto exclusivamente "suspensivo" al reclamo puede advertirse en las sentencias dictadas in re "Luna, David Alberto v. Estado nacional" (11/5/1995), "Grandoli , Mariano v. Estado nacional" (24/9/1996), "Gallardo, Hugo Héctor v. Superintendencia de Seguros de la Nación" (17/11/1998), "McKee del Plata SA v. SEGBA " (15/7/1999) y "Echavarría , Armando v. Estado nacional" (7/9/2000).

En este último caso, la Cámara citó en su apoyo otro precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al que aún no nos hemos referido en este trabajo (73). En ese fallo, el alto tribunal rechazó que "las actuaciones administrativas invocadas por la actora (fueran) idóneas para interrumpir o suspender el curso de la prescripción", y explicó más adelante que dichos planteos "fueron presentados ante un organismo incompetente para pronunciarse sobre la cuestión cambiaria" (sobre la que versaba la cuestión debatida). De tal manera, sigue diciendo la sentencia, es evidente que no se ha producido "la suspensión de plazos legales y reglamentarios, inclusive los relativos a la prescripción", a que se refiere el inc. 9º in fine del art. 1º, ley 19.549, pues para ello es menester "la intervención de órgano competente".

No nos parece, tampoco, que este precedente de la Corte permita sostener más allá de toda duda que el tribunal se ha inclinado por aplicar al trámite del reclamo previo el efecto "suspensivo" previsto por el art. 3983, CCiv . (es decir, sin perjudicar el plazo transcurrido con anterioridad a su inicio). El fallo se limita a transcribir textualmente la norma legal —que ciertamente habla de "suspensión"— pero no ofrece ninguna pista sobre el tratamiento que habrá de otorgarse al plazo transcurrido antes del inicio de la suspensión, en virtud del significado de la expresión "reiniciar".

Finalmente, nos parece oportuno mencionar que, en uno de los fallos de esta sala 4ª antes citados ("Gallardo, Hugo Héctor v. Superintendencia de Seguros" (74)) el tribunal realizó una interesante precisión, al decidir que "si se ha interpuesto un reclamo administrativo ante el órgano competente —aun cuando el reclamo fuese innecesario por aplicación de las disposiciones del art. 32, ley 19.549 pero no inoficioso por ser una articulación posible del administrado no prohibida por el ordenamiento procedimental — se producirá la suspensión de los plazos legales y reglamentarios, inclusive los relativos a la prescripción (conf. art. 1º, inc. e), ap . 9, última parte, de la referida ley)".

e) Sala 5ª

En último término, de los dos fallos de la sala 5ª que hemos podido compulsar surge claramente que el tribunal ha reconocido al trámite de la reclamación administrativa el efecto "suspensivo" previsto en el ap . 9 citado, pero no es tan claro —tal vez porque en ambos pronunciamientos fue innecesario profundizar esta cuestión— si la conclusión excluye la posibilidad de atribuirle al reclamo (al menos, al hecho de su presentación) un efecto interruptivo .

El primer fallo es el recaído en la causa "Ferrari, Vicente Benito v. Gendarmería Nacional s/retiro militar" (75), donde —luego de describir la existencia de una controversia entre "prestigiosos autores" sobre el efecto "interruptivo " o "suspensivo" del reclamo previo— el tribunal concluye que, en el caso, "lo cierto es que... desde la fecha interruptiva tomada en consideración por el Sr. juez (que es la del reclamo administrativo) (76) el trámite en sede de la Gendarmería continuó hasta la decisión (10/12/1992), habiendo promovido la acción el actor (con fecha 10/3/1993)...", por lo que la misma no estaría prescripta, cualquiera que sea el efecto asignado al reclamo.

En 2001, un nuevo fallo (in re "Lagos, Alejandro y otros v. YPF SE residual y otro s/expropiación — servidumbre administrativa (77)) explicó que "de las constancias de lo actuado surge que los actores, con antelación al inicio de las acciones judiciales, han efectuado distintas gestiones administrativas a los fines de procurar el reconocimiento de sus derechos, todo lo cual permite inducir al intérprete que se ha producido la suspensión de los plazos legales relativos a la prescripción confirme lo estipulado en el art. 1º, letra e, ap . 9 in fine, ley 19.549". Sin embargo, más adelante en este mismo fallo se desestima una argumentación del recurrente (quien se había agravado porque todos los consorcistas habían sido beneficiados por los efectos del reclamo administrativo, cuando sólo algunos de ellos lo habían deducido) y allí el tribunal se refiere al reclamo como "apto para interrumpir la prescripción", para concluir que "cualquiera hubiera sido el litisconsorcista que con su accionar interrumpió la prescripción, lo ha hecho en beneficio de los demás condóminos...".

III . NUESTRA OPINIÓN

1. Algunas precisiones

Para discernir —tanto desde una perspectiva normativa como axiológica— si el reclamo debe "suspender" o "interrumpir", es útil, además de analizar las normas legales vigentes, indagar con mayor profundidad en la naturaleza de los institutos de la "suspensión" y la "interrupción" de la prescripción. Así sabremos de qué estamos hablando (y de qué nos habla la ley). Esta línea de razonamiento puede requerir algunas concesiones o licencias semánticas, pero nos parece ilustrativa para comprender mejor la cuestión.

Proponemos comenzar por entender a la prescripción liberatoria como el resultado de un proceso, de un iter , cuyo objetivo es la construcción progresiva de *die in diem* — de la "presunción de abandono" o "presunción de renuncia", que acarrea como sanción la extinción (caducidad, según Llambías) de la acción (78).

En este sentido, puede decirse que cada derecho se otorga con la "carga" de ejercerlo. Por eso es que Messineo ha podido sostener que el derecho "si no es ejercitado durante un cierto tiempo notablemente largo, mientras podía ser ejercitado, debe considerarse como renunciado por el titular". La prescripción es, al menos en este sentido, una suerte de "renuncia ficta" que la ley construye pacientemente por medio de un "proceso", para finalmente aplicarla, si transcurre el plazo establecido, a quien no ha cumplido con la "carga" de ejercer el derecho en un cierto tiempo.

La construcción de esta "ficción legal" requiere de cuatro elementos:

- 1) Un derecho exigible por medio de una acción;
- 2) La inacción o inactividad del titular de ese derecho (o de sucesivos titulares) calificada por dos circunstancias:
 - 2.1) Un elemento negativo (la ausencia de actividad material dirigida a exigir el cumplimiento de ese derecho);
 - 2.2) Un elemento positivo (la carga de haber actuado, que supone la posibilidad física y jurídica de hacerlo (79));
- 3) El transcurso de un cierto tiempo (que no requiere ser continuo) durante el cual coexistan simultáneamente los elementos anteriores (por ejemplo, diez años);
- 4) Una ley que —por razones de interés social— permita la liberación del deudor luego de ese plazo (80).

La verificación de todos estos elementos autoriza a arribar a una "presunción de abandono", a la que corresponde una consecuencia (para algunos, una sanción): la extinción de la acción, que se denomina —desde la óptica del deudor, en cuyo beneficio inmediato se establece— prescripción liberatoria.

Veamos ahora —desde esta perspectiva— qué puede decirse sobre la suspensión y la interrupción:

a) Suspensión

Planiol enfatizó que el tiempo computado para la prescripción debía ser un tiempo útil para el ejercicio de la acción. En esta misma idea se funda el adagio *agere non valenti non currit praescriptio* (es decir, contra el que no puede ejercer válidamente la acción, no corre la prescripción).

Es en virtud de esta regla de justicia —y antes de cualquier formulación legal— que nació el instituto de la "suspensión", cuya aplicación fue progresivamente admitida para todos los casos en los que existía algún obstáculo (minoridad, demencia, condición incumplida, término pendiente, ausencia, fuerza mayor) que impidiera el ejercicio de la acción (81).

Sin embargo, por admitir que el curso de la prescripción se suspendiera frente a cualquier obstáculo se llegó a una aplicación desorbitada del instituto (pulverizando las razones de "certeza" y "seguridad jurídica" que justifican la existencia misma de la prescripción). En ese escenario, obviamente inconveniente, el art. 2251, Código Napoleón puso coto al exceso, al establecer que la prescripción corre contra todas las personas, salvo excepción establecida por la ley (82).

Y la ley reconocía algunas excepciones cuando existía una justificación para la inacción del acreedor. Así, un caso típico de suspensión establecida en ley (fundada en un supuesto de "imposibilidad material" o física) era el que resultaba de la transmisión hereditaria de un derecho en curso de prescripción al heredero menor de edad: esa prescripción en curso se "suspendía" hasta que el heredero cumpla la mayoría de edad, momento en el que se reanudaba el cómputo (de forma tal de sumar, a la inacción del causante, la inacción del sucesor mayor de edad, para —en su caso— configurar una presunción de "renuncia"). Se suponía que, mientras el heredero fuera menor, su mera inactividad no sería reprochable —tratándose de un incapaz de hecho absoluto, no podría hacer otra cosa— y por eso no es útil para el cómputo de la prescripción.

En el Código Civil argentino se mantuvieron, hasta la ley 17.711 (pero ya no) algunos casos de "imposibilidad material" como causales de justificación de la inactividad, que ameritan la "suspensión" (art. 3966 (83)), aunque en la actualidad estos casos de imposibilidad material se han transformado en supuestos de "dispensa" de la prescripción, regulados en el art. 3980 (84). Fuera de este supuesto, el Código no contiene ninguna regla general suspendiendo el curso de la prescripción frente a la imposibilidad de accionar. Al contrario, sólo reconoce como útil para producir la "suspensión" de la prescripción a ciertos casos puntuales de inactividad justificada en consideraciones de orden "moral", que la ley admite para prevenir un pleito entre ciertas personas (v.gr ., cónyuges —3970—, tutor/curador —3973—, etc.).

En definitiva, lo que interesa destacar es que, tanto antes como ahora, en aquellos casos en los que la ley justifica la "inactividad", el plazo de prescripción no corre, y ese estado se denomina "suspensión". Tal "inactividad", como queda dicho, puede estar justificada por una imposibilidad material —como en los orígenes de la institución— o justificada (y aun promovida) por razones de orden público —como se dispone en el Código actual para las obligaciones entre cónyuges—.

Mientras dura esa causal de "suspensión", no resulta posible continuar acumulando días útiles para construir la "ficción legal" del abandono, que —podríamos decir, entonces— se sustenta sobre una "inactividad injustificada" (85). Nada obsta, en cambio, a acumular los días útiles transcurridos antes de la causal de suspensión, con los que transcurran después (porque el plazo de prescripción, como hemos dicho, no necesita ser continuo).

Sin perjuicio de estos antecedentes, pareciera ser que —con el correr del tiempo— la legislación ha recurrido a la técnica suspensiva (es decir, ha dispuesto que se suspenda el curso de la prescripción) en supuestos que poco o nada tienen que ver con la estructura lógica antes descripta. No se vea en ello una crítica, sino sólo una descripción de la realidad: el legislador ha previsto la suspensión de la prescripción en situaciones particulares (y por plazos predeterminados), que no tienen que ver con una justificación de la "inactividad", y en varios casos, incluso, en decidida ausencia de tal inactividad (razón por la cual, en la lógica histórica de estos institutos, tal vez hubiera resultado más coherente atribuirles efecto "interruptivo").

Éste es, por ejemplo, el caso del nuevo párrafo incorporado por la ley 17.711 (con las modificaciones de la ley 17.940) al art. 3986 del Código, donde se dispone, como consecuencia de la "interpelación fehaciente" del deudor, la suspensión del curso de la prescripción por el plazo de un año.

Otro tanto es lo que ocurre frente a la promoción de la "mediación previa" exigida por la ley 24.573 para todos los juicios (con las excepciones descriptas en su art. 2°). En ese ámbito, el art. 4°, ley 24.573, luego de la reforma introducida por ley 25.661, establece que "la mediación suspende el plazo de la prescripción liberatoria en los términos y con los efectos previstos en el párr. 2° del art. 3986, CCiv ..." (es decir que se equipara la mediación a la interpelación del deudor antes citada; con anterioridad, el artículo

simplemente disponía que la mediación suspendía el curso de la prescripción). Como se ha dicho, se trata de una solución puntual, que ha sido calificada como "una respuesta pragmática para solucionar el período que corre entre la mediación y el proceso" (86).

Como la mediación es un requisito previo a la iniciación del juicio —en este sentido, no puede disimularse la analogía con el reclamo previo (87)— no parece que su iniciación y continuación impliquen la justificación de algún grado de "inactividad", sino todo lo contrario. A pesar de ello, la ley dispone —por razones instrumentales y contingentes, que no coinciden con las que dieron origen al instituto de la "suspensión", pero son igualmente válidas— que el plazo de la prescripción se suspenda durante un año.

También merece citarse, en un sentido similar, el art. 257, ley 20.744 (Ley de Contrato de Trabajo), que dispone para ese ámbito que, "sin perjuicio de la aplicabilidad de las normas del Código Civil, la reclamación ante la autoridad administrativa del trabajo interrumpirá el curso de la prescripción durante el trámite, pero en ningún caso por un lapso mayor de seis (6) meses".

b) Interrupción

La "interrupción", en cambio, es algo bien distinto, porque malogra la eficacia del tiempo transcurrido con anterioridad, y frustra el "proceso" de construcción de la presunción legal de abandono del derecho.

Puede, sí, iniciarse con posterioridad un nuevo período de prescripción, una vez que vuelvan a reunirse los cuatro elementos para ello, pero la prescripción que se inicia es otra, es nueva.

¿Cómo explicar la naturaleza de este instituto? Nos parece que el sustento lógico —por lo menos en los orígenes históricos— es el siguiente: asumiendo que la prescripción implica un "proceso de construcción de la presunción de renuncia", lo que ocurre es que, en algunos casos (frente a la existencia de un hecho revelador, de aquellos a los que la ley les reconozca expresamente este efecto) podrá saberse con certeza que el acreedor no ha abandonado su acción, y de ese modo se destruirá la presunción que se encontraba en construcción. Por ejemplo, esto es lo que ocurre frente a la promoción de una demanda judicial: ¿qué sentido tiene continuar midiendo el tiempo para analizar si se configurará una "presunción legal" de renuncia o abandono, cuando tenemos frente a nuestros ojos un hecho inequívoco que descarta tal abandono?

Obviamente, la "presunción" en construcción debe ceder frente a la constatación de la realidad. Pero si es cierto que se sabe que el derecho no se había abandonado a esa fecha (por ejemplo, la fecha de promoción de la demanda), es perfectamente posible que se lo abandone después: por eso es que en algún momento podrá "reiniciarse" (88) un nuevo cómputo.

La interrupción, en definitiva, es la "refutación" de esa "ficción legal" por el acaecimiento de algún hecho o acto al que la ley le reconoce tal virtualidad (89), y —como hemos dicho— la ley civil reconoce a la "demanda judicial" la categoría de "hecho revelador de la refutación" (90): la promoción del juicio convence al legislador de que el titular no ha abandonado su derecho. Lo mismo ocurre frente al "sometimiento a árbitros", y al "reconocimiento expreso o tácito" de la existencia de la obligación, realizado por el deudor.

Claro que la génesis histórica de los institutos —si se quiere, la lógica histórica de los mismos— no implica un condicionamiento o limitación para el legislador, que de todos modos puede —en cada ocasión, y de acuerdo con las circunstancias— decidir la utilización de una u otra técnica, para atribuirle como efecto asociado a diferentes conductas, aunque siempre deberá tener como objetivo el balance entre el debido resguardo de los derechos involucrados y la necesidad de seguridad jurídica.

Aun así, el desarrollo anterior es de innegable utilidad porque nos provee de una perspectiva más amplia y abarcadora para analizar la cuestión, y nos brinda nuevos elementos para —en particular— interpretar los antiguos preceptos de la legislación (como el art. 3986, 1ª parte, CCiv .) susceptibles de aplicación en el derecho administrativo.

c) Duración de la interrupción

Ahora bien: ¿la interrupción es un evento único, con efecto instantáneo, o puede tratarse de un cierto estado de cosas, susceptible de perdurar en el tiempo?

Cuando el acto interruptivo es una demanda judicial, dice la doctrina que la interrupción de la prescripción se mantiene mientras dure la instancia del juicio y se dicte la sentencia (91) (aunque el Código no lo dice expresamente).

Similarmente, quienes reconocen efecto interruptivo al reclamo previo, dicen que la reclamación administrativa interrumpe la prescripción, y esa interrupción se mantiene durante el procedimiento administrativo, hasta que se dicta la resolución definitiva, luego de la cual se "reinicia" (nuevamente desde cero) un nuevo plazo (92).

Cuando se somete una cuestión a arbitraje, la interrupción perdura hasta que se dicte el laudo (93).

Con el reconocimiento, en cambio, la interrupción tiene efecto instantáneo: es por eso que el día siguiente ya comienza nuevamente el proceso de construcción de la "ficción legal" de abandono o renuncia (94).

Esto ya es hoy ampliamente aceptado, y no hay manera de ponerlo en duda (aunque lo cierto es que el Código Civil no lo dice expresamente (95)). De todos modos, nos parece que hay que hacer una distinción, aunque parezca meramente terminológica.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, "interrumpir" es "cortar la continuidad de algo en el lugar o en el tiempo". Evidentemente, si usamos como ejemplo la interrupción o corte de electricidad que afecta a una lámpara, una cosa es el "paso" del estado "prendido" al estado "apagado" ("interrupción") y otra cosa es el lapso durante el cual la oscuridad persiste (también denominado "interrupción"). Esta ambivalencia del término deriva en la necesidad de reconocer un "doble momento" en el acto interruptivo, también en el caso de los plazos de prescripción.

a) En un primer momento, que corresponde al "efecto inmediato" de la interrupción, la promoción de la demanda refuta la idea de abandono del derecho y destruye, así, la paciencia construcción de esa "ficción legal" (borrando el lapso transcurrido con anterioridad). Este efecto —que una antigua doctrina de la Procuración del Tesoro denominaba "remisión" de la prescripción— es instantáneo, e independiente de la duración de la "interrupción". Nada impide —al menos teóricamente— el reinicio inmediato de un nuevo plazo de prescripción, en el instante siguiente a la "remisión" del plazo anterior (porque el titular del derecho, que decidió accionar, puede ese mismo día decidir abandonar el derecho —junto con la demanda—).

b) Sin embargo, en algunos casos (demanda, arbitraje) ese reinicio no se produce inmediatamente, y esto es perfectamente lógico y justo porque no se verifica uno de los presupuestos para la construcción de la sanción (es decir, la inactividad). Ello porque, mientras dura el trámite judicial, o el arbitraje, la actividad útil exigible al titular del derecho es la tramitación de ese proceso, en sus tiempos propios. Por ello, nada se le puede reprochar en tanto continúe ese trámite. En esta inteligencia, un "segundo momento" de la interrupción (que puede existir —como ocurre en la demanda— o no —como en el reconocimiento—) es la continuación de esa interrupción, y en este segundo momento, el efecto propio de la interrupción (análogo al de la suspensión, si se quiere) es el de impedir el renacimiento del plazo.

Ajena a estas disquisiciones semánticas, la doctrina ha entendido que el ordenamiento simplemente dispone que —mientras dura el trámite de la demanda judicial, o del arbitraje— la prescripción permanece "interrumpida".

Con estas reflexiones a mano, volvamos al caso que nos ocupa para exponer nuestras conclusiones.

2. Tres conclusiones provisorias

a) La promoción del reclamo interrumpe la prescripción

En primer lugar, nos parece claro que la promoción del reclamo previo debe tener, en la órbita del derecho administrativo, un efecto "interruptivo" del curso de la prescripción (análogo al que cabe reconocerle a la "demanda judicial" propiamente dicha).

Ello porque:

a) En ausencia de disposiciones específicas de la LNPA (o alguna otra ley administrativa) que regulen de manera inequívoca el efecto de la interposición del "reclamo previo" sobre la prescripción, no encontramos obstáculo alguno para la aplicación del art. 3986, la parte, sobre todo cuando el mismo indudablemente contribuye con la vigencia del principio in dubio pro accione, y con el carácter restrictivo que cabe predicar de la "prescripción" (96), particularmente en el ámbito del derecho administrativo (97).

b) Esta aplicación del art. 3986, P parte, sería perfectamente posible mediante la técnica de la interpretación analógica de disposiciones civiles, aun si la norma fuera calificada como un precepto del derecho civil; de todos modos, no estamos seguros de que sea éste el caso: el legislador (que es único) incluyó en el Código Civil un conjunto de reglas sobre prescripción, y lo hizo, aparentemente, con la intención de aplicarlas igualmente a las obligaciones regidas por el derecho administrativo (conf. art. 3951, CCiv.). Podrá criticarse el método legislativo, pero ello no trastoca la naturaleza de los preceptos —en el caso, el art. 3986, la parte— que permite su aplicación directa a situaciones regidas por el derecho administrativo (en el caso, una aplicación directa a la "demanda judicial", y una aplicación extensiva —por la identidad de elementos— al "reclamo previo") (98), sin que quepa hablar de la "importación" de normas de otra rama del derecho, ni resulte necesaria la "adaptación" de esa norma a las particularidades del derecho administrativo.

c) Así, ya sea que se trate de la aplicación analógica de normas civiles o administrativas, atendiendo a la ratio legis que tuvo en miras el legislador nacional al consagrar el efecto "interruptivo" de la demanda judicial (incluyendo aquellas demandas promovidas contra el Estado nacional), nos parece posible (y justo) asignarle idéntico efecto a una "reclamación administrativa" que el...mismo Estado (futuro demandado) impuso como condición previa de aquella (99).

d) Aunque creemos pertinente la aplicación del citado precepto del Código Civil, lo cierto es que al mismo resultado podría también arribarse mediante la aplicación del art. 1º, inc. e), ap . 7, postulando —como lo ha hecho Hutchinson— la analogía entre el "recurso" y el "reclamo" (100) (esta solución tendría la ventaja de recurrir, para la solución del caso, a una norma indiscutiblemente propia del derecho administrativo, y además específica del procedimiento administrativo).

e) No hay, en ninguna norma administrativa posterior al Código Civil, un precepto que expresamente se refiera a la interposición del reclamo administrativo previo (101), disponiendo que el mismo afectará la prescripción de algún modo diferente de la "interrupción", de forma tal de concluir que la cuestión se encuentra regulada de manera más directa e inmediata (o más beneficiosa) por una norma específica, en un modo que excluya la aplicación del citado precepto del Código Civil (o, en subsidio, la aplicación del ap . 7).

f) finalmente, nos parece que el efecto "interruptivo" es el que mejor se conforma con la naturaleza del reclamo, y con las consecuencias que cabe predicar de su interposición, a la luz de las reflexiones generales desarrolladas con anterioridad: se trata de una manifestación de voluntad del acreedor, inequívocamente dirigida a exigir el cumplimiento de la obligación, que no es judicial sino "prejudicial", porque a ese momento la vía judicial no se encontraba aún habilitada.

Nuestra primera conclusión, en suma, es que la promoción del "reclamo previo" produce los efectos previstos en el art. 3986, 1ª parte, CCiv . (y, en hipotética ausencia de este precepto, produciría los mismos efectos pero por aplicación del ap . 7 del art. 1º, inc. e).

Es innegable que en esta conclusión hay un elemento valorativo, del que el intérprete jurídico, en realidad, nunca puede prescindir (102). Siendo así, es justo citar que Christie, al momento de justificar una solución diversa de la que proponemos, ha expuesto una valoración diferente en los siguientes términos: "En la economía del contencioso-administrativo de base judicial —dice esta autora— y coexistiendo con la vía específica impugnatoria de actos, pasibles de recursos y sujeta a breves plazos de caducidad (arts . 23 a 25, ley 19.549) que operan efectos asimilables a la prescripción, no parece razonable atribuir en la vía reparatoria dos veces el efecto interruptivo en las actuaciones dirigidas contra el Estado nacional —primero al reclamo previo y luego a la demanda judicial— con la consiguiente dilación de las tramitaciones y la proyección indefinida de la inseguridad jurídica acerca de la persistencia de los derechos" (103).

Sin embargo, nos parece que la comparación no es apropiada. El argumento en el que se apoya esta valoración contrasta la exigüidad del plazo de caducidad de 90 días (vía recursiva) frente a todo el plazo de la prescripción —tal vez hasta 10 años— con que contaría el demandante por la vía reclamatoria (si se reconoce efecto "interruptivo" al reclamo). Así, seguramente, Christie entendería como más adecuado —para este segundo caso— reducir ese plazo de prescripción (reconociéndole un efecto meramente "suspensivo" al reclamo, y descontando de la prescripción disponible el lapso anterior al mismo). De este modo, el plazo de prescripción se "aproximaría" al plazo de caducidad de 90 días (104).

No compartimos esta valoración, por cierto respetable. Creemos, en cambio, que lo innegable es que el legislador —en una decisión, además, no exenta de críticas— ha dispuesto un breve plazo de caducidad para la vía recursiva, pero no ha hecho lo propio para la vía reclamatoria (al menos, hasta el dictado de la ley 25.344, que es posterior al trabajo de Christie). Siendo así, aquella primera situación —excepcional, y por ello insusceptible de aplicación analógica— no podría servir de fundamento para apoyar una interpretación restrictiva del principio in dubio pro actione en una situación diferente.

Por otro lado, la autora citada admite el efecto "interruptivo" de los recursos administrativos sobre el curso de la prescripción, en los términos del ap . 7 del art. 1º, inc. e). De este modo, también en ese caso —aunque ello aparezca inutilizado por la imposición del plazo de caducidad— teóricamente el recurrente cuenta con un plazo amplio de prescripción para la interposición de su demanda. El problema, en definitiva, parece estar en la exigüidad del plazo de caducidad 90 días —que, como dijimos, ha merecido fundadas críticas de parte de la doctrina— lo que no justifica reducir otros plazos análogos por vía de interpretación para compatibilizarlos con éste.

Finalmente, si se concluye que la reforma de la ley 25.344 ha dispuesto la aplicación del plazo de caducidad del art. 25, LNPA para el caso de denegatoria expresa del reclamo previo, la misma argumentación de Christie se tornaría aplicable para fundar la solución contraria.

Es importante destacar que la doctrina procesalista ha interpretado el término "demanda" con amplitud (105), reconociendo este carácter a las medidas preparatorias (art. 323, CPCCN), la petición de prueba anticipada (art. 326, CPCCN), la solicitud del beneficio de litigar sin gastos (art. 78, CPCCN), la apertura del juicio sucesorio del deudor (art. 694, CPCCN), la solicitud de verificación del crédito en el concurso del deudor (arts . 32 y 80, ley 24.522), entre otros (106). Aunque estos supuestos (por ser "judiciales") no son directamente asimilables al reclamo administrativo, entendemos que el criterio que inspira el reconocimiento de su virtualidad interruptiva es igualmente aplicable al caso que analizamos.

b) El trámite del reclamo previo suspende la prescripción

Analicemos lo dispuesto en la LNPA , cuyas disposiciones expresas sobre prescripción deben prevalecer sobre las del Código Civil.

En primer lugar, el texto de la ley dice claramente que (en caso de caducidad de la instancia) "las actuaciones practicadas con intervención de órgano competente producirán la suspensión de los plazos... inclusive los relativos a la prescripción" (art. 1º, inc. e), ap . 9).

Ahora bien, ¿qué son esas "actuaciones administrativas?", ¿cómo operan los efectos de esta "suspensión"? A la luz del criterio amplio con que corresponde interpretar el supuesto de hecho previsto por la norma (para favorecer, en caso de duda, la vigencia de la suspensión), concluimos que esta expresión "actuaciones" debe entenderse como un sinónimo de "procedimiento administrativo", de "expediente administrativo" (107), en cuyo cauce se verificará la actividad del órgano competente, y del administrado frente al órgano competente, cuyo efecto —el efecto de cada uno de esos actos procedimentales— será suspender el curso de la prescripción.

Así, cada acto en esas actuaciones (108) —y la existencia misma de la instancia administrativa, en suma— produce una suspensión, cuyo dies ad quem arriba:

- a) el día en que queda firme la declaración de caducidad (esto es lo que dispone expresamente el ap . 9);
- b) el día en el que se notifique al interesado la resolución expresa del reclamo (por una interpretación extensiva de lo anterior, que la doctrina ha admitido sin dificultad);
- c) el día en que quede configurado el silencio que habilita la promoción de la acción judicial (109).

Esta última conclusión es, posiblemente, la más polémica (y quizá susceptible de la tacha de irrazonabilidad (110)). Sin perjuicio de ello, creemos que era —y continúa siendo— el criterio de la ley, que tanto antes de la ley 25.344 como ahora prevé la promoción de la demanda luego del "silencio", aclarando que ello es "sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción". Si la prescripción continuara suspendida por la mera existencia del trámite, aun después de configurado el substratum que permite al administrado tener por configurado el silencio, la disposición no tendría sentido.

En cuanto al objeto o trámite de las "actuaciones" a las que el texto de la norma atribuye efecto "suspensivo", dado que el legislador no limitó o precisó de ninguna manera el concepto (y por eso no corresponde que lo hagamos nosotros, por aplicación del conocido adagio medieval *ubi lex non distinguit ...*) cabe concluir, sin duda, que el ap . 9 incluye a las actuaciones originadas a partir de la promoción de un "reclamo previo".

Con estas aclaraciones, corresponde indicar que nuestra segunda conclusión, derivada de la letra clara de la ley 19.549, será que las actuaciones administrativas correspondientes al reclamo previo —como todas las demás—"suspenden" la prescripción.

c) La prescripción se reinicia luego del reclamo previo

La "suspensión" a que hacemos referencia en el punto anterior es la misma cuyo efecto, descripto en el art. 3983, CCiv ., es detener el cómputo de la prescripción sin invalidar el lapso transcurrido con anterioridad (que deberá adicionarse al lapso que transcurra una vez que se "reanude" la cuenta, una vez terminada la suspensión).

¿Pero qué decir, entonces, de la incómoda expresión "reinician", incluida en el mismo ap . 9 del art. 1º, inc. e)?

Si bien el Diccionario de la Real Academia Española (111) no incluye el término "reiniciar", en el Diccionario de los usos correctos del español (112) se lo admite expresamente como correcto, a pesar de la falta de inclusión por parte de la Academia.

En este último diccionario, la definición de la voz "reiniciar" indica que "sólo se admite su uso con el significado de volver a empezar" y aclara expresamente que "no debe confundirse su denotación con la de reanudar". Al momento de definir el sustantivo "reinicio", el Diccionario reitera que "sólo se admite su uso con el significado de 'nuevo comienzo'... No debe confundirse con 'reanudación', que denota la 'continuación de algo que se había suspendido': el reinicio del partido de fútbol (incorrecto) la reanudación del partido de fútbol (correcto)".

Así, es claro que "reiniciar", en el lenguaje natural, tiene un solo significado, y es incoherente con el instituto de la "suspensión" regulado en el Código Civil. Sin embargo, aunque se concluyera que existe una contradicción lógica insalvable entre los términos "suspensión" y "reiniciar", no creemos que la cuestión deba resolverse privando de efectos a esta última palabra, sobre todo cuando la prescripción se interpreta con criterio restrictivo, y rige en esta materia el principio *in dubio pro actione* (113).

En definitiva, no podemos ignorar —o al menos procuraremos evitarlo, por todos los medios razonablemente posibles— la utilización de un verbo ("reinician") con un significado claro y específico. De esta palabra extraemos nuestra tercera conclusión: finalizado el trámite del reclamo previo, la prescripción comienza a contarse nuevamente desde el inicio (borrando el plazo que pueda haber transcurrido con anterioridad a la promoción del reclamo).

3. Compatibilización de las tres conclusiones provisorias

¿Cómo postular, finalmente, la vigencia simultánea de nuestras tres conclusiones provisorias?

¿Cómo evitar la tacha de inconsistencia al pretender que rige tanto el art. 3986, 1ª parte, que habla de interrupción, como el ap . 9 —donde se habla de suspensión— y luego nuevamente este mismo ap . 9, cuando utiliza el verbo "reiniciar"?

El criterio que permite la vigencia simultánea de estas tres disposiciones surge del desarrollo argumental anterior.

Repárese en que el art. 3986, la parte, CCiv ., no establece expresamente que la "interrupción" tenga que ser un continuum , ni que tenga que durar tanto como el trámite que le sigue. Al contrario, se refiere simplemente a la "promoción de la demanda", cuyo efecto ("remisión" de la prescripción pasada) podemos identificar con lo que hemos denominado el "primer momento" de la interrupción.

Tanto es así que existen antecedentes, en la jurisprudencia civil, que han reconocido el efecto "interruptivo " de una "demanda" (o de un acto judicial equiparable a tal demanda) por aplicación del art. 3986, pero al mismo tiempo han negado que el trámite de tal "demanda" produzca algún efecto sobre el curso de la (nueva) prescripción.

Así, los precedentes de referencia de algún modo han reconocido la distinción que antes propusimos entre los diferentes "momentos" de la "interrupción", pues han fundado el efecto de "interrupción instantánea" de la "demanda" en este art. 3986, pero sin atribuirle un "efecto continuo" posterior (que podría derivarse, tal vez, de una interpretación a contrario sensu del art. 3987, pero ciertamente no surge explícita del art. 3986).

En uno de estos antiguos precedentes, dictado por la Suprema Corte de la provincia del Tucumán, se ha dicho que "[S]i bien... la gestión del acreedor en la sucesión se equipara a la 'demanda' que el art. 3986, CCiv . declara interruptiva del curso de la prescripción, no puede desconocerse que esas gestiones no abren una instancia o plantean un incidente o cuestión contenciosa contra la que pudiera oponerse la perención o recaer absolucón definitiva del deudor y, por ende, tener por no sucedida la interrupción conforme al principio que establece el art. 3987, CCiv . Que por lo expuesto la prescripción interrumpida por gestión del acreedor en el juicio sucesorio, vuelve a correr de nuevo desde esa fecha (art. 3998, CCiv .) (114).

En el caso, ciertos créditos se declararon prescriptos, porque desde ese "acto interruptivo " (al que no siguió ninguna circunstancia suspensiva y/o interruptiva) había transcurrido ya el plazo de prescripción. Si se hubiera tratado de un reclamo administrativo (que tampoco es una demanda, pero cuya interposición también consideramos hábil para interrumpir) el efecto hubiera sido el mismo: la interrupción hubiera sido instantánea, y única (art. 3986) pero a ella hubiera seguido la suspensión del ap . 9, porque en este ámbito —a diferencia de lo que ocurre en el proceso civil— existe una disposición expresa que así lo prevé.

Todavía es posible que cada acto del procedimiento (o del proceso voluntario no equiparable a demanda) interrumpa nuevamente el curso de la prescripción. Así parece que lo hubiera admitido la Corte de Tucumán, aunque en el procedimiento administrativo la cuestión carece de interés, porque la vigencia de la suspensión impide que se "reinicie" el plazo (que la interrupción llevó a cero) (115).

En otro precedente —esta vez, de la Cámara Civil de la Capital— se trató el caso de la acción deducida por la esposa divorciada contra su anterior cónyuge, pretendiendo la nulidad de una venta (supuestamente) simulada. La sentencia de segunda instancia rechazó la demanda (confirmando la sentencia de primera instancia) por entender que la acción había prescrito luego de dos años de conocido el acto jurídico impugnado. La actora, en su expresión de agravios, alegó la existencia de un acto interruptivo : la presentación de un escrito (en el expediente donde tramitó la disolución y liquidación de sociedad conyugal) en el que calificaba de "ganancial" el bien inmueble que su anterior marido había (supuestamente) transferido mediante un acto simulado (116).

La Cámara respondió que "aun admitiendo que la presentación... interrumpa la prescripción (art. 3986, CCiv .), ello no significa que la interrupción continúe hasta que el juicio termine. Interrumpida la prescripción por esa exteriorización de la voluntad, comienza a correr desde entonces nuevamente el término de la prescripción".

En suma, lo que permite dar coherencia al texto del ap . 9 es la aplicación de este art. 3986, 1ª parte, CCiv . (en la parte que dispone "interrumpir instantáneamente" la prescripción, sin el efecto continuo posterior, que no viene forzosamente adjunto al primero, al menos por ese artículo (117)) para determinar el efecto de la interposición del reclamo previo.

En conclusión:

a) Manteniendo la distinción sobre los distintos "momentos" de la prescripción, nuestra opinión es que el "efecto instantáneo" de la interposición del "reclamo previo" —sobre el que no existe norma específica alguna en la ley de procedimientos (118)— ha de regirse por la disposición del art. 3986, 1ª parte.

b) ¿Quid del plazo mientras dura el trámite del reclamo? Para eso contamos con una norma específica del derecho administrativo, incorporada a la ley específica, que nos excusa de recurrir a la aplicación de otras disposiciones. Obviamente, nos referimos al ap . 9 del art. 1º, inc. e), que por un lado, al disponer la suspensión de los plazos, impide que ellos corran durante la tramitación, y al mismo tiempo, al haber dispuesto esta solución expresa impide postular que la interrupción sea "continuada" (pues, lógicamente, el efecto "suspensivo" del trámite descarta su efecto "interruptivo"). Repárese, nuevamente, en que este apartado se refiere a "las actuaciones practicadas" (antes de la caducidad), pero no se refiere específicamente a la presentación que da inicio a esas actuaciones (119).

c) ¿Qué ocurre, entonces, en caso de caducidad del trámite?

— En el derecho civil rige el art. 3987 del Código (y la "interrupción" causada por la demanda se tiene por no sucedida);

— En el derecho administrativo, se aplica (por ser una norma posterior, y especial) la solución prevista en el ap . 9: la presentación mantiene su efecto "remisivo" (pues el texto, al disponer que los plazos se "reinician", está implícitamente excluyendo la solución del art. 3987) y el trámite mantiene sus efectos "suspensivos" (hasta "la fecha en que quedare firme el auto declarativo de caducidad") (120).

d) ¿Qué sucede en caso de rechazo de la demanda o reclamo?

— En el derecho civil, se aplica igualmente el art. 3987 (que menciona la "absolución definitiva" del demandado, expresión que se ha equiparado al rechazo sustancial de la demanda), aunque habitualmente esta cuestión carecerá de interés, porque el rechazo de la pretensión hará cosa juzgada material sobre el derecho litigioso;

— En el derecho administrativo, se aplica por extensión el régimen previsto para la caducidad, descripto ut supra .

Al explicar de este modo las diferencias entre "interrupción" y "suspensión", y diferenciar el doble significado de la "interrupción" (como acto instantáneo, y como un continuum) se pueden explicar satisfactoriamente las aparentes confusiones en la redacción del art. 1º, inc. e), ap . 9.

a) La promoción del reclamo interrumpe la prescripción (porque es un hecho revelador de la intención de ejercitar el derecho, calificado por la ley —el art. 3986, 1ª parte, CCiv ., cuya solución es extensible al caso del "reclamo previo"— como suficiente para destruir la prescripción en curso), y

b) las actuaciones que componen el procedimiento ulterior implican suspensión (porque así lo ha decidido expresamente el legislador en el art. 1º, inc. e), ap . 9) hasta la declaración de caducidad, la denegatoria expresa, o la configuración del silencio.

Así, la redacción del ap . 9 se explica perfectamente, y el sistema no tiene inconsistencias. Dura la suspensión mientras dura el procedimiento, y terminado éste se reinicia la prescripción que había sido "interrumpida" por la promoción del recurso.

Además cabe señalar (aun reconociendo que no se trata de una circunstancia con mérito suficiente para decidir la cuestión) que esta solución interpreta y aplica los institutos de la "interrupción" y la "suspensión" con fidelidad a su sentido histórico, al considerarlos como "refutación" que destruye la construcción de la ficción legal de abandono, en el primer caso, y como situación temporaria durante la que no procede su cómputo, en el segundo.

De paso, esta explicación también tiene el mérito de compatibilizar los aps . 7 y 9 del art. 1º, inc. e): es cierto que el ap . 7 dispone que los recursos "interrumpen" todos los plazos (121), y es igualmente cierto que el ap . 9 dispone que las actuaciones posteriores a esos recursos "suspenden" esos mismos plazos. Ambas cosas son simultáneamente correctas: al contrario de lo que ha postulado parte de la doctrina, no creemos que el efecto interruptivo previsto en el ap . 7, sea únicamente aplicable a los "plazos para deducir recursos". Al contrario, creemos que el efecto interruptivo previsto por este apartado afecta a todos los plazos, pero este efecto amplio estaría —ahora sí— limitado a una sola causa: la promoción de "recursos".

Similarmente, la promoción de "reclamos" (al menos, cuando fueran condición previa y necesaria de la interposición de la demanda) estaría comprendida en el párr. 1º del 3986 (que sería para los reclamos lo que el ap . 7 es para los recursos, en tanto dispone las consecuencias intrerruptivas de su interposición). El ap . 9, finalmente, explicaría el efecto de la tramitación (suspensivo) en ambos casos.

El verdadero mérito de esta solución es asignar efecto propio a términos diferentes ("suspensión", "interrupción", "reinicio") evitando postular la inconsecuencia del legislador, y arribando a una solución compatible con la vigencia del principio *in dubio pro actione*. Con esta conclusión finalizamos el trabajo.

(1) Incluyendo a sus entidades autárquicas, de acuerdo con la modificación de la ley 19.549 dispuesta por ley 25.344. La petición tanto puede consistir en la exigencia de una obligación de hacer como de no hacer, o de dar.

(2) La Corte Suprema, en un fallo reciente en el que parece haber abandonado su anterior posición, ha fundado la exigencia del reclamo previo en postulados constitucionales vinculados con la "división de poderes" (in re "Serra, Fernando H. y otro v. Municipalidad de Buenos Aires", Fallos 316:2454), lo que mereció una prolija crítica de Bianchi (conf. BIANCHI, Alberto B., "¿Tiene fundamentos constitucionales el agotamiento de la instancia administrativa?", LL, 1995-A-397). En cualquier caso, lo cierto es que al margen de su improbable fundamento constitucional la exigencia proviene inmediatamente de la ley.

(3) Es decir, como requisito para la habilitación de la instancia.

(4) Ha dicho Muñoz que atender a la "singular historia" del reclamo previo tal vez sea "el único camino para comprender la función que esta técnica ha cumplido en el pasado, la que cumple en la actualidad y la que puede llegar a desempeñar en el futuro" (MUÑOZ, Guillermo A., "El reclamo administrativo previo", en MUÑOZ, Guillermo A. - GRECCO, Carlos M., Fragmentos y testimonios del derecho administrativo, p. 584, y en LL 1998-A-1048 y ss.). En ese trabajo, Muñoz realiza una descripción cronológica a la que remitimos mucho más completa y prolija que la nuestra (que sólo procura servir de introducción al tema).

(5) Recuerda Díez que la idea "de que el Estado, a los efectos de ser llevado a juicio, debía dar su previo consentimiento... permanece latente aún hoy y se la considera como un atributo derivado de la soberanía" (DÍEZ, Manuel M., Derecho procesal administrativo, Plus Ultra, Buenos Aires, texto ampliado, corregido y actualizado a 1996, p. 210). Lo cierto es que, en un verdadero Estado de Derecho, la inmunidad jurisdiccional del Estado en la esfera interna sería por definición inadmisibles.

(6) Fallos 96:336 ("Sociedad Protectora de Animales v. Gobierno nacional"). Antes que en un replanteo de las bases filosófico-políticas que inspiraban la necesidad de la "venia", esta decisión pareció fundada en consideraciones prácticas. Así, al menos, lo ha dicho Muñoz, al señalar que "el Congreso veía entorpecidas sus tareas específicas con el despacho de las solicitudes presentadas por los particulares para obtener la venia legislativa previa (y) los administrados se veían obligados a efectuar un largo y desalentador periplo". Frente a esta realidad, el Congreso entendió que "era mejor dictar una ley de carácter general, para que pudieran acudir a la justicia todos los que tuvieran que dirimir asuntos con el Poder Ejecutivo" (MUÑOZ, Guillermo A., "El reclamo...", cit., ps. 588/589 y ps. 1048 y ss.).

(7) "No se sabe por qué escribió Guillermo Muñoz junto con la autorización general para demandar a la Nación que la ley 3952 instrumenta, se exigió una previa reclamación ante el Poder Ejecutivo. Aunque todo parece indicar que se trata de una técnica propia de las Constituciones provinciales de corte continental, cuya influencia ya es claramente perceptible en el proyecto Gonnet de 1893" (Muñoz, Guillermo A., "El reclamo...", cit., p. 589).

(8) ¿Es éste el mismo "reclamo" al que se refería anteriormente la ley 3952? Más aún: ¿mantiene vigencia esa ley, aun después de sancionada la ley 19.549? La respuesta a estas preguntas no es unánime. Bianchi explica que para algunos autores (Pearson) se ha producido parcialmente la llamada "derogación orgánica o institucional" de la ley 3952; otros (Díez y Hutchinson) sostienen que la ley continúa aplicándose para los "actos privados" de la Administración, que dan lugar a "acciones civiles" no alcanzadas por la ley 19.549 (reservada para las acciones "contencioso-administrativas"), posición que fue refutada por Mairal y Tawil señalando que la ley 19.549, al incluir a la acción de desalojo (una "acción civil") entre las excepciones al "reclamo previo", implícitamente consideró que las demás "acciones civiles" quedaban sometidas a ese requisito, y a los términos de la ley. La opinión de Bianchi es que el reclamo previo será aplicable a las acciones que queden incluidas dentro del ámbito de aplicación definido en el art. 1º de la ley, "de modo tal que cuando se intente demandar al Estado nacional por la actividad u omisión de aquellos órganos o entes que se encuentran fuera de los indicados en dicha norma será de aplicación la ley 3952" (conf. BIANCHI, Alberto B., "¿Tiene fundamentos...", cit., p. 397). En contra de esta última conclusión, Jeanneret de Pérez Cortés resalta que "en el mencionado art. 1º se alude a las normas del procedimiento, directiva que no cabe extender a los preceptos [como los arts. 30 a 32, LNPAI que cubren la ausencia de un Código Nacional en lo Contencioso Administrativo]" (JEANNERET DE PÉREZ CORTÉS, María, "Los reclamos. Reflexiones sobre el reclamo administrativo previo", AA.VV., Jornadas Nacionales sobre Procedimiento Administrativo, 20, 21 y 22/5/1998, publicación de la Universidad Austral, p. 139, nota 31).

(9) "Como principio dijo Gordillo, a la vista de la extensión de los casos comprendidos por las excepciones cabe interpretar hoy en día que no es necesario formular el reclamo antes de interponer la demanda judicial" (GORDILLO, Agustín, "El reclamo administrativo previo", ED 89-778).

(10) "Parece razonable interpretar dice Jeanneret de Pérez Cortés que las disposiciones de los arts. 30 y ss., ley 19.549 importan el establecimiento de normas generales para llevar al Estado ajuicio cuando, como principio, no se trate de la impugnación judicial de actos administrativos de alcance general o particular, con la consiguiente derogación, en lo pertinente, de la ley 3952. El régimen sería también comprensivo de las causas civiles en las que se debatan cuestiones regidas por el derecho común..." (JEANNERET DE PÉREZ CORTÉS, María, "Los reclamos...", cit., p. 139).

(11) "Art. 12, ley 25.344: Sustitúyense los arts. 30, 31 y 32, ley 19.549 por los siguientes:

Art. 30: El Estado nacional o sus entidades autárquicas no podrán ser demandados judicialmente sin previo reclamo administrativo dirigido al Ministerio o Secretaría de la Presidencia o autoridad superior de la entidad autárquica, salvo cuando se trate de los supuestos de los arts. 23 y 24. El reclamo versará sobre los mismos hechos y derechos que se invocarán en la eventual demanda judicial y será resuelto por las autoridades citadas.

Art. 31: El pronunciamiento acerca del reclamo deberá efectuarse dentro de los noventa (90) días de formulado. Vencido ese plazo, el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros cuarenta y cinco (45) días, podrá aquél 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. El Poder Ejecutivo, a requerimiento del organismo interviniente, por razones de complejidad o emergencia pública, podrá ampliar fundadamente los plazos indicados, se encuentren o no en curso, hasta un máximo de ciento veinte (120) y sesenta (60) días respectivamente. La denegatoria expresa del reclamo no podrá ser recurrida en sede administrativa. 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. 32: El reclamo administrativo previo a que se refieren los artículos anteriores no será necesario si mediare una norma expresa que así lo establezca y cuando: a) Se tratare de repetir lo pagado al Estado en virtud de una ejecución o de repetir un gravamen pagado indebidamente; b) Se reclamare daños y perjuicios contra el Estado por responsabilidad extracontractual".

(12) Ésta era, de todos modos, "una práctica habitual de muchas décadas atrás del fuero especializado de la Capital Federal, cuya pertinencia había recibido la aprobación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación" (USLENGHI, Alejandro J., "Algunas consideraciones en torno a la reforma del proceso administrativo", Revista de Derecho Público, nro. 2003-2 [Proceso administrativo - II] p. 21, con cita del precedente "Gorordo" de Fallos 322:73).

(13) SORIA, Daniel F., "Apuntes sobre el reclamo administrativo previo", en CARELLO, Armando (dir.), Derecho constitucional y administrativo, t. 3, Juris, ps. 271 y ss. En el mismo sentido se pronuncia el artículo citado de Uslenghi (p. 40), quien también cita (p. 26, nota 19) varios trabajos de doctrina que comentaron en general críticamente la reforma introducida por la ley 25.344 al régimen del reclamo (USLENGHI, Alejandro J., "Algunas consideraciones...", cit.).

(14) Es conocida la controversia sobre el alcance de la prescripción: ¿extingue el derecho, o extingue la acción para reclamar ese derecho? A los efectos de este trabajo, no nos parece necesario ingresar en este debate, que es más terminológico que práctico (ver LLAMBÍAS, Jorge J., Tratado de derecho civil. Obligaciones, 2ª ed. actualizada, t. III, Perrot, Buenos Aires, ps. 305 y ss.; BORDA, Guillermo A., Tratado de derecho civil. Obligaciones, t. II, 1ª ed. actualizada, Perrot, Buenos Aires, 1994, p. 8).

(15) SALERNO, Marcelo U., Prescripción liberatoria y caducidad, La Ley, Buenos Aires, 2002, ps. 26.

(16) MESSINEO, Francesco, Manual de derecho civil y comercial, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1971, p. 65. Recurriremos a este aspecto de "renuncia presunta", un tanto olvidado en la actualidad, al momento de analizar algunas controversias que se han suscitado en torno al tema.

(17) DURAND, Julio C., "La prescripción liberatoria en el derecho administrativo", RDA, nro. 33/35 (enero-diciembre 2000), ps. 397 y ss. Podrá ser criticable, como método, la inclusión de normas de derecho público en el Código Civil, pero ello no trastoca su naturaleza iuspublicista, que permite su aplicación directa (es decir, sin necesidad de adaptaciones) a situaciones regidas por el derecho administrativo. El problema, claro, es identificar cuáles de las normas del Código Civil tienen tal carácter (sobre todo cuando, como en el caso, han sido agrupadas bajo un mismo título con otras que parecen tener carácter exclusivamente privado).

(18) La autonomía del derecho administrativo implica que en esta materia la aplicación de las normas civiles se realice: a) a falta de previsión expresa del derecho administrativo positivo; b) a falta de solución propia del derecho administrativo, aplicando sus normas por analogía, a la luz de sus principios específicos; c) finalmente, adaptando dichas normas civiles a los principios y características del derecho administrativo.

(19) ESCOLA, Héctor J., Tratado general de procedimiento administrativo, Depalma, Buenos Aires, 1973, p. 399.

(20) La explicación, sin embargo, parece incompleta. Es claro que cuando una ley especial lo disponga expresamente, el efecto será interruptivo, pero no se indican los motivos concretos más allá de decir que no hay inconvenientes para hacerlo para "adjudicar" ese mismo efecto a situaciones no regladas legalmente GRAU, Armando E., "Reclamación administrativa previa", AA.VV., Acto y procedimiento administrativo, Plus Ultra, Buenos Aires, p. 187/188. Tal vez lo que Grau esté proponiendo sea la aplicación analógica a situaciones no regladas legalmente de las soluciones previstas en otras leyes administrativas (como la 11.683 citada), técnica interpretativa que debe preferirse a la importación de soluciones del derecho civil.

(21) Publicado en LL, 87-725 (bajo el seudónimo de "Nerva", nombre del emperador que dirigió los destinos de Roma entre los años 96 y 98). Esta conclusión asume la existencia de una regla preexistente, que podría formularse así: "dada la expresión inequívoca del propósito de demandar judicialmente, corresponde la interrupción de la prescripción". La nota de Bielsa es muy breve, y no explica la fuente de esta regla (que bien podría encontrarse en una aplicación extensiva del art. 3986, 1ª parte).

(22) Al no advertir esta diferencia, algunos autores han sostenido que el art. 65, ley 11.683 era "un texto legal expreso (que) atribuye a las gestiones administrativas carácter interruptivo" (BORDA, Guillermo A., Tratado..., cit., t. II, p. 40, nro. 1048, nota 1629). Como esto no es así, el precedente de la Corte cobra mucho más valor, al haber reconocido efecto suspensivo a las actuaciones administrativas cuando, en rigor, la ley 11.683 no les asignaba expresamente ese valor (sino indirectamente, al disponer que la acción judicial sería considerada "interruptiva" art. 65 y que la promoción de un "recurso [administrativo] ante la dirección" era condición previa y necesaria de esa acción art. 74).

(23) "El recurso contencioso-administrativo que prevé el art. 65, ley 11.683, reconociéndole el efecto de acto interruptivo de la prescripción, está supeditado en su ejercicio a la previa reclamación administrativa que impone el art. 74 de dicha ley" (Corte Sup., "Ditlevsen y Cía. Ltda. v. Gobierno nacional", Fallos 237:452).

(24) El criterio que se advierte en el fallo de la Corte tiene elementos comunes con el que, muchos años después, condujo a la declaración de inconstitucionalidad del art. 44 del Código contencioso-administrativo de la provincia de Corrientes, en el conocido precedente "Galián" (Fallos 300:1292).

(25) "Art. 3998: Interrumpida la prescripción, queda como no sucedida la posesión que le ha precedido; y la prescripción no puede adquirirse sino en virtud de una nueva posesión".

(26) En rigor, nos parece más correcto hablar de "reinicio" de un nuevo plazo de prescripción (y no del mismo plazo cuyo cómputo fue llevado a cero). Pero es solamente una cuestión de estilo.

(27) Mairal se limitó a indicar que "la misma tesitura" prevista en el ap . 9 para la caducidad "podría aplicarse, por analogía, al supuesto de denegatoria expresa" (MAIRAL , Héctor A., Control judicial de la Administración Pública, vol. I, Depalma , Buenos Aires, 1984, p. 363). La sala 1ª de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal ha decidido claramente que "[Su bien el texto del art. 1º, inc. e), ap . 9, ley 19.549 sólo prevé el reinicio del curso de la prescripción a partir de la fecha en que quedare firme el auto declarativo de caducidad, por extensión corresponde acordar el mismo efectocuantos menos al acto denegatorio expreso que pone fin al reclamo" (C. Nac. Cont.-Adm. Fed ., sala 1ª, 12/10/1995, "Sosa, Néstor Marcel v. Estado nacional - Gendarmería Nacional s/retiro militar", expediente 14.607/92). La ampliación de fundamentos del Dr. González Arzac (en plenario "González, Aníbal S. v. Estado nacional", 25/10/1984, JA 1986-III -19) entiende que, según el ap . 9 citado, los plazos se reinician con el acto firme que declara la caducidad "o, según cabe interpretarse razonablemente, desde el momento en que el procedimiento concluya por dictarse resolución final o se lo considere terminado por denegamiento tácito".

(28) CHRISTE , Graciela E., "Los reclamos administrativos y el curso de la prescripción", AA.VV ., Jornadas Nacionales sobre Procedimiento Administrativo, 20, 21 y 22/5/1998, publicación de la Universidad Austral, p. 160.

(29) CASSAGNE , Juan C., Derecho administrativo, t. II , 7ª ed . actualizada, LexisNexis - Abeledo -Perrot , Buenos Aires, 2002, p. 554.

(30) Christe ("Los reclamos...", cit .) cita las opiniones de Dictámenes 132:184, 156:64 y el dictamen 157 del 6/11/1993, expte . 16012/92, en el que, además, "se aclaró que el efecto interruptivo se extiende a cualquier petición o presentación de un particular y no sólo a los reclamos administrativos".

(31) "Art. 3983: El efecto de la suspensión es inutilizar para la prescripción, el tiempo por el cual ella ha durado; pero aprovecha para la prescripción no sólo el tiempo posterior a la cesación de la suspensión, sino también el tiempo anterior en que ella se produjo".

(32) Sentencia del 4/11/1997 (Fallos 320:2289).

(33) No porque el reclamo fuera innecesario (como efectivamente lo era, dado que a ese momento la ley nacional eximía del cumplimiento de este requisito previo a todas las acciones por daños y perjuicios) sino porque el objeto de dicho reclamo no coincidía con la pretensión deducida en sede judicial. Si no hubiera sido así es decir, si la demanda judicial hubiera incluido la pretensión anulatoria del decreto cuestionado en sede administrativa la solución hubiera debido ser otra: (i) la prescripción para deducir la acción de daños y perjuicios por acto ilegítimo no comienza hasta tanto no se haya declarado la nulidad del acto dañoso; (ii) esa acción no requería (antes de la ley 25.344) la previa interposición del reclamo previo; (iii) la prescripción para deducir la acción de nulidad no habría ocurrido, por efecto del reclamo previo (que, al menos con ayuda del "informalismo ", pudo calificarse como un recurso administrativo contra el decreto); (iv) en consecuencia, el actor pudo válidamente acumular su pretensión anulatoria (no prescripta) y su pretensión indemnizatoria ("anticipada", si se quiere, desde que podría haber sido igualmente deducida luego de finalizado el pleito anulatorio).

(34) El argumento "contextual" que no nos parece, reiteramos, inequívoco sería el siguiente: 1) en primer lugar, la Corte enunció sus dos conclusiones: (i) el reclamo no tuvo efecto interruptivo ; (ii) el reclamo no tuvo efecto suspensivo; 2) a continuación, apuntó la falta de identidad entre lo planteado en sede administrativa y sede judicial (sin aclarar expresamente qué efecto quedaba desvirtuado por esta circunstancia); 3) finalmente, sostuvo que "por no tratarse... de un recurso administrativo no corresponde asignarle efecto interruptivo ". En este contexto, dado que el argumento 3) sostiene la conclusión (i), el argumento restante (es decir, el 2) debería referirse a la conclusión (ii).

(35) La conclusión es importante, porque el contexto del ap . 7 parece indicar lo contrario. En primer lugar, se refiere a los "plazos", sin más detalle, y sin incluir la aclaración expresa que sí figura en el 9º ("inclusive los relativos a la prescripción"). Este ap . 7, además, está ubicado dentro del inc. e) que se refiere a los plazos a su vez ubicado en el art. 1º que se refiere al procedimiento administrativo por lo que una conclusión natural en ausencia de la aclaración incluida en el art. 9º sería limitar el alcance del término "plazos" a los plazos del procedimiento administrativo (o a lo sumo a todos los plazos incluidos en la misma ley, es decir, incluyendo también los del Título IV). Repárese, por ejemplo, en que en otros apartados de ese mismo inciso se prevé la posibilidad de ampliar los "plazos" no vencidos (ap . 5), lo que no sería posible en el caso de la "prescripción". Esta conclusión de la Corte, además, sería contraria a la expuesta por Halperín y Cattani en el artículo citado ut supra (donde se consideraba limitado el efecto del ap . 7 a los plazos para interponer recursos).

(36) CHRISTE , Graciela E., "Los reclamos...", cit ., ps . 159 y ss .

(37) JEANNERET DE PÉREZ CORTÉS, María, "Los reclamos...", cit ., p. 147.

(38) Conf. CASSAGNE , Juan C., Derecho administrativo, cit ., t. II , p. 554.

(39) De otro modo, se cae en el mismo defecto que se imputa a la corriente doctrinal anterior, a la que se reprocha haber ignorado el significado específico de vocablos que cabe presumirlos han sido intencionalmente utilizados por el legislador.

(40) ESCOLA , Héctor J., Tratado..., cit ., p. 399. También lo cita CHRISTE , Graciela E., "Los reclamos...", cit ., p. 160. Lo que resulta un tanto desconcertante es que el libro y por ende la cita es posterior a la sanción de la ley 19.549, pero no incluye ningún comentario explícito sobre la solución legal.

(41) Así, por ejemplo, Gordillo recuerda que la Procuración del Tesoro de la Nación ya había considerado que ciertos actos (por ejemplo, la presentación de recursos ante autoridad incompetente) producían la "remisión" de los términos (es decir, anulaban el curso de la prescripción cumplida), y destaca que esta interpretación es anterior a la ley 19.549, en la que "por lo demás intervino la Procuración del Tesoro de la Nación y seguramente sugirió su tradicional interpretación" (GORDILLO, Agustín, Tratado de derecho administrativo, t. 4, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2000, p. VIII -28).

(42) Cabe destacar que el propio Escola hablando de la "suspensión de los plazos" producida por la vista de las actuaciones utilizó correctamente el término "reanudar", asociado a la "suspensión" ("Concedida la vista, los términos se suspenderán durante el tiempo otorgado para que el administrado tome conocimiento de las actuaciones. Vencido el plazo de la vista, se reanudará el cómputo del término interrumpido", ESCOLA , Héctor J., Tratado..., cit ., p. 209). En cambio, en el texto legal se utilizó un término

diferente ("reiniciar" en lugar de "reanudar"), por lo que parece razonable concluir salvo prueba irrefutable en contrario que tal diferencia ha sido intencional.

(43) En igual sentido se ha pronunciado Buján (citando los mismos precedentes de la Corte) en un reciente y completo trabajo (BUJÁN, Néstor H., "Reflexiones sobre los requisitos procesales de admisibilidad de la pretensión administrativa y la habilitación de la instancia judicial a la luz de las reformas de la ley 25.344", Revista de Derecho Público, nro. 2003-2 [Proceso administrativo - II], ps. 45 y ss. [esp. p. 71, nota 56]).

(44) La sentencia corresponde al juicio caratulado "Organización Coordinadora Argentina SRL v. Tucumán, provincia de s/ repetición de impuestos". El actor inició contra la provincia "una demanda que tiende a obtener la repetición de sumas pagadas a la provincia en concepto de impuestos que se reputan inconstitucionales", y la sentencia de la Corte desconoció efecto interruptivo a las tramitaciones administrativas iniciadas por el actor, con remisión a los precedentes de Fallos 277:373 (1970) y 224:39 (1952), es decir, en ambos casos, de fecha anterior a la sanción de la LNPA. En este último, a su vez, se hace referencia entre otros al precedente de Fallos 173:289 (1935), que a su vez cita el pronunciamiento de Fallos 126:55 (1917) y así sucesivamente hasta entroncarse en la conocida doctrina elaborada por la Corte a partir del referido precedente "Banco Constructor de La Plata".

(45) Este caso, que ha sido citado en numerosas oportunidades, corresponde a la breve sentencia dictada el 30/3/1993 in re "Buenos Aires, provincia de v. Dirección General de Fabricaciones Militares". La provincia inició ejecución "a fin de que se condene a la Dirección General de Fabricaciones Militares a pagar las sumas adeudadas en concepto de impuestos por provisión de fluido eléctrico", y la demandada opuso "excepción de prescripción". La Corte decidió "acoger la prescripción opuesta sólo con relación a los períodos que excedan del plazo legal [de prescripción] citado, sin que sea óbice para ello la alegada existencia del reclamo administrativo (Fallos 224:39; 301:79) [las citas remiten a un precedente citado en la sentencia "Organización Coordinadora Argentina SRL v. Tucumán", en el primer caso, y a esa misma sentencia, en el segundo] ya que dichas gestiones no interrumpen la prescripción, aunque se trate de las que debieron preceder a la demanda judicial (Fallos 173:289; 179:160 y 309; 184:611; 197:553; 224:39)" [todas sentencias dictadas entre 1935 y 1952]. Se consideró aplicable el plazo de prescripción de 10 años, establecido en el art. 98, Código Fiscal provincial, y se mandó llevar adelante la ejecución, con excepción de los períodos prescriptos. El fallo es breve, y muy poco explicativo (aunque las respuestas pueden presumirse, lo cierto es que de la lectura del texto no puede saberse con certeza sin conocer las restantes actuaciones quién promovió el reclamo administrativo, ni con qué objeto, ni quién alegó su existencia en el juicio para beneficiarse con él), pero parece cierto que la prescripción declarada corresponde a una obligación tributaria del Estado nacional para con una provincia, regida incluso en cuanto hace a la eventual interrupción o suspensión de la prescripción por las normas del procedimiento tributario provincial. De este modo, tampoco resulta un antecedente válido para discernir cuál es el criterio de la Corte en el orden nacional (donde rigen normas diferentes).

(46) En este sentido cabe destacar que, en las consideraciones efectuadas in re "Wiater", apuntadas más arriba, la Corte no hace mención de ningún precedente, y en "Compañía Azucarera Concepción" sólo indica, como antecedente, el mismo caso "Wiater".

(47) MUÑOZ, Guillermo A., "El reclamo...", cit., p. 584, y ps. 1048 y ss.

(48) No debe deducirse de ello que la aplicación del art. 3986, 1ª parte cuente con el respaldo unánime de la jurisprudencia. Al contrario, como veremos más adelante, la situación podría ser la contraria.

(49) De todas maneras, al anotar este fallo, Halperín entendió que "frente a la norma del art. 1º, inc. e), ap. 9, ley 19.549, el art. 3986, parte 2ª, CCiv., es inaplicable" (HALPERÍN, David, "¿Es aplicable el art. 3986, CCiv. al procedimiento administrativo?", ED 118-400).

(50) Es lo que, a nuestro juicio, sostiene Hutchinson cuando explica que "La resolución del reclamo en forma expresa hace iniciar íntegramente el plazo de prescripción. Ello así porque es una situación distinta [de la caducidad] legislada por el art. 1º, inc. e), ap. 7, LNPA, que establece que la articulación de recursos y también el reclamo interrumpe (aquí sí) el curso de los plazos" (HUTCHINSON, Tomás, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, t. I, Astrea, Buenos Aires, p. 544, comentario al art. 32). La regla, entonces, sería que el reclamo produce la interrupción de la prescripción (conf. ap. 7). Sin embargo, en el único caso de la caducidad, tal interrupción no se tendría por "no sucedida" (como prevé el Código Civil) sino que se "transformaría" en una suspensión.

(51) Ésta parecería ser, como dijimos, la posición de la Corte según se desprende del análisis expuesto en Fallos 320:2289 ("Wiater"), aunque no hay razones para pensar que el tribunal también comparte el postulado referido en (i). También Jeanneret de Pérez Cortés ("Los reclamos...", cit., p. 147) admite el postulado referido en (ii), aunque rechaza terminantemente el expuesto en (i).

(52) Pedido que será procedente luego de aguardar 90 días desde la interposición del reclamo.

(53) USLENGHI, Alejandro J., "Algunas consideraciones...", cit., p. 29.

(54) USLENGHI, Alejandro J., "Algunas consideraciones...", cit., ps. 29 a 35.

(55) USLENGHI, Alejandro J., "Algunas consideraciones...", cit., p. 35.

(56) CASSAGNE, Juan C. - PERRINO, Pablo E., reportaje en LL, Actualidad del 15 y 20/1/2001 ("La reforma de la ley 25.344 y las garantías del administrado). Esta posición implica asumir que el plazo de prescripción se "reinicia" (desde cero) una vez configurado el silencio, pues de otro modo si el plazo se "reanudara" desde el punto en el que quedó detenido al momento de la iniciación del trámite sería teóricamente posible que el plazo de prescripción remanente fuera inferior a 90 días.

(57) CASSAGNE, Juan C. - PERRINO, Pablo E., reportaje, cit.

(58) BUJÁN, Néstor H., "Reflexiones...", cit., p. 77.

(59) BUJÁN, Néstor H., "Reflexiones...", cit., p. 81.

(60) BUJÁN, Néstor H., "Reflexiones...", cit., p. 85.

(61) Es lo que ocurriría frente a un reclamo promovido digamos, por ejemplo 15 días antes de que opere el plazo de prescripción de la acción. Si se considera que el trámite del reclamo "suspende" la prescripción, la acción judicial deberá iniciarse una vez configurado el silencio dentro de esos 15 días (ello, claro está, en tanto se concluya que la configuración del silencio pone

fin a la suspensión dispuesta en el ap . 9, lo que tampoco es seguro). En cambio, si ha existido algún efecto "interruptivo", frente a la configuración del silencio teóricamente se contaría, una vez más, con todo el curso de la prescripción (aunque, en la práctica, el interesado estará obligado a promover la demanda dentro de los 90 días de caducidad). El plazo al que habría de atenderse, según el caso, sería el de 90 días (plazo de caducidad) o el plazo menor de la prescripción remanente al momento de plantear el recurso. En este sentido se pronuncia Buján ("Reflexiones...", cit ., p. 79).

(62) Causa 14.607/92, sentencia del 12/10/1995, voto de los Dres . Buján , Licht y Coviello . En este mismo fallo se entendió que, dado que la ley disponía reiniciar el curso de la prescripción cuando quedara firme el auto declarativo de caducidad, el mismo efecto correspondía atribuirle al acto denegatorio expreso que ponga fin al reclamo.

(63) Sin embargo, nos parece que el razonamiento no explica la inconsistencia del legislador derivada del empleo de la expresión "reiniciar" en el contexto de una "suspensión". En suma, ninguna de las dos soluciones alternativas que se han postulado identificar "interrupción" y "prescripción" como sinónimos, o asimilar dos verbos diferentes como "reiniciar" y "reanudar" evita la tacha de inconsecuencia.

(64) Sentencia del 28/2/2002, expte . 21.306/93.

(65) Sentencia del 27/12/1994, expte . 12.482/94.

(66) Se trata del texto publicado bajo el seudónimo de Nerva , que también hemos transcripto ut supra .

(67) Sentencia del 27/10/1998, expte . 4265/92.

(68) Sentencia del 20/11/2001, expte . 197/00.

(69) Sentencia del 2/10/2001, expte . 1789/93.

(70) Sentencia del 8/8/2001, expte . 8677/90.

(71) Sentencia del 2/3/1994, expte . 1727/93.

(72) Sin embargo, como lo expusieramos ut supra , a nuestro juicio la conclusión de la Corte no es necesariamente trasladable a la situación juzgada por la sala, porque en aquel caso se trataba de la prescripción de una obligación tributaria provincial (sometida al ordenamiento jurídico local).

(73) Se trata de la sentencia recaída en el expediente "Compañía Azucarera Concepción SA v. Estado nacional s/proceso de conocimiento" el 31/3/1999.

(74) Sentencia del 17/11/1998, expte . 12.621/93.

(75) Sentencia del 11/12/1995, expte . 2925/93.

(76) Si no se trata de un error de redacción, éste es el texto que mueve a confusión, al implicar la atribución de un efecto interruptivo al recurso.

(77) Sentencia del 13/06/2001, expte . 28.096/95.

(78) En rigor, se han propuesto tres clases de "fundamentos filosóficos" para la prescripción: la presunción de pago (la inactividad del acreedor permite suponer que el deudor satisfizo su crédito), la presunción de renuncia (la inactividad autoriza a concluir que el acreedor, en un acto de liberalidad, perdonó al deudor) y la sanción al acreedor indolente (conf. SALERNO , Marcelo U., Prescripción..., cit ., ps . 25/26).

(79) En la actualidad, el sistema que surge de nuestro Código Civil ya no reconoce que la "imposibilidad material" (física) de accionar suspenda el término de la prescripción (aunque permite a los jueces liberar de las consecuencias de la prescripción a quien estuvo imposibilitado de ejercer esa acción).

(80) Porque la mera inacción durante un cierto tiempo sería insuficiente para justificar la extinción de un derecho, si no hubiera un motivo "de orden superior" que "se sobrepone a este individualismo del derecho, dando al instituto de la prescripción la necesaria sustentación jurídica" (ARGAÑARÁS , Manuel J., La prescripción extintiva, TEA, Buenos Aires, 1966, ps . 6 y 7).

(81) ARGAÑARÁS , Manuel J., La prescripción..., cit ., p. 71.

(82) "La prescription court contre toutes personnes , a moins quelles ne soient dans quelque exception établie par une loi " (art. 2251, CCiv . francés). En la nota al art. 3059, el codificador argentino explica que "el principio antiguo contra non valentem agere non currit praescriptio , está formalmente abolido por la teoría moderna de la prescripción. Hoy puede decirse que la prescripción corre contra todas las personas, a no ser que se hallen en el caso de alguna excepción establecida por ley". Ver ARGAÑARÁS , Manuel J., La prescripción..., cit ., p. 71.

(83) El texto original del artículo, derogado por la ley 17.711, disponía que "La prescripción no corre contra los menores de edad, estén o no emancipados, ni contra los que se hallen bajo una curatela , aunque la prescripción hubiere comenzado en la persona de un mayor a quien haya sucedido, con excepción de los casos en que las leyes hubieren establecido lo contrario". El texto actual dice: "La prescripción corre contra los incapaces que tuvieren representantes legales. Si carecieren de representación, se aplicará lo dispuesto en el art. 3980).

(84) Cuyo texto, luego de la reforma introducida por la ley 17.711, dispone: "Cuando por razón de dificultades o imposibilidad de hecho, se hubiere impedido temporalmente el ejercicio de una acción, los jueces están autorizados a liberar al acreedor, o al propietario, de las consecuencias de la prescripción cumplida durante el impedimento, si después de su cesación el acreedor o propietario hubiese hecho valer sus derechos en el término de tres meses. Si el acreedor no hubiere deducido la demanda interruptiva de la prescripción por maniobras dolosas del deudor, tendientes a postergar aquélla, los jueces podrán aplicar lo dispuesto en este artículo". Para algunos autores, estos supuestos de "dispensa" implicarían casos especiales de "suspensión". Así, por ej., Salerno , Marcelo U. (Prescripción..., cit ., p. 52) donde el art. 3980 es estudiado dentro del tema "suspensión del curso de la prescripción" (nro . 28). En contra, Llambías, para quien "la imposibilidad de obrar no detiene, en rigor, el curso de la prescripción, sino prolonga la vida de la acción siempre que el titular la haga valer 'inmediatamente' (LLAMBIÁS, Jorge J., "Estudio de la reforma del Código Civil - ley 17.711", Revista de Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, 1968 y BORDA, Guillermo A, Tratado..., cit ., t. II , p. 35, nro . 1014.a).

(85) En rigor, durante el lapso que dura la "suspensión", la ley no está autorizada a presumir que se ha abandonado la intención de exigir judicialmente el cumplimiento del derecho (porque falta uno de los elementos que permitiría hacerlo), ni tiene certeza de lo contrario. Por eso, el lapso simplemente se anula, sin perjuicio de lo ocurrido antes y después.

(86) Conf. SALERNO, Marcelo U., Prescripción..., cit ., p. 53. Sin embargo, más allá de las analogías que puedan encontrarse entre la mediación previa y el reclamo previo, no corresponde extender a éste la solución especial prevista para aquélla (excepto quizá en ausencia de normas especiales y generales en el derecho administrativo, y generales en el derecho civil, lo que no es el caso).

(87) Ver nota anterior.

(88) "La interrupción de la prescripción produce sus efectos respecto del pasado: borra el tiempo ya corrido de la prescripción pero permite que ésta comience de nuevo su curso, como si no hubiese existido la prescripción anterior" (MOURLON, Répétitions écrites, t. III, 1857, cit . por ARGANARÁS, Manuel J., La prescripción..., cit ., p. 70).

(89) Porque el Código no contiene ninguna norma que, con carácter general, disponga la interrupción de la prescripción por cualquier hecho o acto que inequívocamente revele la intención de exigir el cumplimiento del derecho, aunque la interpretación extensiva y amplia del art. 3986, 1ª parte, podría conducir a una situación semejante (por lo menos, en cuanto respecta a los actos judiciales). Así podría razonarse, por ejemplo, a la luz de antiguas palabras de la Corte, donde se ha dicho que "...la manifestación de voluntad del acreedor expresada judicialmente, basta para hacer desaparecer la presunción legal de abandono del derecho" (Corte Sup., "Ditlevsen y Cía. v. Gobierno nacional", LL 87-725, con nota de Nerva, y Fallos 237:452).

(90) Conf. art. 3986, 1ª parte, CCiv. En contra se pronunció Argañarás, para quien "el texto sólo alude a la interrupción de la prescripción por demanda contra el poseedor; o sea, a la interrupción, por este medio, de la usucapión, tal como está en el modelo (art. 1984, Proyecto García Goyena) que también se refiere a la prescripción adquisitiva, sin mención alguna de la extintiva o liberatoria" (p. 101). "Empero dice más adelante del silencio guardado en el art. 3986 acerca de la prescripción liberatoria, no puede inferirse que la demanda en justicia no sea igualmente apta como acto interruptivo, si se tiene presente que la prescripción liberatoria se basa fundamentalmente en la inactividad mostrada por el acreedor al no reclamar su crédito en el lapso de la prescripción. Pero hay otra conclusión no menos legítima que también cabe extraer de la omisión legal mencionada, y lo sería en el sentido de que si la demanda judicial a los ojos de la ley es el solo acto idóneo del propietario para la interrupción de la prescripción adquisitiva, puede no ser el único de que pueda valerse el acreedor para la interrupción civil de la prescripción liberatoria. Ello podría explicar el silencio de nuestra ley acerca de diversos actos judiciales, como las medidas cautelares..." (ARGANARÁS, Manuel J., La prescripción..., cit ., p. 102).

(91) "Si la interrupción ha sido causada por demanda o por compromiso, [la nueva prescripción] comenzará a correr cuando la instancia haya quedado totalmente terminada. Es decir que el efecto interruptivo dura tanto como la instancia misma..." (BUERES, Alberto B. (dir.), Código Civil y normas complementarias. Análisis doctrinario y jurisprudencial, t. 6-B, Hammurabi, 2001, Buenos Aires, comentario al art. 3998, p. 718).

(92) La misma posición sostenían, aun antes de la sanción de la ley 19.549, quienes atribuían efecto "interruptivo" a las gestiones administrativas previas a la demanda judicial. En este sentido, Argañarás dijo en 1966 que "La reclamación administrativa, como antecedente necesario de la demanda contencioso-administrativa, interrumpe la prescripción del derecho del particular reclamante, y esa interrupción se mantiene durante el procedimiento administrativo, si no se incurrió en caducidad, hasta que se dicta la resolución administrativa que le pone término..." (ARGANARÁS, Manuel J., La prescripción..., cit ., p. 124).

(93) Conf. BORDA, Guillermo A., Tratado..., cit ., t. II, p. 53, nro. 1065.

(94) Dice Borda que luego de la "interrupción producida por un reconocimiento, la prescripción empieza a correr inmediatamente después de dicho acto" (BORDA, Guillermo A., Tratado..., cit ., p. 53, nro. 1065, con cita de Salvat). En contra, aunque por razones específicas, se sostiene que "El reconocimiento, en principio, torna imposible una prescripción ulterior" (BUERES, Alberto B. (dir.), Código..., cit ., t. 6-B, comentario al art. 3998, p. 718).

(95) Notablemente, ninguna de las disposiciones del capítulo "De la interrupción de la prescripción" (capítulo 2, título 1, sección tercera, libro cuarto del Código Civil) indica explícitamente que Vélez haya concebido a la "interrupción" como un; 'estado susceptible de prolongarse por un cierto tiempo (ni siquiera el art. 3987, cuando señala los supuestos en los que la "interrupción se tendrá por no sucedida", porque tal anulación de efectos también podría corresponder a un acto de efecto instantáneo y único). Dejamos este problema a los estudiosos de la prescripción civil.

(96) "En materia de prescripción, el criterio debe ser restrictivo... de tal manera que no cabe efectuar una aplicación analógica, en desmedro de la subsistencia de las acciones que protegen los derechos" (C. Nac. Civ., sala F, "Cárcamo, María Luisa v. Schaefer, Gustavo C.", JA del 28/7/1993).

(97) DURAND, Julio C., "La prescripción...", cit ., ps. 397 y ss.

(98) En particular cuando nunca se ha dictado, en el ámbito del derecho administrativo, una regulación integral (ni mucho menos) del instituto de la "prescripción administrativa", que permita postular la derogación orgánica del régimen del Código. Entendemos, en principio, que toda la Sección Tercera del Libro Cuarto se aplicará a las relaciones jurídicas regidas por el derecho administrativo (al menos, en la jurisdicción nacional), con las adaptaciones que imponga la técnica de la analogía (si se considera que se trata de normas civiles, aplicables mediante este recurso) o las razonables que deriven de considerar que el legislador ha regulado en el mismo libro situaciones regidas por el derecho público y el derecho privado. Ello, claro está, siempre dejando a salvo las cuestiones reguladas por normas administrativas posteriores (como por ejemplo el ap. 9 del art. 1º, inc. e), en cuanto regula el efecto de la caducidad, y se aparta así del art. 3987).

(99) Es una aplicación de la regla ubi est eadem ratio, ibi idem ius. Coincidimos con Díez, quien ha sostenido (antes de la sanción de la LNPA) que, si bien es cierto que la reclamación y la demanda son cosas diferentes, "no lo es menos que el interesado hace saber su intención de oponerse al acto administrativo por medio de la reclamación administrativa previa, por lo que, ya manifestada esa intención, entendemos que debería dársele el carácter de una demanda judicial y servir para interrumpir la

prescripción de la acción" (DÍEZ, Manuel M., Derecho administrativo, t. V, Plus Ultra, 1971, Buenos Aires, p. 465). La solución parece compartida por Borda, quien ha dicho que sería deseable que los tribunales "no extremaran su rigorismo al punto injustificable de negar efectos interruptivos a las gestiones administrativas que deben entablarse necesariamente como instancia previa a la demanda judicial; pues en este caso es evidente el propósito de poner en movimiento el aparato judicial, lo que debe bastar" (BORDA, Guillermo A, Tratado..., cit ., t. II , p. 41, nro . 1048). En contra: Grau, para quien "nunca puede identificarse una demanda o juicio que son los términos del 3986, con un reclamo administrativo previo" (GRAU, Armando E., "Reclamación...", cit ., p. 187/188).

(100) En este sentido, es justo recordar que el propio Escola , en su tratado sobre procedimiento, señaló que "a pesar... de su carácter de condición o requisito necesario para demandar a la Nación, la reclamación administrativa a que ahora nos referimos tiene el alcance y el valor de un verdadero recurso administrativo, siéndoles aplicables, por lo tanto, todos los principios propios de éste" (ESCOLA ., Héctor J., Tratado..., cit ., p. 397).

(101) El ap . 9 se refiere, en general, a "las actuaciones practicadas con intervención de órgano competente", lo que como veremos es algo diferente, que remite a un momento posterior a la interposición del reclamo (y además, el apartado prevé una solución que, de acuerdo con su contexto, es específica para el caso de "caducidad de la instancia").

(102) Esta dosis de "subjetividad", por sí misma, no desmerece la labor interpretativa, sino todo lo contrario. Como se ha señalado con indudable realismo, "La tarea del intérprete no puede cumplirse en el plano conceptual de las normas y con el solo recurso a la lógica, pues no se trata de llegar a una solución que sea simplemente no-contradictoria, por estar dentro de las posibilidades legales, sino a una solución que, además, sea justa, por realizar positivamente, en el tiempo y en el espacio, los valores jurídicos" (AFTALIÓN , Enrique R. - GARCÍA OLANO, Fernando - VILLANOVA, José, Introducción al derecho, t. I, 5ª ed ., El Ateneo, Buenos Aires, 1956, p. 476).

(103) CHRISTE , Graciela E., "Los reclamos...", cit ., p. 163.

(104) Se trata, de todas maneras, de un argumento relativo, porque el efecto "homogeneizador" de ambos plazos sería progresivamente menos importante, hasta tornarse casi nulo, en la medida en que la fecha de presentación del reclamo sea más próxima al día a quo del plazo de prescripción.

(105) Como se ha dicho acertadamente, en este art. 3986 "el término 'demanda no está tomado en su sentido procesal técnico, ya que es comprensivo de toda actividad o diligencia judicial encaminada a la defensa del derecho invocado por la parte interesada. Quedan incluidos todos los actos procesales que patenten la voluntad del acreedor o propietario de mantener vivo su derecho, destruyendo la presunción de abandono" (BUERES , Alberto B. [dir .], Código..., cit ., t. 6-B, comentario al art. 3986, p. 679).

(106) Conf. SALERNO , Marcelo U., Prescripción..., cit ., p. 55.

(107) Éste parece ser uno de los sentidos atribuidos a la expresión "actuaciones" en la ley de procedimientos. Ver, por ejemplo, el art. 2º, inc. c) ("Actuaciones reservadas o secretas") donde el legislador faculta al Poder Ejecutivo para: "Determinar las circunstancias y autoridades competentes para calificar como reservadas o secretas las actuaciones, diligencias, informes o dictámenes que deban tener ese carácter, aunque estén incluidos en actuaciones públicas", el art. 5º (el órgano incompetente "remitirá las actuaciones al que reputare competente"), el art. 6º (el superior "devolverá las actuaciones al inferior para que prosiga interviniendo en el trámite"), y otros. También ocurre lo mismo en numerosos textos del reglamento de la ley (ver, por ej., arts . 4º, 6º, 13, 30, 31, 34, 60, 61, 91, etc.). En otro sentido, más compatible con el de "acto procedimental ", individualmente considerado, ver el art. 1º, inc. d), donde la ley 19.549 prevé que "Las actuaciones y diligencias se practicarán en días y horas hábiles administrativos..." (en todos los casos, el destacado no está en el original).

(108) Obviamente, en la práctica el único que nos interesaría es el último.

(109) Salvo que, con posterioridad, se dicte una resolución expresa (caso en el que será aplicable el dies ad quem citado en b).

(110) Aunque no profundizaremos aquí esta cuestión, cabe simplemente advertir que la situación, aunque tal vez sea igualmente pasible de una tacha de inconstitucionalidad, tiene alguna diferencia con los precedentes (como "Galián ", Fallos 300:1292) en los cuales la Corte anuló los preceptos provinciales que a partir de la configuración del silencio consideraban iniciado el plazo perentorio para interponer demanda: en aquellos casos se trataba de la aplicación de un plazo de caducidad, mientras que aquí se trata del inicio de un plazo de prescripción.

(111) 22ª ed ., Espasa , Madrid, 2001.

(112) OLSEN DE SERRANO REDONNET , María L. - ZORRILLA DE RODRÍGUEZ, Alicia M., Diccionario de los usos correctos del español, Estrada, Buenos Aires, 1997.

(113) Procuraremos demostrar que la utilización de los términos "suspensión" y "reinicio", del modo en que están empleados en esta norma, no es inconciliable. Sin embargo, si así no fuera es decir, si debiéramos asumir que la contradicción es insalvable optaríamos por concluir que el legislador ha utilizado indebidamente el término "suspensión", y no "reiniciar". Esta conclusión, lo admitimos, va en contra de un cálculo de probabilidades bastante lógico (porque es más probable que el legislador haya confundido "reanudar" con "reiniciar" un error bastante común, aun en las personas cultas, y no "suspender" con "interrumpir", que son términos jurídicos básicos). Sin embargo, la mera probabilidad no despeja la "duda" que objetivamente proyecta la utilización de términos contradictorios en el texto legal, y frente a esa duda se aplican las reglas que favorecen la vida de la acción (in dubio pro actione) y determinan la interpretación restrictiva de la prescripción.

(114) Sup. Corte Just . Tucumán, 30/5/1952, "Bueris , Ernesto (suc .)", LL 71-634, cit . por BORDA, Guillermo A, Tratado..., cit ., t. II , p. 53, nro . 1065, nota 1691.

(115) Salvo, quizá, en el caso de las actuaciones que puedan realizarse con posterioridad a la configuración del silencio denegatorio (asumiendo, claro está, que ello no da inicio al plazo de caducidad del art. 25, pero sí implica como lo postulamos a partir de la redacción de la norma la extinción del efecto "suspensivo").

(116) "Bianchi , Ana Emilia Aberg de v. Bianchi , Rómulo y otro", sentencia del 7/6/1955, C. Nac. Civ ., sala C, JA 1955-III -279 y ss ., cit . por BORDA, Guillermo A, Tratado..., cit ., t. II , p. 53, nro . 1065, nota 1691.

(117) Y que podría provenir, como lo hemos adelantado, de una interpretación del art. 3987.

(118) También puede postularse la aplicación analógica del ap . 7 del mismo inc. e), como lo hacen algunos autores, en cuyo caso la solución será la misma.

(119) La regla derivada de estas conclusiones puede exponerse así: el efecto de la tramitación posterior a la presentación, en el derecho civil o, mejor, según el Código Civil es la (continuación de la) interrupción (aunque el Código no lo dice expresamente, pero esto no nos interesa aquí); en el derecho administrativo, el efecto es suspensivo, por así disponerlo una norma específica.

(120) De esta combinación de "interrupción" (como remisión, sin efecto continuado) seguida de "suspensión" (durante todo el trámite, hasta la caducidad) surge como consecuencia el posterior "reinicio" del curso de la prescripción.

(121) Nos parece, entonces y sin perjuicio de la opinión contraria de una muy calificada doctrina que el ap . 7 no se limita a "interrumpir" solamente los "plazos para interponer recursos", sino todos los plazos. Pero la única causa de esta interrupción, tal como está prevista en el ap . 7, es la promoción del recurso (y del reclamo, si se lo aplica por extensión a esa situación), y no la tramitación del mismo (que tiene efecto "suspensivo", por aplicación de la regla expresa del ap . 9, que por su especificidad debe prevalecer).