

Plazo razonable de duración del proceso

Corte IDH. *Caso Perrone y Preckel Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2019. Serie C No. 384

Por Rosario Muñoz¹

Introducción

En el caso que aquí comento, la Corte IDH condenó al Estado argentino por la vulneración de la garantía del plazo razonable en el marco de un procedimiento que, para alcanzar el agotamiento de las instancias internas, obligó a las víctimas a transitar un reclamo administrativo y jurisdiccional, llegando hasta la CSJN. Por ello, ordenó la publicación de la sentencia y el pago de una indemnización, en concepto de reparación.

No puede perderse de vista que las víctimas fueron detenidas en el año 1976, iniciaron sus reclamos administrativos con el retorno de la democracia –reincorporándose a sus puestos de trabajo cuando rondaban los 30 años de edad–, llevaron su caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a fines del año 1996 y comienzos del año 1997, y más de veinte años después de haber iniciado su trámite en sede internacional se encuentran a la espera del pago de una acotada indemnización que cobrarán –es de esperarse– superando los 70 años de edad.

¹ Abogada (UBA). Magíster en Derechos Humanos y Derecho Humanitario (American University). Docente de Derechos Humanos y Garantías (UNPAZ). Secretaria de Primera Instancia de la Comisión del Migrante de la Defensoría General de la Nación.

En un fallo que nos vuelve a enfrentar a un número de discusiones —el rol de la CIDH, la participación de las víctimas en el proceso y su poder de gravitación en aquel; la eficacia de los procesos de solución amistosa; el plazo razonable del propio trámite ante el sistema interamericano; la noción de “cuarta instancia” como limitante para el análisis del contenido de las sentencias—, me concentraré en el estándar de “plazo razonable” a la luz de lo resuelto por la Corte IDH.

Hechos del caso

Elba Clotilde Perrone Olague —nacida el 21 de mayo de 1946— y Juan José Preckel Russo —nacido el 6 de agosto de 1953— trabajaban en la Dirección General Impositiva (en adelante “DGI”) —órgano que forma parte de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)—. Al tiempo de los hechos, este órgano dependía jerárquicamente de la Secretaría de Hacienda.

El 6 de julio de 1976 fueron detenidos en sus respectivos domicilios, sitios en la ciudad de Mar del Plata, siendo acusados de “subversivos” y de “atentar contra la seguridad nacional”. Fueron detenidos y torturados en distintas dependencias policiales y militares, lo que generó que la Sra. Perrone perdiera su capacidad de procrear.

El 18 de marzo de 1977 pasaron a estar detenidos bajo el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 484, siguiendo privados de la libertad en unidades penitenciarias.

En el caso de la Sra. Perrone, el 16 de octubre de 1982 fue liberada bajo el régimen de libertad vigilada con la obligación de presentarse cada tres días ante las autoridades militares o policiales, así como de abstenerse de participar en reuniones públicas o privadas de cualquier naturaleza, entre otras condiciones, situación que se mantuvo hasta el 25 de julio de 1983. Si bien solicitó salir del país en más de una oportunidad, no le fue permitido.

Por su parte, el Sr. Preckel sí obtuvo autorización para salir del país, la que hizo efectiva el 7 de septiembre de 1979 con destino a Alemania, donde permaneció en calidad de exiliado hasta diciembre de 1984, fecha en que regresó a la Argentina.

En punto a su relación laboral, la DGI instruyó un proceso administrativo ante sus ausencias, en el marco del cual tomó conocimiento de su privación de la libertad —confirmada por la Agrupación de Artillería de Defensa Aérea—, por lo cual el 10 de agosto de 1976 suspendió a las aquí víctimas preventivamente y sin perjuicio de la instrucción del pertinente sumario administrativo. Efectivamente, se dio inicio al Sumario N° 49/76 que, finalmente, fue suspendido en su trámite, hasta tanto los involucrados pudiesen brindar su declaración.

En el caso de la Sra. Perrone, el día siguiente a su liberación se reincorporó a trabajar. Posteriormente, el 27 de abril de 1983 presentó un escrito dirigido a la DGI en donde manifestó no haber sido notificada del Sumario Administrativo N° 49/76, en donde aún se la citaba a declarar.

En lo que respecta al Sr. Preckel, desde su exilio envió un escrito a la DGI solicitando su reincorporación a su puesto de trabajo, que fue recibido el 20 de febrero de 1984. El 7 de septiembre del mismo año, el jefe del Departamento de Recursos Humanos de la DGI respondió a su solicitud informándole que procedía a su reincorporación, pues no surgían cargos en su contra de las respectivas actuaciones sumariales. Se reincorporó a sus labores, efectivamente, el 4 de febrero de 1985.

El sumario administrativo fue archivado el 16 de octubre de 1984, tras haber sido declarados ambos funcionarios exentos de responsabilidad.

Tras ello, ambos iniciaron un reclamo administrativo por el pago de los haberes dejados de percibir durante su detención y hasta el momento en que se reintegraron a sus funciones, bajo el argumento de que sus inasistencias no fueron voluntarias.

En el caso de la Sra. Perrone, si bien tuvo un primer dictamen favorable, tras la intervención de la Procuración del Tesoro de la Nación –que consideró que debía desestimarse el planteo–, el 19 de marzo de 1987 el director general de la DGI emitió la Resolución N° 75/87, mediante la cual resolvió desestimar su reclamo.

Por su parte, el Sr. Preckel inició el reclamo administrativo el 2 de julio de 1985, siendo rechazado con base en el dictamen negativo de la Procuración del Tesoro de la Nación adoptado en un caso similar.

Así, el 24 de junio de 1988 las víctimas presentaron por separado sus demandas en contra del Estado nacional-DGI ante la justicia federal, fundamentadas en los artículos 14.c, del Régimen de Licencias, Justificaciones y Franquicias de la Administración Pública Nacional (en adelante “el Régimen”), y 192, de la Convención Colectiva de Trabajo N° 46/75E.

Esta normativa justificaba el pago de haberes salariales cuando las inasistencias de los agentes de la DGI estuvieran motivadas por “casos de fuerza mayor debidamente comprobados”, hipótesis en la que se encuadraba el caso.

En este sentido, manifestaron que la vigencia y aplicación de la Circular N° 5/77, por medio de la cual las autoridades administrativas habían rechazado sus peticiones, no resultaba aplicable, ya que señalaba que no correspondía el pago de salarios dejados de percibir por inasistencia, salvo la existencia de una norma que expresara lo contrario, como lo era el referido artículo 14.c del Régimen, que permitía dicha excepción bajo la figura de fuerza mayor.

En febrero de 1992 ambas demandas fueron rechazadas en primera instancia, siguiendo la doctrina de la CSJN que establece que no procede el pago de sueldos por funciones no desempeñadas; no tratándose de una demanda de daños y perjuicios en la cual, por cierto, la DGI no se encontraría obligada a reparar.

Las sentencias fueron recurridas. En el caso del Sr. Preckel, el 24 de noviembre de 1992 la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la decisión de primera instancia. El 24 de diciembre de ese mismo año, presentó recurso extraordinario, que fue rechazado

por la misma Sala, por lo que interpuso un recurso de queja ante la CSJN, que fue finalmente rechazado en los términos del artículo 280 del Código Civil y Comercial de la Nación el 21 de mayo de 1996.

En el caso de la Sra. Perrone, la Sala IV de la Cámara revocó el fallo de primera instancia el 21 de septiembre de 1993, haciendo lugar a la demanda en lo sustancial, entendiendo, contrariamente a lo resuelto en el caso del Sr. Preckel, que su privación ilegítima de la libertad constituía una causal de fuerza mayor que justificaba su falta de prestación de servicios. Así, reconoció el derecho de la Sra. Perrone al cobro de sus haberes laborales. Sin embargo, declaró que no resultaban procedentes su reubicación escalafonaria o los beneficios de períodos de licencia ordinaria no gozados.

Esta decisión fue recurrida por la DGI llevando el caso ante la CSJN por vía de recurso de queja. El 21 de mayo de 1996, el Tribunal declaró admisible la queja por encontrarse en juego la inteligencia de normas federales y, en cuanto al fondo, revocó la sentencia de segunda instancia, ya que no se dan supuestos de excepción al principio de que no procede el pago de sueldos por funciones no prestadas.

Por otro lado, las víctimas solicitaron una indemnización en los términos de la Ley N° 24043 –destinada a personas que hubieran sido puestas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional durante la vigencia del estado de sitio—. Mediante la Resolución N° 2294, emitida por la Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales del Ministerio del Interior, del 15 de julio de 1994, el Sr. Preckel recibió la cantidad de \$172.956 y a través de la Resolución N° 203 emitida por la misma Subsecretaría un año después, la Sra. Perrone recibió la cantidad de \$144.875.²

Trámite. Determinación del reclamo ante la Corte IDH

El 4 de mayo de 1999 la CIDH aprobó el Informe N° 67/99, en el que declaró que la petición era admisible respecto de la presunta violación de los derechos reconocidos en los artículos 3, 8, 21, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y en el artículo XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Tras el rechazo del Estado a iniciar un proceso de solución de amistosa, el 18 de marzo de 2017 la CIDH aprobó el Informe de Fondo N° 21/17.

Allí concluyó que el Estado argentino violó los artículos 8.1 y 25 de la CADH. Para así decidir, la CIDH consideró que el lapso de más de doce años de duración de los procesos administrativos y judiciales sobrepasó un plazo que pueda considerarse razonable. Asimismo, señaló que las autoridades judiciales y administrativas violaron el derecho a contar con una motivación suficiente y adecuada. Adicionalmente, consideró que, al haberse violado dichas garantías del debido proceso, los procesos administrativos y judiciales también implicaron una vulneración del derecho a la protección judicial.

La CIDH notó que, en las motivaciones de las decisiones judiciales y administrativas, estuvo ausente prácticamente de manera absoluta el contexto de graves y sistemáticas violaciones de derechos hu-

² Para ver la totalidad de los hechos del caso, ver Corte IDH. *Caso Perrone y Preckel Vs. Argentina*, párrs. 51-106.

manos que dio lugar a que las víctimas no pudieran acudir a su lugar de trabajo, cuestión central si tenemos en consideración que debía interpretarse la causal “fuerza mayor”.³

Ante el incumplimiento estatal de sus recomendaciones, la CIDH sometió el caso a la jurisdicción de la Corte IDH el 19 de octubre de 2017.

Ante el Tribunal, el Estado presentó dos excepciones preliminares: falta de competencia *ratione temporis* en relación con la petición de *restitutio in integrum* presentada por las presuntas víctimas e indebido agotamiento de recursos de la jurisdicción interna.

En cuanto a la primera, entiende la Corte IDH que los procesos administrativos y judiciales sobre los que se reclama fueron iniciados después de la ratificación de la CADH por parte de Argentina, el 5 de septiembre de 1984, por lo cual, es competente para entender sobre ellos. De encontrarse una eventual violación, la reparación estaría relacionada únicamente con las violaciones acreditadas. Siguiendo ese razonamiento, la Corte IDH admite la excepción interpuesta por el Estado en relación con la falta de competencia *ratione temporis* sobre los hechos relacionados con las detenciones arbitrarias de las presuntas víctimas y el exilio del Sr. Preckel, así como su eventual reparación mediante la *restitutio in integrum* solicitada por su representante.⁴

En cuanto al agotamiento de los recursos internos en miras a obtener una reparación integral, sostiene el Estado que las víctimas únicamente reclamaron en el fuero contencioso administrativo en punto a su relación laboral con la DGI, pero no agotaron adecuadamente los recursos internos, en tanto no iniciaron reclamos por vía civil tendientes a lograr una indemnización por daños y perjuicios.

Siguiendo su jurisprudencia constante en punto a que la adecuación de los recursos significa que la función de esos recursos, dentro del sistema de derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida,⁵ la Corte IDH observa que las presuntas víctimas, en los diferentes procesos realizados, solicitaron los salarios y demás beneficios no pagados durante su detención, y que la base de su reclamo era la normativa interna que contemplaba el pago de haberes salariales de trabajadores que no hubieran podido cumplir con su trabajo por una causal de “fuerza mayor”. Acudieron a esta vía atendiendo a la jurisprudencia que indicaba que las violaciones por daños y perjuicios por derechos vulnerados durante la dictadura militar se encontraban prescriptas. En sede interna, la vía por la que optaron no fue declarada improcedente, por el contrario, la discusión versó sobre la interpretación de la causal “fuerza mayor”. Por ello, la Corte IDH desestima la excepción preliminar formulada por el Estado.⁶

Así, queda claro que el caso no versa sobre la detención ilegítima de Perrone y Preckel y los daños ocasionados en dicho contexto específico, hechos anteriores a la ratificación de la CADH por el Es-

3 CIDH, Informe N° 21/17, Caso 11738, Elba Clotilde Perrone y Juan José Preckel. Argentina, 18 de marzo de 2017, párr. 93.

4 Corte IDH. *Caso Perrone y Preckel Vs. Argentina*, párrs. 18-25.

5 Conf. Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 64, y *Caso Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C No. 17, párr. 63.

6 Corte IDH. *Caso Perrone y Preckel Vs. Argentina*, párrs. 33-42.

tado argentino, sino sobre la respuesta estatal que recibieron con posterioridad ante el reclamo de los salarios caídos y restantes prestaciones conexas que emergen de su relación laboral. Sobre esta base se analizará la responsabilidad estatal en el caso y las medidas de reparación que otorgará la Corte IDH.

Decisión de la Corte IDH

Despejadas las discusiones, la Corte IDH finalmente se pronunciará sobre dos cuestiones, en cuanto al fondo del asunto: el deber de motivar y el derecho a la protección judicial y la garantía del plazo razonable, para concluir que únicamente ha existido responsabilidad internacional por esta última.

Deber de motivar y derecho a la protección judicial

Al analizar el derrotero de los reclamos administrativos y judiciales en sede interna, la Corte IDH considera que las resoluciones que decidieron de forma definitiva las demandas presentadas por las víctimas motivaron de forma suficiente por qué no eran aplicables las excepciones que alegaban al principio establecido normativa y jurisprudencialmente de que no procede el pago de sueldo por funciones no prestadas. Además, en tales sentencias, los jueces intervinientes explicaron que en estos casos se debatía la responsabilidad de la DGI como empleador y no la responsabilidad del Estado por los actos ilegítimos del gobierno *de facto* de los cuales habían sido víctimas los demandantes. En consecuencia, las sentencias no incurrieron en la alegada falta de motivación en consideración de la Corte IDH.⁷

En el mismo sentido concluye que las víctimas tuvieron acceso a un recurso judicial efectivo, pues las autoridades competentes examinaron las razones invocadas por los demandantes y se pronunciaron respecto de ellas.⁸ En consecuencia, concluye que el Estado no es responsable por la violación a los artículos 8.1 y 25 de la CADH en punto al deber de motivación.

Sobre la garantía del plazo razonable

Con relación a este aspecto, la Corte IDH sigue su jurisprudencia constante sobre los parámetros bajo los cuales debe ponderarse si un Estado ha incurrido en una violación del plazo razonable. Recordemos que, en virtud del artículo 8 de la CADH, toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable. Es así como, tanto la Corte IDH como la CIDH, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, han establecido tres criterios fundamentales para poder determinar si el plazo que transcurrió a lo largo de un procedimiento judicial o

⁷ Ídem, Conf. párr. 137.

⁸ Ídem, Conf. párr. 138.

administrativo ha sido razonable: (i) la complejidad del caso, (ii) la actividad procesal del interesado y (iii) la conducta de las autoridades estatales.⁹

Con posterioridad, la Corte IDH ha agregado un cuarto requisito, al precisar que

se debe tomar en cuenta la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo, considerando, entre otros elementos, la materia objeto de controversia. Si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento corra con más diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve.¹⁰

Para el cómputo del plazo en este caso, la Corte IDH examinó “la duración del procedimiento administrativo y del proceso judicial de forma conjunta, pues el trámite de la reclamación administrativa era un presupuesto necesario para acudir a la vía jurisdiccional”.¹¹ Así, el procedimiento administrativo y judicial de la Sra. Perrone duró trece años y catorce días, y el del Sr. Preckel diez años y once meses.

Analizando la complejidad del asunto, pondera que no había pluralidad de víctimas, carecía de dificultades probatorias y no requería llevar a cabo múltiples actuaciones administrativas o judiciales, lo que pudiera configurar un caso complejo en su propia integración. No obstante, según fue señalado por las autoridades administrativas, el caso no contaba con precedentes por sus implicaciones colectivas, lo que requirió la consulta de entidades internas, situación que pudo tornar compleja la resolución del asunto en un primer momento ante las autoridades administrativas. Sin perjuicio de lo anterior, ante las autoridades judiciales, el tema versaba principalmente sobre la interpretación de normas internas.¹²

En cuanto a la actividad procesal de las partes, la Corte IDH constata que las presuntas víctimas dieron seguimiento e impulso a sus procesos, por lo que no se desprende que su actividad haya constituido alguna forma de obstrucción o dilación indebida.¹³

Finalmente, en cuanto a la conducta de las autoridades judiciales y administrativas, la Corte IDH nota en ambos casos el prolongado período transcurrido desde la presentación inicial de las reclamaciones ante la DGI hasta su decisión definitiva en sede judicial, sin que del expediente surja información para justificarlo, más allá de la ausencia de precedentes en la materia.¹⁴

Por todo ello, concluye que la duración del procedimiento administrativo y el proceso judicial en su conjunto excedió el plazo razonable de manera injustificada, en contravención del artículo 8.1 de la CADH.

9 Cf. Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 72; CIDH, Informe No. 52/97, Caso 11218, Arges Sequeira Mangas (Nicaragua), Informe Anual de 1997, párr. 122; TEDH, *Caso Obermeier vs. Austria*, Sentencia del 28 de junio de 1990, párr. 70-73.

10 Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 155.

11 Corte IDH. *Caso Perrone y Preckel Vs. Argentina*, párr. 143.

12 Ídem, párr. 144.

13 Ídem, párr. 145.

14 Ídem, párr. 146.

Reparaciones

La Corte considera que la *restitutio in integrum* reclamada por las víctimas, consistente en el pago de una suma equivalente a los salarios caídos y los haberes dejados de percibir durante el período de su detención ilegal en el caso de la Sra. Perrone, y de la detención ilegal y el exilio forzoso en caso del Sr. Preckel, se vincula con hechos sobre los que no se pronunció, por estar fuera de su competencia temporal. Además, no guardan nexos causales con las violaciones declaradas en la sentencia. Por lo tanto, considera improcedente ordenar esta medida compensatoria.¹⁵

Por el contrario, sí ordena la publicación de la sentencia, el pago de una indemnización equivalente a la cantidad total de quince mil dólares a favor de cada una de las víctimas, por concepto de compensación, y el pago de las costas y gastos del juicio.¹⁶

Cabe destacar que ya se ha dado cumplimiento a la publicación de la sentencia en el Boletín Oficial y en un diario de tirada nacional,¹⁷ restando el pago de las indemnizaciones ordenadas.

Análisis de la garantía de plazo razonable. Impacto en el derecho argentino

Como puede observarse, el caso quedó circunscripto a la duración prolongada de un proceso, y las reparaciones, por tanto, delimitadas en su variedad y proporción a tal única violación de derechos declarada en sede internacional.

Si se observa todo lo que las víctimas han tenido que padecer hasta llegar a la resolución final del asunto en el año 2019, transcurrida prácticamente toda su vida, no pareciera que podamos hablar de “justicia” en el caso, aunque analizado en términos estrictos, lo resuelto parece ser conteste con la jurisprudencia de la Corte IDH y los requisitos de procedencia –principalmente, temporal y de agotamiento de los recursos internos–.

Así, deja claro el Tribunal que los hechos de la detención ilegítima y tortura han sido anteriores a la ratificación de la CADH por el Estado argentino y, además, las víctimas han optado por no iniciar el reclamo civil de daños y perjuicios –sistemáticamente rechazado por prescripción en Argentina–,¹⁸ por lo que no han agotado el reclamo en sede interna en punto a la pretendida *restitución in integrum*.

Ahora bien, el punto más controversial del caso se encuentra en el análisis que la Corte IDH realiza del deber de motivación, considerando que en las distintas instancias decisorias se brindaron fundamentos suficientes para justificar la interpretación normativa propiciada. Ingresar a analizar el contenido

¹⁵ Ídem, párr. 162.

¹⁶ Ídem, párrs. 164 y 171.

¹⁷ Boletín Oficial, 12 de junio de 2020, y diario *Página/12*, 12 de junio de 2020, p. 22.

¹⁸ Nótese que esta cuestión recién puede considerarse zanjada en la jurisprudencia interna argentina en el año 2017, cuando la CSJN ratifica su posición de “Larrabeiti Yáñez”, fallo de 2007, mediante sentencia en “Villamil, Amelia Ana c/ Estado Nacional s/ daños y perjuicios” del 28 de marzo de 2017.

de dichas sentencias, para el Tribunal, iría en contra de la “fórmula de la cuarta instancia” y el carácter subsidiario de la protección internacional (art. 47.b de la CADH). Así, se aparta de la postura que la CIDH había sostenido en su informe de fondo para el caso.

Al respecto, cabe recordar que, desde “Marzioni” en adelante, se ha sostenido que

la premisa básica de esa fórmula es que la Comisión no puede revisar las sentencias dictadas por los tribunales nacionales que actúen en la esfera de su competencia y aplicando las debidas garantías judiciales, a menos que considere la posibilidad de que se haya cometido una violación de la Convención.¹⁹

Si, en cambio, se limita a afirmar que el fallo fue equivocado o injusto en sí mismo, la petición debe ser rechazada conforme a la fórmula arriba expuesta.

De esta forma, cabe preguntarse si la interpretación que la CSJN realiza de las causales de “fuerza mayor” contempladas en la normativa interna argentina, como causales de excepción para apartarse del principio general de no pago de los salarios caídos, no resulta violatoria de derechos humanos. Es claro que existe en el caso un vacío legal, pues ¿qué legislador podría haber contemplado el caso específico de las víctimas Perrone y Preckel? ¿No deberían los jueces haber suplido ese vacío legal con una interpretación acorde a los derechos laborales de las víctimas? Hay que reconocer que la línea entre la postura de la CIDH y la postura de la Corte IDH es muy delgada.

Fuera de ello, el caso nos deja, para la tradición administrativista argentina, un estándar importante, no del todo innovador, pero trascendente en cuanto a la claridad de su afirmación: “cuando los reclamos en sede administrativa son un prerrequisito *para arribar* al reclamo judicial, la duración del proceso contempla la totalidad de ambas etapas”.

Recordemos que ya en el caso “Baena” la Corte IDH determinó el alcance del artículo 8 de la CADH y estableció que, independientemente de su denominación como “garantías judiciales”, las garantías allí enumeradas aplicaban a procesos administrativos, pues

es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.²⁰

19 CIDH, Informe N° 39/96, Caso 11673, 15 de octubre de 1996.

20 Conf. Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No 72, párrs. 124, 125 y 127.

En casos posteriores, la Corte IDH profundizó este análisis, interpretando la garantía del plazo razonable, a obtener una decisión en un plazo razonable y a acceder a una revisión jurisdiccional, entre otras garantías, para el caso específico de los procedimientos administrativos.²¹

Con la afirmación de la sentencia bajo análisis no puede caber duda alguna de que la razonabilidad del plazo deberá medirse desde el inicio del proceso administrativo –dictado del acto administrativo o reclamación del administrado, como en el caso que nos ocupa– y hasta su resolución definitiva –sentencia que haga cosa juzgada–.

En este sentido, “Perrone y Preckel” no debería motivar en el Estado argentino únicamente el pago de una indemnización: las autoridades deberían verse compelidas a retomar el debate sobre si la regulación del proceso administrativo tal y como la conocemos ¿respeto las garantías del debido proceso –artículos 8 y 25 de la CADH–; ¿respeto los estándares de tutela judicial efectiva? En definitiva, ¿es conteste con las obligaciones contraídas por el Estado en los instrumentos de derechos humanos que ha ratificado?

Recordemos que la exigencia de agotar la instancia administrativa está regulada en los artículos 23, 24, 30 a 32 de la Ley N° 19549 (en concordancia con los arts. 84 y 90 del Decreto Reglamentario N° 1759/1972). Dicha norma establece plazos dentro de los cuales la Administración debe resolver y obrar –rara vez respetados en la práctica–, considerando el silencio de las autoridades como denegatoria (conf. art. 10, Ley N° 19549). Luego, determina un plazo perentorio vencido el cual fenece la posibilidad de acudir ante un juez (art. 25, Ley N° 19549),²² operando la caducidad.²³ La alta litigiosidad que se observa desde hace años en los fueros federales competentes demuestra que rara vez la Administración revierte lo decidido o hace lugar a un recurso del administrado.

Por todo ello, Cassagne afirma que

el acceso a la justicia se ha convertido en una formidable carrera de obstáculos que, tras la máscara de la seguridad jurídica, la división de poderes, la conveniencia que la Administración pueda enmendar sus errores e ilegalidades, ha transformado el régimen procesal administrativo en un conjunto desordenado e ilógico de ritualismos inútiles.²⁴

21 Para un análisis jurisprudencial completo ver CIDH (2007). El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser. L/V/II.129 Doc. 4, 7 de septiembre de 2007.

22 Además, existen regímenes específicos que establecen plazos de interposición de la demanda judicial más reducidos. Por ejemplo: la Ley N° 25871 para la revisión de actos administrativos de órdenes de expulsión.

23 En punto a la constitucionalidad del plazo de caducidad, ver CSJN, *Fallos* 316:2454, y la crítica en Bianchi, A. B., (1995). ¿Tiene fundamentos constitucionales el agotamiento de la instancia administrativa?, en *La Ley* 1995-A-397.

24 Cassagne, J. C. (s/f). *Acerca de la subsistencia de la regla del agotamiento de la vía administrativa*. Recuperado de www.cassagne.com.ar

En similar sentido se pronuncia Gordillo, al afirmar que

es inevitable enfrentarse con la verdad: En tanto requisito previo a la demanda, es un ritualismo inútil en todos los casos, de ineficacia cierta. A ello se suma que, con frecuencia, la tramitación en sede administrativa de un reclamo o recurso, especialmente en la administración central que es donde se aplica este régimen, tarde a veces tanto como un juicio.²⁵

El caso bajo análisis, independientemente de las reparaciones que en concreto se han ordenado, debería motivar a las autoridades argentinas a revisar las leyes vigentes y las prácticas de sus agentes, para erradicar aquellos obstáculos que impiden obtener una decisión motivada en un plazo razonable, en tanto garantía de no repetición. Sin pretender adentrarme en una discusión que se viene sosteniendo con sólidos fundamentos hace ya tiempo –prueba de ello, los trabajos antes citados– entiendo que lo decidido en el caso debería impactar en el modo en que las autoridades –administrativas y judiciales– conducen los procesos.

Adscribo así a la tesis de Cassagne, cuando sostiene que “En el Estado Constitucional de Derecho ha surgido un nuevo paradigma configurado como una derivación del derecho a la tutela judicial efectiva, que se proyecta también a la protección administrativa de los derechos individuales y colectivos”,²⁶ lo que irremediamente debería llevar a una revisión de los principios sobre los que se sustenta el derecho administrativo.

Democratizar los procesos, la participación en ellos, el acceso a la justicia real y efectivo, siguen siendo materia pendiente en algunas ramas del derecho, como lo es el derecho administrativo, desde su propia formulación legal. Poco se ha hecho en esta materia por resolver los factores de desigualdad –para utilizar los términos de la Corte IDH– con los que concurre el administrado frente a la Administración en procesos en los que se dirimen el ejercicio real y concreto de los derechos humanos.

25 Gordillo, A. (2016). El Procedimiento Administrativo (Tomo 4, Capítulo 12), en *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Buenos Aires: FDA, pág. 559. Recuperado de www.gordillo.com

26 Cassagne, J. C. (s/f), *op. cit.*