

CONTENCIOSO DE REPARACIÓN: ALGUNAS REFLEXIONES ADICIONALES EN TORNO A LA JURISPRUDENCIA ACTUAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA SOBRE EL ART. 312 DE LA CONSTITUCIÓN, BASADAS EN LOS PRINCIPIOS Y MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

VIVIANA PÉREZ BENECH

I.- LA REFORMA DEL ART. 312 DE LA CONSTITUCIÓN.

La reforma constitucional sancionada por Ley Constitucional del 15 de octubre de 1996 y aprobada por decisión plebiscitaria el 8 de diciembre de 1996 (promulgada por el presidente de la Asamblea General el 14-I-1997), introdujo, como es sabido, una modificación sustancial en el art. 312 de la Constitución. En lo medular, se trató de la eliminación de la condición existente en el texto sancionado en 1967 para la acción reparatoria de los daños causados por un acto administrativo, que consistía en la previa declaración de nulidad del acto o reserva de la acción reparatoria, en ambos casos por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El inciso segundo del nuevo texto concede en forma expresa al administrado la posibilidad de optar entre pedir la anulación del acto o la reparación del daño por éste causado. La opción que efectúe tendrá consecuencias sobre las posibilidades futuras del administrado, ya que de acuerdo al inciso tercero del mismo artículo, si ha optado por pedir la anulación del acto, la obtención de una sentencia favorable (o en su defecto la declaración de que se encuentra suficientemente justificada la causal de nulidad invocada), deviene en condición necesaria para demandar la reparación ante la sede correspondiente; y a su vez, si en cambio ha optado primero por la acción reparatoria, ya no podrá pedir la anulación del acto, cualquiera fuere el contenido de la sentencia obtenida.

De modo que no existen dudas respecto de la existencia de una opción con la que antes no contaba el administrado: solicitar la nulidad del acto o la reparación de los daños producidos por el mismo. Pero la redacción del inciso primero del artículo 312 ha planteado una discusión (que dio lugar a diversas posiciones tanto a nivel doctrinario como jurisprudencial) sobre cuál es el momento en que jurídicamente se produce la opción de acudir a la vía reparatoria: si puede demandarse la reparación patrimonial una vez dictado el acto administrativo, o debe previamente obtenerse el agotamiento de la vía administrativa a su respecto, mediante la interposición de los recursos procedentes conforme al artículo 317 de la Constitución. En otras palabras, si el agotamiento de la vía administrativa constituye un requisito de prejudicialidad para contencioso de reparación patrimonial.

La génesis de esta discusión radica en la remisión que realiza el artículo 312 al artículo 309 de la Constitución¹ para definir los actos administrativos susceptibles de la acción de reparación de daños y perjuicios: el artículo 309 refiere a los actos administrativos “definitivos”, siendo definidos éstos por el art. 24 del Decreto-Ley 15.524 de 9 de enero de 1984 como aquéllos a cuyo “*respecto se ha agotado la vía administrativa con la resolución expresa o ficta recaída sobre el o los recursos que correspondan*”.

Veremos a continuación, en primer lugar, los argumentos que se han desarrollado a nivel doctrinario y jurisprudencial sobre el punto, teniendo especialmente en cuenta el cambio de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Luego continuaremos el análisis de tales argumentos desde un punto de vista sobre el cual entendemos se puede continuar avanzando, cual es el de los métodos y formas de interpretación de la Constitución conforme el desarrollo elaborado por la doctrina constitucionalista.

¹ El inciso primero del art. 312 dispone: “*La acción de reparación de los daños causados por los actos administrativos a que refiere el artículo 309 se interpondrá ante la jurisdicción que la ley determine y sólo podrá ejercitarse por quienes tuvieren legitimación activa para demandar la anulación del acto de que se tratare.*”

Es importante puntualizar que la cuestión de prejudicialidad planteada refiere únicamente a la acción reparatoria de los perjuicios causados por actos administrativos que se reputan ilegítimos, pues no se plantea esta problemática en relación a la reparación de los daños causados por hechos u omisiones de la Administración, ni tampoco respecto de los perjuicios causados por actos administrativos legítimos.

II.- DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA POSTERIORES A LA REFORMA.

II.1.- Doctrina.

Desde el punto de vista doctrinario, la tendencia ampliamente mayoritaria ha sido el rechazo de la interpretación del artículo 312 de la Constitución que impone el agotamiento de la vía administrativa como un presupuesto procesal para accionar la reparatoria patrimonial de los daños causados por el acto presuntamente ilegítimo², manteniéndose prácticamente en forma aislada la posición contraria³, es decir, la que sostiene que la remisión al art. 309 de la Constitución implica la necesidad de agotar la vía administrativa como requisito previo de la acción reparatoria.

Veremos sintéticamente los principales argumentos sostenidos por una y otra posición doctrinaria, comenzando por la última de las mencionadas.

II.1.1.- Posición doctrinaria favorable a la imposición constitucional del presupuesto procesal para la acción reparatoria.

Como venimos de señalar, esta posición es sostenida en forma prácticamente aislada en nuestra doctrina por el Dr. Carlos LABAURE⁴.

En el trabajo citado, dicho autor comienza contestando algunos de los argumentos en que se funda la tesis que llama "negativa" (porque deniega la existencia del señalado presupuesto procesal para la acción reparatoria).

Sostiene que si bien el requisito del previo agotamiento de la vía administrativa resulta explícito en la Constitución para la acción de nulidad en el art. 319 (lo cual no sucede para la acción reparatoria), ello no obsta a que pueda resultar implícitamente del contexto normativo para la reparatoria.⁵ Esto constituye una base argumental relevante, sobre la que volveremos más adelante: admitir la posibilidad de que se imponga una restricción (la obligación de cumplir un requisito prejudicial) a la libertad de accionar el derecho consagrado en el art. 24 de la Constitución, en forma no explícita, sino a través del mecanismo de una remisión a otra norma.

2 En respaldo de esta posición se han pronunciado, entre otros, CAJARVILLE ("*La Reforma Constitucional de 1997, los recursos administrativos y la acción reparatoria*" en LJU, T. 121, págs. D 53 y ss); DELPIAZZO ("*Estudios sobre la Responsabilidad de la Administración*", Universidad de Montevideo, Montevideo, 2009, pág. 27 y 28, y "*Responsabilidad de la Administración en Uruguay*", en Revista Iberoamericana de Administración Pública, Madrid, 2003, No. 10, pág. 43 y ss); VAZQUEZ, Cristina ("*Novedades en materia de reparación patrimonial por daños causados por acto administrativo introducidas en virtud de la reforma de 1997*" en "*La Reforma Constitucional de 1997*", FCU, Mont. 1997, pág. 165 y ss); BENGUA VILLAMIL, Ricardo ("*Acción reparatoria y acción anulatória*", págs. 44 y ss.); BERRO, Federico ("*Competencia del Poder Judicial para decidir sobre actos administrativos ilegales. Comentarios sobre el nuevo texto del art. 312 de la Constitución*" en Revista Tributaria, Tomo XXIV, No. 140, pág. 583); CASSINELLI, Horacio ("*Acción de Reparación Patrimonial en la Reforma Constitucional*", en "*Reflexiones sobre la reforma constitucional de 1996*", FCU, Mont. 1998, pág. 119 y ss); MARTINS, Daniel Hugo ("*Algunos aspectos del reparatorio patrimonial*", en "*Reflexiones sobre la reforma constitucional de 1996*", FCU, Mont. 1998, pág. 127 y ss); SAETONE, Mariela ("*La acción reparatoria y la prejudicialidad*", en "*La Reforma constitucional*", UCUDAL, Mont. 1997, pág 171).

3 Esta posición ha sido sostenida por LABAURE ALISERIS, Carlos, "*El agotamiento de la vía administrativa y la nueva redacción del art. 312 de la Constitución*", en Revista de Derecho Público, Número 13, año 1998, pag. 41 y ss.

4 Op. cit.

5 Op. cit., pág. 43.

Luego destaca los dos argumentos que considera fundamentales a favor de la exigencia del previo agotamiento de la vía administrativa⁶:

- a) la referencia del artículo 312 a los actos “definitivos”, los cuales, dice, “*se ha entendido que son aquellos respecto a los que se ha agotado la vía administrativa, siendo ésta la solución del art. 24 del Decreto-Ley 15.524 y 9° de la Ley 15.869*”; y
- b) la consagración de una opción entre la acción reparatoria y la anulatoria en el inciso 2° del art. 312, cuando para el ejercicio de esta última se exige expresamente el agotamiento de la vía administrativa por el art. 319, y por lo tanto el administrado no podría estar aún frente a la “opción” antes de haberse producido tal agotamiento.

También cita en su respaldo los antecedentes que surgen de la Exposición de Motivos de lo que fuera el proyecto denominado “Maxirreforma”, con texto similar al actual art. 312, pues extrae de allí un argumento basado en la “ratio legis” de la señalada prejudicialidad, que consiste en la necesidad de habilitar una revisión del acto administrativo en vía administrativa previamente a la vía jurisdiccional, lo que se justifica especialmente en el caso de autoridades sometidas a jerarquía.

Pero en definitiva, no puede soslayarse que el argumento medular de la tesis “afirmativa” de este autor, es el contenido que le otorga al concepto de “acto definitivo” al que refiere el art. 309 de la Constitución: sostiene que se trata de aquél acto respecto del cual se agotó la vía administrativa, porque así “se ha entendido” y así lo dispone el art. 24 del DL 15.524. Tanto es así, que el propio autor afirma que “*distinta sería la solución de aceptarse la opinión de Méndez, para el que acto definitivo es sinónimo de acto dictado, el que será ejecutorio cuando produzca todos sus efectos, en cuyo caso la referencia del art. 312 al 309 no implicaría la necesidad de agotar la vía administrativa.*”⁷

También interesa destacar (a los efectos del análisis posterior), que según LABAURE la cuestión planteada entre las dos tesis interpretativas es “*en última instancia un dilema entre libertad y autoridad*”, y que se trata de resolver entre adoptar una posición garantista del **interés del particular** y el **interés de la Administración**.⁸

II.1.2.- Posición doctrinaria contraria a la existencia de un presupuesto procesal para la acción reparatoria.

Por otro lado, la enorme mayoría de la doctrina nacional se ha inclinado por esta posición interpretativa del art. 312 de la Constitución. Sintetizaremos a continuación los principales argumentos en que se ha basado, de acuerdo al desarrollo efectuado por diversos autores.

CASSINELLI MUÑOZ⁹ fundamenta su análisis en la búsqueda de una interpretación que haga armónico el artículo 312 con el resto de las normas y Principios constitucionales. Parte de la base de que el art. 24 contiene el principio general de la responsabilidad del Estado, el que no es limitado por el art. 312, sino que esta última norma viene a resolver el tema de la relación entre la acción anulatoria y la reparatoria (estableciendo una opción al actor) pero en un ámbito de aplicación acotado a los actos comprendidos en el art. 309, es decir, los actos definitivos, cuyos perjuicios se reclaman como una consecuencia lógica de la acción de nulidad (por eso se remite al art. 309, que regula la acción de nulidad). Pero ello no impide que en los restantes casos se aplique en su plenitud el art. 24 de la Constitución: si se trata de una acción de reparación de daños causados por un acto administrativo no comprendido en el art. 309 (no definitivo), no hay ningún problema de “opción” a resolver por el art. 312, y por consiguiente se puede entablar la acción de reparación con total independencia de las otras acciones. Sostiene, en consecuencia, que las acciones de reparación que no tengan su fundamento en la ilegitimidad de un acto administrativo (pues se trata de un acto legítimo), y aún cuando el acto administrativo de que se trate pueda haber sido un acto administrativo ilegítimo, pero tal ilegitimidad no se alega como base para el pedimento, no hay ninguna “opción” que resolver por el art.

6 Op. cit., pág. 44.

7 Op. cit., pág. 44, citando a MENDEZ, Aparicio, “*El contencioso de anulación en el Derecho uruguayo*”, Mont. 1952, pág. 131.

8 Op. cit., pág. 43.

9 Op. cit., págs. 119 y ss.

312, y por tanto podrá siempre accionarse la reparatoria en virtud del principio general consagrado en el art. 24 de la Constitución.

Esta posición de CASSINELLI fue acompañada por MARTINS¹⁰, quien afirma que la vía administrativa debe agotarse solamente en el caso de la acción de nulidad, porque no fue establecido en la Constitución ni en ninguna ley que haya que agotar previamente la vía administrativa para poder promover la acción reparatoria¹¹. Como puede apreciarse, este autor hace énfasis en la inexistencia de una norma *expresa* que imponga el requisito de prejudicialidad para la acción reparatoria, como sí sucede con la acción anulatoria (art. 319 de la Constitución).

CAJARVILLE sigue similar línea de razonamiento que la de CASSINELLI¹², y asumiendo que el acto definitivo referido por el art. 309 es aquél respecto del cual se ha agotado la vía administrativa, sostiene que el ámbito de aplicación del art. 312 de la Constitución sólo comprende la acción de reparación de los daños causados por tales actos administrativos definitivos, pero ninguna solución contiene para la hipótesis en que los daños fueron causados por actos respecto a los cuales no se ha agotado la vía administrativa. Por tanto, la reparación de los daños causados por actos administrativos no definitivos, sobre los cuales el nuevo art. 312 nada dispone, se rige por el principio general, que no es otro que el contenido en el art. 24 de la Constitución: la responsabilidad del Estado por el daño causado a terceros puede exigirse judicialmente, sin el requisito previo del agotamiento de la vía administrativa, pues ninguna norma establece la exigencia para ese caso. Así, tanto los actos legítimos como los no definitivos, están fuera de la "opción" del art. 312, no porque estén excluidos de la acción reparatoria, sino porque no procede a su respecto la vía anulatoria en virtud de los art. 309 y 319. Invoca como fundamento de su posición, el art 319 de la Constitución: el previo agotamiento de la vía administrativa no se encuentra establecido como principio general con respecto a cualquier acción jurisdiccional contra las entidades estatales, sino exclusivamente como requisito previo al ejercicio de la acción de nulidad en el art. 319, y "*ninguna otra disposición constitucional ni legal exige el agotamiento de la vía administrativa como requisito para promover una acción reparatoria.*"¹³

El Dr. DELPIAZZO¹⁴, dentro del estudio sobre los problemas actuales de la responsabilidad administrativa, aborda también la problemática interpretativa generada por la nueva redacción del art. 312 de la Constitución en lo que refiere a la responsabilidad derivada de los actos administrativos. Se pronuncia en forma contraria a la posibilidad de aceptar con carácter general la postura de interpretar que dicha norma establece la necesidad de interponer los recursos administrativos que correspondan como requisito previo a acudir al reparatorio patrimonial. Funda su posición en similar argumentación a la que viene de analizarse, basándose en que el artículo 24 de la Constitución consagra la responsabilidad de las entidades estatales por los daños causados a terceros en la ejecución de los servicios públicos confiados a su gestión o dirección, y ninguna norma establece que para ese caso se requiera el agotamiento previo de la vía administrativa, por lo que no cabe sostener la existencia de tal exigencia por vía interpretativa. En consecuencia, la reparación de los daños causados por actos administrativos no definitivos, sobre los cuales el art. 312 nada dispone, se rige por el principio general. La misma posición fue sostenida por dicho autor en publicaciones extranjeras especializadas.¹⁵

En el mismo sentido, Cristina VAZQUEZ¹⁶ sostiene que, sin perjuicio de la particular hipótesis comprendida en el art. 312 de la Constitución (la de un sujeto titular de un derecho subjetivo o un interés directo, personal y legítimo, lesionado por un acto administrativo definitivo, cumplido por la Administración en ejercicio de sus funciones, contrario a una regla de Derecho o con desviación de poder), rige el principio general del art. 24 de la Carta, en virtud del cual puede accionarse contra el Estado para hacer efectiva su responsabilidad, sin necesidad de agotar previamente la vía administrativa. Según la autora, precisamente

10 Op. cit., pág. 129.

11 En el texto dice "acción de nulidad" en vez de "acción reparatoria", lo cual, de acuerdo al contexto, seguramente es un error de imprenta.

12 Op. cit., pág. D-53.

13 Op. cit., pág. D.54.

14 DELPIAZZO, Carlos, en "*Estudios...*" cit., pág. 27-28.

15 DELPIAZZO, "*Responsabilidad de la Administración...*" cit. en Revista Iberoamericana de Administración Pública, pág. 43y 44.

16 Op. cit., págs. 174 y 175.

el ámbito de aplicación del art. 312 se ve acotado al caso previsto en el art. 309, porque sólo el sujeto colocado en esa particular situación (haber agotado la vía administrativa) podrá tener la “opción” entre la acción de nulidad y la reparatoria, ya que de no contar con un acto definitivo no podría promover la acción anulatoria. El sentido de la nueva redacción del art. 312 es pues, para esta autora, poner fin a la tan cuestionada prejudicialidad de la *acción anulatoria* respecto de la reparatoria, pero en modo alguno impone un requisito de prejudicialidad para esta última.

Por su parte, Federico BERRO¹⁷ apela a la “intencio juris” de la reforma –que había sido destacada asimismo por el Dr. CAGNONI¹⁸–, que no consistía en mantener sino en eliminar la exigencia de interponer los recursos administrativos como condicionamiento de la acción de reparación. Como argumento de texto, sostiene que si el propósito hubiere sido establecer un requisito formal de tal envergadura se lo habría impuesto a texto expreso o al menos mediante una referencia al art. 319 de la Constitución, que lo dispone en forma específica para la acción de nulidad.

II.2.- Jurisprudencia.-

Hasta aquí una breve reseña de la posición de la doctrina. La jurisprudencia, por su parte, no ha sido uniforme desde la entrada en vigencia de la reforma constitucional, y la amplitud del lapso transcurrido hasta el presente, nos permite una mejor perspectiva de las diversas posiciones asumidas por los distintos tribunales de justicia.

Podría distinguirse un primer período se extiende desde la entrada en vigencia de la reforma constitucional hasta el dictado de la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia No. 148 de 6 de setiembre de 2006. En general este período se caracteriza por la existencia de pronunciamientos judiciales “opuestos” al fenómeno de la doctrina: salvo casos aislados (que se verificaban fundamentalmente en primera instancia), primaba en forma ampliamente mayoritaria la tesis proclive a interpretar que el art. 312 de la Constitución en su nueva redacción impone el requisito de prejudicialidad en cuestión para la acción reparatoria. En dicho período se consolidó la jurisprudencia de la totalidad de los Tribunales de Apelaciones afín a esta posición, a la que se sumó finalmente la Suprema Corte de Justicia, en pronunciamientos como la Sentencia No. 126 de 6 de junio de 2005.

Un segundo período se inicia claramente con la citada Sentencia No. 148 de la Suprema Corte de Justicia, que modifica radicalmente su posición anterior, desestimando el excepcionamiento basado en la prejudicialidad del agotamiento de la vía administrativa respecto de la acción reparatoria patrimonial contra las entidades estatales. Si bien los Tribunales de Apelaciones no han modificado su posición, la trascendencia de esta nueva posición de la Suprema Corte de Justicia es indudable, no sólo por las consecuencias jurídicas que tiene en los procesos jurisdiccionales que se someten a su jurisdicción, sino por el proceso de consolidación de los fundamentos jurídicos en los fallos más recientes, que han ido avanzando en el terreno de la aplicación de principios y métodos propios de interpretación de la Constitución, como en el caso de la Sentencia No. 315 de 31-VIII-2009. Veremos a continuación una breve reseña de los principales argumentos esgrimidos por estas distintas tendencias jurisprudenciales.

II.2.1.- Jurisprudencia de los Tribunales de Apelaciones y la SCJ hasta el dictado de la Sentencia No. 148/2006.

Respecto de los argumentos sostenidos por los Tribunales de Apelaciones en lo Civil, resulta ilustrativo el desarrollo efectuado por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 6to. Turno en Sent. No. 18 de 24 de febrero de 2003¹⁹. Allí se consideraba que la remisión del art. 312 al art. 309 resulta definitiva de la cuestión, pues por obra de dicha remisión se impone la necesidad de contar con un “acto definitivo” como requisito previo

17 Op. cit., pág. 583.

18 CAGNONI, Aníbal, “*Primeras consideraciones acerca de las reformas a la Constitución*”, en Rev. De Derecho Público, Año 1997, No. 10, pág. 44 y ss.

19 En LJU, Tomo 128, setiembre-octubre de 2003, pág. J-158 y ss.

a la acción reparatoria, es decir, haber agotado a su respecto la vía administrativa. Por ello la “opción” a que alude el art. 312 solo puede ejercerse una vez que se cuenta con dicho acto definitivo.²⁰

Pero más allá de este argumento “de texto” basado en el contenido de la norma constitucional, el Tribunal acudía a dos argumentos que denomina “lógicos” y “jurídicamente coherentes” (aunque no los extrae del texto constitucional sino de su propia construcción jurídica), uno de ellos relacionado con la Administración y el otro con el administrado, a saber:

- a) Por un lado, a la “ratio legis” de la vía recursiva, que otorga a la Administración la oportunidad de corregir su propio error antes de ser responsabilizada patrimonialmente por el mismo (lo cual revisite especial relevancia en el caso de los órganos sometidos a jerarquía o los entes sometidos a tutela administrativa).²¹
- b) Por otro lado, desde el punto de vista del administrado, considera que a la luz de la “teoría de los actos propios”, la no impugnación en vía administrativa equivaldría a consentir el acto, siendo la vía recursiva una instancia de “autotutela” de su derecho necesariamente previa a acudir a los mecanismos de “heterotutela” representados por la vía jurisdiccional.²²

El Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 1er. Turno adoptó la misma posición en la Sentencia No. 140 de 11 de octubre de 2000²³ fundándose expresamente en el concepto de acto “definitivo” contenido en el art. 24 del Decreto-Ley 15.524, por lo que la remisión al art. 309 impone, a entender de dicho cuerpo, el agotamiento de la vía administrativa como requisito previo a la acción reparatoria. Cita en su respaldo el trabajo del Dr. Labaure.²⁴

20 Expresa en tal sentido el mencionado Tribunal: “En opinión del Tribunal, el art. 312 de la Constitución está regulando si la opción en caso de actos definitivos, pero porque presupone que se llegó hasta ese estado, esto es, hace nacer la opción porque parte de la base de que con anterioridad, el damnificado utilizó los medios a su alcance para obtener solución ante la propia Administración, a través del agotamiento de la vía administrativa. Ninguna necesidad habría tenido de aludirse a actos definitivos si la opción se pudiese ejercitar antes (es decir, ante el solo dictado del acto). La opción se establece recién en el momento en que el acto es definitivo, porque el art. 312 está refiriendo a dos vías jurisdiccionales de contralor (anulatoria y reparatoria), y no a la previa de contralor administrativo, que reglamentó mediante otra norma, el art. 317.” Y más adelante expresa: “Si el administrado no impugna en vía administrativa, no alcanza el momento en el cual se le abre la opción por la impugnación jurisdiccional. No es cierto que el art. 312 de la Carta únicamente regule la impugnación anulatoria, también contempla la reparatoria, y para ambas exige la definitividad del acto, que no se obtiene si no se agotó la vía administrativa. La solución apuntada se corrobora cuando se observa que el art. 312 exige a texto expreso, como legitimación para el proceso reparatorio, la misma que para demandar la anulación; que precisamente es el agotamiento de la vía recursiva administrativa, por imperio a la alusión a “actos definitivos” contenida en el art. 309”

21 Manifiesta al respecto que “En esencia, todo el régimen recursivo administrativo perdería gran parte de su utilidad si pudiese acudirse directamente a la reparación; no se brindaría a la Administración la oportunidad de corregir su propio error, de controlar la actividad de sus subordinados jerárquicos o de los entes sometidos a tutela. Y lo que es más grave: en no recurrir, el administrado estaría plegando su voluntad al proceder administrativo que luego cuestiona, incidiendo así de modo directo en la eventual causalidad de los daños que alega. Parece más lógico y jurídicamente coherente habilitar el reclamo jurisdiccional reparatorio cuando se cuenta con voluntad definitiva de la Administración, con la última palabra de ésta, que no opera sino con el agotamiento de la vía administrativa...”

22 Sobre este punto, expresa el Tribunal textualmente: “...no agotar la vía administrativa equivale a consentir el acto, y por simple aplicación de la teoría de los actos propios, ello perjudica el interés del reclamante... Existe un orden o secuencia natural entre los distintos modos de protección que puede ejercitarse ante la invocada violación de un derecho: primeramente, la autotutela... luego la autocomposición... y recién luego de la imposibilidad o fracaso de los modos precedentes, aparece la heterotutela como búsqueda de protección ante un tercero, sistema que admite la heterotutela administrativa (por vía recursiva) o jurisdiccional. El acudir al proceso jurisdiccional no configura sino la última garantía que el ordenamiento jurídico acuerda al titular presuntamente lesionado, pero la existencia de otras puede incluso disponerse de modo que resulten de previo seguimiento... En consecuencia, si el interesado no utilizó los mecanismos directos puestos a su disposición, no se verifica cumplimiento de la cuestión previa, y no puede válidamente instaurarse el proceso reparatorio, en virtud de lo establecido por el art. 305 del Código General del Proceso, que no hace sino recoger las soluciones de la doctrina procesal en materia de procesos y cuestiones precedentes (previos y prejudiciales)... En el caso de la recurrencia en vía administrativa como cuestión previa, si no se la dedujo y el plazo para incoarla ya transcurrió, corresponderá la clausura definitiva del proceso reparatorio.”

23 En LJU T. 123, enero-febrero de 2001, Suma No. 123025, pág. S-10.

24 Concretamente, sostiene el mencionado Tribunal que “el art. 312 de la Constitución en su inc. 1 habilita el accionamiento reparatorio para los perjuicios causados “...por actos administrativos a que se refiere el art. 309”, esto es, “actos administrativos definitivos”, concepto que según el art. 24 inc. 1 del Dec. Ley No. 15.524 debe reservarse a aquéllos actos respecto de los cuales “se ha agotado la vía administrativa con la resolución expresa o ficta recaída sobre el o los recursos que correspondan. Si no se cumplió con ello existe ausencia de un presupuesto procesal.”

En igual línea de razonamiento, el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 4to. Turno ha entendido que la normativa vigente impone *“la necesidad de agotamiento de la vía administrativa para la promoción útil de acción reparatoria por responsabilidad del Estado por acto administrativo ilícito y no reconoce acción ante actos ilegítimos firmes, que han sido consentidos, no definitivos”* citando también entre los fundamentos el trabajo del Dr. Labaure.

Hasta aquí algunos de los fundamentos más relevantes de la posición que fueron desarrollando los Tribunales de Apelaciones en lo Civil, favorable a la existencia del presupuesto procesal señalado.²⁵

Por su parte, la posición que en el mismo sentido adoptó en dicho período la Suprema Corte de Justicia puede apreciarse claramente en su Sentencia No. 126 de 6 de junio de 2005, que constituyó el primer pronunciamiento posterior a la reforma constitucional sobre la cuestión de prejudicialidad del art. 312.²⁶ Allí, en fallo dictado por mayoría²⁷, se expide en sentido análogo al sustentado hasta el momento por los Tribunales de Apelaciones, es decir, considerar que la acción reparatoria contra los daños causados por un acto administrativo posee un requisito de prejudicialidad, cual es el agotamiento de la vía administrativa.

La discordia²⁸ invoca como fundamento la doctrina ya citada en el capítulo anterior, entendiéndose que no es admisible la prejudicialidad tanto por razones de texto como de *“ratio legis”* del art. 312 de la Constitución. Sostiene, citando a CASSINELLI y MARTINS, que no se encuentra establecida ni en la Constitución ni en ninguna ley, la necesidad de agotar previamente la vía administrativa para poder acudir a la acción reparatoria, y la prueba es que no puede haber tal agotamiento en los casos de reclamarse la responsabilidad del Estado por hechos o por omisión. A su vez, citando al Dr. Federico BERRO, la discordia desarrolla también el argumento de la *“intentio juris”*, pues entiende que mantener la exigencia de los recursos para la vía reparatoria sería contradictorio con la intención de la reforma constitucional. En definitiva, se afirma en la referida discordia, que la opción del art. 312 la hará el actor según sus legítimos intereses, y si opta por la acción reparatoria resulta innecesario cumplir con el requisito de prejudicialidad. Esta fundamentación de la discordia constituirá más adelante el eje argumental de la nueva jurisprudencia de la SCJ que se inicia a partir de la Sentencia No. 148/2006, en que los discordes pasan a integrar la mayoría, como veremos enseguida.

El fallo en mayoría de la Sentencia No 126/2005, en cambio, desarrolla su argumentación según el siguiente esquema: el artículo 312 inciso primero habilita la acción reparatoria por los actos administrativos relacionados en el art. 309 de la Carta, que se refiere a los actos *“definitivos”*, por lo cual considera que *“la cuestión finca en definir cuáles son actos administrativos definitivos”*. Y al respecto afirma que *“definitivos”* son aquellos actos respecto de los cuales se ha agotado la serie procesal de recursos ante la propia Administración, citando en respaldo de esta afirmación (al final de la parte expositiva), el art. 24 inc. 1ero. del Decreto-Ley 15.524. Considera que por existir una expresa remisión de clara estirpe constitucional al art. 309, no puede hablarse de *“ambigüedades”* o *“supuestos descuidos”* del texto, que den lugar a una *“elección”* del intérprete.

En definitiva, en lo medular, el fundamento de la Suprema Corte de Justicia en el citado fallo consistía en que habiendo una remisión en el art. 312 al art. 309 de la Constitución, que refiere a los actos administrativos

25 Otro ejemplo ilustrativo es la Sentencia No. 475 de 7 de agosto de 2002 del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 5to. Turno (en Revista de Derecho Público N° 21-22, Año 2002, pág. 220), de la que cabe destacar siguiente fragmento: *“No debe confundirse la noción del acto definitivo (impugnado por recursos luego rechazados) con el acto firme (no sólo aquel contra el cual se rechazaron los recursos, sino también aquél contra el cual no fueron interpuestos) (...) No es cierto que el art. 312 de la Carta únicamente regule la impugnación anulatoria, también contempla la reparatoria y para ambas exige la definitividad del acto, que no se obtiene si no se agotó la vía administrativa. (...) La conclusión que se propicia por la Sala, en nada implica interpretación a contrario sensu, o violatoria del art. 24 de la Constitución: para hacer valer la responsabilidad consagrada por éste se exige alcanzar la vía anulatoria primero (opción por anulación o reserva de reparación) o la vía reparatoria (opción directa), pero en ambos casos, luego del agotamiento de la vía administrativa porque el requerimiento de este presupuesto no se desprende a contrario sensu del texto, sino implícitamente del mismo y de los demás contenidos en la Sección, sin que ello signifique alterar el principio establecido en el art. 24 (...). Por otra parte, no agotar la vía administrativa equivale a consentir el acto, y por simple aplicación de la teoría de los actos propios, ello perjudica el interés del reclamante. No puede ignorarse que en la causalidad del presunto daño que se invoque, incidirá tanto el proceder estatal como el del damnificado, si éste no utilizó los remedios a su alcance para evitar el acto lesivo”*..

26 dictada en autos caratulados *“GATICA GONZALEZ, Miguel c/Administración de las Obras Sanitarias del Estado (O.S.E.) – Resp0onsabilidad Administrativa – Casación”*, Ficha No. 5-284/2003.

27 La mayoría fue integrada por los Ministros Dres. Daniel Gutierrez Proto, Hipólito Rodríguez Caorsi y Pablo Torise Rossi.

28 Suscrita por los Dres. Parga Lista y Van Rompaey.

“definitivos”, la cuestión radica en la interpretación de cuál es el concepto de acto definitivo, para lo cual acude a la Ley.

II.2.2. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia a partir de la Sentencia No. 148 de 6 de setiembre de 2006.

El cambio de integración de la Suprema Corte de Justicia dio lugar al trascendente cambio en la jurisprudencia sobre el tema analizado, que se mantiene hasta el presente, y que se inició con el dictado de la Sentencia No. 148 en el año 2006.

Interesa destacar que si bien inicialmente estos fallos en mayoría se limitaron a adoptar prácticamente los fundamentos que sostenía hasta el momento la posición disidente que ya hemos reseñado en el capítulo anterior (sustentados en la “intencio juris” del constituyente y la ausencia de limitaciones expresas al artículo 24)²⁹, en la jurisprudencia más reciente se han incluido fundamentos orientados hacia la metodología específica de interpretación de la Constitución, que entendemos plenamente compartibles a la luz del análisis que sobre el punto realizaremos en los dos capítulos siguientes.

En este sentido, la Sentencia No. 315 de 31 de agosto de 2009³⁰ redactada por el Dr. Leslie Van Rompaey, previamente a la transcripción de los fundamentos que ya esgrimiera la SCJ en Sentencia No. 148/2006, expresa en términos que nos interesa destacar textualmente, que la exigencia del agotamiento de la vía administrativa “*implica una limitación al derecho del justiciable*” y que para determinar si este trámite debe verificarse con carácter previo al ejercicio de la acción reparatoria “*corresponde acudir a las normas constitucionales*” que directa o indirectamente refieren a la cuestión planteada (artículos 312, 309 y 319 de la Constitución de la República (Considerando II).

A su vez expresa más adelante, en la parte final del mismo Considerando II), que “*La Constitución no aclara el concepto de acto administrativo definitivo, por lo que las definiciones que de los mismos brinda otra norma de base legal para una materia determinada no pueden imponerse al intérprete con referencia a la cuestión planteada.*” Y siguiendo esta línea de razonamiento, que entendemos aborda acertadamente la cuestión medular de los métodos interpretativos de la Constitución, concluye que “*El Dec. Ley No. 15.524, en su art. 24 inc. 1º, establece en qué condiciones los actos administrativos adquieren el carácter de “definitivos”, pero indica claramente que esto es, únicamente, a los efectos de la acción anulatoria.*”

Acudiremos a continuación a algunos conceptos sobre métodos y formas de interpretación de la Constitución que a nuestro entender podrían constituir aportes a la discusión planteada y respaldan plenamente la posición sustentada por la Suprema Corte de Justicia a partir de la Sentencia no. 148 de 2006. En el mismo sentido, Sentencias más recientes como la citada No. 315/2009 constituyen un trascendente avance en la consolidación de la interpretación correcta del artículo 312 de la Carta.

III.- CONCEPTOS GENERALES SOBRE MÉTODOS Y FORMAS DE INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN.

III.1. Principios y Métodos de interpretación propios del Derecho Constitucional.

No volveremos sobre el análisis de los fundamentos sustentados por la prestigiosa doctrina nacional –ya citada– que rechazó la existencia del requisito de prejudicialidad desde la entrada en vigencia del nuevo texto del artículo 312, pues tales fundamentos resultan suficientemente claros por sí mismos. Sin perjuicio

29 Expresa en este sentido el Considerando III) de la Sentencia No. 148/2006: “*El contenido normativo del nuevo texto no es el de restablecer un condicionamiento a la acción de reparación mediante los recursos administrativos, sino, justamente, se pretendió lo contrario; o sea establecer la vía directa e incondicionada para solucionar los inconvenientes del sistema anterior. Mantener la exigencia de los recursos sería absolutamente contradictorio con la “intencio juris” de la reforma del art. 312 (BERRO, FEDERICO, “Competencia del Poder Judicial para decidir sobre actos administrativos”, “Comentarios sobre el nuevo texto del art. 312 de la Constitución” en Revista Tributaria, T. XXIV, No. 140, pág. 583).*”

30 Publicada en el Diario Oficial No. 27.828 de 2 de octubre de 2009, pág. 136-C.

de ello, cabe destacar que aún en los fallos de la SCJ dictados a partir del año 2006 –en posición coincidente con la mayoría de la doctrina–, dicho Cuerpo no ha adoptado, por ejemplo, el fundamento doctrinario de que el art. 312 tiene acotado su ámbito de aplicación, y sólo refiere a un tipo específico de actos (los definitivos), quedando el resto comprendido por la regla general del art. 24 de la Constitución, es decir, puede accionarse a su respecto la demanda reparatoria sin necesidad de cumplir requerimientos prejudiciales.

Aún si partiéramos, entonces, del supuesto de que el art. 312 es aplicable a todos los actos administrativos, y exige que los mismos hubieren alcanzado la condición de “definitivos” para poder accionar la reparatoria a su respecto, en todo caso no debe olvidarse que el Derecho Constitucional posee, como toda rama autónoma del Derecho, Principios y Métodos interpretativos propios, que en el caso concreto pueden llevarnos por sí solos a la conclusión de que la remisión del artículo 312 no impone en modo alguno el requisito de agotamiento de la vía administrativa para reclamar la reparación patrimonial del daño causado por un acto administrativo.

Para ello, en primer lugar, no debe olvidarse que el concepto de “acto definitivo” dependerá de la solución de Derecho Positivo interno de cada país, lo que limita las posibilidades de acudir a la doctrina extranjera o al derecho comparado para analizar la cuestión.

La tarea de *interpretación* no refiere solamente al esclarecimiento del contenido de una norma jurídica. Por el contrario, en tanto toda norma está inserta en un sistema jurídico, se debe intentar el esclarecimiento de todo el ordenamiento para darle sentido a aquélla³¹.

En relación a los problemas interpretativos que plantea en concreto la Constitución, RISSO FERRAND ha señalado que la tarea se torna compleja porque las reglas de interpretación contenidas en la legislación (que en nuestro Derecho se encuentran en el Título Preliminar del Código Civil) *no son por sí mismas idóneas para la interpretación de la Constitución* en los casos de Constitución rígida (como el nuestro), debiendo determinarse entonces en primer lugar cuáles son las reglas de interpretación válidas respecto a dicha Carta.³²

Excede el propósito del presente trabajo reproducir aquí todo el desarrollo de la doctrina constitucionalista sobre la interpretación de la Constitución. Pero sí nos limitaremos a invocar aquellos conceptos sobre los principios y métodos de interpretación que nos pueden resultar útiles para evaluar los argumentos doctrinarios y jurisprudenciales que han sido vertidos sobre el tema del art. 312 y la cuestión de prejudicialidad de la acción reparatoria.

III.2. Algunos aspectos concretos de los Principios y Métodos de interpretación constitucional.

En tal sentido, interesa destacar, en primer lugar, que la interpretación “auténtica” (realizada por otra norma *posterior* y de *idéntica jerarquía* a la norma interpretada) es muy poco común en el caso de la Constitución, como sí lo es a nivel legal (y se prevé expresamente en el art. 13 del Código Civil).³³ Una ley anterior a la Constitución no constituye, pues, una fuente de interpretación auténtica (por ser *anterior* y por ser de *menor jerarquía*).

A su vez, si bien es cierto que el numeral 20 del art. 85 de la Constitución confiere a la Ley la posibilidad de interpretar la Constitución, la doctrina entiende que, dada la inferior jerarquía de la Ley, ello sólo es posible si se trata de una verdadera ley “interpretativa”³⁴. Para ello, debe obviamente tratarse de una ley posterior a la disposición que se pretende interpretar, y deben cumplirse dos supuestos: a) incertidumbre en la interpretación de una norma; y b) que la ley hubiere sido sancionada con la *finalidad* de establecer la interpretación.³⁵

31 Cfm. RISSO FERRAND, Martin, “Derecho Constitucional” Tomo I (Introducción – Interpretación – Defensa Jurídica de la Constitución), INGRANUSI Ltda., Mont. 1996, pág. 52

32 RISSO FERRAND, op. cit., pág. 53.

33 RISSO FERRAND, op. cit., pág. 54.

34 RISSO FERRAND, op. cit. pág. 55.

35 SUPERVELLE, Bernardo, “El alcance de la ley interpretativa”, en Rev. de Derecho Público y Privado” Tomo 42, pág. 369.

La Suprema Corte de Justicia (que podrá juzgar, de todos modos, la constitucionalidad de la ley interpretativa), se ha pronunciado incluso desconociendo el carácter interpretativo de una ley a pesar de que la misma fue calificada formalmente como tal.³⁶

En cuanto a los métodos de interpretación de la Constitución, la más prestigiosa doctrina nacional ha sostenido que en primer lugar “es de esencia que las normas se orientan a la realización de **un fin**, por lo que va implícito que la labor del intérprete ha de orientarse en vista del fin propuesto y que, por tanto, cuando al examinar un precepto...se le presenten como posibles varias soluciones interpretativas distintas, el **criterio** para elegir entre ellas le estará dado por la consideración de cuál de los criterios interpretativos se ajusta mejor a la **realización del fin** que la norma trata de realizar”³⁷

La determinación de cuáles son esos **fin**es no puede ser arbitraria, sino que debe surgir del análisis integral y sistemático del propio texto constitucional a interpretar. En tal sentido, RISSO FERRAND ha señalado que nuestra Constitución recibe la concepción jusnaturalista en materia de derechos fundamentales (arts. 7 y 72), con un régimen de principios libertad e igualdad³⁸, citando a JIMÉNEZ DE ARECHAGA en cuanto sostiene que el fin básico del Derecho Constitucional es que constituye una garantía para los gobernados, y a LOWENSTEIN, quien señalaba que la historia del constitucionalismo no es sino la búsqueda por el hombre político de las *limitaciones al poder absoluto*.

En definitiva, de acuerdo a la doctrina constitucionalista, entre dos interpretaciones posibles (que puedan presentarse en principio como igualmente válidas), la Constitución impone aplicar el *criterio interpretativo* que implique optar por la solución acorde a la protección de las garantías individuales frente a la que se incline por las atribuciones del poder estatal. Coincidentemente con esto, también la referida doctrina afirma que la solución de principio es que nada le está prohibido al individuo mientras no haya un texto legal formal que establezca la prohibición.³⁹

También señala RISSO FERRAND, por otra parte, que en el caso de la Constitución la interpretación lógica sistemática y contextual de la norma debe referirse a las restantes normas formalmente constitucionales y no a las de inferior jerarquía, pues “sería un contrasentido inadmisibles pretender armonizar una disposición constitucional con la legislación inferior.”⁴⁰

A su vez, en el caso de la Constitución el texto de la norma adquiere aún mayor relevancia que en los métodos interpretativos de la ley ordinaria, por una razón fundamental, ya señalada por JIMÉNEZ DE ARECHAGA: la autoridad de nuestras Constituciones (con excepción de la Carta de 1830), no proviene de Asambleas Constituyentes sino de actos plebiscitarios de ratificación. No se plebiscitaron ni las actas ni los debates, sino solamente el texto. El cuerpo electoral ha votado un texto y nada más que esto, se supone que lo ha entendido, y al mismo debe atenerse el intérprete.⁴¹

Esta mayor relevancia del texto condiciona al intérprete a elegir dicho texto cuando se vea enfrentado a la opción “texto *vs.* intención”, pues fue el texto el único objeto sobre el que se pronunció el cuerpo electoral.⁴²

36 Sent. No. 54/1977, 23 de 25/5//1991, entre otras.

37 JUMENEZ DE ARECHAGA, Justino, “La Constitución Nacional”, Edit Cámara de Senadores, 1992, Tomo I, pág. 135 (los destacados nos pertenecen).

38 Op. cit., pág. 61.

39 RISSO FERRAND, op. cit., pág. 69.

40 Op. cit., pág. 64.

41 JIMÉNEZ DE ARECHAGA, op. cit., pág. 144 y 153, citado por RISSO FERRAND, op. cit., pág. 63.

42 RISSO FERRAND, Martín, op. cit., pág. 67.

IV.- APLICACIÓN DE LAS REGLAS DE INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN AL CASO CONCRETO: CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE “ACTO DEFINITIVO”. SOBRE LA POSIBILIDAD DE INTERPONER LIMITACIONES AL ACCESO A LA JURISDICCIÓN REPARATORIA POR VÍA DE LA REMISIÓN CONTENIDA EN EL ART. 312 DE LA CONSTITUCIÓN.

Aplicando las reglas antedichas a la cuestión que nos ocupa, y concretamente en relación a los argumentos que han sostenido doctrina y jurisprudencia, entendemos que pueden hacerse las siguientes reflexiones:

IV.1.- La imposición de restricciones a la libertad de accionar contra el Estado por la responsabilidad patrimonial que le cupiere en el dictado de un acto administrativo, constituye una solución *de excepción* en el propio texto constitucional, pues resulta adversa al principio general y derecho fundamental irrestricto del art. 24 de la Carta. Como solución de excepción, corresponde su interpretación estricta.

Pero además, expresaba el propio Dr. LABAURE, que la interpretación del art. 312 sobre la imposición de un requisito de prejudicialidad de la acción reparatoria es “*en última instancia un dilema entre libertad y autoridad*”, y que se trata de resolver entre adoptar una posición **garantista del interés del particular** y el **interés de la Administración**. Ahora bien, según las reglas interpretativas que venimos de analizar, la Constitución debe ser interpretada, ante dicho dilema, siguiendo el *criterio de la finalidad* que surge de su contexto jusnaturalista, siendo este criterio, como hemos visto, el de la libertad frente a la autoridad, y la garantía del interés del individuo frente al de la Administración.

IV.2.- Este criterio interpretativo cobra relevancia si se advierte que el art. 312 se remite al art. 309, el que sí contiene la expresión “acto administrativo definitivo”, pero no surge del texto ni del contexto *de la propia Constitución* (que es el que debe tenerse en cuenta), que ello necesariamente implique el agotamiento de la vía administrativa.

En efecto, el contexto de la Constitución parece indicar lo contrario: que no es este aspecto el que define al “acto definitivo” mencionado en el art. 309, pues si ello fuera así, carecería de sentido el art. 319 (aún en el texto anterior a la reforma). En efecto, si “acto definitivo” fuera, para la Constitución, aquel acto respecto del cual se ha agotado la vía administrativa, el inciso primero del art. 319 carecería de objeto, ya que se limita a imponer a texto expreso, sin realizar ninguna alusión al concepto de “acto definitivo”, el requisito del agotamiento de la vía administrativa para la acción de nulidad, que es la única acción contemplada por el 309.

También de esta interpretación contextual surge que cuando la Constitución quiso imponer un requisito de prejudicialidad de tal envergadura que tenga la aptitud de limitar la libertad del individuo para accionar contra el Estado (como en el caso de la acción de nulidad), lo ha impuesto en forma expresa, y no mediante una vía tan indirecta como la remisión a otra norma que a su vez contiene un concepto (acto definitivo) cuyo contenido no surge claramente de la propia Constitución, pero mucho menos surge de dicha Carta que implique la necesidad de agotar previamente la vía administrativa. El artículo 24 de la Constitución confiere al individuo el derecho de accionar la reparación de daños contra el Estado sin limitaciones.

Estas reflexiones parecerían abonar la tesis de que “acto definitivo” en el concepto del art. 309 pudo haber sido el acuñado por MENDEZ, autor expresamente citado por LABAURE –según hemos visto ut supra-, para quien el que acto definitivo es sinónimo de acto “dictado”, es decir, el que será ejecutorio cuando produzca todos sus efectos. Este concepto se aproximaría más, entonces, al de acto originario, es decir, creador de la situación jurídica lesiva, contenido en el inciso segundo del art. 24 del DL 15.524 ⁴³(aunque, como veremos a continuación, no puede tomarse una definición legal de este tipo como vinculante).

IV.3.- No procede fundar el concepto de acto “definitivo” únicamente en el inciso primero del art. 24 del Decreto-Ley 15.524, ya que siendo la misma una norma de rango legal, no podría admitirse la interpretación

⁴³ Esta norma dispone textualmente: “*Dichos actos (los definitivos) constituyen la última expresión de voluntad del órgano del Estado, Ente Autónomo, Servicio Descentralizado o Administración Municipal, manifestada en función administrativa y deben producir efectos jurídicos, esto es, ser creadores de la situación jurídica lesiva que se resiste con la acción de nulidad*”

del art. 309 de la Constitución (y en consecuencia del art. 312) en base a la misma. No se puede tampoco atribuir a esta norma el carácter de “interpretativa” de la Constitución, por ser anterior al actual art. 312 de la Carta, según hemos visto en el capítulo anterior.

De todos modos, cabe observar que el referido artículo 24 inciso primero dice textualmente que “*Los actos administrativos, a los efectos de la acción anulatoria, adquieren carácter de definitivos cuando a su respecto se ha agotado la vía administrativa...*” (destacado nuestro). Es decir, que la propia norma legal tiene un ámbito de aplicación acotado del concepto de acto definitivo que proporciona, referido *únicamente a la acción anulatoria* (dicha norma se encuentra, además, en el contexto de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo). Esto quita aún más fuerza a una interpretación del art. 312 de la Constitución que pretenda hacer aplicable por vía de la remisión normativa, una limitación al derecho de promover la acción reparatoria, que se desprende de una definición legal y únicamente aplicable a la acción anulatoria.

IV.4.- A su vez, y también de acuerdo a las reglas interpretativas que se analizaron en el capítulo anterior, debe relativizarse sustancialmente la trascendencia de lo que pudo haber sido la “intención” de la reforma, dada la especial relevancia que tiene el texto “*vs. la intención*”. Esa especial relevancia de la interpretación textual y contextual dentro de la propia Constitución, es la que nos lleva a las conclusiones precedentes, y minimiza, ante un texto de rango constitucional, la importancia de los “antecedentes” o “historia fidedigna de la sanción”, citados tanto por LABAURE (quien hacía referencia a la “Maxirreforma” frustrada), como por la posición contraria de la doctrina y jurisprudencia (véase en tal sentido la propia Sentencia de la SCJ No. 148/2006), referidos a la intención o “intencio juris” del constituyente de acortar los plazos y abreviar las instancias al administrado.

En el mismo sentido, esta imposición del texto constitucional como criterio rector de la interpretación, relativiza la importancia de los argumentos que invocaban a la “conveniencia” y “coherencia jurídica” de otorgar a la Administración (sobre todo cuando está sometida a jerarquía) la oportunidad de revisar sus actos antes de ser responsabilizada por ellos, pues dicha “coherencia” supuestamente derivada de la “ratio legis” de la norma (que no deja de ser un criterio del intérprete), cedería frente a la imposición de una interpretación constitucional basada primordialmente en el texto, del cual no se desprende claramente la imposición de una limitación a una garantía general (el libre acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa de reparación patrimonial) consagrada constitucionalmente. Lo antedicho resulta aplicable asimismo al desarrollo jurisprudencial sobre la Teoría de los Actos Propios, que ya hemos citado.

V.- CONCLUSIÓN.

Las conclusiones del presente trabajo son en realidad los puntos contenidos en el capítulo anterior. No se pretende otra cosa que agregar algunas reflexiones sobre el tema planteado, partiendo de los argumentos que ya han sido vertidos por la doctrina y la jurisprudencia, analizándolos desde la perspectiva de los métodos y principios propios de interpretación constitucional.

Sin perjuicio de ello, y a modo de reflexión final, parece pertinente citar un pensamiento de JIMÉNEZ DE ARECHAGA a propósito del desarrollo que efectuara dicho autor sobre la Interpretación de la Constitución. Concluía el citado autor en esa oportunidad: “*Y piénsese también que el sometimiento al tenor literal de la Constitución es un homenaje que se hace al pueblo de la República. El pueblo ha votado un texto. Debe suponerse que lo ha entendido. Debe interpretarse como normal y lealmente debe suponerse que lo ha entendido. Otra cosa es aceptar que sea lícito el engaño al pueblo, requiriendo de él la sanción de textos que después han de ser manejados, o por políticos demasiado preocupados por el deber ser del Derecho, o por juristas demasiado preocupados por la influencia que sobre ellos ejerce una particular literatura científica.*”⁴⁴

44 JIMÉNEZ DE ARECHAGA, op. cit. pág. 149 a 153, citado por RISSO FERRAND, op. cit., pág. 68.