

IMPACTOS DE LA LEY DE BASES EN EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE LESIVIDAD

NATALIA MORTIER

Profesora de la Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires; Secretaria en lo Contencioso Administrativo, Tributario y de Relaciones del Consumo.

SUMARIO: 1. Introducción: ¿Un nuevo derecho administrativo?. 2. La acción de lesividad en nuestro sistema. 3. Administración y administrado frente al acto nulo. 4. Interdicción de suspensión administrativa del acto que confiere derechos. 5. Prescripción de la acción. 6. La tutela judicial efectiva. Las garantías del administrado. 7. Corolario.*

I. INTRODUCCIÓN: ¿UN NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO?

La acción de lesividad es uno de los temas ausentes en la Ley 27.742¹. Una vez más se dejó pasar la oportunidad para regular el instituto, aunque pueden extraerse algunas pinceladas de luz a partir de ciertas limitaciones a las prerrogativas que constituyen verdaderas garantías frente a la potestad revocatoria.

En cuanto al contexto en el que se aprobó la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (Ley de Bases), cabe recordar que, a fines de diciembre de 2023, se concretó el ingreso la nueva gestión del gobierno nacional, proclamando el equilibrio fiscal, Estado mínimo, privatización de empresas públicas, dolarización y eliminación del banco central, desregulación económica e intervención mínima del estado en la economía.

En este marco, con fecha 21 de diciembre de publicó en el Boletín Oficial el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/2023 que dispuso, a través de sus

* Las ideas que aquí se intentan compartir se gestaron gracias a la amable invitación que me extendiera la querida Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho (UBA), entidad que nuclea a tantos prestigiosos juristas muchos de los cuales además son entrañables colegas de estudio, hoy operadores del derecho administrativo desde distintos y variados roles. Esto último enriqueció las de por sí magníficas Jornadas en las que discurrió el Seminario “Bases para la libertad en el procedimiento administrativo argentino” los días 26 y 27 de agosto de 2024. <http://www.derecho.uba.ar/noticias/2024/bases-para-la-libertad-en-el-procedimiento-administrativo-argentino>.

1 Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, BO 08/07/2024.

más de trescientos sesenta (360) artículos, la modificación más importante hasta entonces en toda la historia de la democracia.

Así, se derogaron más de cincuenta leyes, y se modificaron muchísimas otras, entre ellas cabe citar por su trascendencia al código civil, código aduanero, código aeronáutico, la ley de sociedades, la de obras sociales, de contrato de trabajo, de negociación colectiva y asociaciones sindicales, y de propiedad automotor².

2 Mediante el Decreto 70 del 20 de diciembre de 23 se derogaron 9 leyes en materia de Regulación Económica, la de Promoción Comercial, la del Observatorio de Precios, la Ley de Locación de Inmuebles con Fines Turísticos, la Ley de Góndolas, la de Mercados Mayoristas, la Ley de Abastecimiento, la Ley de Compre Argentino, la Ley de Pasta Celulosa y Papel para Diarios y la Ley de Actividad Comercial de Supermercados. Se hicieron dos modificaciones importantes en la Ley de Tarjetas de Crédito y en la Ley de *Warrats*, y se derogó la obligación de depósito del judicial en el Banco Nación.

En cuanto a la Reforma del Estado se modificaron la Ley de Sociedades Comerciales en lo relativo a la participación estatal en empresas y la Ley de Control del Sector Público 24.156; y se derogaron 5 Decretos Leyes: de Sociedades de Economía Mixta, de Empresas del Estado, de Compre Nacional, de Haberes Jubilatorios, de Sociedades del Estado, y se reformó profundamente la Ley de Reforma del Estado 23.696 en lo referente a la propiedad participada y en la derogación de la necesidad de venia del Congreso Nacional para declarar una empresa estatal como “sujeta a privatización”.

En materia de Empleo, se derogaron 3 leyes de empleo privado y se modificaron varias leyes de gran relevancia como la Ley del Contrato de Trabajo, la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo, la Ley de Asociaciones Sindicales, la Ley de Trabajo Agrario, la Ley de Teletrabajo y la de Negociación Colectiva.

En cuanto al Comercio Exterior, se derogó la ley de prohibición de importación de mercaderías y se modificó vastamente el Código Aduanero.

En el sector de la Bioeconomía, se derogaron 17 normas, entre ellas, la ley de limitación de extranjeros en la posesión de tierras rurales, varias leyes relativas a la vitivinicultura, la ley que regulaba el azúcar, la ley de olivicultura, la ley de algodón, de yerba mate, la de promoción industrial, la de sanidad animal y se modifica el Instituto Nacional de Yerba mate.

Específicamente con relación a la minería y energía, se derogaron 7 normas y se modifica la Ley 27.424 de fomento a la generación distribuida de energía eléctrica integrada la Red eléctrica.

En lo referente al transporte aerocomercial se derogaron 3 normas y se produjeron profundas modificaciones al Código Aeronáutico. Asimismo, se modificó la ley de rescate, autorizándose la cesión parcial o total del paquete accionario de Aerolíneas Argentinas y Austral, y de sus empresas controladas a los empleados en las respectivas empresas de conformidad con el programa de propiedad participada.

Se derogó la Ley de Locación de Inmuebles y varios artículos del Código Civil y Comercial y se modificaron otros tantos, en los que se destaca la posibilidad de pactar obligaciones en moneda que no sea de curso legal del país y su respectiva obligación de cancelación en dicha moneda, sin que el juez pueda autorizar la modificación de la moneda.

En cuanto al Sistema de Salud se derogaron las leyes de asistencia financiera para la investigación y producción de medicamentos y el decreto que establecía un tope para el aumento de las obras sociales y medicinas preparadas. A su vez, se modificaron la ley del régimen de trazabilidad y verificación de los productos de salud, se la ley de recetas electrónicas, de medicamentos genéricos y de actividad farmacéutica, así como el derecho de opción de cambio de obra social.

A los pocos meses del DNU y en un hecho jurídico también sin precedentes se modificaron 22 de 32 artículos del hasta entonces Decreto Ley de Procedimientos Administrativos 19.549/72 (LPA) en uno de los títulos de la Ley de Bases 27.742, que con 267 artículos produce otra trascendental transformación del Derecho Público Federal.

Esta Ley, publicada en el boletín oficial el 8 de julio de 2024, declara la emergencia pública en materia administrativa, económica, financiera y energética por el plazo de un (1) año y se delegan en el Poder Ejecutivo las facultades vinculadas a materias determinadas de administración y de emergencia, en los términos del art. 76 de la Constitución Nacional, con arreglo a las bases que la ley establece en el art. 2º³.

Asimismo, faculta al Poder Ejecutivo a disponer, en relación con los órganos u organismos de la administración central o descentralizada: la modificación o eliminación de las competencias, funciones o responsabilidades dispuestas legalmente cuyo mantenimiento resulte innecesario; y la reorganización, modificación o transformación de su estructura jurídica, centralización, fusión, escisión, disolución total o parcial, o transferencia a las provincias o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previo acuerdo que garantice la debida asignación de recursos⁴.

Declara sujetas a privatización a varias empresas y se modifica la Ley de Reforma del Estado 23.696, establece la renegociación de contratos públicos. En el capítulo cuatro se modifica la Ley de Empleo Público, y en los subsiguientes se establece la regularización laboral en el sector privado, se modifica la ley de contrato de trabajo, la ley de empleo y la ley de trabajo agrario. Se modifican

En cuanto a Comunicación se produjeron dos importantes modificaciones en la ley de servicios de comunicación audiovisual y en la Ley de Argentina Digital; en el primer caso se eliminaron restricciones en cuanto a la multiplicidad de titularidad de licencias de servicios y en la segunda ley se incorporó la radiodifusión por suscripción de acuerdo al protocolo IPTV y el registro de facilidades de sistemas satelitales de comunicaciones y su prestación en forma libre.

Asimismo, se modificó la Ley de Deportes y nuevamente la Ley de Sociedades Comerciales en cuanto a las posibilidades de las asociaciones y entidades sin fines de lucro de participar en contratos asociativos o en formar parte de sociedades anónimas e incluso en transformarse en sociedades civiles y comerciales con una mayoría especial.

Finalmente, se derogaron 3 leyes en materia de turismo (reglamentación hotelera, el régimen de tiempos compartidos y la actividad de los agentes de viajes) y se modificó la normativa del Registro Automotor, el Decreto Ley 6.582/58.

3 a) Mejorar el funcionamiento del Estado para lograr una gestión pública transparente, ágil, eficiente, eficaz y de calidad en la atención del bien común; b) reducir el sobredimensionamiento de la estructura estatal a fin de disminuir el déficit, transparentar el gasto y equilibrar las cuentas públicas; y c) asegurar el efectivo control interno de la administración pública nacional con el objeto de garantizar la transparencia en la administración de las finanzas públicas.

4 Se excluyen las universidades nacionales, los órganos u organismos del Poder Judicial, Poder Legislativo y el Ministerio Público y todos los entes que de ellos dependan; asimismo dispone que el Poder Ejecutivo no podrá disponer la disolución de determinados organismos.

también la Ley de Hidrocarburos y la ley corta, la Ley 27.007 y las Leyes 24.076 y 24.065 de gas natural y energía eléctrica, disponiéndose la unificación de los entes reguladores se modifica.

En el título séptimo se establece el régimen de incentivos para las grandes inversiones conocido como RIGI, y mediante el título ocho se establecen beneficios impositivos en modificación a la Ley 24 674.

Por último, en el título nueve se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a dictar las normas que resulten necesarias para el establecimiento de los procedimientos congruentes con los propósitos de la ley.

Persiste sin embargo la necesidad de regulación de la vía procesal de lesividad, tal como lo han hecho varias provincias a través de sus códigos contenciosos provinciales⁵, vacío normativo que ha generado no pocos debates en cuanto a sus requisitos procesales, no sólo en nuestra doctrina sino también diferentes a través posturas de las posturas adoptadas a lo largo del tiempo, tanto por la Corte Suprema como por la Procuración del Tesoro de la Nación⁶.

Se trata de una cuestión de importancia en nuestra rama del Derecho que, más que la preservación de la juridicidad de la Administración, hace al resguardo del Estado de Derecho al alcance los derechos acordados a los particulares al amparo de una potestad que muchas veces ha sido ejercida con intensidad e irrazonabilidad por parte del estado muchas veces por parte de un estado con resabios autoritarios⁷.

No se trata de banalizar la preservación de la antijuridicidad, sino de lo que se trata es de definir los contornos bajo los cuales la Administración puede accionar “por la preservación de la juridicidad misma” contra derechos efectivamente ingresado al patrimonio. Cabe recordar en este aspecto el amplio contenido del derecho de propiedad según las palabras del máximo tribunal en el caso “Bourdié c/ Municipalidad de la Capital”⁸ (1925), al afirmar que “[e]l término propiedad, cuando se emplea en los arts. 14 y 17 de la constitución o en otras disposiciones de ese estatuto comprende, como lo ha dicho esta Corte, todos los intereses

5 Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Córdoba, Mendoza, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Chaco, Tucumán.

6 Ampliar en SILVA TAMAYO, Gustavo, “Algunas reflexiones sobre las limitaciones a la revocación de actos en sede administrativa (A propósito de un reciente dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación)”, *DPI, Diario Administrativo* Nro. 245, 16.07.2019 y en el meduloso trabajo “El acto administrativo en la jurisprudencia de la PTN” *Revista Broquel* n°18, PTN, 31 octubre, 2021; y en COMADIRA, Fernando Gabriel, “Dictamen PTN 307:167. El retorno hacia una sana doctrina en materia de suspensión de oficio de actos administrativos irregulares estables y presupuestos de admisibilidad de la pretensión de lesividad”, *RAP*, año 41, nro. 486 (marzo 2019).

7 Ver el indispensable trabajo de D’ARGENIO, Inés, “Reflexiones acerca del procedimiento administrativo frente a la crisis del sistema autoritario” en *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*; Año 08, Nro. 41, UNLP, año 2011.

8 CSJN, Fallos: 145:307, sentencia del 16/12/1925.

apreciables que el hombre pueda poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y de su libertad. Todo derecho que tenga un valor reconocido como tal por la ley, sea que se origine en las relaciones de derecho privado, sea que nazca de actos administrativos (derechos subjetivos privados o públicos), a condición de que su titular disponga de una acción contra cualquiera que intente interrumpirlo en su goce así sea el Estado mismo, integra el concepto constitucional de propiedad...”.

2. LA ACCIÓN DE LESIVIDAD EN NUESTRO SISTEMA

Dentro de estos contornos, la acción de lesividad juega un papel central en tanto es aquella demanda contencioso administrativa que entabla el Estado con el objeto de que se declare judicialmente la nulidad de un acto administrativo.

Calificada doctrina la ha conceptualizado como “aquella que sólo puede ser esgrimida por la Administración Pública para reclamar la declaración de nulidad de sus propios actos administrativos que no puede revocar en su sede por hallarse vedada esa facultad en las leyes respectivas”⁹.

El fundamento constitucional de la acción de lesividad –única vía posible para erradicar el acto administrativo del mundo jurídico, cuando se dan las condiciones impeditivas de la revisión de oficio–, está apoyado en un trípode constituido por el respeto al debido proceso, al derecho de propiedad y al principio de división de poderes¹⁰.

La nueva ley mantiene la obligación de la interposición de la acción para obtener la nulidad de todos los actos administrativos que generaron derechos en vías de cumplimiento –salvo los supuestos de dolo que llamativamente ensanchan las facultades de la administración– y no lo exige en los demás casos de los arts. 17 y 18.

Pues bien, antes de ingresar en el análisis del sistema de nueva Ley, resulta importante recordar que existe un principio general de conservación de los actos y una regla de interpretación constitucional que consagra la presunción de validez de los actos estatales¹¹, de tal modo que toda ley se considera constitucional, toda sentencia se considera válida y todo acto de la Administración se considera legal¹². En este entendimiento, la presunción de legitimidad es una presunción de

9 GARCÍA PULLÉS, Fernando, *Tratado de lo contencioso administrativo*, Buenos Aires, Hammurabi, 2004, p. 604.

10 STJ de Chubut, en autos “Korn, Enrique Alejandro c. Pcia. del Chubut” s/Demanda de Nulidad de Decreto 1600/95”, sentencia del 4/10/00, SAJ Sumario Q0010445.

11 Del mismo modo en que lo hace la Ley de procedimiento Administrativo italiana 241 del año 1990.

12 FIORINI, Bartolomé, *Manual de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, T. I, p. 292, 1968.

regularidad, de validez¹³, es decir, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente que le resulta aplicable al acto¹⁴.

La doctrina y jurisprudencia se han dividido entre quienes reconocen al acto nulo presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria, y quienes sólo reconocen lo primero o sólo el segundo carácter¹⁵. Gordillo apunta que es irrazonable otorgar ejecutoriedad a un acto manifiestamente nulo, de modo que sostiene que el principio general en estos casos es que el recurso suspende los efectos del acto.

La Corte Suprema en el caso “Pustelnik”¹⁶ (1975) señaló que el acto irregular que ostenta un grave error de derecho carecía de presunción de legitimidad.

Es un principio general de nuestro sistema jurídico que toda nulidad requiere declaración judicial. De tal modo, cuanto mayor sea la restricción de la potestad revocatoria, mayor compatibilidad habrá del ejercicio de la potestad pública con el resguardo de las garantías individuales y el mandato constitucional de la división de poderes.

Gordillo afirma que “mientras que algunos autores han enunciado como una característica más del acto administrativo su revocabilidad, en el sentido de que la administración podría en todo momento y sin limitación dejarlo sin efecto, el derecho administrativo argentino ha evolucionado en sentido inverso, a punto tal que en su estado actual consideramos que puede señalarse precisamente una característica inversa para el acto administrativo: Su estabilidad. En suma, la estabilidad de los derechos es una de las principales garantías del orden jurídico, a tal punto que puede incluso sentarse un principio general en tal sentido, que sólo podría ser objeto de excepción en casos concretos y ante norma expresa... Pero conviene no olvidar que su base es constitucional y proviene de la seguridad jurídica a favor de los derechos de los individuos frente al poder público”¹⁷. En la misma línea doctrinaria el maestro refiere a las posturas de Marienhoff y Linares.

La Ley de Bases modifica el sistema de los arts. 17 y 18 y unifica el sistema en la protección del acto favorable que se encuentre notificado, sin requerir que se encuentre firme y consentido como lo hacía hasta ahora en función de la modificación otrora introducida por el Decreto Ley 21.686/77. Ya con anterioridad la doctrina insistía en que debían superarse viejas exigencias de fallos y autores que

13 Conf. DROMI, José Roberto “Presunción de legitimidad”, en AAVV *Acto y procedimiento administrativo*, p. 80, Buenos Aires, 1975.

14 La circunstancia que determina la validez de un acto administrativo consiste en la correspondencia de éste con el derecho objetivo vigente al momento de su dictado, esta es la esencia del principio de legalidad de la actividad administrativa, como lo destaca la Procuración del Tesoro de la Nación (Dictámenes: 126:27; 203:47).

15 Ampliar en GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, 9ª ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, T. III, capítulos V y VI, 2007.

16 CSJN, Fallos, 293: 133.

17 GORDILLO, T III cit., cap. VI.

no han sido sino fuente de confusiones y que deben ser resumidas en un único requisito de que el acto esté notificado¹⁸.

Sin embargo, la falta de previsión de la acción de lesividad en la ley de bases impide consumir el sistema de tutela administrativa efectiva que propone el nuevo texto legal y de esta manera completar sistemáticamente la regulación de la cuestión de un modo coherente e integrado, sin dejar tantos aspectos librados a la interpretación judicial en cada caso concreto, lo que destiñe el valor seguridad jurídica.

Aun así, son saludables especialmente dos aspectos que se relacionan con el ejercicio de la acción de lesividad y que contribuyen de algún modo a dotar de más seguridad jurídica del instituto. Lo que subyace en la norma es una mayor restricción a la potestad anulatoria de la Administración con mayores garantías en favor de los particulares. En especial en lo que hace al tema a abordar, me centraré en dos nuevas reglas jurídicas con impacto en la figura en comentario: *i*) el reconocimiento de la competencia judicial para suspender los actos administrativos irregulares estables que generan derechos y *ii*) la incorporación del instituto de la prescripción de la acción judicial.

3. ADMINISTRACIÓN Y ADMINISTRADO FRENTE AL ACTO NULO

En sede administrativa, el particular cuenta con un fugaz plazo de treinta (30) días para *recurrir administrativamente* el acto, de lo contrario adquirirá firmeza¹⁹. Esta firmeza implica en los hechos cosa juzgada administrativa y judicial ya que el particular no podrá luego impugnar judicialmente el acto administrativo.

En sede judicial, el administrado deberá animarse a una verdadera carrera de postas ya que en el brevísimo plazo de treinta (30) días antes mencionado debe *agotar la vía administrativa* para luego, en el austero plazo de ciento ochenta (180) días iniciar la *acción judicial de impugnación de acto administrativo*. En los hechos, la prescripción de su acción se produce a los treinta (30) días de notificado del acto administrativo.

La Administración, por su parte, frente al acto nulo debe *revocarlo por ilegitimidad*²⁰ en su propia sede siempre que respete las limitaciones que surgen del art. 17 de la hoy Ley de Procedimientos Administrativos en cuanto prevé que el acto administrativo afectado de nulidad absoluta se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad en sede administrativa siempre

18 GORDILLO, T III cit., cap. VI-12.

19 Luego, tampoco podrá impugnar judicialmente el acto en los términos del art. 23 inc. a) de la Ley.

20 Un gran sector de la doctrina prefiere emplear el vocablo “anulación” para el supuesto en que el Estado deja sin efecto un acto por razones de *ilegitimidad*, reservando el término “revocación” para los casos en que lo hace por razones de *oportunidad, mérito y conveniencia*. Ampliar en GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, 9ª ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, T. III, capítulo VI, 2007.

que no estuviera firme y consentido y hubiera generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, o incluso en estos casos si hubo dolo del administrado.

Hasta hoy gran parte de la doctrina y jurisprudencia habían entendido que la administración puede solicitar *sine die* la anulación judicial de su propio acto al amparo del anterior art. 1047 del Código Civil, actual art. 387 del Código Civil y Comercial Unificado.

En cuanto al plazo de prescripción aplicable a la acción de nulidad cuando la entabla el Estado (acción de lesividad), hasta el dictado de la Ley de Bases gran parte de la doctrina y jurisprudencia habían entendido que la administración podía solicitar *sine die* la anulación judicial de su propio acto al amparo del anterior art. 1047 del Código Civil, actual art. 387 del Código Civil y Comercial Unificado.

De modo que teníamos un sistema legal en el que por “razones de seguridad jurídica”, el acto debe ser recurrido por el *administrado* en un plazo fugaz independientemente de la entidad de vicios que lo afecte; mientras que, por razones de orden e interés público *el Estado debe* pedir judicialmente la anulación del acto en cualquier momento porque el acto afectado de nulidad absoluta es imprescriptible²¹.

La *obligación* de interponer la acción de lesividad ha sido resaltada por la Procuración del Tesoro de la Nación, que ha señalado que frente al acto administrativo irregular firme y consentido que generó derechos subjetivos en cumplimiento, la Administración no puede dejar subsistente tal irregularidad, y debe pedir su anulación judicialmente²². La doctrina también afirma que la promoción de la acción es “un deber de cumplimiento inexcusable que incumbe a la autoridad administrativa” ya que “no es lógico ni axiológicamente concebible que la Administración pueda válidamente decidir, expresa o tácitamente (en este caso por simple inercia) la no impugnación judicial de un acto administrativo ‘irregular’, dejando subsistente, de ese modo, los ilícitos efectos producidos por dicho acto”²³.

Por otro lado, fuera de los casos en que *debe* ejercer la potestad revocatoria en su sede, la administración incoará judicialmente la acción de lesividad. ¿Cuáles son el resto de los casos? Pues bien, según el sistema de la ley quedan sometidos al juez tanto la lesividad de los actos nulos (salvo dolo) como de los anulables que generen derechos subjetivos que se estén cumpliendo o de objeto cumplido.

De acuerdo con el criterio de la Procuración del Tesoro de la Nación, la Administración.

21 CSJN, “Los Lagos”, 1941, Fallos 190:142.

22 PTN, Dictámenes: 183:275; 200:133; 205:128; 92:170; 170:155; 207:517; 182:170; 206:141.

23 COMADIRA, Julio Rodolfo, *La anulación de oficio del acto administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 1981, pp. 153 a 155.

Como conclusión del sistema legal anterior, frente al acto absolutamente nulo el administrado se enfrentaba a plazos brevísimos con consecuencias fatales, mientras que la Administración podía solicitar la anulación judicial, en muchos casos *de por vida*, plazo que el derecho argentino reserva para situaciones de graves violaciones de derechos, como las de lesa humanidad o las cuestiones de familia.

4. INTERDICCIÓN DE SUSPENSIÓN ADMINISTRATIVA DEL ACTO QUE CONFIERE DERECHOS

Esta introducción en la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA) es una verdadera innovación, que no existía en la norma anterior y generaba distintas interpretaciones jurisprudenciales, hoy superadas por un esquema compatible con los principios que informan el estado de derecho.

El art. 17 en su nueva redacción dispone que no podrán suspenderse los efectos de los actos administrativos afectados de nulidad absoluta en los mismos supuestos en los que no se admita la revocación administrativa. Asimismo, prevé que el acto regular no puede ser suspendido una vez notificado.

Ya hemos explicado que la administración deberá revocar en sede administrativa el acto notificado del que surjan derechos subjetivos en cumplimiento o con objeto cumplido únicamente si hubo dolo. Además, deberá revocar en cualquier caso el acto administrativo favorable nulo o anulable con efectos futuros.

Fuera de estos casos, la administración no tendrá más remedio que acudir al juez, tanto para derribarlos del mundo jurídico cuanto para suspender sus efectos, es decir, la ejecución de un acto favorable.

Esta cláusula viene a hacer un indudable aporte a la seguridad jurídica y al principio constitucional de división de poderes, así como la garantía de juez natural ya que, hasta hoy, era moneda corriente que previo a iniciar la acción de lesividad la administración suspendiera los efectos del acto administrativo “sospechado de nulidad” y así “congelara” los derechos otorgados mediante aquél. De este modo se evitaba que el acto administrativo adquiriera la firmeza que en el viejo sistema constituía una verdadera valla para la potestad revocatoria.

Esta práctica lograba que se produjera la consecuencia que la norma precisamente quería evitar: que los derechos emergentes quedaran a merced de una decisión administrativa ulterior; lo que “es eminentemente peligroso en un país como el nuestro en que cada administración demoniza a la anterior, y utiliza una inexistente potestad revocatoria para castigar al antes beneficiado y hacer público escarnio con ello, sin acudir a la justicia. La administración debe pedir la anulación en sede judicial, si considera que el acto es inválido, y nada le impide pedir judicialmente, como medida cautelar, la suspensión del acto. No se trata de que la administración quede inerte frente a eventuales actos nulos de sus predecesores,

sino que se presente como corresponde ante la justicia para pedir la cesación o suspensión de sus efectos”²⁴.

A pesar de las críticas a esta práctica administrativa, gran parte de la doctrina y jurisprudencia admitieron hasta hoy la potestad de la Administración de suspender los efectos del acto no firme. Las posturas básicamente se dividían en tres grandes grupos, quienes entendían que el art. 17 de la LPA vedaba a la Administración suspender los efectos aún pendientes de los actos administrativos sin que medie declaración judicial²⁵, quienes aceptaban la suspensión administrativa pero sólo transitoriamente y quienes sostenían que la “potestad de restablecimiento de la legalidad” era “inherente” a la Administración y encontraba cauce en las atribuciones que emergían del art. 12 de la LPA.

Esta última postura fue criticada por otro sector de la doctrina para el cual la prohibición de suspender el *acto estable favorable* –el que confiere derechos a los particulares en el anterior sistema– debe ser distinguida de la obligación de suspender el *acto de gravamen* –el que impone deberes o sanciones, p. ej., una multa– cuando se invocare fundadamente una nulidad absoluta. Este último es el supuesto previsto por el art. 12 de la LPA, también con nueva redacción, vale añadir.

En este sentido, cabe recordar que “[n]o hay solamente una categoría ‘suspensión del acto administrativo’ sino dos supuestos bien diferenciados: a) Suspensión del acto que confiere derechos, que está prohibida por el art. 17 y b) suspensión del acto que impone cargas o deberes al individuo, que constituye entonces un deber de la administración cuando existe nulidad absoluta. En virtud de lo expuesto, los efectos favorables o prestaciones originadas por el acto que hayan tenido comienzo de ejecución, no pueden ser interrumpidos por la administración, sea por revocación, modificación, sustitución o suspensión del acto”²⁶.

Desde esta perspectiva, fuera de los casos previstos en el art. 12 no es posible admitir facultades inherentes de la administración para privar de efectos un acto administrativo pues este acto sería un nuevo *acto de gravamen* que requiere sea dictado en ejercicio de potestades expresas. Ciertamente, el acto de gravamen no puede ser emitido en ejercicio de potestades inherentes.

La Corte Suprema ha tenido una jurisprudencia oscilante en cuanto a la admisión de las facultades de la administración de suspender los efectos del acto²⁷, e incluso en varios precedentes ha aceptado únicamente la suspensión transitoria de los efectos de aquél, vaivenes que también se observan del estudio de los precedentes de la Procuración del Tesoro de la Nación.

24 GORDILLO, Agustín, T III cit., cap. VI.

25 GORDILLO, Agustín, T III cit., cap. VI-14.

26 GORDILLO, Agustín, *ibid.*

27 Son interesantes los hechos del caso que precedieron el pronunciamiento de la Corte en autos “Miragaya”, Fallos 326:3316.

En efecto, antes del año 2006, la PTN había considerado factible esta posibilidad²⁸. En el año 2006 modificó su criterio²⁹ y rechazó hasta 2018 la posibilidad de que la administración suspendiera los efectos del acto³⁰. En ese año y hasta el año 2021 volvió a admitirlo mediante dictamen IF-2021-18545425-APN-PTN³¹ del 3/3/2021³².

Pues bien, la nueva ley prevé en su art. 17, segundo párrafo, en forma expresa, que “[n]o podrán suspenderse en sede administrativa los efectos de los actos administrativos que se consideren afectados de nulidad absoluta cuando no se admita su revocación en dicha sede” de modo que finalmente se podrá quicio a una vieja costumbre de la administración de suspender sin intervención de un juez el goce de derechos de los particulares³³.

Por fin, la ley de bases revitaliza el rol de juez en este aspecto y dispone expresamente la imposibilidad de la administración de suspender sin intervención judicial los actos que ella misma reputa lesivos.

En síntesis y congruentemente con la génesis constitucional del sistema de división de poderes, hoy corresponde a un magistrado o magistrada decidir la suspensión de efectos del acto administrativo favorable mediante una medida cautelar accesoria a un proceso judicial (de lesividad) que debe promover la administración³⁴.

5. PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN

Antes de ahora, ante la falta de norma de derecho público que regulara el instituto, los plazos de prescripción del Código Civil y Comercial –sea que se lo considere derecho privado o derecho común– resultaban aplicables a las relaciones de derecho administrativo federal, con las discriminaciones impuestas por la naturaleza de la materia. Volveré sobre este punto, hoy saldado por la Ley de Bases.

El nuevo texto del Código Civil y Comercial incorporó expresamente al original de Vélez³⁵ la imposibilidad de sanear el acto por prescripción, lo que ya

28 Dictámenes 156:273; 164:15; 164:17; 168:523; 218:217:246:125; entre otros.

29 Dictámenes 259:011.

30 Dictámenes 307:167.

31 Expediente 28870/2017 “Fernández Cristina Elisabeth c/ Ministerio de Desarrollo Social y otros s/ nulidad del acto administrativo”.

32 Ver un meduloso análisis de las posturas del órgano asesor en COMADIRA, Fernando G., “Dictamen PTN 307:167. El retorno hacia una sana doctrina en materia de suspensión de oficio de actos administrativos irregulares estables y presupuestos de admisibilidad de la pretensión de lesividad”, *RAP*, Año 41, Nro. 486 (marzo 2019) disponible en https://cijur.mpba.gov.ar/files/bulletins/Comadira_-_Dictamen_PTN_307-167_Vf.pdf.

33 CSJN, Miragaya Fallos: 326:3316.

34 Artículo Ley 26.584 a la que expresamente remite la LPA.

35 El art. 1047 del antiguo CC señalaba que: “La nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el juez, aun sin petición de parte, cuando aparece manifiesta en el acto. Puede alegarse por

prestigiosa doctrina nacional³⁶ había propiciado aun cuando ningún texto expreso había declarado imprescriptible a la acción de nulidad. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunció en reiteradas oportunidades, de igual modo que la nulidad absoluta y la absoluta y manifiesta son imprescriptibles para la Procuración del Tesoro³⁷.

Prestigiosa doctrina como el maestro Fiorini sostenía que cuando un acto administrativo vulneraba intereses públicos, el mismo no podía legalizar adquisiciones como si fueran derechos particulares por medio de la prescripción, ello con fundamento en el orden público y la protección de bienes indisponibles³⁸. En esta línea Gordillo también ha opinado que frente al acto gravemente nulo “la acción y el recurso administrativo debieran considerarse imprescriptibles”³⁹. Además sostenía que la imprescriptibilidad debía ser para ambas partes: administración y administrado.

Ahora bien, pareciera inadecuado a un Estado Convencional de Derecho que un acto administrativo sea inimpugnable administrativa ni judicialmente luego de transcurridos treinta (30) días para el administrado; mientras que la impugnación judicial del mismo acto (lesividad) resulte para la administración imprescriptible.

A partir de esta conclusión, admitir que el acto administrativo resulta judicialmente impugnado por el Estado *ad eternum* atentaba contra razones de igualdad, justicia y de seguridad jurídica, contrario al principio general de conservación de los actos y a la razonable equivalencia entre administración y administrado, afectando el contenido de su derecho de propiedad pues será titular de un derecho debilitado, que en cualquier momento puede ponerse en tela de juicio en pleito.

Previo al dictado de la ley de bases, la prescripción en el derecho administrativo se ha integrado por las previsiones del Código Civil de Vélez –primero– y del Código Civil y Comercial (CCyC) después. Con relación a la aplicación directa del plazo de imprescriptibilidad del art. 387 CCyC⁴⁰ a las cuestiones de

todos los que tengan interés en hacerlo, excepto el que ha ejecutado el acto, sabiendo o debiendo saber el vicio que lo invalidaba. Puede también pedirse su declaración por el ministerio público, en el interés de la moral o de la ley. La nulidad absoluta no es susceptible de confirmación”.

36 Entre ellos, GORDILLO y HUTCHINSON, quienes fueron durante tantos años parte de maravillosos encuentros de profesores italoargentinos de derecho administrativo en el marco de las jornadas organizadas por la AIAPDA.

37 PTN, Dictamen N°73/1993.

38 FIORINI, Bartolomé A., “Derecho Administrativo”, 2ª ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1976, p. 589.

39 GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, 10ª ed., Buenos Aires, F.D.A., T. IV, cap. VIII-9, 2010; y en *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Buenos Aires, F.D.A., 2016.

40 Art. 387 CCC: “Nulidad absoluta. Consecuencias. La nulidad absoluta puede declararse por el juez, aun sin mediar petición de parte, si es manifiesta en el momento de dictar sentencia. Puede alegarse por el Ministerio Público y por cualquier interesado, excepto por la parte que

Derecho Administrativo, ya antes de la modificación efectuada por la Ley de Bases hemos señalado que existía una incompatibilidad de fuentes que impedían aplicar dicha estipulación a las nulidades administrativas⁴¹.

Al respecto, quisiera agregar que con un texto ligeramente diferente al de su antecesora⁴², la cláusula civil dispone que la nulidad absoluta puede alegarse por todos los interesados, “excepto por la parte que invoque la propia torpeza⁴³ para lograr un provecho”. Ese sería justamente el supuesto que tornaba inaplicable el sistema civil en forma directa, sin discriminaciones ni adaptaciones que se adecuen a la naturaleza administrativa del plazo. En definitiva, la analogía con que debe aplicarse el derecho civil al régimen de nulidades del acto administrativo resultaba un obstáculo a fin de considerar imprescriptible la acción de lesividad del acto firme que ha generado derechos subjetivos⁴⁴.

Aun así, la jurisprudencia y doctrina se movieron hasta aquí sobre las hipótesis de imprescriptibilidad (art. 387), plazo genérico y residual de 5 años (art. 2560) y plazo de dos (2) años (art. 2562).

Tras este sinuoso camino, por fin la Ley 27.742 establece un plazo de prescripción de naturaleza administrativa (federal) al que deberá atenerse la administración como un límite infranqueable a la potestad pública de desbaratar derechos acordados en beneficio del interés público superior.

Recobra así vigencia y vitalidad aquella regla de la Corte que en 1936 afirmó que “el orden público se interesa en que los derechos adquiridos bajo el amparo de resoluciones definitivas queden inmovibles” ya que “de otro modo no habrá régimen administrativo ni judicial posible”⁴⁵.

De esta forma hoy la administración cuenta con un plazo de diez (10) años o dos (2) años, a los fines de incoar la acción contencioso administrativa de lesividad, según se trate de un acto irregular o regular. Ese plazo deberá contarse desde el dictado del acto viciado. También desde producido el silencio en el caso del acto administrativo “presunto”, emanado del silencio positivo y no desde la emisión del certificado, autorización o registración que derive de dicho silencio.

invoque la propia torpeza para lograr un provecho. *No puede sanearse por la confirmación del acto ni por la prescripción*” (mi énfasis).

41 MORTIER, Natalia, “La acción de lesividad en el nuevo orden jurídico”, en la revista “*Nuove Autonomie. Rivista quadrimestrale di Diritto Pubblico*”, Anno XXV, Nro. 2/2017, Nápoles, Editoriale Scientifica, 2017, ISSN 1122-228x.

42 “Puede alegarse por todos los que tengan interés en hacerlo, excepto el que ha ejecutado el acto, sabiendo o debiendo saber el vicio que lo invalidaba”.

43 *Nemo auditur propiam turpitudinem allegans.*

44 En autos “Miragaya”, Fallos: 326:3316, la Corte aplicó la regla de los derechos subjetivos futuros para admitir la revocación en sede administrativa.

45 CSJN, “Carman de Cantón”, cit.

Dentro de este plazo de prescripción la administración deberá tanto (i) revocarlo en su sede si puede, o (ii) iniciar la acción judicial de lesividad si no puede lo anterior⁴⁶.

6. LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LAS GARANTÍAS DEL ADMINISTRADO

Como vimos, la Ley 27.742 contiene un modesto avance en materia de limitaciones a las potestades de la Administración de privar de consecuencias jurídicas a sus actos administrativos favorables estables y por ende un pequeñísimo triunfo en la tensión de prerrogativas públicas versus derechos de los particulares.

Cabe preguntarse, sin embargo, si el sistema que sigue subyaciendo en la ley resulta compatible con la idea concreta del bienestar general y si es acertada la construcción y justificación de algunos institutos del derecho administrativo desde la única mirada del interés público y la preservación de las potestades públicas como fin en sí mismo, olvidando que es la realización en concreto de la felicidad del hombre mirada en su triple dimensión de intereses –individuales, colectivos y sociales– la que otorgará contenido real a la noción del bienestar general. Pero claro, quizás todo inicia y todo termina en saber formular al estudio del derecho administrativo desde la perspectiva de un ordenamiento jurídico que en su centralidad adopta a la dignidad del hombre y su libertad en un marco de igualdad social. La aproximación, en tal mirada, se acompaña generalmente con la clásica deferencia hacia las potestades administrativas a las que se subordinan los derechos del administrado en pos de satisfacer el interés público en juego. Todo ello sobre la base de alegaciones frecuentes a razones de alta política estatal o fin público esencial⁴⁷.

Pues bien, tanto a través de definición de la competencia judicial exclusiva para la suspensión administrativa del acto favorable afectado por nulidad, como de la prohibición de accionar *in eternum en* “pos de la legalidad” la Ley de Bases asoma como un límite al avance del Estado sobre el dominio el particular.

Estas reglas se inscriben en un nuevo sistema en el que rigen los hoy nominados principios de juridicidad, razonabilidad, proporcionalidad, la buena fe, la confianza legítima, la transparencia, la tutela administrativa efectiva, la simplificación administrativa y la buena administración (nuevo art. 1° *bis*); la buena fe y lealtad en el trámite de los procedimientos (art. 1° inc. c).

46 El art. 22 prevé que el plazo de prescripción para solicitar la declaración judicial de nulidad de un acto administrativo de alcance particular será de diez (10) años en caso de nulidad absoluta y de dos (2) años en caso de nulidad relativa, desde notificado el acto.

47 GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Á., “Derechos y prerrogativas públicas: aspectos de un nuevo orden”, LA LEY 03/10/2012, 03/10/2012, 8 - LA LEY 2012-E, 592; Cita Online: AR/DOC/4998/2012.

Es menester hacer hincapié en las reforzadas previsiones contiene la Ley de Bases en cuanto a la formación de la voluntad administrativa cuando se trata de afectar o producir un gravamen en los derechos de los particulares.

Así, el art. 7° en su nueva letra prevé como requisitos para el dictado de todo acto administrativo que: ...“*d*) Antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan las normas especiales, se incluyen en estos últimos (*i*) el respeto a la tutela administrativa efectiva de quienes pueden verse afectados por el acto de alcance particular en sus derechos o intereses jurídicamente tutelados”.

Muy superior al anterior texto que rezaba que “antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considérase también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos”.

Ya antes de acá, en el art. 1° *bis* ya referido, había consagrado expresamente el contenido sustancial y adjetivo de los procedimientos regidos por la ley, que se ajustarán además, a los siguientes principios y requisitos: “*a*) Tutela administrativa efectiva: los administrados tienen derecho a una tutela administrativa efectiva, que comprende la posibilidad de: (*i*) Derecho a ser oído: de exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieren a sus derechos o a sus intereses jurídicamente tutelados, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente...”⁴⁸.

Es importante destacar que la garantía de la tutela administrativa efectiva contenida en el art. 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos (Tratado IDH) llegó treinta años tarde a la Ley de Procedimientos Administrativos. Ya antes de ahora, la Corte Suprema en el precedente “Astorga Bratch”⁴⁹ ya había destacado las condiciones de vigencia de dicha garantía en el Sistema Americano de Derechos Humanos, a partir del estándar interpretativo contenido principalmente en dos decisiones de la Corte IDH –“Tribunal Constitucional vs. Perú” y “Baena Ricardo y otros vs. Panamá”⁵⁰. La regla de la tutela administrativa

48 El anterior derecho a ser oído formulaba la posibilidad de: “De exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieren a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente. Cuando una norma expresa permita que la representación en sede administrativa se ejerza por quienes no sean profesionales del Derecho, el patrocinio letrado será obligatorio en los casos en que se planteen o debatan cuestiones jurídicas”.

49 CSJN, 2004, Fallos 327:4185; ver también “Flores” (Fallos 346:12).

50 “Baena vs Panamá”, del 2 de febrero de 2001; en la misma línea “Ivcher Bronstein vs. Perú”, del 6 de febrero del mismo año; “López Leone vs. Honduras” del 5 de octubre de 2015

efectiva fue reiterada por la Corte, entre otros casos, en 2012 mediante directa aplicación del art. 8° del Pacto (CADH) en el caso “Losicer”⁵¹.

Bajo estas pautas y principios, y frente a la ausencia del instituto de la lesividad en la regulación de la ley de bases, cabe preguntarse si continuará siendo irrelevante para la Corte Suprema en su actual y próxima integración frente a la exigibilidad de la previa declaración de lesividad administrativa, o bien si esta declaración puede ser efectuada *directamente en la demanda*⁵².

En este último caso, será menester indagar si no se frustra el derecho a ser oído en sede administrativa previo a ser demandado judicialmente por el Estado con el objeto de nulificar su propio acto que ha conferido al particular *derechos aparentes*.

Es decir, si el acto administrativo de declaración de lesividad es optativo, optativa también será la previa intervención del interesado y el atropello de la tutela administrativa efectiva antes de la emisión del acto que lesione sus intereses jurídicos.

De acuerdo con esta interpretación, la obligatoriedad de la interposición de la demanda se correlaciona, pues, con el deber de emitir el acto anulatorio “no ejecutorio” o “declarativo de lesividad”, pues este viene a constituir el presupuesto lógico de dicha demanda⁵³.

Cabe recordar que se ha afirmado –con relación al Código Procesal Administrativo de Corrientes– que en el caso de que el proceso de lesividad no prevea este requisito en forma expresa, por tratarse de un presupuesto esencial y especialísimo que atañe a la naturaleza de la institución, su omisión por el legislador se debió, presumiblemente, a que lo consideró redundante⁵⁴.

Entiendo que este es el camino que mejor compatibiliza el ejercicio del instituto con la Constitución Nacional y el resto de los principios que la ley de bases también intenta afianzar.

7. COROLARIO

No quisiera cerrar estas reflexiones sin antes volver sobre la oportunidad perdida en materia de seguridad jurídica y reducción de la litigiosidad. Ello

y “Flor Freire vs Ecuador” del 31 de agosto de 2016; entre muchos otros. Criterio que, como se ha visto, fue recogido por la Corte Suprema de Justicia a partir del fallo “Astorga Bracht” (Fallos 327:4185) y “Flores” (Fallos 346:12).

51 CSJN, 2012, Fallos 335:1126.

52 CSJN, 17/12/2013, “AFIP-DGI s solicita revocación de acto administrativo acción de lesividad contencioso administrativo” (Fallos 336:2634).

53 COMADIRA, Julio Rodolfo, Procedimientos Administrativos- Ley Nacional de Procedimientos anotada y comentada, Buenos Aires, La Ley, Tomo I, 2002, p. 344.

54 GORDILLO y DROMI, “Comentarios al Código Procesal Administrativo de Corrientes”, en Revista Argentina de Derecho Administrativo, N°5, p. 28.

sentado, puede concluirse que la modificación legislativa robustece la garantía de los administrados y logra morigerar la intensidad de la potestad anulatoria de la administración a partir de los elementos analizados. Ello aun cuando, por otro lado, la recepción de la regla jurisprudencial de “Almagro” amplía la dimensión de la potestad revocatoria en sede administrativa y completa el sistema de una ley que merece ser revisado en aras de una efectiva seguridad jurídica.

También se observan importantes reparos constitucionales para admitir que la administración determine con efectos ejecutorios la existencia del dolo del particular.

Incluso de admitirse que sea la administración (y no la magistratura judicial) quien evalúe el dolo, es indudable que tal aspecto habrá de definirse en un procedimiento específico, con previa intervención del administrado con patrocinio jurídico obligatorio e inexcusable, plena prueba y razonable apreciación de la misma en la motivación del acto (tutela administrativa efectiva) y adecuados y eficaces mecanismos de control judicial suficiente.

En el caso de que la administración concluya en que no existe dolo, pareciera que dicho procedimiento debería culminar con la declaración de lesividad en sede administrativa del acto, que a su vez ordene interponer la demanda judicial.

Estas ideas, producto de una aproximación prematura al nuevo sistema, intentan aportar a la nueva concepción de los institutos del derecho público en un estado convencional de derecho, siempre recordando que “el principio general es el de la estabilidad de los actos administrativos y no el de ‘restablecer sin dilaciones el imperio de la juridicidad’”⁵⁵.

Este escenario, hoy reforzado por la jerarquización de la tutela administrativa efectiva en nuestro ordenamiento público, sumado a los principios de buena fe, confianza legítima y buena administración nos obligan sin dudas a replantear la necesidad de una regulación procesal de la acción de lesividad.

NATALIA MORTIER

Es Profesora Regular Adjunta de la Cátedra del Dr. García Pullés en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Secretaria de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Blanco

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

MARCELO DANIEL DUFFY

LORENZETTI - ALONSO REGUEIRA - AMESTOY - COVIELLO
FREEDMAN - VILLENA - KODELIA - NIELSEN ENEMARK - SCHAFRIK
SEIJAS - SPOTA - BOTO ÁLVAREZ - CASARINI - DURAND - FACIO
GERDING - PERRINO - SALTZER CHAVEZ - ABERASTURY - CILURZO
DUBINSKI - LISTE - MORTIER - OTERO BARBA - PÉREZ
SILVA TAMAYO - THOMAS - TOIA - VEGA - ZICAVO



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
ASOCIACIÓN DE JURISTAS Y LEGALES FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

1ª Edición: Enero de 2025

Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino - Tomo Blanco / Enrique Alonso Regueira ... [et.al.] 1a. edición - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2025.

578 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-2-3

1. Bases de Datos. I. Alonso Regueira, Enrique.
CDD 342

Edición:

© Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina

COMISIÓN ACADÉMICA EDITORIAL

Luisella Abelleyro	Edgardo Tobías Acuña
Santiago Paredes Adra	Federico Martín Amoedo
Andrés Ascárate	Tomás Brandan
Ignacio Bence Pieres	Paula Brunetti
Mario Cámpora	Luis Casarini
María Ceruli	Dominique Ekstrom
Rosario Elbey	Hernán Gerding
Federico Giacoia	Lorena González Rodríguez
Nazareth Azul Imperiale	Ángeles Lausi
Facundo Maciel Bo	Milagros Marra
Lucia Martín	Lucía Flavia Ojeda
Gimena Olmos Sonntag	Lautaro Pittier
Matías Posdeley	Marina Prada
Gerardo Ruggieri	Juan Ignacio Stampalija
Juan Ignacio Sueldo	Maximiliano Werner

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Amarillo

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

JORGE EDUARDO MORÁN



ROSENKRANTZ - ALONSO REGUEIRA - CANDA - CAPPONI - CICERO
DAMSKY - FIGUEREDO - GUSMAN - GUTIÉRREZ COLANTUONO - HUBEÑAK
LARA CORREA - RAMOS - SCHEIBLER - ABERASTURY - AMOEDO
PITTIER - CONDE - ENRICI - GARCÍA MORITÁN - GARCÍA PULLÉS
ISABELLA - MARRA - MARRA GIMÉNEZ - SAMMARTINO - SANTANGELO
ALVAREZ TAGLIABUE - CARRILLO - MONOD NÚÑEZ - COMADIRA
FOLCO - KODELIA - THEA - MARCHETTI - MARTÍNEZ - OLMOS SONNTAG



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
Asociación de Juristas y Académicos de la
República Argentina



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Celeste

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

LEANDRO VERGARA

MAQUEDA - ALONSO REGUEIRA - CIMINELLI - DIANA - FERNÁNDEZ
GELLI - LÓPEZ - MONTI - REJTMAN FARAH - RODRÍGUEZ - SAGGESE
TREACY - WÜST - BUTELER - CASARINI - LÓPEZ CASTIÑEIRA
CERTOMA - GALLEGOS FEDRIANI - HEILAND - MACIEL BO - RUBIO
STUPENENGO - VINCENTI - YLARRI - BARRA - BRANDAN - CORMICK
ERBIN - LOSA - SACRISTÁN - SALVATELLI - STORTONI



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
Asociación de Jóvenes y Jóvenes Externos de la
Facultad de Derecho



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL