

## RECURSOS DIRECTOS: ¿CONTROL JUDICIAL SUFICIENTE?

JUAN MARTÍN VOCOS CONESA  
 Docente de Derecho Administrativo,  
 Universidad de Buenos Aires.

SUMARIO: I. Introducción. II. Planteo del problema. Hipótesis. III. Desarrollo conceptual. IV. Algunas consideraciones en particular. V. Análisis de algunos aspectos conflictivos: las condiciones de ejercicio y la habilitación de instancia. V.1. La habilitación de la instancia. V.2. El agotamiento de la vía administrativa. V.3. El cumplimiento de plazos para accionar. V.4. El *solve et repete*. VI. Conclusiones y propuestas\*.

### I. INTRODUCCIÓN

A quienes nos ocupamos, estudiamos y/o trabajamos en el ámbito de aplicación del Derecho Administrativo se nos presenta, con cierta frecuencia, la inquietud acerca de cómo controlar más eficazmente la actividad, tanto material como jurídica, de la Administración Pública.

A esos efectos, el sistema jurídico argentino ha empleado básicamente dos caminos paralelos: el control administrativo y el control judicial. El primero, desarrollado a través del principio de la jerarquía<sup>1</sup> y, concomitantemente, por conducto de la actuación de los organismos creados especialmente al efecto (Auditoría General de la Nación, Sindicatura General de la Nación, etc.). El segundo, a través de la acción contencioso administrativa, en sus diversas formas e instancias<sup>2</sup>.

En cuanto aquí importa, me voy a detener en el particular supuesto del control judicial de la Administración Pública por conducto de las acciones judiciales denominadas “recursos directos”, y a efectos de analizar si éstas especiales vías

\* El presente trabajo es un extracto de la tesina titulada: “Los ‘recursos judiciales directos’ y su problemática constitucional”. La misma fue defendida en fecha 13 de agosto de 2015, como requisito para acceder al título de Abogado Especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública en la Facultad de Derecho de la UBA, habiendo obtenido la calificación de diez (10) sobresaliente.

1 Sugiero ampliar en ATCHABAIÁN, ADOLFO, “Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública”, La Ley, Buenos Aires, 2008. Ver también el clásico de GORDILLO, AGUSTÍN A., Problemas del control de la administración pública en América Latina, Civitas, Madrid, 1981.

2 Insoslayable resulta la consulta a la obra de MAIRAL, HÉCTOR A., Control Judicial de la Administración Pública, T. II, Depalma, Buenos Aires, 1984.

de acceso a la jurisdicción resultan idóneas en cuanto al tema que preside esta obra. Máxime, teniendo en cuenta que la reforma constitucional de 1994 ya ha cumplido más de veinte años y todavía no se observa con claridad la incorporación efectiva de algunos de los institutos que allí se establecieron, en particular tras la jerarquización de los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Es sabido que este tópico ha ocupado los anaqueles y las bibliotecas jurídicas y siempre está presente con nuevas perspectivas y aportes tanto desde la doctrina como desde la jurisprudencia.

En este caso, sin pretender instaurar un nuevo orden de cosas sobre el particular, sí intentaré transmitir mi inquietud sobre el tema como un pequeño aporte a la discusión científica, con la convicción de que todo suma y enriquece el debate, luego se verá si finalmente el aporte fue de utilidad. Pues, como dice JOSÉ LARRALDE: “Todas las aves dan huevos, después es el hombre el que elige...”<sup>3</sup>.

## II. PLANTEO DEL PROBLEMA. HIPÓTESIS

Es un hecho asaz conocido que en nuestro país no existe actualmente una regulación legal uniforme de la acción contencioso administrativa. En efecto, no se cuenta con un Código Contencioso Administrativo Nacional, situación por la que el operador jurídico debe acudir a menudo a un conglomerado de normas para resolver las cuestiones que se le presentan.

Esta circunstancia evidencia la falta de uniformidad en las normas procesales, que vulnera derechos fundamentales y quita transparencia al proceso judicial, tanto para los ciudadanos como para los jueces.

En este orden de ideas, me importa recordar que la acción contencioso administrativa ordinaria comienza su trámite ante la Primera Instancia y la intervención de la Cámara de Apelaciones se produce recién cuando alguna decisión adoptada por el magistrado de grado resulta apelada, produciendo la intervención de dos instancias judiciales. En cambio, en los “recursos judiciales directos” el criterio que rige es el de la instancia ordinaria única.

En consecuencia, los denominados “recursos judiciales directos” son acciones judiciales que tramitan y son resueltas directamente por la Cámara de Apelaciones, de allí que el legislador haya utilizado el concepto de proceso directo ante el tribunal de apelaciones.

En el contexto descripto, la práctica de la Justicia Contencioso Administrativa Federal evidencia que las normas legales aplicables a los “recursos judiciales directos” han devenido –en buena medida– obsoletas, en función de los nuevos derechos y garantías reconocidos a los ciudadanos por la Constitución Nacional y los tratados internacionales sobre derechos humanos.

3 LARRALDE, JOSÉ, “Herencia pa’ un hijo gaucho”, fragmento.

Por tales razones, considero que es necesario brindar una solución efectiva a través de una regulación legal integral que garantice los derechos fundamentales señalados, mitigando de este modo situaciones de indefensión e inseguridad jurídica.

De acuerdo a lo expuesto hasta aquí y al desarrollo que someramente efectuaré, mi hipótesis de trabajo puede ser enunciada del siguiente modo: “Los ‘recursos judiciales directos’, en tanto acciones acotadas y desprovistas de la posibilidad de un intenso debate y prueba, no cumplen actual y acabadamente con los principios y garantías constitucionales del debido proceso, acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, resultando insuficientes como medio de control judicial”.

### III. DESARROLLO CONCEPTUAL

La hipótesis formulada se inscribe dentro del universo temático del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo.

Uno de los temas capitales comunes a ambas disciplinas es el de la denominada “jurisdicción administrativa”. Al respecto, considero relevante señalar la prohibición expresa al Poder Ejecutivo Nacional contenido en el artículo 109 de la Constitución Nacional, en tanto le impide al Poder Ejecutivo el ejercicio de funciones jurisdiccionales. Con fundamento en lo allí dispuesto, antaño se ha cuestionado severamente la validez constitucional de la llamada “jurisdicción administrativa”.

Sin embargo, no es ningún secreto que la Corte Suprema de Justicia de la Nación admitió su validez constitucional a partir del *leading case* del año 1960 “Fernández Arias”<sup>4</sup>, y más recientemente reiterado en el fallo dictado en autos “Ángel Estrada”<sup>5</sup>, del año 2005. Así, brindó asidero constitucional a la “jurisdicción administrativa”, aplicable a la resolución de controversias suscitadas entre particulares, siempre y cuando tal decisión fuera posteriormente sometida a un “control judicial suficiente”.

De este modo, el artículo 109 de la Constitución Nacional impide al Presidente de la República el ejercicio de funciones jurisdiccionales, a fin de preservar la vigencia de la garantía del “juez natural”, asegurando de ese modo la defensa de las personas y el patrimonio ante jueces independientes, designados por el proceso que al efecto establece la Constitución<sup>6</sup>.

La aceptación constitucional de la “jurisdicción administrativa”, aun con “control judicial suficiente” —señala la profesora GELLI— encuentra en el citado

4 Cfr. CSJN, 1960, “Fernández Arias, Elena y otros”, Fallos: 247:646.

5 Cfr. CSJN, 2005, “Ángel Estrada y Cía. S.A.”, Fallos: 328:651. El Máximo Tribunal ratificó posteriormente la doctrina sentada en el precedente antes mencionado, al fallar la Causa E. 141. XLVII, caratulada “Edesur S.A.”, el 18/11/2014.

6 Al respecto, cabe mencionar los artículos 108 y siguientes y concordantes de la Constitución Nacional, en particular el artículo 114 de la misma.

artículo 109 otra expresa limitación<sup>7</sup>. En tal sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que la instancia extraordinaria federal<sup>8</sup> no basta para cumplimentar el requisito. Así, el Tribunal Cimero a fin "... de adecuar el principio de la división de poderes a las necesidades vitales de la Argentina contemporánea y a delinear el ámbito razonable del art. 95<sup>9</sup> (...) ha acogido la jurisdicción administrativa..."<sup>10</sup>.

Pese a ello, en rigurosa aplicación de los principios y garantías constitucionales contemplados en los artículos 1, 18 y 109 de la Carta Magna, la Administración Pública no debería ejercer función jurisdiccional alguna, en sentido estricto. Pero, en definitiva, lo esencial consiste en determinar si en el Estado de Derecho actual existe algún campo de la actividad de la Administración Pública que se encuentre excluido de la revisión judicial.

La respuesta, en consonancia con la mayor amplitud de derechos y garantías reconocidos por la reforma constitucional de 1994, indica la necesidad de profundizar el criterio "Fernández Arias" sobre la revisión judicial suficiente de la actividad de la Administración Pública.

#### IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN PARTICULAR

Puede afirmarse que es un principio comúnmente aceptado aquél que sostiene que la naturaleza de los "recursos judiciales directos" es revisora. En efecto, se interpreta que esta jurisdicción tiene por objeto específico el conocimiento y resolución de pretensiones relativas a actos de la administración sujetos al Derecho Administrativo.

Por otra parte, que la jurisdicción contencioso administrativa sea revisora sólo significa que lo es en el sentido de que únicamente requiere la existencia de un acto previo, aunque en algunos casos esa regla comienza a morigerar sus efectos. Pero ello no importa, necesariamente, la imposibilidad o impertinencia de la producción de prueba en caso de no existir conformidad en los hechos.

Otro de los problemas que se presenta con frecuencia es la obligatoriedad de su utilización en caso de pretender cuestionar judicialmente ciertos actos administrativos. Es así que no se trata de recursos optativos que se puedan utilizar si se los prefiere a la demanda contencioso administrativa<sup>11</sup>, salvo cuando así esté expresamente previsto. Tal el caso previsto en la Ley 25.164 –Marco de Regulación del Empleo Público Nacional– en su artículo 39. Sin embargo, esa no era la

7 Cfr. GELLI, MARÍA ANGÉLICA, obra y edición citada, p. 450 y ss.

8 Prevista en los artículo 14 y concordantes de la Ley 48.

9 Actual artículo 109 de la Constitución Nacional.

10 Cfr. CSJN, Fallos: 247:646, op. cit.

11 En igual sentido, LUQUÍ, ROBERTO ENRIQUE, Revisión judicial de la actividad administrativa. Juicio contencioso administrativo, T. II, Astrea, Buenos Aires, 2005, p. 162.

interpretación que la Corte Suprema de Justicia de la Nación había efectuado del artículo 40 de la Ley 22.140<sup>12</sup>.

En efecto, la jurisprudencia del Máximo Tribunal ha decidido que, si existe un recurso específico previsto por la ley para impugnar un acto administrativo, el particular no puede hacerlo por la vía residual de la demanda ordinaria<sup>13</sup>. Esto es así, ya que al consagrarse un sistema específico para el control judicial de ciertas decisiones administrativas queda descartada la elección de otra vía u órgano judicial en busca de la protección de sus derechos<sup>14</sup>.

Existen cuestiones o aspectos controversiales vinculados con los “recursos judiciales directos”. Por ejemplo: lo atinente a la competencia judicial; a los requisitos de admisibilidad formal de la acción; al régimen de la prueba o al alcance de la sentencia y su ejecución.

Y ello con especial relevancia a partir de la vigencia de la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que interpreta que el “recurso judicial directo” no es una vía alternativa y/u opcional a la acción ordinaria y, por lo tanto, en la medida en que haya previsto un recurso, habrá de acudir a él a efectos de impugnar la actividad estatal lesiva de derechos subjetivos, sin siquiera pensar en otra posibilidad.

## **V. ANÁLISIS DE ALGUNOS ASPECTOS CONFLICTIVOS: LAS CONDICIONES DE EJERCICIO Y LA HABILITACIÓN DE INSTANCIA**

### *V.1. La habilitación de la instancia*

En cuanto a este aspecto, de inicio presenta un inconveniente. Es cierto que la existencia de requisitos de admisibilidad de la acción (o “recurso”) contencioso administrativa es un aspecto regulable por ley como todo derecho subjetivo de acuerdo a lo establecido en los artículos 14 y 28 de la Constitución Nacional, con la salvedad del artículo 19 de la Constitución Nacional.

Sin embargo, no me parece aceptable, por caso, que no exista un plazo para la interposición de la acción que sea común a todos los recursos y, a su vez y por qué no, que sea igual al plazo previsto en el artículo 25 de la Ley 19.549. Así, por ejemplo, me vienen a la mente leyes que establecen el irrazonable plazo de cinco días hábiles para interponer el “recurso directo”<sup>15</sup>.

En cambio, respecto del agotamiento de la vía administrativa, la cuestión parece más simple. Ello así pues, mientras el incumplimiento del plazo de caducidad que corresponda aplicar presenta como consecuencia la fatalidad de no

12 Ver, al respecto, CSJN, 1989, “Donaruma, Héctor Andrés”, Fallos: 312:1724.

13 Cfr. CSJN, 1994, “Mocoroa, Alfredo Daniel”, Fallos: 317:387.

14 Cfr. en sentido análogo, C. Nac. Apel. Cont. Adm. Fed., Sala II, 23/06/1995, “Medina de Robledo, Blanca E.”, LL, 1996-C, 444.

15 Cfr. artículo 596 de la Ley 20.094; artículo 2 de la Ley 20.405, texto según Ley 21.946, entre otros ver la Ley Federal de Pesca 24.922, modificada por la Ley 25.470, en su artículo 59.

poder plantear ya la controversia en sede judicial, la falta de agotamiento de la vía administrativa podría –en todo caso– retrotraer la cuestión a la etapa del trámite anterior.

Ello no obstante, existen opiniones jurisprudenciales y doctrinarias que han morigerado mucho los efectos no deseados para el particular de la omisión de agotamiento de la vía. Por caso, cabe citar el pronunciamiento plenario de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en la causa “Córdoba, Salvador y otros c/E.N. –D.G.F.M.”<sup>16</sup>. Allí se estableció como doctrina obligatoria que “[e]l ‘ritualismo inútil’ traduce un principio jurídico que subsiste como tal, no obstante haber sido normativamente suprimido por la reforma que la ley 25.344 (art. 12) introdujo al art. 32, inciso e) de la ley 19.549 respecto al reclamo administrativo previo”.

Me interesa resaltar la opinión del Doctor LÓPEZ OLVERA, quién destacó un pronunciamiento judicial en el cual se dejó sentado que también constituía una excepción al agotamiento de la vía administrativa la circunstancia de haber sido argüida la inconstitucionalidad de la norma aplicable al caso. De esa manera, debe considerarse que la instancia judicial se encuentra habilitada, aun cuando no se haya transitado todo el camino en sede administrativa<sup>17</sup>.

Encuentro del caso recordar la opinión del Profesor Doctor BALBÍN, quien conceptualizó la “habilitación de la instancia” como un trámite propio y excluyente de los procesos contenciosos administrativos a través del cual el juez, al inicio del mismo, verifica si se cumplieron determinadas condiciones para que la demanda sea admisible. En general, los presupuestos que condicionan el acceso a la tutela jurisdiccional son: a) el agotamiento de la vía administrativa, y b) la interposición de la acción judicial dentro de un plazo perentorio (plazo de caducidad). El magistrado comprueba, antes de la tramitación del proceso judicial y como condición previa inexcusable, si la instancia se encuentra habilitada; esto es, que el sujeto demandante acredite los requisitos enunciados.

Asimismo, otro aspecto que se vincula con este tema es el denominado *solve et repete*, esto es la exigencia del pago previo como requisito de admisibilidad formal del recurso judicial directo, cuando se trata de la impugnación de actos administrativos que imponen multas.

## V.2. El agotamiento de la vía administrativa

Es sabido que la Corte Suprema de Justicia de la Nación distinguió entre la vía impugnatoria, que presupone el agotamiento de las instancias administrativas reglamentadas en los artículos 23 y siguientes de la Ley 19.549, tendiente

16 Cfr. C. Nac. Apel. Cont. Adm. Fed. en pleno, 18/05/2011, “Córdoba, Salvador y otros c/E.N. -Dirección General de Fabricaciones Militares”.

17 Cfr. LÓPEZ OLVERA, MIGUEL ALEJANDRO, “Una excepción a la regla del reclamo administrativo previo”, LL, 2003-D, 480.

a la impugnación de un acto administrativo por razones de legitimidad, y la vía reclamatoria, que persigue el reconocimiento de un derecho, aun originado en una relación jurídica preexistente, basada en lo dispuesto por los artículos 30 y siguientes de ese cuerpo legal<sup>18</sup>.

Para proceder a la revisión judicial del acto administrativo es necesario agotar la vía administrativa, tal como se halla previsto en el artículo 23 de la Ley 19.549<sup>19</sup>. Cabe pues preguntarse cómo se agotan las instancias administrativas.

La respuesta es que el acto haya sido dictado por una autoridad u órgano administrativo que tenga esa facultad. Esto se vincula con la exigencia de que el acto cause estado, esto es, con la circunstancia de que se hayan agotado las instancias de recurso en sede administrativa, o bien que no sea susceptible de recurso alguno en dicha sede.

El recurso administrativo necesario para agotar la vía administrativa es el “jerárquico”, regulado en el decreto reglamentario de la Ley 19.549, en sus artículos 89 y siguientes.

Se requiere que el acto cause estado, es decir, que haya sido dictado por una máxima autoridad de la Administración. En caso de que no sea así, debe interponerse el recurso jerárquico para que sea el órgano superior quien intervenga, confirmando, modificando o sustituyendo el acto administrativo.

Además, el acto debe ser definitivo o asimilable a tal. Es definitivo el que decide sobre el fondo del asunto, en forma final o concluyente respecto de un procedimiento determinado. Es asimilable a tal cuando, sin resolver el fondo del asunto, impide totalmente la prosecución de los trámites.

Siempre que el particular considere que el resultado de la tramitación de este recurso le ha sido desfavorable, puede acceder a la vía judicial en procura de la protección de sus derechos afectados, cumpliendo con los demás requisitos legalmente establecidos.

El agotamiento de la instancia administrativa surge, en primer lugar, de lo expresamente previsto en varias disposiciones de la Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos (LNPA) y del Reglamento de Procedimientos Administrativos, aprobado por el Decreto 1759/72 y sus modificatorios.

En términos generales, puede observarse que las normas legales que establecen recursos judiciales directos imponen la obligación de agotamiento de la vía administrativa, cuando se trate de actos administrativos que denieguen pretensiones.

18 Cfr. CSJN, 1989, “Mackentor S.A.”, Fallos: 312:1017.

19 Este artículo en lo que aquí interesa dispone: “Podrá ser impugnado por vía judicial un acto de alcance particular: a) cuando revista calidad de definitivo y se hubieren agotado a su respecto las instancias administrativas”.

En cuyo caso, y no habiendo alguna previsión expresa en sentido diverso, corresponderá la aplicación de lo dispuesto en la LNPA y su reglamentación.

Así, por ejemplo, los artículos 23 y 24 de ese régimen se refieren a la impugnación judicial de los actos administrativos de alcance particular y de alcance general. A lo que cabe agregar que el artículo 90 del reglamento dispone que, tanto los ministros y los secretarios de presidencia como el propio Poder Ejecutivo Nacional, tienen la potestad de “agotar la vía administrativa” al momento de resolver los recursos jerárquicos que sean interpuestos contra los actos administrativos. En el caso de que la autoridad no se expida en el plazo previsto reglamentariamente al efecto<sup>20</sup>, el particular podrá reputar tácitamente denegado su recurso, dándose por agotada la instancia administrativa.

A esta altura, creo oportuno traer a colación la opinión del Doctor GARCÍA PULLÉS<sup>21</sup>, en cuanto sostiene que el agotamiento obligatorio de la vía administrativa implica la concreción de fines tales como la conciliación, el control preventivo de legalidad y de oportunidad por parte de la Administración, la mejora de los fundamentos del acto administrativo y su eventual capacidad disuasiva sobre la decisión de la persona de acudir a la vía impugnatoria, la preparación de la defensa y la corrección de comportamientos materiales para evitar la responsabilidad estatal.

Con tal base y un paralelismo con el instituto de la mediación previsto por la Ley 24.573, expresó que la exigencia de un trámite previo, calificado como instigador del control jerárquico y promotor del autocontrol de legalidad de los actos o conductas o como etapa de conciliación previa a la del trámite del proceso judicial con la Administración, no puede ser ya considerado como un privilegio legal otorgado a esta última, cuando esos mismos efectos deben predicarse para cualquier litigante en la etapa de mediación.

Para concluir, el autor referido afirmó que los motivos expuestos, sumados a la existencia de la acción de amparo como “válvula de escape de eventuales arbitrariedades procedimentales”, que habilita el acceso directo e inmediato a la jurisdicción, le permiten sostener que el agotamiento obligatorio de la vía administrativa no conculca el derecho de la tutela judicial efectiva.

Otro aspecto que me importa remarcar es la situación de duda que suele presentarse respecto del agotamiento de la vía administrativa cuando las normas instituyen un recurso judicial directo, no permitiendo al particular la opción de permanecer en la instancia administrativa hasta el agotamiento de la misma y posterior revisión judicial por la acción ordinaria.

20 Cfr. artículo 91 del Decreto 1759/72.

21 GARCÍA PULLÉS, FERNANDO R., *Tratado de lo Contencioso Administrativo*, T. I, Hammurabi, Buenos Aires, 2004, p. 404.



Este particular aspecto de la cuestión ha generado una copiosa jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuyo punto de partida es comúnmente situado en el año 1965, con el dictado de la sentencia en la causa “López, Guillermo”<sup>22</sup>. En ese caso, el actor demandó ante un juzgado federal de primera instancia al Banco Hipotecario Nacional, persiguiendo la declaración de nulidad del acto administrativo mediante el cual se dispuso su cesantía. Adicionalmente recibió el pago de salarios dejados de percibir.

El demandado planteó la excepción de incompetencia, pues el artículo 24 del Decreto 6666/57 –Régimen de la Función Pública, por entonces vigente– disponía que contra los actos que dispongan la cesantía o la exoneración del agente se podrá recurrir ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal<sup>23</sup>.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación falló, en definitiva, que frente al acto separativo, al ex agente sólo le quedaba la posibilidad de impugnarlo por la vía prevista específicamente en ese ordenamiento, no resultando una alternativa válida la postulación de una acción ordinaria ante el juez de primera instancia.

En otra oportunidad<sup>24</sup>, once años después, la Corte Suprema de Justicia de la Nación varió de criterio y entendió que el mentado artículo 24 del Decreto 6666/57, cuando hacía referencia a que el ex agente “podrá interponer” debía interpretarse como una suerte de autorización para el afectado para dejar la esfera administrativa y pasar a la judicial, reservándose la ley el señalamiento del tribunal competente.

En el año 1987, en la causa “Maffei”<sup>25</sup>, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió un conflicto de competencia y la atribuyó a la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal. En ella se ventilaba también la legitimidad de la sanción de cesantía impuesta al actor por el Servicio de Sanidad Animal. Allí se puso el énfasis en que no resultaba facultativo para el recurrente la elección del Tribunal, en razón de la regla de determinación de la competencia por el domicilio de prestación de servicios del agente.

Un caso de particular interés es el fallado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos “Acosta”, en el año 2000<sup>26</sup>. El actor fue dejado cesante y el ministerio empleador, al notificarlo de tal decisión, hizo mención a la posibilidad de interponer recursos de reconsideración y jerárquico. Posteriormente, al rechazar

22 Cfr. CSJN, 1965, “López, Guillermo Ángel”, Fallos: 262:73.

23 La norma se refería a ese tribunal por la denominación vigente en aquel entonces.

24 Cfr. CSJN, 1976, “Torres, Nicolás”, Fallos: 295:994. Esta doctrina fue ratificada posteriormente (1989) en el caso CSJN, “Donaruma”, Fallos: 312:1724; “Mocoroa” (1994), ambos ya citados.

25 Cfr. CSJN, 1987, “Recurso Judicial (art. 40 de la ley 22.140) Enrique Tomás Maffei”, Fallos: 310:2336.

26 Cfr. CSJN, 2000, “Acosta, José Leonardo”, Fallos: 323:1919.

el recurso jerárquico, le fue indicado que había agotado la vía administrativa. La acción fue iniciada una vez vencido el plazo de treinta días hábiles judiciales establecido para cuestionar la cesantía. No obstante, la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que tal circunstancia no podía formar impedimento a la revisión judicial del auto separativo, pues –en aras de la protección del derecho de defensa– cabía interpretar que los recursos administrativos interpuestos fueron útiles para interrumpir el plazo de caducidad previsto para la presentación del recurso directo.

Para finalizar, cabe mencionar el caso “Edenor S.A.”, del año 2001<sup>27</sup>. Allí el Supremo Tribunal ratificó el temperamento adoptado tanto en primera instancia como en Cámara, en razón del cual se sostuvo que la acción ordinaria no resultaba procedente, sobre la base de lo rigurosamente establecido en la Ley 24.065.

En definitiva, la doctrina actualmente vigente es aquella que puede resumirse del modo que sigue: la existencia de un remedio judicial específico –dicho de otro modo, un recurso judicial directo– para ciertas decisiones administrativas descarta la facultad del afectado de elegir la vía o el órgano judicial en busca de la protección de sus derechos, como podría ser el supuesto de la acción impugnatoria regulada en los artículos 23 a 25 de la LNPA<sup>28</sup>.

Lo hasta aquí expuesto revela que cabría formular algún tipo de propuesta al respecto. En particular, se estima que en aras de la mejor protección del derecho de defensa y la vigencia de la tutela judicial efectiva, las normas que regulan este aspecto deberían presentar el mayor grado de precisión posible, a fin de constituirse en ápices frustratorios de los citados derechos fundamentales.

### V.3. *El cumplimiento de plazos para accionar*

Para empezar, cabe referir que la acción contencioso administrativa debe interponerse dentro de los plazos de caducidad, que se hallan establecidos en el artículo 25 de la Ley 19.549 o, en el caso particular de la acción amparo, dentro del previsto en el artículo 2, inciso e) de la Ley 16.986.

Según la norma citada en primer término, la acción contra el Estado debe deducirse dentro del plazo perentorio de noventa días hábiles judiciales, contados de la notificación al interesado del acto administrativo expreso que resuelve el reclamo o agota la vía administrativa, según corresponda.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostiene que los actos administrativos no impugnados judicialmente devienen firmes e irrevisables, razón por la cual, en tal caso, no es admisible la acción por cobro

27 Cfr. CSJN, 2001, “Edenor S.A.”, Fallos: 324:803.

28 Cfr. en igual sentido, GALLEGOS FEDRIANI, op. cit., p. 170 y sus citas.

de pesos o el reclamo de daños y perjuicios basados en el accionar ilícito de la Administración<sup>29</sup>.

Además, cuando en virtud de norma expresa la impugnación del acto administrativo no deba hacerse por vía de acción ante un juez de Primera Instancia, sino directamente por vía de recurso directo ante una Cámara de Apelaciones, el plazo para deducirlo será de treinta días desde la notificación de la resolución definitiva que agote las instancias administrativas.

La existencia de estos plazos de caducidad se considera una de las prerrogativas procesales de las que goza la Administración, integrante del denominado régimen exorbitante, frente a la garantía del particular para obtener la revisión judicial de los actos administrativos. Su brevedad se justifica en la necesidad de dar seguridad y estabilidad a los actos administrativos, procurando el equilibrio entre la prerrogativa y la garantía<sup>30</sup>.

De ello se deriva que, si no se respetan los plazos establecidos para la revisión judicial de los actos administrativos, la acción puede ser considerada extemporánea por caducidad, por hallarse vencidos los plazos para interponerla.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha pronunciado por la constitucionalidad del plazo establecido en la Ley 19.549, por estimarlo razonable. De lo contrario –se precisó– se afectaría el principio constitucional de la seguridad jurídica y estabilidad de los actos administrativos, que constituye una de las bases principales de sustentación de nuestro ordenamiento, cuya tutela innegable compete a los jueces<sup>31</sup>.

Por lo demás, los referidos plazos son aplicables cualquiera sea el vicio que contenga el acto administrativo. Ello es así pues la ley, si bien distingue entre actos “nulos de nulidad absoluta e insanable” y “actos anulables”, cuando determina los plazos dentro de los cuales pueden impugnarse judicialmente (artículo 25) no efectúa distinción o salvedad alguna.

Cuando no existe decisión expresa de la Administración, porque ella deja transcurrir los plazos legales o reglamentarios sin resolver la pretensión planteada, no se aplica el plazo del artículo 25 de la Ley 19.549 sino los correspondientes a la prescripción de las respectivas acciones, conforme lo establece el artículo 26 del citado cuerpo normativo.

Ahora bien, sentado lo anterior, cabe mencionar la opinión del Doctor GARCÍA PULLÉS, quien destaca que el último párrafo del artículo 25 de la LNPA tiene

29 Cfr. CSJN, 1996, “Alcántara Díaz Colodrero, Pedro”, Fallos: 319:1476; 2004, “Bottaro, Oscar Eduardo”, Fallos: 327:2818; 2010, “Ruíz, Daniel” (2010), 333:2001; 2012, “Sánchez Granel, Eduardo Alberto y otros”, 335:742, entre otros.

30 Así lo estableció la CSJN, 1993, “Serra, Fernando Horacio y otro” (1993), Fallos: 316:2454; en igual sentido, 1995, “Gypobras S.A.”, Fallos: 318:441, LL, 1995-E, 478.

31 Cfr. fallos citados en la nota anterior, entre otros.

por finalidad regular los casos en que leyes especiales establecen recursos directos contra actos administrativos, ordinariamente para dar cumplimiento al recaudo del control judicial suficiente y que, al tiempo de su sanción, pretendió unificar el plazo de los recursos dispersos de un modo genérico. Este loable propósito resultó incumplido pues sendas leyes posteriores dispusieron nuevos plazos que sólo confunden al intérprete<sup>32</sup>.

Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación interpretó que el plazo para iniciar la demanda contencioso administrativa constituye una razonable reglamentación de derecho de la defensa en juicio, en tanto no lo suprime o desnaturaliza<sup>33</sup>.

Al respecto cabe preguntarse si, por ejemplo, el plazo de 5 (cinco) días hábiles previsto en el artículo 59 de la Ley 24.922 –Ley Federal de Pesca, modificada por la Ley 25.470– se ajusta a la pauta hermenéutica expuesta por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente citado.

La jurisprudencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal sostuvo que correspondía no dar curso a la acción incoada por medio del recurso judicial directo por Litoral Gas S.A., impugnando una resolución del ENARGAS, si de las constancias de la causa surgía que la resolución le fue notificada un día antes del denunciado en el escrito respectivo, por lo que la apelación resultó extemporánea a la luz de la presión normativa expresamente contenida en el artículo 66 de la Ley 24.076<sup>34</sup>.

Otro tanto ocurrió en un caso en el que se impugnaba una sanción de multa impuesta por el mismo ente regulador y se resolvió que el recurso fue presentado habiendo vencido el plazo de treinta días, previsto en el artículo 73 de la ley a la cual hice referencia en el párrafo anterior<sup>35</sup>.

Por mi parte, coincidí con la opinión del Doctor GALLEGOS FEDRIANI, quien indica que el plazo de treinta días reglado en el último párrafo del artículo 25 de la Ley 19.549 no es sino el plazo genérico para interponer un recurso directo cuando la ley que lo regula no fija otro distinto<sup>36</sup>.

Mi opinión sobre este punto es que, más allá de la posibilidad de considerar como una previsión genérica el plazo regulado en el citado artículo, lo más conveniente sería establecer un único plazo para todos los recursos judiciales directos. De igual modo que para la acción ordinaria se fijó en noventa (90) días

32 Cfr. GARCÍA PULLÉS, Tratado..., op. cit., p. 513.

33 Cfr. CSJN, Fallos: 318:441, op. cit.

34 Cfr. C. Nac. Apel. Cont. Adm. Fed., Sala II, 29/10/2002, "Litoral Gas S.A.".

35 Cfr. C. Nac. Apel. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 15/04/1996, "Distribuidora de Gas Pampeana S.A.".

36 Cfr. GALLEGOS FEDRIANI, op. cit., p. 160.

el plazo para accionar judicialmente; con carácter general, convendría hacer lo propio con los recursos judiciales directos.

Ese plazo debería ser de sesenta (60) días y para todos los casos. El fundamento lo encuentro en la dispersión y exigüidad de los plazos que ordinariamente se prevén para este tipo de acciones.

#### V.4. *El solve et repete*

La exigencia del pago previo como requisito de admisibilidad formal del recurso judicial directo, cuando se trata de la impugnación de actos administrativos que imponen multas, es un tema que ha despertado controversias en la jurisprudencia<sup>37</sup> y en la doctrina<sup>38</sup>.

En particular, en cuanto a esta última, me parece imprescindible recordar la opinión del Profesor Doctor GORDILLO, que afirmó que tanto el Pacto de San José de Costa Rica como la Declaración Universal de Derechos Humanos conceden una suerte de medida cautelar de pleno derecho, al establecer que no se puede exigir el previo pago como condición para cuestionar un tributo<sup>39</sup>.

En tanto que cuando se trata de discutir el alcance, extensión y monto de obligaciones tributarias, la Declaración Universal de Derechos Humanos ha establecido una prohibición implícita en su artículo 10, al establecer que: “Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”.

Al respecto debe recordarse que, desde antiguo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación admitió la validez constitucional de la exigencia de pago previo de las multas aplicadas con motivo de infracciones a reglamentos de policía y como requisito de la intervención judicial.

Sin embargo, sostuvo que configuran excepciones a ese principio aquellos casos en los que tal requisito legal, por su desproporcionada magnitud con relación a la concreta capacidad económica del apelante, torna ilusorio el derecho

37 Ver CSJN, 1989, “Microómnibus Barrancas de Belgrano S.A.”, Fallos: 312:2490, y 1999, “Agropecuaria Ayuí S.A.”, Fallos: 322:1284, entre otras.

38 Cfr. LICHT, MIGUEL NATHAN, “El efecto contaminante del 'solve et repete' sobre pautas propias del derecho administrativo sancionador”, LL, 2000-C, 98; FERNÁNDEZ LAMELA, PABLO M., “El 'solve et repete' es inconstitucional”, LL, 2001-A, 342; LÓPEZ OLVERA, MIGUEL ALEJANDRO, “La regla 'solve et repete' en el derecho administrativo mexicano”, en AIDA. Ópera Prima de Derecho Administrativo, México, opus núm. 6, julio-diciembre de 2009, ps. 199-231, entre otros.

39 GORDILLO, AGUSTÍN A., Tratado de Derecho Administrativo, T. II “La defensa del usuario y del administrado”, 9ª ed., Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2009, cap. XIII, p. 35.

que le acuerda el legislador en razón del importante desapoderamiento de bienes que podría significar el cumplimiento de aquel<sup>40</sup>.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido, respecto a la interpretación del principio del *solve et repete*, con relación al Pacto de San José de Costa Rica, que el alcance que cabe otorgar a lo dispuesto en el artículo 8, inciso 1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –a la que el inciso 22) del artículo 75 de la Constitución Nacional otorga jerarquía constitucional– es equivalente, en conexión con aquel principio, a las excepciones que contemplan situaciones concretas de los particulares a fin de evitar que ese pago previo se traduzca, a causa de la falta comprometida e inculpable de los medios pertinentes para enfrentar la erogación, en un real menoscabo del derecho de defensa en juicio<sup>41</sup>.

Por otra parte, me parece interesante recordar un precedente de la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en el cual se sostuvieron algunos conceptos que considero relevantes y que, en mi opinión, no han sido atendidos por el Máximo Tribunal aun cuando revocó ese pronunciamiento. Me refiero al fallo en el caso “Frimca S.A.”<sup>42</sup>. Allí se dijo que no cabe presumir que el depósito de los fondos correspondientes a una multa administrativa<sup>43</sup> cumpla una función de garantía, en el supuesto en que esa pena es confirmada en sede judicial, pues la suma abonada en tal concepto ingresa al Tesoro de la Nación y, si se ordenara judicialmente su restitución, podría resultar afectada por la legislación relativa al pago de las deudas dinerarias del Estado Nacional<sup>44</sup>.

Además, se indicó que las sanciones pecuniarias impuestas por la Administración revisten naturaleza penal, razón por la cual les resultan aplicables, supletoriamente, los principios generales y las normas del Derecho Penal. Destacó que la exigencia de ingresar la multa administrativa antes de su cuestionamiento judicial viola el principio fundamental y básico del Derecho Penal de presunción de inocencia.

Si el trámite ante el órgano administrativo que impone una sanción no se integra con la instancia judicial correspondiente, no cabe considerar a tal pronunciamiento administrativo como juicio, en los términos del artículo 18 de la Constitución Nacional, y la prohibición de ser penado sin juicio previo impide que el particular –cuya culpabilidad no se encuentre probada ante el juez natural– deba cumplir anticipadamente la pena administrativa.

40 Cfr. CSJN, 1960, “Livorno S.R.L.”, Fallos: 247:181; 1965, “Destilerías, Bodegas y Viñedos El Globo Ltda.”, Fallos: 261:101; Fallos: 312:2490, ya citado, entre otros.

41 Cfr. CSJN, Fallos: 322:1284, op. cit., entre otros.

42 Cfr. C. Nac. Apel. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 28/12/1998, “Frimca S.A.”.

43 En el caso se trataba del artículo 30 de la Ley de Carnes 21.740.

44 Concretamente, a las Leyes 23.982; 25.344; 25.565; etc. y sus reglamentaciones.

La exigencia de previo pago de la multa administrativa para habilitar su conocimiento por parte del Poder Judicial, viola el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, pues el funcionario de la Administración que la impone no reviste las cualidades de independencia e imparcialidad que, según tal norma, debe revestir el tribunal ante el cual se solicita la determinación de cierto derecho u obligación.

Tal exigencia también vulnera el artículo XVIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, pues el particular cuyos derechos constitucionales se ven violados por actos de la Administración no goza de un procedimiento judicial sencillo, en los términos de tal norma, que lo ampare de dichos actos.

A pesar de la fortaleza de esta argumentación, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió revocar ese pronunciamiento, remitiéndose por razones de brevedad a sus precedentes “Agropecuaria Ayuí S.A.” y “Microómnibus Barrancas de Belgrano S.A.”<sup>45</sup>.

En definitiva, la doctrina vigente entiende que el *solve et repete* es, en principio, constitucional. Sin embargo, quién interponga un recurso judicial directo contra un acto administrativo que imponga una multa, para ser eximido del pago previo, debe demostrar una situación patrimonial concreta de insolvencia económica, que se traduzca en una falta comprobada e inculpable de los medios pertinentes para enfrentar la erogación, en un real menoscabo del derecho de defensa. En caso contrario, el recurso será rechazado por razones formales.

Actualmente, todas las Salas de la Cámara Contencioso Administrativo Federal se han expedido sobre el particular, siguiendo la doctrina de la Corte Suprema en autos “Agropecuaria Ayuí S.A.”<sup>46</sup>.

Por último, merece destacarse un precedente en el cual aplicó la doctrina elaborada por el Alto Tribunal y no se exigió el pago previo de la multa. Se trató del caso “Encina”<sup>47</sup>. Allí se impugnaron varias multas impuestas por la Comisión Nacional Reguladora del Transporte, por infracción a diversas normas del Decreto 1395/98 –Régimen de penalidades por infracciones a las disposiciones legales y reglamentarias en materia de transporte por automotor de jurisdicción nacional–. En esa oportunidad, se hizo hincapié en que, de las constancias de la causa, surgía que el valor del inmueble de propiedad del recurrente –el que se encontraba afectado como bien de familia– y el valor del vehículo con el que se habían cometido las infracciones, resultaba casi igual al importe total de las mul-

45 Cfr. CSJN, 20/11/2001, “Frimca S.A.”, Causa N° F. 326. XXXV.

46 Ver Sala I, 12/05/2005, “Pesquera Don Juan S.A.”; Sala II, 28/07/2005, “Prinmar S.A.”; Sala III, 19/12/2005, “Pesquera Don Juan S.A.”; Sala IV, 18/10/2007, “Prinmar S.A.” y Sala V, 21/06/2005, “Lanzamar S.A.”.

47 C. Nac. Apel. Cont. Adm. Fed., Sala II, 25/09/2007, “Encina, Ricardo Omar”.

tas impuestas. Por ello, el Tribunal estimó que en aras de resguardar el derecho de defensa en juicio, correspondería examinar la cuestión de fondo planteada sin exigir el previo pago de la multa.

Además de que la Corte en sus últimas intervenciones no ha tratado todos los elementos de juicio posibles para dar solución al tema, no debe perderse de vista que ese principio es naturalmente aplicable en el ámbito del Derecho Tributario, y tiene por fundamento la regularidad de la gestión fiscal, para no entorpecer por falta de recursos el cumplimiento normal de las funciones esenciales del Estado.

En los casos de infracciones a normas de policía, las multas que se imponen constituyen obligaciones que no forman (o no deberían formar) parte de los recursos esenciales y habituales del Estado. Por el contrario, constituyen sanciones impuestas por la Administración ante supuestos en los que se verificó un actuar contrario a derecho, que sólo apunta a lograr el cumplimiento de las normas regulatorias de la actividad de la que se trate y que no persigue una finalidad recaudatoria.

A modo de conclusión parcial sobre estos aspectos, considero que la acción que por la vía del recurso judicial directo se establece, debería estar despojada de cortapisas que atenten contra su efectividad, lo que –en definitiva– no es sino la expresión material de los principios constitucionales cuyo respeto a ultranza propongo en este trabajo.

En otras palabras, no se trata de negar la posibilidad de establecer ciertos requisitos de procedencia, sino de que su existencia no atente contra la vigencia y efectividad de los citados principios.

En definitiva, no comparto la idea de imponer trámites o requisitos previos como el agotamiento de la vía administrativa o el *solve et repete* porque, según lo pienso, afectan y/o demoran innecesariamente el desarrollo de este tipo de acciones que, de por sí, debería ser rápido y expedito.

En cambio, no me parece incorrecta la fijación de un plazo general y común a todos los recursos dentro del cual la acción deba ser deducida. Esto obedece a que la mayor discrepancia que he observado sobre el punto se vincula con la disparidad existente entre los plazos fijados al efecto, lo que, como dije, atenta contra la seguridad y afecta los principios que me importa que sean respetados.

## VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El somero análisis que he realizado hasta aquí me persuade acerca de la necesidad de proponer cambios en el régimen jurídico vigente.

En efecto, el estado actual de situación –con especial referencia al aspecto aquí abordado– confirma la hipótesis que planteé al comienzo de este trabajo.

Es posible afirmar, sin ambages, que el cuadro de situación al presente es de una importante dispersión de normativa, con el consecuente agravio a las



garantías constitucionales del debido proceso, la defensa en juicio de los derechos y la tutela judicial efectiva.

Todo ello, en un momento en que el respeto por los derechos humanos y sus proyecciones en la vida cotidiana ya no son una mera entelequia, sino que integran nuestra realidad concreta.

De manera que, a modo de propuesta, es mi intención presentar una vía de solución a la cuestión planteada al inicio. La propuesta es a largo plazo y está dirigida al Poder Legislativo de la Nación.

De este modo anhelo que se pueda revertir, o al menos mitigar, el esquema actual de estas acciones judiciales, dado que considero que tal como se encuentra en la actualidad no resulta respetuoso del sistema protectorio de los derechos humanos.

En tal sentido, considero oportuno señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en las sentencias recaídas en los asuntos “Barbani Duarte y otros vs. Uruguay”<sup>48</sup> y “Mohamed vs. Argentina”<sup>49</sup>, ha efectuado una serie de consideraciones e interpretaciones que resultan de sumo interés.

Así, por ejemplo, en el primero de los casos referidos, concluyó que el recurso de nulidad podría haber representado un recurso efectivo, en la medida en que la anulación de la decisión administrativa permitiera amparar a las presuntas víctimas contra el acto violatorio de sus derechos. Para que el recurso de nulidad fuera efectivo, éste tendría que conllevar tanto la anulación del acto como la consecuente determinación o, en su caso, el reconocimiento de los derechos establecidos en la ley.

En otras palabras, el Tribunal argumentó que el recurso no resulta efectivo si solamente se anula el acto administrativo y no se determinan o reconocen los derechos establecidos en dicha norma.

Por otra parte, del segundo de los casos mencionados se puede extraer que una interpretación posible del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos exige la existencia de un recurso ordinario accesible y eficaz, lo

48 Cfr. CIDH, caso Caso Barbani Duarte y Otros Vs. Uruguay. Fondo Reparaciones y Costas, sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234, disponible en: [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)

49 Corte IDH, caso “Mohamed vs. Argentina”, sentencia del 23 de noviembre de 2012, disponible en: [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr). Cabe destacar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha hecho aplicación de la doctrina de este pronunciamiento al fallar recientemente las causas: “Chambla, Nicolás Guillermo y otros”, C. 416. XLVIII y “Duarte, Felicia”, D. 429. XLVIII, ambas sentencias de fecha 05 de agosto de 2014.

que implica que debe ser garantizado antes de que la sentencia adquiera la calidad de cosa juzgada.

La eficacia del recurso importa que deba procurar resultados o respuestas al fin para el cual fue concebido. La condición de accesible hace referencia a que no debe requerir mayores complejidades que tornen ilusorio este derecho.

Es decir, las formalidades requeridas para que el recurso sea admitido deben ser mínimas y no constituir un obstáculo para que el recurso cumpla con el fin de examinar y resolver los agravios sustentados por el recurrente.

Considero que estas expresiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –si bien algunas de ellas fueron pronunciadas en un caso en el que la cuestión de fondo debatida se vinculaba con el Derecho Penal– resultan plenamente aplicables a los recursos judiciales directos, en la medida en que se trata de medios de impugnación de una actividad estatal (actividad administrativa), que muchas veces también se relacionan con la actividad punitiva del Estado.

Por último, menciono aquí que la Corte Suprema de Justicia de la Nación cada vez con más frecuencia considera aplicable lo normado en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos –en estrecha vinculación con lo establecido en el artículo 18 de la Constitución Nacional– a casos en los que se discuten derechos de naturaleza administrativa, aun cuando estos presenten ciertos matices punitivos. Así, por ejemplo, lo ha hecho, entre otros, en las causas “Fizman y Compañía S.A. c/DGI”<sup>50</sup> y “Losicer, Jorge Alberto y otros c/BCRA”.

En concreto, mi propuesta pretende lograr la modificación de la legislación, mediante la unificación de los regímenes vigentes en un solo cuerpo normativo que contemple los principales aspectos, tanto sustanciales como procesales, y que resulte aplicable a todos los recursos directos, con excepción de los casos vinculados con el Tribunal Fiscal de la Nación (Ley 11.683 y Código Aduanero), pues me parece conveniente respetar su especial estructura, conformación y tradición institucional.

En tal sentido, encuentro de primordial importancia dotar de mayor protección a los derechos fundamentales al tiempo de la impugnación judicial de determinados actos administrativos.

Esto así, en el convencimiento de que el “recurso judicial directo” debe presentarse efectivo y eficiente al efecto que fue ideado y, por ello, debe estar despojado de formalidades que afecten su operatividad y, por ende, los derechos fundamentales.

50 Cfr. CSJN, Fallos: 332:1492 y 335:1126, respectivamente.

# EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ESTATAL

## II

### *Procesos Especiales, Responsabilidad y Otros Supuestos*

Dirección

**ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA**

Prólogo

**SERGIO G. FERNÁNDEZ**

Autores

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA - ANDRÉS ASCÁRATE - CARLOS BALBÍN

AGUSTÍN BONAVERI - FABIÁN OMAR CANDA - ARIEL CARDACI MÉNDEZ

PABLO S. CARDUCCI - JUAN CARLOS CASSAGNE - MARÍA ROSA CILURZO

GISELA E. DAMBROSI - ALEJANDRA PATRICIA DÍAZ - SERGIO GUSTAVO FERNÁNDEZ

CARLOS MARÍA FOLCO - DIEGO FREEDMAN - ESTEBAN CARLOS FURNARI

ROBERTO OSCAR FURNARI - BELTRÁN GAMBIER - FERNANDO R. GARCÍA PULLÉS

CARLOS MANUEL GRECCO - ELENA HIGHTON DE NOLASCO - GONZALO KODELIA

AGUSTÍN LÓPEZ CÓPPOLA - PABLO LUIS MANILI - ERNESTO ALBERTO MARCER

LUCIANO MARCHETTI - MACARENA MARRA GIMÉNEZ - SEBASTIÁN JULIO MARTURANO

EDUARDO MERTEHIKIAN - JOSÉ MARÍA MOLTÓ DARNER - MARCOS MORÁN

MARÍA GIMENA OLMOS SONNTAG - MARÍA JOSÉ RODRÍGUEZ

JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO - HORACIO ROSATTI - JUAN CARLOS RUA

LEANDRO G. SALGÁN RUIZ - PATRICIO MARCELO E. SAMMARTINO - LISANDRO SANDOVAL

JUAN ANTONIO STUPENENGO - GUIDO SANTIAGO TAWIL - LEONARDO TOIA

JOSÉ MANUEL UGARTE - PATRICIO ESTEBAN URRESTI - JUAN MARTÍN VOCOS CONESA

GRACIELA CRISTINA WÜST



ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

*1ª Edición: Diciembre de 2016*

El Control de la Actividad Estatal II / ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA ... [et.al.] 1a. edición para el profesor - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2016. 850 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-0-9

1. Derecho Administrativo . I. ALONSO REGUEIRA, ENRIQUE M. (Director). FERNÁNDEZ SERGIO G. (Prólogo)  
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