

¿UN DERECHO ADMINISTRATIVO EN RETIRADA?¹

MARIO REJTMAN FARAH

I. A MODO DE HIPÓTESIS DE TRABAJO

Nos proponemos aquí hacer algunos balances sobre ciertas cuestiones e instituciones reguladas por el Derecho Administrativo, tomadas al azar, para poder reflexionar así sobre la evolución que, a nuestro juicio, presenta esta disciplina.

Percibo que se registran en los últimos tiempos algunos avances, ciertas detenciones y muchos retrocesos, sin perjuicio del impulso y esfuerzo que, en ocasiones, nuestros tribunales intentan dar, cuando pueden, para hacer cumplir sus sentencias y para que tales repliegues no se produzcan.

Intentaré analizar aquí algunos ejemplos, elegidos al azar, para corroborar tal hipótesis.

II. LA HABILITACIÓN DE INSTANCIA DE OFICIO

Hasta el año 1999 le estaba vedado a los jueces resolver de oficio si se encontraban configurados los requisitos de admisibilidad que permitían dar por habilitada la instancia judicial (que el acto se encontrara firme y consentido y que la demanda se hubiera interpuesto dentro de los plazos legales previstos para hacerlo). La Corte Suprema había insistido en dicha postura a través de los casos “Cohen” y “Construcciones Taddia”.

Pero en 1999 el Máximo Tribunal modificó tal criterio a través del fallo recaído en la causa “Gorordo”² y en similar forma lo hizo la Cámara Nacional

¹ Agradezco al Dr. ENRIQUE ALONSO REGUEIRA los valiosos comentarios y sugerencias que me formulara respecto a diversos aspectos mencionados en este trabajo.

² Ver CSJN, “Gorordo Allaria de Kralj, Haydée María c/ Estado nacional (Ministerio de Cultura y Educación) - Recurso de Hecho”, Fallos 322-73.

Contencioso Administrativo Federal (en adelante, indistintamente, CNACAF), por voto dividido, en el plenario “Romero”³. En ambos casos se admitió el rechazo *ex officio* de aquellas “demandas que no se ajusten a las reglas establecidas”.

Mi postura fue, en esa oportunidad, que tales resoluciones jurisprudenciales eran claramente contrarias a derecho⁴.

Más tarde, a través de una previsión normativa inserta en la ley 25.344, cuyo objeto fue regular la emergencia económica, se dispuso que los jueces no podían dar curso a las demandas mencionadas en los arts. 23, 24 y 30 del *decr.-ley* 19.549/72 sin comprobar de oficio en forma previa el cumplimiento de los recaudos establecidos en esos artículos y los plazos previstos en el 25 y 31 de dicha norma. Entendimos también que tal norma era flagrantemente inconstitucional⁵.

Los juicios administrativos deberían supuestamente comenzar, a partir de la reforma al derecho procesal administrativo introducida por la mencionada previsión normativa, con esta verificación de oficio a cargo del juez de primera instancia que no podría dar curso a las demandas incoadas contra el Estado, sin previamente comprobar el cumplimiento de dichos recaudos y los aludidos plazos. Este modo particular en que dan comienzo los juicios administrativos no derivaba, del *decr.-ley* 19.549/72 ni de su reglamentación, ni del Código Procesal, Civil y Comercial de la Nación, de aplicación supletoria a dicho proceso.

Cuando la propia regla del agotamiento de la vía administrativa está en crisis, cuando se critica –con sobrados fundamentos– la fugacidad de los plazos para deducir un recurso jerárquico y aún aquellos para acudir a la justicia, disponer la obligación para los jueces de no habilitar de oficio la instancia judicial constituye a mi juicio un retroceso, en este caso, de la mano de la

³ LL 1999-C p. 192.

⁴ Ver al respecto, MARIO REJTMAN FARAH, “Impugnación judicial de la actividad administrativa”, *La Ley*, Buenos Aires, 2000. El mismo Tribunal, con una nueva composición de sus integrantes, ratificó esta decisión en el año 2009 a través de la sentencia recaída en la causa “Ramírez, Andrés Lionel c/ EN – Secretaría Presidencia de la Nación s/empleo público”, Fallos 332.875. No obstante, si bien sólo a través de un esperanzador *obiter dictum*, en el año 2004 la CSJN había reflatado lo sostenido en “Cohen” en la causa “Resch, Héctor Juan c/ Ministerio del Interior - Policía Federal s/ personal militar y civil de las FF.AA. y de seg.”, comentada por Juan Lima, Fernando E., “Una duda recurrente: el examen de oficio de los requisitos de admisibilidad de la acción contencioso administrativa”, *RAP*, 329:183.

⁵ Conforme lo expusieramos en MARIO REJTMAN FARAH, “La consagración de la habilitación de instancia de oficio: su inconstitucionalidad”, en *Derecho Procesal Administrativo, Homenaje a Jesús González Pérez*, JUAN CARLOS CASSAGNE (Director), Hammurabi, Buenos Aires, 2004, ps. 9167 y ss.

ley y aún de la jurisprudencia casi mayoritaria que se ha expedido sobre esta materia.

No puede soslayarse que las modificaciones introducidas por la ley 25.344 lesionan los mecanismos de acceso a la justicia y las garantías de los administrados para obtener una tutela judicial ágil que consagre el principio, constitucional, del debido proceso.

Como lo recordamos en alguna oportunidad⁶ hace tiempo GONZÁLEZ PÉREZ ya mencionaba la crisis en que se encontraba el proceso administrativo como sistema de garantía del administrado y control de la actividad administrativa. Puntualizaba entonces el citado autor que ello acontecía pese a que "... los requisitos procesales han dejado de ser obstáculos del ejercicio del derecho de acceso a la Justicia, para convertirse en cauces de las pretensiones de los administrados..." pero muchas veces sólo "...desde el punto de vista de la técnica procesal"⁷.

No proponemos desplazar los requisitos de admisibilidad de la instancia judicial. Cualquiera fuese la crítica o el elogio que ellos nos merecieran, no buscamos con esta interpretación suprimirlos o modificarlos. Sólo se trata de poner en juego garantías constitucionales que las normas procesales no pueden desconocer. Si no hay que dar curso a las demandas contra el Estado porque no se encuentran cumplidos ciertos requisitos, que sea el propio Estado (en su calidad de accionado y en cuyo único beneficio han sido impuestos) el que a través de su expresa intervención se oponga al progreso de la demanda o acepte la revisión judicial plena. En definitiva juez, parte actora y Administración coincidirían al menos en que es no sólo la tutela efectiva de los derechos de los administrados lo que está en juego sino el cumplimiento de la legalidad objetiva, valor en cuya defensa está más que nadie comprometido el propio Estado. Y el juez no puede, conforme nuestro criterio, soslayar el escucharlo previamente sobre el tema.

Conforme nuestra opinión, la Administración no tiene restricciones para admitir el progreso de la demanda aun cuando no se encontraren reunidas las condiciones previstas en el art. 31 *in fine* del decr.-ley 19.549/72.

La interposición de aquella fuera del plazo previsto por el art. 25 no inhibe el ejercicio de la potestad jurisdiccional si la Administración interesada no se opone a ello. Es el interés público el que está en juego al momento de requerirse el control y es en función de aquel que en el control de la legitimidad

⁶ Ver MARIO REITMAN FARAH, "La consagración de la habilitación de instancia de oficio: su inconstitucionalidad", op. cit.

⁷ Conforme JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, "Nuevos sistemas de control de la Administración Pública", en "Justicia Administrativa", Ediciones Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino – Católica de Tucumán, 1981.

del obrar administrativo está tan interesado el particular afectado como el propio Estado. Y por ello si la Administración no resolviera plantear la cuestión, el proceso quedaría expedito. La falta de ejercicio de este privilegio procesal no afecta, según el criterio que aquí sustentamos, el orden público y por tanto su renuncia expresa o implícita no ofrecería reparo alguno.

Lo mismo sucede con el requisito de exigir el reclamo administrativo previo, por otra parte no siempre necesario ni obligatorio. En ambas cuestiones un claro debilitamiento de las garantías del administrado.

III. EL PLAZO DE CADUCIDAD EN CASO DE SILENCIO

Con relación al plazo de caducidad para promover demanda en caso de silencio negativo en la vía reclamatoria, la misma ley 25.344 modificó el art. 31 del decr.-ley 19.549/72 previendo que, si frente al silencio de la Administración, se requiriera pronto despacho y transcurrieran a partir de allí cuarenta y cinco días más, la demanda debía ser interpuesta forzosamente en el plazo de caducidad del art. 25 de esta norma bajo apercibimiento, si así no se procediera, de perder el derecho para hacerlo en el futuro. Frente a tal inconcebible retroceso se alzaron numerosas voces interpretando, en ocasiones, que tal plazo sólo era aplicable si hubiera habido acto administrativo expreso⁸.

No podemos olvidar que el silencio administrativo es sólo una ficción⁹ en beneficio del interesado, creada por la ley, para que este pueda considerar que en ese caso se ha desestimado su pretensión. Ello no libera a la Administración de dar cumplimiento a la obligación de resolver. De lo contrario, el

⁸ Ver, entre otros, MARCELO A. BRUNO DOS SANTOS, "La defensa de los derechos de los particulares en la vía reclamatoria ante el silencio de la Administración. Breve repaso a casi diez años de la controvertida reforma de la ley 25.344", *La Ley*, Buenos Aires, Suplemento Administrativo noviembre 2009. Por su parte AGUSTÍN GORDILLO ha entendido que la aludida reforma quitó coherencia al sistema (ver AGUSTÍN GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. 4, "El procedimiento administrativo", FDA, Buenos Aires, 2004, 10ª ed., Cap. XII-18). Ver también, PABLO PERRINO, "Silencio administrativo y tutela judicial efectiva" en *Temas de Derecho Administrativo*, AA.VV., obra dirigida por el Prof. CARLOS A. BOTASSI en honor al Prof. Doctor Agustín A. Gordillo, Librería Editora Platense, La Plata, 2003, ps. 481 y ss., ALEJANDRO USLENGHI, "Algunas consideraciones en torno a la reforma del proceso administrativo", en *Revista de Derecho Público, Proceso administrativo II*, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2003-1, ps. 257 y ss, FEDERICO CAMPOLIETI, "El silencio administrativo frente a los plazos de caducidad", LL 2006-E, 284.

⁹ Conforme lo señala TOMÁS HUTCHINSON, "La inactividad de la Administración y su control", en AA.VV., *Control de la Administración Pública, administrativo, legislativo y judicial*, RAP, Buenos Aires, 2003, p. 180.

particular se vería en un total estado de indefensión e impedido también de acudir a la Justicia en protección de su derecho.

Es que la Administración, ante la petición concreta de un administrado, tiene la obligación de pronunciarse expresamente ya sea haciéndole lugar, o desestimándola. Este deber tiene su fundamento inmediato en el *decr.-ley* 19.549/72 que obliga a la Administración a impulsar e instruir de oficio las actuaciones administrativas, debiendo hacerlo con celeridad, economía, sencillez y eficacia a fin de respetar el derecho del interesado al dictado de una decisión expresa y fundada y a que se haga expresa consideración de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas.

Por lo demás, no cabe soslayar que el fundamento mediato de tal obligación se encuentra en la Constitución nacional, no sólo porque su art. 14 otorga a todos los habitantes de la Nación el derecho de peticionar ante las autoridades, sino también porque la garantía de la defensa en juicio consagrada en el art. 18 incluye el derecho del particular a una decisión “expresa y fundada, para que aquel pueda defenderse de la conducta de esta [la Administración], dado que es imposible impugnar una decisión, cuya motivación se desconoce porque no ha sido manifestada por la autoridad”. No existe pues en nuestro derecho silencio legítimo¹⁰.

La conclusión a la que cabe arribar, y por cierto no pretendemos aquí agotar esta cuestión que mencionamos sólo a título de ejemplo, es que no puede en modo alguno aplicarse el plazo de caducidad cuando se configura el silencio negativo.

Algunas salas de la CNACAF han entendido que el plazo de caducidad se configura sólo si hubo resolución expresa de la Administración¹¹, mientras que para otras es necesario en todos los casos iniciar demanda en el plazo perentorio allí establecido¹².

Un saludable precedente en esta materia lo constituyó el fallo emitido por la Sala III de la CNACAF en la causa “Biosystems”¹³ a través del cual se declaró lisa y llanamente la inconstitucionalidad del mencionado art. 31 del *decreto-ley*.

¹⁰ Ver al respecto GUILLERMO MUÑOZ, “Inmunidad del poder. La inactividad administrativa”, LL 1990-B, 891.

¹¹ Ver, en el mismo sentido MARÍA JEANNERET DE PÉREZ CORTÉS, “El reclamo administrativo previo, a dos años de su reforma”, en *Jornadas de la Procuración del Tesoro, RAP*, Buenos Aires, 296:13

¹² Conforme Sala I *in re* “Arias José Feliciano c/ Estado nacional – Ministerio de Defensa – EMGA”, del 7 de octubre 2004, Sala II, *in re* “Balbi Enrique Antonio cd/ Ministerio de Economía y Producción”, del 6 de diciembre de 2007.

¹³ Ver “Biosystems S.A. c. E.N.- M° Salud – Hospital Posadas s/ Contrato Administrativo”, LL 2011-D-469.

La CSJN en un precedente vinculado a una previsión semejante contenida en normas provinciales la declaró inconstitucional¹⁴.

Sin embargo la categorización del plazo como de caducidad, previsto en la aludida norma, no ha sido derogado. Y al amparo de tal previsión, diversa doctrina ha arribado a la conclusión, con diferentes matices, de que el plazo de caducidad del art. 25 del decr.-ley 19.549/72, se aplica en el caso de la configuración del silencio, aún en la inteligencia que si bien la norma podría merecer críticas no por ello es inconstitucional.

IV. EL RECHAZO *IN LIMINE* DEL AMPARO

La institución del amparo es un buen ejemplo para analizar retrocesos y progresos diversos.

Ya desde su nacimiento pretoriano, en el año 1957, esta institución sólo puede ser comprendida en el contexto de la tensión entre ciertos valores invocados por el formalismo (generalmente seguridad jurídica, evitar el abarrotamiento de los tribunales, “preservar” el amparo para los casos “verdaderamente” importantes e urgentes) y los defendidos por la que podríamos llamar la postura más garantista y compatible con su existencia (el valor justicia en juego, el acceso a la jurisdicción, la jerarquía de los derechos constitucionales)¹⁵.

El decr.-ley 16.986, desde su dictado, ha provisto a cierta jurisprudencia de fórmulas vagas y vacías utilizadas para denegar la restitución de la legalidad y dejar a los justiciables sin remedio alguno frente a la manifiesta violación de sus derechos constitucionales.

Es un claro retroceso pues la interpretación que algunos tribunales siguen haciendo del art. 3 del mencionado decreto-ley, el que faculta a los jueces a rechazar el amparo *in limine litis* sin siquiera dar traslado de la acción, es decir sin necesidad de solicitar al Estado el informe previsto por el art. 8 de la misma norma.

¹⁴ Ver así CSJN, “Colegio Bioquímico del Chaco”, 1993, Fallos 316:2477, “Edgar Galián”, Fallos 300:1299.

¹⁵ Un claro ejemplo de esta última postura es el precedente “Koch, Lilian Mercedes c/ PEN ley 25.561 - dtos. 1570/01 214/02 (Boston - Citi) s/ amparo sobre ley 25.561”. Señaló allí el Máximo Tribunal que “... el plazo establecido por el art. 2, inc. e, de la ley 16.986, no puede entenderse como un obstáculo procesal infranqueable ni es aceptable la interpretación restrictiva de una vía consagrada en la Constitución nacional (art. 43), cuando –como ha sido invocado y *prima facie* acreditado en el caso– se trata de la protección de derechos que trascienden el plano patrimonial, y comprometen la salud y la supervivencia misma de los reclamantes (cf. doctrina de Fallos 324:3074 y el allí citado I 68 XXXVI “Imbrogno, Ricardo el IOS s/ amparo...”.”.

Hemos ya sostenido este criterio con anterioridad¹⁶, pero debemos reconocer que con escaso éxito. A nuestro juicio si se considera vigente tal previsión y se le da al juez la aludida potestad con una amplitud tal, ello resulta incompatible con un amparo sencillo, rápido y coherente previsto en los tratados internacionales. Así por ejemplo, la Sala A de la Cámara Civil ha sostenido en la causa “Cardoso”¹⁷ que la incorporación de los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional requieren un recurso sencillo, breve, rápido y efectivo y eso resulta incompatible con la atribución judicial para disponer –en una suerte de juicio preliminar– el rechazo *in limine* del amparo en forma discrecional

La constitucionalización del amparo a través de la reforma constitucional de 1994 ha abierto no obstante nuevos cauces y resulta más compatible con los valores antiformalistas y tuitivos que dieron nacimiento a tal institución, por lo que siempre hemos entendido que la facultad del rechazo *in limine* prevista en el decreto ley de facto ha sido implícitamente derogada por el art. 43 de la CN.

Entendemos que el mencionado art. 3 debe sólo entenderse referido a las demandas irregulares como acto procesal y consiguientemente improponibles, afectadas por vicios de tal entidad que la nulifican como tal. Ello es un supuesto de aplicación del principio básico del derecho procesal (consagrado por ejemplo en el art. 337 del CPCCN) según el cual pueden ser rechazadas *in limine litis*, aquellas presentaciones que no constituyen por la forma en que son propuestas, una verdadera demanda. No se puede admitir en tales casos un acto procesal nulo atento que los vicios que este conlleva provocan en forma manifiesta su inutilidad jurídica y práctica, lesionándose de tal modo la existencia y eficacia de la presentación.

Calificada doctrina se ha pronunciado por la derogación implícita del decr.-ley 16986 a partir de la reforma constitucional de 1994 o, por lo menos, su sustancial modificación. Señala así GORDILLO que dicha reforma modificó el hasta entonces amparo regulado por el aludido decreto-ley en tanto la previsión constitucional es sin duda más amplia y tuitiva. Sostiene así que las normas supranacionales ofrecen otros amparos diferentes, a veces más amplios que incluso el previsto por nuestra Carta Magna¹⁸. Sin duda, se impone

¹⁶ Ver al respecto MARIO REJTMAN FARAH, “Examen de admisibilidad: el rechazo *in limine*”, en *Amparo, medidas cautelares y otros procesos urgentes en la justicia administrativa*, JUAN C. CASSAGNE (Director), LexisNexis, Buenos Aires, 2007.

¹⁷ LL 1997-B 419, con nota de SILVIA PALACIO DE CAEIRO,

¹⁸ Ampliar en AGUSTÍN GORDILLO, “Derechos Humanos, Los amparos de los arts. 43 y 75”, Cap. IX y, del mismo autor “Un día en la justicia: los amparos de los arts. 43 y 75 inc. 22”. LL 1995-E-1001.

la interpretación armonizadora y siempre a favor del acceso a la jurisdicción ya que los tratados internacionales no solamente son operativos sino que están expresamente incorporados a nuestra ley constitucional. GELLI, por su parte, considera que después del 94 el amparo es “el amparo clásico, no la versión restringida de la ley 16.986, es decir el amparo que nació pretorianamente con las sentencias “Siri” y “Kot”¹⁹. MORELLO afirma que la reforma del 94 da un sentido garantístico al decreto-ley, al que imputa el ser el responsable del “apagamiento” del amparo en la praxis del derecho vivo²⁰.

No obstante, la no derogación expresa del art. 3 antes mencionado, muestra un retroceso por omisión que no podemos dejar de mencionar y que torna necesario insistir en un desarrollo exegético que permita mantener vigentes los principios y objetivos del amparo. La constitucionalización del amparo y de los tratados internacionales enumerados en el art. 75 inc. 22 de la Constitución nacional obligan, sin ninguna duda, a cuestionar la vigencia de tal norma cuya derogación expresa se impone.

V. LA REVOCACIÓN DEL ACTO REGULAR

Aun cuando ha sido materia de controversia, y diversos autores han sostenido una posición diferente, a mi juicio configura un retroceso la interpretación jurisprudencial prevaleciente conforme la cual se extendió al acto nulo la facultad revocatoria contemplada en el art. 18 del decr.-ley 19.549/72 para el supuesto de conocimiento del vicio por parte del interesado, aun si este estuviere firme y consentido y hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, cuando la mencionada norma sólo admite tal potestad frente al acto anulable.

Creemos que el límite a este derecho de la Administración es razonable y que una expansión de dicha restricción al acto nulo convierte en letra muerta tanto al art. 17 del decr. ley 19.549/72 como a la acción de lesividad.

En el caso del acto regular –aquel legalmente perfecto o que adolece de un vicio leve que determina su anulabilidad– el art. 18 del decr.-ley 19.549/72, luego de consagrar el principio general de la estabilidad, prevé diversos supuestos en los que, pese a que de aquel hubieran nacido *derechos subjetivos a favor de los administrados*, la Administración puede revocarlo por sí. Uno de ellos es *cuando el interesado hubiere conocido el vicio*.

¹⁹ Ver MARÍA A. GELLI, “La silueta del amparo después de la reforma constitucional”, LL 1995-E, 978.

²⁰ Conf. AUGUSTO M. MORELLO, “La suerte del amparo y la acción civil pública”, JA 1996-III-1041.

Pero en materia de actos irregulares —es decir aquellos afectados de una nulidad absoluta—, cuando se impone restablecer la legalidad violada, el art. 17 impide la revocación administrativa si el acto estuviere firme y consentido y hubiera generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo. En ese caso la Administración debe acudir a la Justicia a fin de lograr la extinción del acto por vía de una acción de lesividad.

La jurisprudencia y doctrina mayoritaria, sin embargo, entienden, respecto a la causal de conocimiento por el interesado del vicio que afecta al acto y que habilita según la mencionada norma la revocación en sede administrativa del acto regular, que esa causal también faculta a la Administración a revocar por sí y ante sí al acto nulo.

El Máximo Tribunal sostuvo, en la sentencia recaída en la causa “Almagro”²¹, que “una interpretación armónica de los preceptos citados (se refiere a los arts. 17 y 18 del decr.-ley 19.549/72) conduce a sostener que las excepciones a la regla de la estabilidad en sede administrativa del acto regular previstas en el art. 18 —entre ellas, el conocimiento del vicio por el interesado— son igualmente aplicables al supuesto contemplado en el art. 17, primera parte. De lo contrario, el acto nulo de nulidad absoluta gozaría de mayor estabilidad que el regular, lo cual no constituye una solución razonable ni valiosa. Una inteligencia meramente literal y aislada de las normas antes indicadas llevaría a la conclusión de que habría más rigor para revocar un acto nulo que uno regular cuya situación es considerada por la ley como menos grave” (cons. 5).

Asimismo el Alto Tribunal ha sostenido que “la revocación en sede administrativa de los actos nulos de nulidad absoluta tiene suficiente justificación en la necesidad de restablecer sin dilaciones la juridicidad comprometida por ese tipo de actos que, por esa razón, carecen de la estabilidad propia de los actos regulares y no pueden válidamente generar derechos subjetivos frente al orden público y a la necesidad de vigencia de la legalidad”.

De modo tal que de la mencionada interpretación jurisprudencial se deriva que la revocación en sede administrativa de los actos nulos de nulidad absoluta es también procedente cuando el interesado hubiera conocido el vicio que causa tal nulidad, expandiéndose así la causal prevista por la ley para autorizar la revocación del acto regular también al acto nulo. La CNACAF también sostiene igual criterio.

La mayoría de nuestra más calificada doctrina y la jurisprudencia administrativa de la Procuración del Tesoro de la Nación han sostenido esta

²¹ CS, 17/2/1998, “Almagro, Gabriela y otra c. Universidad Nacional de Córdoba”, Fallos 321:169.

misma tesis entendiendo que la previsión del art. 18 del decr.-ley 19.549/72, conforme la cual la Administración conserva la potestad revocatoria del acto administrativo regular si el interesado hubiera conocido el vicio, es extensible a los actos irregulares.

Nuestra opinión no coincide con lo antes expuesto. Frente a una previsión normativa expresa del decr.-ley 19.549/72 interpretar el art. 17 en tal sentido importa a nuestro juicio una expansión ilegal e inconveniente de los límites impuestos por el artículo antes mencionado.

El criterio restrictivo utilizado por el decreto ley limita las posibilidades anulatorias de la Administración en tanto el acto se encuentre firme, se hayan generado derechos subjetivos y ellos se estén cumpliendo. No desconozco que se ha sostenido en favor de la aplicación analógica del art. 18 a los actos irregulares que de tal modo se privilegia el interés público en el inmediato restablecimiento de la legalidad objetiva y por sobre los derechos de quienes invoquen que los hubieran adquirido. Pero es posible que con esta interpretación se corra el riesgo, por cierto no querido, de reducir o desnaturalizar dos caracteres del acto administrativo: la presunción de legitimidad y la estabilidad que conforme la ley adquiere, incluyendo la de los efectos aún pendientes. Si la ley estableció el derecho subjetivo en curso de cumplimiento como un obstáculo a la potestad revocatoria de la Administración, mi reflexión apunta a señalar que la ley no parece haber tratado de igual modo a los dos supuestos: en el caso de los actos nulos es necesario, además, que los derechos nacidos en virtud de aquellos se estén cumpliendo.

Ni siquiera se requiere para la CSJN, en el caso contemplado en el art 17, que el acto se encuentre firme y consentido. En el supuesto del acto regular, la ley plantea una situación en la que el límite para revocar es mucho menos estricto: basta con que el acto esté notificado y que de él hayan nacido derechos subjetivos para que deba requerirse la declaración de nulidad ante un juez que es quien debe resolver tal cuestión. Para que el acto nulo adquiera estabilidad, en cambio, es necesario, además, que esté firme y consentido.

Si el decr.-ley 19.549/72 no ha normado la cuestión de igual modo, no podría soslayarse que para la ley existe un tratamiento diferente del tema. Y ello aun cuando una interpretación contraria responda al entendimiento de quienes así interpretan la cuestión, en el sentido que la solución legal resulta inapropiada y que los derechos emanados de actos nulos, de nulidad absoluta, puedan ser considerados *derechos subjetivos aparentes* o *derechos meramente aparentes*, aun cuando la ley nada dice al respecto.

VI. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y SUS AGENTES

Las cuestiones vinculadas a la responsabilidad del Estado resultan una muestra paradigmática de algunos de los retrocesos que muestra nuestra disciplina²². Mientras cierta jurisprudencia y doctrina se ocupan de ir extendiendo sus límites y ampliando los ámbitos en los que tal responsabilidad debe hacerse efectiva, la praxis administrativa muestra el casi inexistente funcionamiento de este instituto en dicho ámbito.

Si a ello se suman las dificultades y el tiempo que demanda hacer efectivas las sentencias condenatorias contra el Estado, cuando se le imputa por fallo firme su responsabilidad, podemos concluir que el panorama se muestra bastante incierto.

Ello sin perjuicio de al menos mencionar, algunas otras asignaturas pendientes en esta materia por parte de nuestra jurisprudencia. Sólo por mencionar un supuesto, el no reconocimiento de la responsabilidad estatal en materia de prisión preventiva de inocentes es un buen ejemplo de ello.

Por otra parte, la casuística a la que es necesario acudir al momento de interpretar los criterios establecidos a través de sus fallos por la Corte Suprema, relacionados con el *quantum* y alcances de la indemnización, tampoco contribuyen, de modo claro y efectivo, a extraer conclusiones auspiciosas y claras en esta materia.

Todo ello sin dejar de criticar la cuestionable previsión del art. 12 del decr. 1023/2001 el que autoriza a revocar, modificar o sustituir un contrato administrativo por razones de oportunidad, mérito o conveniencia sin que ello le genere al Estado la obligación de indemnizar el lucro cesante.

Como lo afirma AGUSTÍN GORDILLO, hablar hoy de responsabilidad del Estado es hablar de algo que no existe de modo cierto, útil y oportuno, aunque diversas sentencias e importantes aportes doctrinarios parezcan mostrar un Estado responsable²³. Estamos progresando en los fallos judiciales que resuelven sobre esta materia y en publicaciones doctrinarias, pero no en la realidad.

En materia de responsabilidad disciplinaria de los funcionarios extraescolafonarios es suficiente mencionar dos cuestiones. Se ha constituido una Comisión para redactar un proyecto que la contemple. La mala noticia, y consiguiente retroceso, es que desde su conformación en 1985, nunca se ha reunido.

²² Ver ISMAEL FARRANDO, "El alcance de la indemnización de la responsabilidad del Estado", en *Cuestiones de responsabilidad del Estado y del Funcionario Público*, RAP, Buenos Aires, 2008, ps. 61-74.

²³ Conf. AGUSTÍN GORDILLO, "La responsabilidad del Estado en la práctica", en *Cuestiones de responsabilidad del Estado y del funcionario público*, RAP, Buenos Aires, 2008, ps. 729-738.

Mientras tanto, cero responsabilidad disciplinaria para quienes tienen la mayor competencia en la estructura jerárquica no sólo en materia de autorización y aprobación del gasto público sino en la toma de decisiones.

No existe tampoco responsabilidad alguna en materia contable-administrativa para dichos funcionarios. El sistema retrocede: siguen cayendo algunos ratones, pero ningún león.

Los empleados regidos por contratos de locación de servicios tampoco pueden ser pasibles de sanciones disciplinarias con lo que no existe un mecanismo para evitar que esas personas sean nuevamente contratadas²⁴.

En materia de responsabilidad contable, la Auditoría General de la Nación carece aún de toda potestad para determinarlas, ni tampoco se ha dictado una ley, después de la constitucionalización de dicho organismo, que le confiera legitimación para iniciar las acciones legales de carácter civil contra los agentes públicos presuntamente responsables. Los retrocesos son múltiples.

VII. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

En materia de fuentes del Derecho Administrativo constituye un claro retroceso el subvertir el orden jerárquico de estas, sea por acción o por omisión o a través de una notoria exacerbación reglamentaria, por la múltiple derogación singular de actos de alcance general o a través del dictado por parte del Poder Ejecutivo de normas de jerarquía legal por vía de delegación legislativa.

Abundan ejemplos de lo aquí expuesto: la ultractividad que en su momento se le dio al *decr. 436/2000*, dictado para reglamentar un decreto-ley que había sido derogado, la maraña de normas reglamentarias en las más diversas materias, entre ellas las vinculadas con cuestiones tributarias o aduaneras, las modificaciones durante la etapa de ejecución del contrato de las condiciones previstas a través de los pliegos generales con especial énfasis en materia de concesiones y licencias, la derogación implícita de leyes y reglamentos a través de previsiones en los pliegos particulares o en los contratos, o la doctrina de la zona de reserva de la Administración al amparo de la cual suele perseguirse una ampliación inconstitucional de las potestades conferidas a esta.

Nos hemos referido en alguna otra ocasión –y ello es plenamente aplicable a la cuestión aquí desarrollada– a los múltiples desencuentros entre lo

²⁴ Aborda el tema en particular MIRIAM IVANEGA, “Nuevos interrogantes acerca de las responsabilidades de los agentes públicos frente a la laboralización y precarización del empleo”, en *Cuestiones de responsabilidad del Estado y del Funcionario Público*, RAP, Buenos Aires, 2008, ps. 995-1006.

resuelto por la Justicia y las normas o actos dictados por la Administración²⁵ Pública en materia de contrataciones administrativas, mencionando así, a mero título ejemplificativo el caso de las garantías de impugnación, el hecho que la pública licitación funcione como una excepción y no como una regla, o las limitaciones a la publicidad y vista de las actuaciones prevista por el art. 19 del decr. 1023/2001 y por el reglamento aprobado por decr. 893/2001. Todo ello en flagrante violación a normas de jerarquía superior.

VIII. LOS ENTES REGULADORES

Los entes reguladores nacidos a partir de la sanción de la ley 23.696, fueron creados para ejercer un eficaz control sobre las empresas prestadoras de diversos servicios públicos privatizados, a las que se les concedió, en general en condiciones monopólicas o cuasi monopólicas, la explotación de actividades destinadas a satisfacer necesidades generales²⁶.

Sus objetivos –controlar la prestación de aquellos servicios, regularlos, fijar el régimen tarifario, prevenir conductas monopólicas, resolver conflictos y proteger a los usuarios– se pueden cumplir si se les otorga independencia funcional respecto de la Administración y si sus órganos de dirección también reúnen tal condición. Ello siguiendo en gran medida al sistema norteamericano en el que las *comissions* no están sujetas al control jerárquico de la Administración central, los que las habilita para adoptar en el marco de la ley sus propias decisiones, sujetas a revisión judicial pero no susceptibles de ser recurridas en sede administrativa. El propósito es contar con reglas de juego claras y estables, a través de entes independientes del poder político²⁷.

En nuestro país se buscó también que la Administración central quedara circunscripta a un limitadísimo rol. Por ello, una de las notas distintivas de

²⁵ Ver al respecto MARIO REJTMAN FARAH, “Desencuentros entre la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Administración Pública en materia de contrataciones administrativas”, *La Ley, Suplemento Extraordinario Administrativo 75° aniversario*, ps. 197-209, reproducido en *Doctrinas Esenciales*, AA.VV., T. III, AGUSTÍN GORDILLO (Director), *La Ley*, Buenos Aires, 2010.

²⁶ Ello no implica que los entes reguladores hayan nacido a partir de la reforma del Estado pues varios de ellos existen desde mucho antes y no todos ellos están centrados en el control y regulación de las concesiones de servicios públicos. Ampliar al respecto en ALBERTO BIANCHI, “Los entes reguladores, en Servicio Público, Policía y Fomento”, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2004.

²⁷ Ver “La Autonomía de los Entes Reguladores Argentinos: Agua y Cloacas, Gas Natural, Energía Eléctrica y Telecomunicaciones”, SANTIAGO URBIZTONDO, DANIEL ARTANA, FERNANDO NAVAJAS.

la reforma constitucional de 1994 fue el reconocimiento e incorporación de autoridades administrativas independientes. Ello pareciera estar lejos de ser cumplido²⁸.

Sin embargo diversas cuestiones vinculadas a dichos entes ofrecen un campo fértil para identificar múltiples retrocesos. Ha tenido que ser la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso “Ángel Estrada”, quien pusiera freno al ejercicio por parte de dichos entes de funciones vinculadas a la resolución de conflictos. Ello no sólo por los tradicionales límites identificados ya por el Máximo Tribunal en “Fernández Arias” sino por la falta de independencia de tales entes.

La independencia de los entes reguladores debe estar también asegurada, como lo señalará el Ministro BELLUSCIO en su voto recaído en la misma causa, a través de un sistema objetivo y no político de *designación y remoción de [sus] directores*²⁹. Ello tampoco sucede.

La necesidad que estén dirigidos por expertos en el sector a controlar y regular, y que estos sean designados luego de rigurosos procedimientos de selección a través de concursos, no se encuentra satisfecha, lo que sin duda permitiría contar con un obstáculo adicional a las influencias del poder político o a las de los intereses sectoriales³⁰.

Las particulares características de los actos técnicos dictados por los entes derivan, precisamente, del hecho que deben ser producidos por autoridades expertas e independientes. La resolución de estos temas, efectuada por directores especialistas a través de reglas científicas, requiere una independencia que se encuentra muy lejos de darse en la realidad.

Por otra parte, transcurridos casi veinte años de la reforma de la Constitución nacional, sus máximos órganos de dirección tampoco se encuentran

²⁸ Ver MARÍA GRACIELA REIRIZ, *La autonomía de los entes de regulación y control*, Revista del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, Buenos Aires, septiembre 2001, ps. 32 y ss.

²⁹ Al manifestar que “... la validez constitucional del ejercicio de funciones jurisdiccionales por organismos administrativos se halla condicionada a diversos recaudos, entre ellos, la existencia de garantías formales de independencia y neutralidad” (cons. 16) por lo que considera “...aplicables al ENRE las consideraciones vertidas respecto del Ente Nacional Regulador del Gas en el precedente de Fallos 321:776, en cuanto a que el régimen de la ley 24.065 —conf. arts. 57, 58 y 59 de ese cuerpo legal sobre designación y remoción de directores del ente— no alcanza para categorizarlo como tribunal administrativo...”.

³⁰ Conforme lo señala JORGE EDMUNDO BARBARA, *El contexto de una democracia delegativa y la cuestión de los entes reguladores y de control independientes ejercidos por expertos. Sus facultades, extensión y límites*, Anuario Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Volumen VIII, 2005, ps. 341 a 359.

integrados por representantes de las asociaciones de consumidores y usuarios ni con los de las provincias interesadas. La exigencia impuesta por el art. 42 de la Constitución nacional sigue incumplida, sin que tal violación parezca conmover a quienes tienen a su cargo la responsabilidad de dotarlos de las garantías de independencia e imparcialidad que la Constitución exige y la Corte Suprema identifica como ausentes³¹.

Se requiere, como lo ha señalado calificada doctrina, reconocer “la naturaleza técnica independiente de sus funciones, independencia que debe serlo primero y principalmente del poder político”, resistiendo “las oleadas reguladoras de los Ministerios y Secretarías”³². Independencia en la elección por concurso y remoción de sus miembros, no sujeción a directivas de la Administración central³³ y competencias decisorias exclusivas o excluyentes.

Como lo puntualizara la Suprema Corte de los EE.UU.³⁴ “es bastante evidente que quien ejerce su cargo a gusto de otro no puede esperarse que mantenga una actitud de independencia en contra de la voluntad de este último”³⁵. Concursos para la integración con expertos en sus órganos directivos, inamovilidad de tal personal, interdicción de la posibilidad que se le dirijan órdenes o instrucciones son condiciones ausentes que ratifican nuestra inicial afirmación respecto a la falta de independencia³⁶.

En tanto, ¿qué sucede con la revisión de las decisiones o regulaciones que dictan tales órganos? Ninguna norma se ha ocupado de restringir el recurso de alzada ante el Ministerio en cuya órbita actúan. La revisión de sus actos por tal vía excede ampliar frecuentemente toda pauta de razonabilidad y constituye un manifiesto retroceso.

³¹ Un panorama más amplio puede verse en MARIO REJTMAN FARAH, “¿Independencia de los entes reguladores?” en “Cuestiones de intervención estatal”, ps. 509-518, Buenos Aires, RAP, 2011. También en “La independencia de los entes reguladores como requisito para el ejercicio de sus competencias”, JA, 2005-III, Número Especial, “El caso Ángel Estrada”, Buenos Aires, 2005.

³² Ver AGUSTÍN GORDILLO, op. cit., T. 2, VI-23 y especialmente VII-17 y ss.

³³ No parecería a nuestro juicio que tal independencia o neutralidad, se encuentran asegurados sólo por el otorgamiento de autarquía o por la idoneidad técnica e independencia funcional a través de la designación de los integrantes del directorio con precisos recaudos para su remoción como lo entiende ROBERTO MORA, “Una de cal y otra de arena (A propósito del fallo “Ángel Estrada y Cia. S.A.”, Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo, La Ley del 27 de mayo 2005.

³⁴ *Humphrey’s v. United State*, 357 US 349, 1985.

³⁵ Citado en MIGUEL SOLANES, *Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado*, op. cit., p. 35. Serie Recursos Naturales e Infraestructura n° 2, CEPAL, Santiago de Chile, 1999, p. 33.

³⁶ Ver Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, “ACIJ y otros c/E.N.S. s/proceso de conocimiento”.

Si bien se encuentran organizados como entes autárquicos, sin relación jerárquica con la Administración central, la naturaleza técnica de la función que ejercen conlleva la necesidad de que mantengan respecto a ella una total independencia. ¿Cómo admitir entonces que los ministerios en cuya órbita actúan tengan competencia para, a través de un recurso de alzada, revocar o modificar sus decisiones?

Sus finalidades, competencias, funciones y la particular regulación que respecto a ellos hace la Constitución nacional les otorgan notas y particularidades diferenciadoras de los entes autárquicos en general. Considerando los fundamentos que justifican su independencia, no participan de los caracteres de los entes autárquicos tradicionales ni consiguientemente de las potestades de control de legalidad que respecto a estos últimos ejerce la Administración central a través del recurso de alzada. Cuando se admite la posibilidad de interponerlos contra sus decisiones se los priva de la necesaria independencia que deben tener. Pese a lo sostenido por destacada doctrina que ha propiciado su eliminación³⁷, este recurso de alzada aún subsiste con lo cual las facultades de revisión otorgadas a las autoridades centrales, incluso respecto a competencias reguladoras, ratifican este retroceso.

La Procuración Nacional del Tesoro se inclinó por sostener que “no procede la revisión por vía de alzada de los actos administrativos dictados por los entes reguladores, en ejercicio de competencias que les han sido encomendadas exclusivamente en función de su idoneidad técnica”³⁸. Ello en tanto, como lo ha afirmado dicho organismo, los “marcos regulatorios han creado a los entes reguladores de servicios públicos dotándolos de una competencia técnica específica y exclusiva –indispensable para el ejercicio de sus funciones de contralor, vigilancia y regulación de los concesionarios o permisionarios de los servicios– que se sustenta en la idoneidad técnica del propio ente, de su estructura, de sus medios, de sus funcionarios y de su personal”³⁹.

Debemos pues repensar esta cuestión en tanto los actos administrativos a través de los cuales se resuelven los recursos de alzada contra actos de los entes reguladores pueden no sólo revocarlos, como con frecuencia se hace,

³⁷ Ampliar en AGUSTÍN GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. 2, “La Defensa del Usuario y el Administrado”, cap. VI, p. 34, 9ª ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2009 y en “Cuestiones de intervención estatal: Servicios Públicos, Poder de Policía y Fomento”, AA.VV., Buenos Aires, RAP, 2011, p. 509 y ss. AGUSTÍN GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. 4, El procedimiento administrativo, 10ª ed., Capítulo XI, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2010.

³⁸ PTN, Dictamen 20/99, 1º de marzo de 1999, Dictámenes 228:114

³⁹ Id.

sino modificarlos, lo que lesiona aún más, si ello fuera posible, su independencia⁴⁰.

El recurso de alzada respecto a los actos dictados por estos entes desnaturaliza sus funciones y objetivos⁴¹.

IX. LAS ACCIONES DE CLASE

Es a nuestro juicio un claro retroceso que se encuentre aún pendiente el dictado de una legislación específica que regule las acciones de clase⁴².

Si bien nuestro Máximo Tribunal se inclina por considerar operativas estas acciones, debería ser una ley la que regule los requisitos, legitimaciones o sus efectos⁴³ a fin de amparar los derechos vinculados a intereses individuales homogéneos, entre los que la Corte incluyó a los derechos personales o patrimoniales derivados de afectaciones al ambiente y a la competencia, a los derechos de usuarios y consumidores, como a los de sujetos discriminados. Por ello, como lo dijera dicho Tribunal, toda vez que si bien no hay un daño a un bien colectivo sino individual, la causa generadora es una, por lo que ello “lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte”⁴⁴.

En materia de derecho ambiental, en múltiples ocasiones el objeto de tutela resulta de imposible atribución individual por lo que el ámbito de aplicación del amparo individual y el colectivo es diferente, conforme lo previsto por el art. 43 primero y segundo párrafo respectivamente. El rigorismo con que en ocasiones ha sido abordado el tema configura a mi criterio un obstácu-

⁴⁰ El criterio expuesto es el mismo sostenido por VANESA BORGOÑA y CAROLINA FAIRSTEIN, “La independencia de los entes reguladores y el recurso de alzada”, LL 2001-F, 103, en ocasión de anotar el fallo de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, sala III del 8/2/2001 dictado en la causa “Edenor S.A. c. Resolución 664/99 - ENRE”. Ampliar también en AHE, Dafne, “Alcance del recurso de alzada contra las decisiones adoptadas por entes reguladores de servicios públicos creados por ley”, LL 2002-E, 384 comentando el mismo fallo y exponiendo sólidos fundamentos conforme los cuales quedan claras las ventajas y la necesidad de mantener la independencia de estos entes.

⁴¹ En similar sentido ver ALEJANDRO USLENGHI, “Reforma de organismos de control de los servicios públicos”, en *Derecho Administrativo y aportes para el rediseño institucional de la República*, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2004.

⁴² Ver CSJN, “Halabi Ernesto c. P.E.N. – ley 25.673, decr. 1563/04 s/ amparo”, Fallos 322:111.

⁴³ Ampliar en MARÍA ANGÉLICA GELLI, “A quince años de la reforma constitucional de 1994”, LL 2009-E, ps. 888 y ss.

⁴⁴ Considerando 12 del voto de la mayoría.

lo al acceso a la justicia y a la efectiva tutela de ciertos derechos, conforme lo expresara la CSJN en “Halabi”⁴⁵.

La orfandad normativa en materia de legitimaciones y la falta de una legislación específica respecto a los alcances y efectos de las acciones de clase o del amparo colectivo constituye un retroceso por omisión legislativa, materia parcial e insuficientemente regulada en forma pretoriana en algunos antecedentes jurisprudenciales, todo lo cual implica el desconocimiento de lo dispuesto por el art. 75 inc. 23 de la CN y una injustificada postergación.

Aun con la salvedad expuesta respecto al criterio sostenido por nuestra Corte en esta materia, no puede dejar de señalarse que, conforme lo resuelto por el mismo tribunal, la exigencia de presentar y probar un agravio concreto para habilitar la legitimación activa se mantiene⁴⁶, por lo que en el orden federal se desestiman las acciones populares. Atento que uno de los requisitos de procedencia de una acción judicial es la presencia de un caso o controversia, decidir cuándo se configura esta constituye con frecuencia en un obstáculo para la efectiva protección de diversos derechos que deberían encontrar amparo en estas acciones. Como bien se lo ha señalado un excesivo rigorismo formal en este punto derivaría en una privación de justicia que reviste notoria importancia dado que los derechos en juego se encuentran en cabeza de la sociedad en su conjunto⁴⁷.

X. OTRAS CUESTIONES

La situación, entre otras muchas cuestiones, respecto de las garantías del debido proceso, las restricciones para el acceso a la justicia y la carrera de obstáculos que son necesarios superar para hacerlo, la irrazonabilidad frecuente del obrar estatal, la ausencia de mecanismos procesales que permiten accionar en defensa de la legalidad objetiva violada, el débil funcionamiento del acceso a la información pública, la priorización de aspectos procedimentales desplazando a principios constitucionales, la expansión del empleo informal en la Administración Pública⁴⁸, la debilidad en materia de control público, la fluctuante, exorbitante o arbitraria legislación nacida al amparo de la emergencia, lo que implica una retirada del Derecho Administrativo empujado por

⁴⁵ CSJN, Fallos 322:111 (cons. 14).

⁴⁶ Conforme lo resuelto en “Ianuzzi, Mario c. Provincia de Entre Ríos y otro (Estado nacional s/medida cautelar)”.

⁴⁷ Tal como lo señala ALAN A. JALIFE. “El requisito del caso como un nuevo obstáculo para las acciones colectivas”, LL del 23 de febrero 2011.

⁴⁸ Ver MIRIAM IVANEGA, op. cit.

la economía o por la emergencia, la virtual partida de defunción de la acción de lesividad, la privación de una justa indemnización cuando se revoca un contrato administrativo por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, la degradación de los caracteres propios del dominio público, la existencia de estructuras administrativas totalmente informales, la debilidad del procedimiento administrativo para lograr una efectiva tutela del administrado, el laberíntico procedimiento de ejecución de sentencias, incluyendo el régimen de consolidación de deudas, entre otras muchas cuestiones que dejamos aquí sólo enunciadas, no dejan casi lugar a muchas dudas respecto del panorama hasta aquí expuesto.

No se trata, innecesario es decirlo, de si existen o no instrumentos constitucionales o legales que muestren avances en nuestra materia o leer lo que autores o la jurisprudencia se ocupan de señalar, sino de verificar cuán operativo es un Derecho Administrativo que en ocasiones se convierte en declaraciones de buenos propósitos, al menos cuando no tiene sino escasa incidencia en la protección de los derechos individuales frente al obrar administrativo.

Algunos signos de esperanza quedan. Sí constituye un claro logro en nuestra disciplina, especialmente en estos últimos años, su notoria globalización o internacionalización también lo es el impulso que la jurisprudencia le ha dado a las cuestiones ambientales o a ciertas cuestiones vinculadas a derechos sociales.

XI. A MODO DE CONCLUSIÓN

Afirma POPPER que son necesarias condiciones racionales, lógicas, sistemáticas, verificables y contrastables para poner a prueba un hecho científico. Si concordamos con tal afirmación, los retrocesos por acción u omisión que parecen signar al Derecho Administrativo en los últimos años, algunos de los cuales han sido aquí sólo mencionados a título de ejemplo, constituyen una muestra de peso para concluir, como hecho científico, que ha llegado la hora de revisar algunas cuestiones que no parecen contribuir al avance y progreso de nuestra disciplina. Al menos en el modo que muchos deseamos.

ESTUDIOS DE DERECHO PÚBLICO

Director

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA

Prólogo

ALBERTO ANTONIO SPOTA (h)

Autores

ÁBALOS - ACUÑA - ALONSO REGUEIRA - ALTERINI -
ÁLVAREZ TAGLIABUE - AMAYA - ASCÁRATE - BASTERRA -
BESTARD - BONAVERI - BUTELER - CALDERÓN - CANDA -
CARDACI MÉNDEZ - CARLÍN - CARNOTA - CASARINI -
CAYSSIALS - CHIACCHIERA CASTRO - DAMSKY - DANESI -
DIANA - DUBINSKI - FERRARA - FERRER ARROYO -
FREEDMAN - GALLEGOS FEDRIANI - GARCÍA RAJO -
GONZÁLEZ MORAS - GUSMAN - IVANEGA - KODELIA -
LAVIÉ PICO - LÓPEZ MENDOZA - MAQUEDA FOURCADE -
MARANIELLO - MÁRQUEZ - MARTÍNEZ - MIGLINO - MONTI -
MORENO - MUÑOZ - OLMOS SONNTAG - PALACIOS -
PÉREZ HUALDE - REJTMAN FARAH - RIQUERT - ROSATTI -
SÁ ZEICHEN - SACRISTÁN - SANABRIA - SPOTA -
THEA - TREACY - URRESTI - URTUBEY - VÍTOLO -
VITTADINI ANDRÉS - VIVACQUA - VOCOS CONESA -



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

1ª Edición: Diciembre de 2013

Estudios de Derecho Público / Edgardo Tobías Acuña ... [et.al.] ; prólogo de Alberto Antonio Spota. - 1a. ed. - Buenos Aires : Asociación de Docentes - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - UBA, 2013.

1200 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-97935-7-2

1. Derecho Público. I. Regueira, Enrique Alonso, coord. II. Spota, Alberto. Antonio, prolog.

CDD 340

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