

El control de legalidad y el principio de revisión de los actos administrativos

“legalidad, revision y revocacion de oficio de actos en sede administrativa”

Autor

Amaro, Alejandro Patricio

Graduado UBA

I.- INTRODUCCIÓN.

El propósito del presente trabajo es analizar la legalidad de la revocación¹ de oficio del acto administrativo, en virtud de la habitualidad con que se aplicó en la Administración Pública, el criterio adoptado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo recaído en el caso “*Almagro*”², a la luz de las garantías constitucionales que tienen los habitantes.

La finalidad de este trabajo es reflexionar sobre la legalidad de la revocación de oficio del acto administrativo y concretamente considerar si el dictamen del servicio jurídico permanente es suficiente como garantía del administrado frente al ejercicio de la potestad revocatoria por parte de la Administración.

Cabe recordar que la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos en su art. 7 inc. d), segundo párrafo expresa: “...Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considérese también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiera afectar derechos subjetivos e intereses legítimos”. En tal sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación ha sostenido que: “El dictamen jurídico tiene una doble finalidad, por un lado constituye una garantía para los administrados, pues impide a la Administración el dictado de actos que se refieran a sus derechos subjetivos o intereses legítimos sin la debida correspondencia con el orden jurídico vigente y, por la otra, evita probables responsabilidades del Estado al advertir a las autoridades competentes acerca de

(1) Adherimos a la postura que toma en cuenta el órgano que decreta la extinción del acto administrativo, consecuentemente acudimos al vocablo revocación para referirnos a la que opera en sede administrativa, ya sea que se haya originado en razones de oportunidad, mérito o conveniencia o que se funde en la ilegitimidad del acto, reservando el término “anulación” para designar la extinción del acto ilegítimo en sede judicial. (Conf. CASSAGNE, Juan Carlos; Derecho Administrativo; Tomo II. Ed. ABELEDO-PERROT; Buenos Aires, 1998; Pág. 272).

(2) CS, febrero 17 – 1998 - “Almagro, Gabriela y otra c. Universidad Nacional de Córdoba”.

los vicios que el acto pudiera contener³. El Alto Organismo Asesor señala también que el dictamen jurídico no puede constituir una mera relación de antecedentes ni una colección de afirmaciones dogmáticas sino el análisis exhaustivo y profundo de una situación jurídica determinada, efectuada a la luz de las normas jurídicas vigentes y de los principios generales que las informan, a efectos de recomendar conductas acordes con la justicia y el interés legítimo de quien formula la consulta⁴.

Por su parte, Comadira señala que no existe, al menos en el orden nacional, un procedimiento especialmente previsto para anular en sede administrativa, un acto administrativo irregular. Asimismo expresa que la garantía contra la anulación arbitraria se halla en la propia ley N° 19.549; es decir, en los requisitos que ella establece para cualquier acto administrativo. Consecuentemente, advierte que adquiere especial relevancia, el dictamen de los servicios jurídicos permanentes de acuerdo con el art. 7; inc. d), párrafo segundo de la ley aludida, cuando el acto pudiera afectar derechos subjetivos o intereses legítimos⁵.

En cuanto al procedimiento, debemos señalar que constituye un instrumento de control de la legitimidad y del acierto de los actos con relación al interés público o bien común, al propio tiempo que sirve de garantía formal al administrado⁶.

Es preciso recordar en este punto que, en el marco constitucional, las garantías son los instrumentos que la Ley Fundamental pone a disposición de los hombres para sostener y defender sus derechos frente a las autoridades, los individuos y los grupos sociales y sin las cuales, el reconocimiento de estos últimos sería un simple catálogo de buenas intenciones. Por estas garantías que la Ley otorga al individuo, se pueden hacer efectivos los derechos que la misma Ley le reconoce⁷.

Lo expuesto nos permite comprender la importancia que ostenta desentrañar si las garantías establecidas en la ley N° 19.549 para el caso que nos ocupa, son realmente suficientes o no; y en este último supuesto, intentar otra interpretación de las normas en cuestión, que permita proteger eficientemente los derechos individuales amparados por la Constitución⁸ y sobre cuya legalidad no haya dudas.

(3) Conf. Dict. PTN; 197:61 entre otros.

(4) Conf. Dict. PTN; 203:148; 205:70; 207:517; 241:184 entre otros.

(5) COMADIRA, Julio R.; Procedimientos Administrativos; Ed. LA LEY; Buenos Aires, 2002, Pág. 367.

(6) Conf. CASSAGNE, Juan Carlos; Derecho Administrativo; Tomo II; Ed. ABELEDO-PERROT; Buenos Aires, 1998; Págs. 305/306.

(7) BADENI, Gregorio; Nuevos Derechos y Garantías Constitucionales; Ed. AD-HOC; Buenos Aires, 1995, Pág.18 y ss.

(8) En tal sentido señala Bidart Campos que aún la doctrina que admite el principio amplio y general de la revocabilidad introduce una reserva importante a favor del acto que ha implicado adquisición de derechos por los particulares. La inmutabilidad del acto se ha considerado como una garantía del administrado, o sea, como una restricción contra la Administración.. Parece entonces que la Administración no puede extinguir

II.- NÚCLEO DE LA CUESTION. (El caso “Almagro”).

En el caso “Almagro”, nuestro Máximo Tribunal de Justicia en lo referente al tema en examen sostuvo: “Que el art. 17 de la Ley 19.549 establece expresamente la obligación de la administración pública de revocar en sede administrativa sus actos irregulares, salvo que el acto se encuentre firme y consentido y hubiera generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, supuesto en el cual, sólo se podrá impedir su subsistencia y la de sus efectos aún pendientes mediante declaración judicial de nulidad.” Por su parte el art. 18 de esa misma ley, dispone “que el acto regular del cual hubieran nacido derechos a favor de los administrados, no podrá ser revocado en sede administrativa una vez notificados, salvo – entre otras circunstancias- cuando el interesado hubiera conocido el vicio”.

El Tribunal luego, en el siguiente considerando de la sentencia señala: “Que una interpretación armónica de los preceptos citados 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, parte 1ª. 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 comprensión meramente literal y aislada de las normas antes indicadas, lleva a interpretar que habría más rigor para revocar un acto nulo que uno regular cuya situación es considerada por la ley como menos grave”.

III.- CONSIDERACIONES GENERALES.

Planteado el tema, la primera cuestión se circunscribe a constatar si en los hechos las funciones asignadas, tanto al procedimiento en general como al dictamen jurídico en particular, se cumplen acabadamente. Es decir, si sirven como medio de control de legitimidad y como garantía de los derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados.

La constante aplicación del criterio adoptado por nuestro Máximo Tribunal *in re* “Almagro”, nos lleva a concluir que dichos instrumentos no cumplen acabadamente su finalidad. De ser así, no habría tantos actos considerados nulos de nulidad absoluta por la propia

ciertos actos por sí misma en sede administrativa. (Conf. BIDART CAMPOS, Germán; Manuel de Derecho Constitucional; Ed. Ediar; Buenos Aires, 1985.

Administración, toda vez que en teoría se supone que el procedimiento y el dictamen jurídico a que está sujeto el dictado de los actos administrativos asegura su legitimidad⁹.

Concretamente, si antes de dictar un acto administrativo que pudiera afectar derechos subjetivos o intereses legítimos, debe emitirse el dictamen pertinente del servicio jurídico permanente, respecto del cual la Procuración del Tesoro de la Nación ha sostenido que tiene una doble finalidad, por un lado como garantía de los derechos subjetivos o intereses legítimos del administrado, y por el otro la correspondencia del acto con el orden jurídico vigente, entonces cabe preguntarse ¿cómo pueden dictarse actos que son, luego, considerados nulos de nulidad absoluta por la propia Administración y, en algunos casos, considerar que el vicio de que adolecen es manifiesto¹⁰ cuando a su respecto ya hubo dictamen jurídico?.

En este contexto, la ineficacia del dictamen jurídico como garantía del administrado, hace que adquiera mayor importancia la interpretación del art. 17 de la Ley N° 19.549, y suma fundamentos a la necesidad de analizar la legalidad de la revisión y consecuente revocación del acto administrativo por la propia Administración a la luz del orden jurídico en su totalidad.

Sin perjuicio de la interpretación efectuada por nuestro Máximo Tribunal de Justicia, se alega como fundamento para sustentar la potestad revocatoria de la Administración, que su actividad tiene por finalidad el interés público y, como consecuencia de su sometimiento al principio de legalidad que rige su actividad que conlleva el deber de restablecer sin dilaciones la juridicidad. Mas no vemos en qué se afectan dichos valores por el sólo hecho de que en los casos específicos, donde se han generados derechos subjetivos que se estén cumpliendo, la Administración acuda ante el Poder Judicial, que es quien tiene, en definitiva, el control de legalidad y la potestad de jurisdicción¹¹.

(9) Ingresando a la página Web de la Procuración del Tesoro de la Nación se puede constatar la gran cantidad de dictámenes emitidos que aplican el criterio adoptado por la Corte en el caso “Almagro”. La importancia que el temperamento adoptado por el citado Organismo Asesor genera, surge no sólo del hecho de ser el Máximo Organismo de Asesoramiento del Poder Ejecutivo, sino también como consecuencia de que su doctrina es vinculante para todos los Servicios Jurídicos que conforman el Cuerpo de Abogados del Estado.

(10) La Procuración del Tesoro de la Nación sostiene que los vicios manifiestos son los que no requieren de una investigación de hecho para detectarlos, provocan una nulidad igualmente manifiesta, categoría esta que cumple una función esencial para el mantenimiento del principio de legalidad y comporta una protección eficaz contra la ejecución de aquellos actos administrativos que portan vicios notorios, pues carecen de presunción de legitimidad, circunstancia que son determinantes para que la Administración disponga su nulidad absoluta. (Conf. Dict. 235:446; 240:338).

(11) La aplicación del principio de legalidad, no se agota en determinar si la Administración Pública ha obrado o no con sujeción al derecho vigente, sino que debe adentrarse en la precisión sobre si las normas aplicadas por la Administración o que sustentan su actividad, son coherentes y se hallan acordes con los superiores principios del ordenamiento constitucional y tienden sobre todo, al logro de los fines propuestos y aceptados por dicho ordenamiento. Tal es así, que recientemente tuvo oportunidad de expedirse en un caso, donde volvió a citar la doctrina de Marienhoff, que distinguía entre la declaración de inconstitucionalidad y la facultad de la Administración de abstenerse de ejecutar la norma considerada inconstitucional, pues, si no lo hiciera violaría el orden jerárquico establecido en el art. 31 de la Constitución Nacional (Conf. Dict. 242:626; publicado. B.O. 22/01/03)

La incertidumbre que crea la revocación de oficio en los casos a que nos referimos, en virtud de las deficiencias de las garantías con que cuentan los administrados, también afecta al interés público, puesto que menoscaba la seguridad jurídica, en virtud de la sensación de indefensión que genera; a lo que se suman otros motivos señalados por la doctrina, que se relacionan con la conducta del Estado y la tendencia al abuso del poder. En este sentido, cabe destacar a modo de ejemplo, sin perjuicio de lo que señalaremos más adelante; lo expuesto por Mairal, entre otros juristas, al expresar que se ha observado que a la Administración no le preocupa tanto la legitimación de su conducta como la obtención de un resultado positivo respecto del problema que enfrenta. De allí entonces, la conclusión a que se ha llegado en casi todos los países occidentales, de la necesidad de encomendar el control a un cuerpo independiente de la Administración activa, destacando el rol judicial como garante de la integridad de los derechos¹².

IV.- INSUFICIENCIA DEL DICTAMEN JURÍDICO.

Como hemos dicho, la falta de garantías del administrado, implica necesariamente profundizar el examen de la conducta de la Administración, empero ello, no obsta a mencionar las posibles causas que tornen ineficaz al dictamen jurídico como garantía

En este sentido cabe consignar como una de las causas probables, la falta de independencia jerárquica de los servicios jurídicos permanentes respecto de los funcionarios políticos. Nótese que cuando se pretende que un órgano sea imparcial, se acude a ciertos mecanismos que permitan asegurar el funcionamiento independiente de los referidos órganos frente al poder político. No olvidemos que el dictamen jurídico es emitido por un órgano desconcentrado (Administración consultiva) dentro de la persona jurídica en que actúa, respecto de la cual rige plenamente el principio de jerarquía, de manera que el titular del órgano se encuentra sujeto a la potestad disciplinaria del organismo en que desarrolla su actividad, la que puede caracterizarse como una típica relación ínter orgánica.

La moderna idea del "bloqueo de legalidad" adquiere en este sentido, una significación trascendente, pues importa la necesidad de la existencia de un conjunto normativo armónico y sistemático, en cuya cima se encuentran – con valor superior y de garantía final – los principios constitucionales a los que todo el ordenamiento jurídico debe someterse y responder. (Conf. ESCOLA; Héctor; El Interés Público; como fundamento del derecho administrativo; Ed. Depalma; Buenos Aires, 1989; Pág. 58).

(12) MAIRAL, Héctor; Control Judicial de la Administración Pública; Tomo I, Ed. Depalma; Buenos Aires, 1985; Pág. 3.

(13) MAIRAL Héctor; Control Judicial de la Administración Pública; Tomo I, Ed. Depalma; Buenos Aires, 1985; Pág. 9.

(14) LINARES; Juan Francisco; Derecho Administrativo; Ed. Astrea; Buenos Aires, 1986; Pág. 178.

(15) GORDILLO, Agustín; Tratado de Derecho Administrativo; Tomo 2; Ed. Fundación de Derecho Administrativo; Buenos Aires, 1998, Capítulo. VIII; Pág. 45.

Mairal, al referirse a los sistemas de doble jurisdicción, señala la diferencia existente entre el funcionario administrativo y el integrante de un Tribunal Administrativo, aún cuando la independencia de éste no sea igual a la del magistrado judicial. Dicha independencia no sólo debe considerarse respecto de las órdenes que pueda impartir un superior jerárquico sino también de la posibilidad de remoción a discreción del Poder Ejecutivo. Cuando el órgano administrativo sanciona conductas violatorias de normas que él mismo ha dictado, existe la tentación de interpretar la norma con criterio amplio en apoyo de la política que persigue el organismo, corrigiendo las deficiencias u oscuridad de la norma. Nuevamente, la conducta del órgano al sancionar tiene en perspectiva, algo más que hacer justicia al imputado. Se trata muchas veces de absolverse a sí mismo de los errores cometidos al dictar la norma¹³.

Por su parte, Linares expresa: “No podemos dejar de señalar la necesidad de que en materia de asesoramiento jurídico del Estado se cambie el actual sistema de jefe, director general o gerente de asuntos jurídicos, designado por el ministro, de quien depende, o por el presidente de la nación a pedido de aquel. Ese funcionario carece de independencia en los asuntos importantes por su forma de nombramiento...”¹⁴.

A su vez, Gordillo señala que es obvio que el funcionario administrativo, a veces, se encuentra constreñido por la necesidad de adecuarse a criterios demasiados imperativos de los funcionarios políticos; destacando más adelante la regla contra el prejuicio, que constituye un principio esencial de justicia natural aplicable desde luego al procedimiento administrativo y cuya finalidad primordial es asegurar la imparcialidad de éste, pudiéndose subsumir dentro de la garantía de la defensa¹⁵.

Lo expuesto en este punto por sí solo amerita que la Administración deba, en forma imperativa, acudir a sede judicial para restaurar la legalidad, cuando considere que un acto por ella dictado del que surgen derechos subjetivos que se estén cumpliendo es nulo. Tal conducta no colisiona con el deber de respetar y velar por la legalidad, sino por el contrario, es la forma correcta de respetar tal principio.

(16) ESCOLA, Héctor; Legalidad, eficacia y poder judicial; Ed. Depalma; Buenos Aires, 1997.

(17) Conf. BIDART CAMPOS, Germán; Manual de Derecho Constitucional; Ed. Ediar; Buenos Aires, 1983; Pág. 480.

(18) CASSAGNE, Juan C.; Los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución reformada; Obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. MARIENHOFF; Ed. ABELEDO-PERROT; Buenos Aires, 1998, Pág. 175 y ss.

(19) ALFONSO, Santiago; La Corte Suprema y el control político; Ed. Ábaco; Buenos Aires, 1999; Pág. 84.

(20) MAIRAL, Héctor; Los meros pronunciamientos administrativos; Obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. MARIENHOFF; Ed. ABELEDO-PERROT; Buenos Aires; 1998; Pág. 653.

(21) CS; 19 de agosto de 1.999: in re “FAYT, Carlos Santiago c. Estado Nacional s/Proceso de conocimiento”.

(22) Conf. ZARINI, Helio, Derecho Constitucional; Ed. Astrea; Buenos Aires, 1999, Pág. 506.

(23) Conf. BIDART CAMPOS, Germán; Manual de Derecho Constitucional; Ed. Ediar; Buenos Aires, 1983; Pág. 290.

V.- EXAMEN DE LOS PRINCIPIOS EN JUEGO.

Cabe incluir en este examen, no sólo los principios positivos expresos en la Constitución Nacional, sino también aquellos que surgen de un modo implícito e informan el respectivo ordenamiento constitucional; y los que, a falta de regulación, se encuentran en el derecho natural, habida cuenta que uno de los principales objetivos del Preámbulo es “afianzar la justicia”.

No puede ser ajeno al examen que pretendemos, que la Constitución Nacional determina la existencia de tres poderes o departamentos, fijando las atribuciones de cada uno, sin determinar supremacía alguna ni definir superioridades; aunque se debe dar por cierto que la administración de justicia es la más valiosa de los tres. Y esto, precisamente, porque es a él a quien le toca primordialmente, ejercer el control de constitucionalidad, asegurando la vigencia plena de la Carta Magna contra las desviaciones de quienes lleguen a transgredirla, tanto desde un punto de vista formal como material¹⁶.

V.1. DIVISIÓN DE PODERES: Debemos señalar en primer término, el principio de división de poderes, que en nuestro derecho constitucional responde a la ideología de seguridad que organiza una estructura de contención del poder para proteger al hombre en su libertad y sus derechos¹⁷. La teoría de la separación de poderes se basa en la necesidad de instaurar un equilibrio entre los órganos que ejercen el poder estatal. Dicha teoría parte de reconocer que las personas que poseen poder, tienden normalmente a su abuso, por lo que se considera imprescindible en el Estado, la institución de un sistema de pesos y contrapesos, de modo que los poderes puedan controlarse recíprocamente, y que del equilibrio, resulte beneficiada la libertad de los habitantes¹⁸.

Los que consideran que el principio de separación de poderes no explica adecuadamente el dinamismo del funcionamiento del gobierno, se inclinan por considerar dos funciones básicas que se dan en todo sistema político democrático: las funciones de gobierno y las funciones de control¹⁹; la primera, a cargo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y la restante a cargo del

(24) BIANCHI; Alberto; *Dinámica del Estado de Derecho*; Ed. Ábaco; Buenos Aires, 1996, Pág. 99 y ss.

(25) Sostiene Escola al referirse al principio de legalidad, que como valla opuesta a la indebida actuación de debe ser ampliado a la Administración Pública, extendiéndolo de un examen simplemente formal de la coincidencia de ese actuar con la normativa jurídica que lo rige, a la comprobación de que esa actividad administrativa es asimismo eficaz, al propender al logro de las finalidades presupuestas y queridas por la ley en cada caso y ser conceptualmente apto para alcanzarlos (Conf. ESCOLA; Héctor; *El Interés Público como fundamento del derecho administrativo*; Ed. Depalma; Buenos Aires, 1989; Pág.30).

(26) Conf. JEANNERET de PEREZ CORTEZ, María; *La finalidad como elemento esencial del acto administrativo y la desviación del poder*; LA LEY; 30 de julio de 2.002.

(27) HUTCHINSON, Tomás; *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*; Tomo I; Ed. Astrea; Buenos Aires, 1985, Pág. 379.

Poder Judicial. Así, entienden que la función de control tiende a asegurar el carácter limitado del poder estatal y a remediar sus posibles arbitrariedades. Busca asegurar que el poder no devenga en absoluto o arbitrario. De acuerdo con esta concepción, no se pretende frenar el ejercicio de la función gubernamental, sino corregir posibles abusos, siendo el control, un elemento imprescindible de toda democracia constitucional. El poder judicial realiza dicha tarea a través del control de constitucionalidad y de legalidad de la actuación estatal, al resolver los casos sometidos a su jurisdicción, debiendo ambas funciones considerarse complementarias y no antagónicas.

Mairal, luego de referirse al principio de división de poderes, que caracteriza como piedra clave de nuestro sistema constitucional, entiende que para que sea coherente con este principio, la admisibilidad de la expansión de un poder sobre la actuación natural de los otros dos no puede presumirse, sino que requiere siempre de una norma constitucional o legal - cuando esta última sea posible - que, expresamente, lo permita. En el caso especial de la función jurisdiccional, o sea la solución de conflictos inter partes mediante la declaración del derecho aplicable, su atribución a la Administración requiere, además de la posterior intervención judicial, una norma legal que la establezca expresamente y para una materia determinada, pues una atribución genérica de potestad jurisdiccional impediría determinar en cada especie, si el control judicial disponible es o no constitucionalmente adecuado. Esta lectura privilegia la separación de poderes como garantía de las libertades individuales²⁰.

(28) CASSAGNE, Juan C.; Los principios generales del derecho en el derecho administrativo; Ed. ABLEDO-PERROT; Buenos Aires, 1992; Pág. 47.

(29) Conf. COMADIRA, Julio; Procedimiento Administrativo y Denuncia de Ilegitimidad; Ed. ABLEDO-PERROT; Buenos Aires, 1996; Pág. 17 y ss.

(30) Conf. voto del Dr. Coviello, recaído in re "Ravi S.R.L. c. S.C.C. y otro", CNFed., Contenciosoadministrativa, Sala I; 2001/05/22.

(31) ALTERINI, Atilio Anfbal; La Seguridad Jurídica; Ed. ABLEDO-PERROT; Buenos Aires 1993; Pág. 28 y ss.

(32) Nótese que los jueces tiene diversas garantías, como la inamovilidad, toda vez que el Art. 96 de la Constitución Nacional establece que los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores de la Nación conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta. Respecto de esta garantía señala Colautti, que constituye el pivote básico de la independencia, dado que su objeto es resguardar a los jueces de toda influencia directa o indirecta que pueda influir sobre sus decisiones. La Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos sostuvo que es por completo evidente que el que conserva su cargo solamente por el tiempo que quiere otro no es digno de confianza para conservar una actitud de independencia contra la voluntad de este otro. (Conf. COLAUTTI, Carlos; Derecho Constitucional; Ed. Universidad; Buenos Aires 1998; Pág.320 y ss.

(33) Sin desconocer las distintas posturas que respecto de la cuestión sostienen prestigiosos juristas, entendemos que no sería irrazonable que en forma expresa se determinara un plazo breve, que permita a la Administración iniciar la acción judicial.

(34) Conf. HUTCHINSON, Tomás; Ley Nacional de Procedimientos Administrativos; Tomo I, Ed. Astrea; Pág. 380 y ss. Puede agregarse en casos como por ejemplo, el otorgamiento de un beneficio previsional, el tiempo que dure el proceso judicial, aún cuando sea favorable, ocasiona un mayor perjuicio a la subsistencia del particular. Ello, sin perjuicio de que en casos extremos como el ejemplo dado se interponga una acción de amparo y medida cautelar, puesto que como señalamos al principio de este trabajo, no puede perderse de vista en cualquier análisis que se efectúe los hechos de la realidad, puntualmente que en los tiempos actuales, dadas las circunstancias por todos conocidos, la acción de amparo no cumple acabadamente con su finalidad de ser expedita y rápida.

En definitiva, la revocación de oficio es una excepción a la división de poderes que no se encuentra contemplada en norma alguna. Acudir a sede judicial para que se revoque el acto considerado nulo por la propia Administración que lo dictó, no colisiona con el deber de legalidad que impera respecto de su accionar, ni aparece como irrazonable a la luz de las normas constitucionales y menos aún, se opone al interés general. Sabemos que, conocer el límite en que cada Poder del Estado debe desarrollar sus funciones no es una tarea fácil. Debemos tomar recaudos que nos permitan garantizar que no existe un avasallamiento de un poder sobre el otro; y en este aspecto, consideramos que la interpretación restrictiva que debe imperar respecto de las excepciones y su consecuente derivación, - consistente en que ante la duda debe estarse a la vigencia de la regla y no de la excepción - es un modo o intento de asegurar la plena vigencia de la Constitución y el respeto de los derechos individuales por parte del propio Estado.

En este aspecto la Corte ha dicho: “Si la esencia de nuestro sistema de gobierno radica en la limitación de los poderes de los distintos órganos y en la supremacía de la Constitución, ningún departamento puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas; es del resorte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación juzgar la existencia y límites de las facultades privativas de los otros poderes y la excedencia de las atribuciones en la que estos puedan incurrir”²¹.

La sujeción que impone el ordenamiento es positiva, en el sentido que el accionar del órgano administrativo sólo puede concebirse válidamente habilitado en base a una norma expresa. Es decir, el accionar administrativo debe encuadrarse en un marco procesal de respeto prioritario al ordenamiento jurídico en su totalidad, de manera que toda interpretación normativa no puede prescindir de los principios, garantías y derechos que tienen raigambre constitucional.

V.2. DERECHO A LA JURISDICCIÓN: El constitucionalismo moderno determinó la relevancia de la parte dogmática de la Carta Magna, puesto que persigue como fin del Estado y de su organización constitucional, la defensa de los derechos y libertades del hombre, limitar al Estado y darle seguridad frente a él. La primera obligación de aquél frente al sujeto activo titular

(35) Conf. CASSAGNE, Juan Carlos; Derecho Administrativo TOMO II, Ed. ABELEDO-PERROT; Buenos Aires, 1998, Pág.24. En igual sentido Vanossi sostiene que existe una regla de oro en el ámbito de los sistemas democráticos-constitucionales, según la cual, a todo acrecentamiento del poder debe corresponder un vigorizamiento de los controles. (Conf. VANOSI; Jorge; El Estado de derecho en el constitucionalismo social; Ed. EUDEBA; Buenos Aires, 1982; Pág. 97).

(36) Conf. EKMEKDJIAN, Miguel A; Tratado de Derecho Constitucional; Tomo II; Ed. Depalma; Buenos Aires, 1994, Pág. 195.

(37) Señala ZARINI, la pérdida de la propiedad solo se opera por sentencia fundada en ley. (v. ZARINI; Helio; Derecho Constitucional; Ed. Astrea; Buenos Aires, 1999; Pág. 476.)

(38) in re “Furlotti Setien S.A. c/ Instituto Nacional de Vitivinicultura”.

(39) En este aspecto nos resulta claro lo expuesto por Gordillo al señalar que cualquier clase de derecho subjetivo nacido al amparo de un acto nulo queda amparado también por la regla de la estabilidad. La única condición que la norma pone es que el derecho esté cumpliéndose.

de un derecho es la de respetar los derechos subjetivos, o sea, la de no violarlos, ni impedir su goce y ejecución, ni crearles restricciones arbitrarias.

El derecho a la jurisdicción si bien no está expresamente previsto en nuestra Constitución, se desprende del objetivo de “afianzar la justicia” expresado en el Preámbulo y en el art. 18 de nuestra Carta Magna, que en el país, es monopolio del poder judicial. Dice Zarini que con el ejercicio del derecho a la jurisdicción, la persona ve realizado y garantizado efectivamente el derecho, y la sociedad el cumplimiento de altos fines, como las garantías de libertad, justicia, orden, paz y seguridad.²² En cuanto a la protección de los derechos por parte del Poder Judicial, es muy importante destacar, que conforme con el criterio emanado de la Corte Suprema, cualquiera sea el procedimiento mediante el cual se proponga a decisión de los jueces una cuestión justiciable, nadie puede sustraer al poder judicial la atribución inalienable y la obligación que tiene de hacer respetar la Constitución y, en particular, las garantías personales que reconoce; considerándose que excluir del conocimiento de los jueces una cuestión justiciable donde se debate un derecho subjetivo, importa un agravio a la garantía de defensa en juicio²³. Nótese que para lograr esa finalidad, desde el aspecto orgánico, la decisión es producto de un ente imparcial e independiente, cuya atribución es exclusiva y mandato directo de la Constitución Nacional.

La Corte, al sostener este principio, puso de relieve la preservación del sistema íntegro de la Constitución y de las instituciones que ella consagra, lo que nos permite asegurar que debe respetarse el derecho a la jurisdicción, a fin de no erosionar el sistema. Cabe recordar además que el art. 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, establece que: “Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oído 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”.

V. 3. RAZONABILIDAD: Podemos señalar como regla sustancial que, cuando la Constitución depara una competencia a un órgano del poder, impone que el ejercicio de esa actividad sea razonable. Consecuentemente, se considera que la razonabilidad es una valoración

En cuanto a la suspensión el citado autor sostiene que la intención de la norma de prohibir la revocación en sede administrativa del acto, es garantizar el ejercicio normal de los derechos que de él nacen hasta tanto una sentencia judicial resuelva lo contrario. No sería admisible, en consecuencia de ello, no solo revocar el acto en cuanto a sus efectos futuros, sino tampoco suspenderlo, pues esto último implicaría lograr en la práctica lo que la norma precisamente quiso evitar que los derechos emergentes quedaran a merced de una decisión administrativa ulterior. Ello, no impide que la Administración pida judicialmente, como medida cautelar la suspensión del acto. (Conf. GORDILLO, Agustín; Tratado de Derecho Administrativo; Tomo 3 – El acto administrativo-; Ed. Fundación de Derecho Administrativo; Buenos Aires, 1999, Capítulo. VI; Pág. 15 y ss.).

axiológica de justicia que nos demuestra lo que es justo o conforme con la justicia. En el caso que nos ocupa, debemos elucidar si el dictamen jurídico es suficiente garantía y si es razonable que la administración revoque de oficio los actos que ella misma considera nulos y, además, si este procedimiento colisiona con la Constitución Nacional, en cuanto establece expresamente la atribución del Poder Judicial. El control de razonabilidad surge del juego armónico de dos normas constitucionales: el art. 14 que permite al Congreso la reglamentación de los derechos constitucionales y el art. 28, que pone límites a esa reglamentación al establecer que los principios, garantías y derechos reconocidos por la Constitución no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio. De allí puede decirse que una ley es razonable cuando ha reglamentado un derecho sin alterar su sustancia²⁴

Cuando se analiza la potestad revocatoria respecto de los actos irregulares, se acude al principio de legalidad al que está sometida la Administración, pero no se pondera en su verdadero valor, otros principios no menores, como el de división de poderes, el derecho a la jurisdicción, el de supremacía constitucional, la seguridad jurídica, etc. No existe, a nuestro entender, una verdadera colisión entre la necesidad que la Administración concorra a sede judicial en el caso puntual a que nos venimos refiriendo, y los principios que se alegan para sostener la postura que criticamos. Por el contrario, su respeto hace a la legalidad y al interés general²⁵.

Por otra parte, el principio de legalidad, cuya finalidad es afianzar la seguridad individual de los gobernados,- entre cuyas aplicaciones podemos citar, la necesidad de una ley para privar de la propiedad (art. 17 C.N.)-, nos remite al principio de razonabilidad. De ahí que, no es suficiente que la ley me mande hacer algo o me lo prohíba; es menester que lo mandado o no prohibido sea justo, razonable. No olvidemos que los poderes, las atribuciones, las competencias administrativas son otorgadas por el ordenamiento jurídico con miras a un fin específico de interés público. Y que el fin debe conformarse al interés público, con mayor precisión, al interés público particularmente encarado por el Legislador. En consecuencia, los actos habrán de ser dictados con esa finalidad específica; si no es así, y el acto se dicta con un fin distinto al previsto por el legislador, habrá desviación de poder y consecuentemente, el acto será nulo por violación del fin querido por la norma. La Administración no dispone de libertad de acción o de elección en cuanto a sus fines; en materia de finalidad no existe discrecionalidad alguna; en consecuencia, cuando la Administración actúe con un fin distinto al preestablecido

por la norma, sea personal, de terceros o aún de la propia administración se origina el citado vicio, afectando la validez del acto.

Es así que pueden distinguirse los casos en que la Administración utiliza sus poderes para perseguir un fin distinto al legal y otro, en los cuales es ejercido – con el fin que dio lugar a su otorgamiento –en forma exagerada o desproporcionada. Ambos supuestos están contemplados en el art. 7 de la Ley N° 19.549. La adecuación y proporcionalidad del acto al fin perseguido, fue considerado por la Corte Suprema en varias causas²⁶.

No todos los medios justifican el fin a alcanzar. En consecuencia, aún cuando el fin perseguido por la interpretación efectuada por la Corte, la cual permite la revocación de oficio del acto que ha generado derechos que se encuentren en ejecución puede ser loable, no parece ser acorde al plexo normativo ni justificado como medio.

Los perjuicios que genera, hacen que aparezca como desproporcionada, respecto del fin buscado y contrarios a la intención del Legislador que se apartó expresamente del principio rector en la redacción del art. 17 de la ley N° 19.549.

En este aspecto, merece destacarse lo expuesto por Hutchinson, cuando señala que la solución legal no deja de ser atendible, puesto que en la arquitectura de la ley, la ecuación libertad-autoridad, garantías-prerrogativas, está bien compensada en sus términos. No hay desequilibrio a favor de uno de ellos que convierta al otro prácticamente en nada²⁷.

El equilibrio que debe presidir las situaciones subjetivas que vinculan recíprocamente a la Administración Pública con el administrado requiere que, junto a la prerrogativa estatal, se configure un justo y sólido sistema de garantías que compense, de algún modo, la situación de sujeción en la que se halla el administrado frente a las potestades públicas.

V. 4. DEBIDO PROCESO: La Constitución expresa que es inviolable la defensa en juicio de las personas y de la propiedad. En materia no penal, la inviolabilidad de la defensa consiste en que el justiciable disponga de oportunidad suficiente para participar en el proceso y para ello, es obvio que se requiera entre otros requisitos, tener noticia o conocimiento del proceso. Esta garantía se da también en sede administrativa: el administrado debe tener oportunidad de participar y obtener decisión fundada.

Cassagne sostiene que ciertos principios cumplen, no ya la forma de compensar la desigualdad que trasunta la posición jurídica del particular con relación al Estado, sino que

(40) En los autos "Hassar, Otto c/ ANSeS s/ reajustes por movilidad", la Corte Suprema sostuvo que: "..., pues en el trámite administrativo debe existir un equilibrio entre las prerrogativas del poder estatal –fundadas en los requerimientos del bien común- y el respeto a los derechos individuales frente a esas potestades".

implican medios de protección tendientes a impedir las arbitrariedades de los poderes públicos que suelen, lamentablemente, matizar y caracterizar el obrar estatal.

En este sentido, se encuentran, entre otros, el que traduce la instrumentación del debido proceso adjetivo; el principio por el que toda privación de la propiedad sólo puede llevarse a cabo mediante ley, junto a la protección de los demás derechos individuales como la libertad y la igualdad, cuya vigencia se aseguran por otros principios, como el de la separación de los poderes que componen el poder estatal²⁸.

En lo referente al procedimiento administrativo, Comadira sostiene que constituye el instrumento procesal por el cual el Estado cumple su función administrativa; por lo que no puede dejar de acusar principios informadores acordes con la exigencia de dicha función. Entre los genéricos, se encuentran aquellos que poseen un valor informador del ordenamiento jurídico en general y del administrativo en particular, importante para derivar principios específicamente procesales, como por ejemplo juridicidad, debido procedimiento previo.

Respecto de la juridicidad, entiende que representa mejor la idea de que el accionar de la Administración Pública en procura del bien común supone, necesariamente, el respeto del orden jurídico de todo el sistema normativo, desde los principios generales del derecho y la Constitución Nacional, hasta los tratados internacionales, las leyes y los actos administrativos de alcance general.

En lo referente al debido proceso adjetivo, configura uno de los requisitos esenciales establecidos en la ley 19.549 y es la reglamentación procesal administrativa de la garantía de defensa en juicio consagrada en el art. 18 de la Constitución Nacional. Se considera que en un Estado de derecho, es el debido procedimiento previo a todo acto administrativo, del cual, el debido proceso adjetivo constituye una manifestación especial²⁹.

Es dable señalar la importancia que adquiere el debido proceso en los casos de revocación de oficio, haya, el acto revocado, generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo o no. Así ha sostenido Coviello al señalar que sin perjuicio de establecer aquí si era necesario o no acudir a la acción de lesividad, no puede soslayarse que según consta en autos, la anulación de oficio fue el producto de la apreciación unilateral de la Administración, y que no fue el resultado de una confrontación con la actora, en la que ésta hubiera podido expresar las razones por la que estimaba que su situación se ajustaba al ordenamiento. En esta inteligencia, cabe recordar, que cuando se trata de la anulación de oficio de un acto administrativo, es exigible la observancia del principio fundamental del derecho de defensa del administrado, por cuya

(41) Conf. DIEZ, Manuel .M.; Derecho Procesal Administrativo; Ed. Plus Ultra; Buenos Aires; 1983; Pág. 279 y SS.

razón la previa vista de éste constituye un recaudo insoslayable, puesto que aunque la Administración pueda declarar de oficio la nulidad del acto sin necesidad de recurrir a la instancia judicial; ello no quita que deba llevarse a cabo a través del cumplimiento de los pasos procedimentales fundamentales³⁰.

V. 5. LA SEGURIDAD JURÍDICA: Alterini expresa que la seguridad jurídica como certidumbre del derecho, supone la existencia de normas jurídicas ciertas, de las que resulten los derechos de los que es titular una persona, y su consiguiente convicción de que esos derechos serán respetados³¹. Señala el citado autor que los sistemas jurídicos buscan precaverse de la arbitrariedad mediante mecanismos variados, aunque no siempre eficaces, como la declaración de derechos de las personas, garantías de independencia del Poder Judicial, regulación precisa de la actividad formal de los Órganos del Estado, mecanismos de control de su acción, etc³². En este sentido, la competencia del órgano es la excepción; sólo puede hacer lo que la ley le permite. Cuando el órgano desborda su competencia, la certidumbre jurídica resulta perjudicada. Se atenta contra la seguridad jurídica, al lesionar el principio de legalidad, cuando el Poder Ejecutivo restringe derechos o los limita, sin haber sido debidamente autorizado para ello por ley.

En el caso, la potestad de revocación de actos en sede administrativa de los cuales nacieron derechos subjetivos que se estén cumpliendo, si bien nace de un fallo del Máximo Tribunal de Justicia, no deja de ser una interpretación posible; de manera que las limitaciones de esta índole, crean incertidumbre, puesto que al no estar expresamente establecida en la norma, deja al administrado librado a la interpretación que se haga de ella, que, como sabemos, puede variar. Nótese que el criterio expuesto por parte de la doctrina fue recién recepcionado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el año 1998.

Cabe preguntarse, ¿quién nos asegura que si la Administración se equivocó antes, no puede volver a equivocarse ahora?. Esto último reviste mayor gravedad ya que al revocar actos de los que nacieron derechos a favor de los particulares, se ocasionaría un perjuicio mayor y concreto a un administrado, generando incertidumbre jurídica; entre otras razones, por la falta de intervención de un tercero imparcial.

La intervención del poder judicial, es también una forma de evitar mayores perjuicios a la Administración, ante la eventual demanda por daños y perjuicios que el particular pueda iniciar; no siendo esto un obstáculo para que la Administración cuente con la posibilidad de

(42) Ídem nota anterior, Pág. 286.

(43) DORMÍ, Roberto; Acto Administrativo –ejecución, suspensión y recursos–; Ed. MACCHI; Buenos Aires, 1973; Pág. 99.

(44) Conf. BIANCHI, Alberto; Dinámica del Estado de Derecho; Ed. Ábaco; Buenos Aires, 1996; Pág. 150 y ss..

suspender por un tiempo razonable la ejecución del acto que considera nulo, permitiéndole así disponer del tiempo suficiente para requerir la nulidad judicial del acto en cuestión³³.

Sostiene Hutchinson, que atendiendo al carácter contingente de la estabilidad que favorece a la seguridad jurídica pues brinda certeza a los particulares, la ley, – como una excepción a esa estabilidad - permite la revocación de oficio del acto nulo; que se vuelve principio cuando del acto hayan nacido derechos subjetivos a favor del particular que se estén cumpliendo, puesto que, desde el mismo instante en que a consecuencia del acto administrativo se produce un derecho subjetivo, éste se encuentra bajo la protección de las oportunas jurisdicciones y, si han de mantenerse las garantías que de ellas derivan, es claro que no puede suplantarlas, la propia actividad administrativa. El perjuicio al administrado es patente y no se resuelve con la posibilidad de ir a la justicia para que controle el accionar de la Administración, pues, aunque obtenga finalmente satisfacción, le ha de ocasionar gastos, pérdida de tiempo, inseguridad³⁴.

V. 6. DERECHO DE PROPIEDAD: Uno de los derechos con mayor trascendencia es el derecho de propiedad frente a los actos de los poderes públicos, que se encuentra establecido en el art. 17 de la Constitución Nacional, y cuyo concepto constitucional, de acuerdo al criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, excede en mucho al establecido por el derecho civil, al señalar que comprende todos los intereses apreciables que el hombre puede poseer fuera de sí mismo, de su vida y de su libertad, con lo que todos los bienes susceptibles de valor económico o apreciables en dinero, alcanzan nivel de derecho patrimonial³⁵. Conforme a este criterio, la protección que brinda el art. 17 de la Constitución Nacional se extiende a todos los bienes, materiales e inmateriales, susceptibles de apreciación económica, que puede poseer una persona. Si bien el tema se encuentra teñido de valoraciones políticas,³⁶ que se aprecian en la eterna lucha entre la libertad y el poder, cuyos respectivos espacios son inversamente proporcionales, la Corte Suprema definió al derecho adquirido como aquel que se ha incorporado definitivamente al patrimonio del titular, por oposición al derecho en expectativa, que es el que aún no se ha consolidado. El artículo 17 de la Carta Magna comienza expresando el carácter inviolable de la propiedad y afirma que ningún habitante puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley.

La claridad con que expresa el precepto constitucional, las condiciones de privación del derecho de propiedad en el amplio concepto determinado por la Corte Suprema, no deja lugar a dudas que la revocación de oficio de un acto administrativo del que surgen derechos subjetivos que se están cumpliendo, goza de la protección del art. 17, y por lo tanto sólo por medio de una sentencia puede ser privado de ese derecho. Es decir, que, para cumplir con la legalidad en forma plena, sin desconocer este precepto, la Administración debe acudir a sede judicial, a fin de que, en uso de sus facultades exclusivas, el poder judicial dicte sentencia, resolviendo la cuestión.³⁷ El art. 17 de la Ley Fundamental es claro al garantizar la propiedad; una interpretación que no considere sus términos, sólo resta idoneidad a la garantía que establece la norma como tutela del derecho de propiedad. Si consideramos el contenido de la segunda parte del art. 17 de la Ley N° 19.549, no cabe duda que el Legislador, acertadamente, tuvo en cuenta el precepto constitucional aludido.

VI.- INTERPRETACIÓN.

La postura que propiciamos fortalece la seguridad jurídica respecto de los administrados, en cuanto sujetos pasivos de la conducta que asuma la Administración, en una relación jurídica en la que es parte y donde la única garantía del particular, es el dictamen de un órgano desconcentrado, sujeto a la potestad jerárquica del órgano estatal, circunstancia que por los motivos señalados antes genera incertidumbre.

Como corolario de lo expuesto, entendemos que la revocación de oficio del acto que ha generado derechos subjetivos que se están cumpliendo no se ajusta ni al texto ni a su espíritu, y va en desmedro la seguridad jurídica y de las garantías de los administrados, del principio de división de poderes y de la función de control que compete al Poder Judicial, que asegura la imparcialidad e independencia de quien va a decidir el derecho.

No desconocemos el criterio adoptado por la Corte en el caso “*Furlotti*”, donde señala que la limitación impuesta por el art. 17 *in fine* de la ley N° 19.549, en cuanto constituye una excepción a la potestad revocatoria de la Administración, establecida como principio general, en la primera parte de su texto, debe ser interpretada con carácter estricto; toda vez que su aplicación acarrea la subsistencia en el mundo jurídico, de un acto viciado de nulidad absoluta, hasta tanto se produzca la acción judicial³⁸.

No obstante ello, lo antes expuesto, sumado al hecho que la Administración puede suspender el acto por un término razonable, a nuestro entender, hace que el fundamento del fallo pierda valor frente a los demás principios en juego³⁹. Cuando esto ocurra, debe imponerse la obligación de acudir al poder judicial, siempre refiriéndonos a la revocación de los actos que han generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, de manera de respetar las garantías, principios y derechos consagrados en la Carta Magna.

Además equilibra la potestad exorbitante de la Administración de ir contra sus propios actos, al resguardar al individuo de su uso arbitrario; y actúa sobre la base de la realidad imperante, de la cual resulta la insuficiencia del dictamen y del procedimiento como garantía efectiva de los derechos de los administrados⁴⁰.

Lo hasta aquí expuesto, nos conduce a sostener que la interpretación de los arts. 17 y 18 de la Ley N° 19.549 efectuada por la Corte Suprema en el caso “*Almagro*”, si bien puede ser armónica respecto de los citados preceptos legales, no considera el resto del ordenamiento jurídico. Ello sin perjuicio de entender que, como interpretación es demasiado amplia, puesto que no meritúa la limitación que el propio Legislador estableció expresamente.

No es ocioso recordar que cuando se opta por una interpretación, además de considerar cómo armoniza con el plexo normativo vigente, deben evaluarse también, las consecuencias jurídicas que dicha interpretación generará en la sociedad, circunstancia que no es menor a la hora de inclinarse por una postura posible.

VII.- ENCAUCE JURÍDICO.

Cabe destacar que la acción de lesividad que se encuentra expresamente contemplada en la ley, pretende evitar que la Administración se arrogue la verificación unilateral de la legitimidad de un acto que ella misma ha dictado y cuyos efectos se han incorporado ya al patrimonio del administrado. El fundamento constitucional de la acción de lesividad se encuentra apoyado en un trípede constituido por el respeto al debido proceso, el respeto a la propiedad y por el principio de división de poderes. Considerando Bianchi que la razón fundamental de la referida acción, se encuentra en el art. 18 de la Constitución Nacional. El administrado ha logrado obtener, luego de una tramitación en la que ha sido parte y por consiguiente ha podido

aportar pruebas, descargos, etc., una prestación de la Administración. Resulta lógico que si esa prestación debe ser eliminada por errores cometidos por ésta, a las cuales es ajeno el administrado, se le den a éste, todas las posibilidades de defender con amplitud sobre prueba y debate, la validez del acto cuestionado, y que esto debe ser realizado además, ante un órgano imparcial, pues de lo contrario, quien ha emitido el acto está siendo juez y parte, lo que contraría un principio constitucional añejo.

El proceso de lesividad se da cuando la Administración actúa como parte demandante, atacando un acto dictado por ella misma. Se trata de un proceso especial, en el que un órgano del Estado aparece demandando sus propios actos y ello ocurre, para equilibrar el interés público con los intereses de los particulares, ya que éstos no pueden quedar a merced de las veleidades de la Administración. Es evidente que ésta podría desconocer en un momento dado, derechos reconocidos o creados con anterioridad por ella misma⁴¹. En el caso que el acto ostente un vicio grosero, si bien la doctrina y la jurisprudencia no son uniformes, el citado autor se inclina por la necesidad de que la Administración ocurra a sede judicial, cuando el acto haya declarado derechos, pues considera que se encuentran mejor garantizados los derechos del administrado, no dependiendo del arbitrio de un funcionario.

Por otra parte, coincidimos con Díez cuando expresa, que es lógico que, si la Administración inicia un proceso de festividad por entender que el acto dictado es ilegítimo, habrá de suspender la ejecución del mismo⁴².

Por otra parte, decidir la revocación de un acto administrativo que ha producido efectos sobre el patrimonio del individuo, produce consecuencia sobre el derecho de propiedad tutelado por el art. 17 de la Constitución Nacional y ello obliga a la intervención de un tercero imparcial, es decir, del Poder Judicial, a través de un mecanismo en que las partes actúen en un pie de igualdad⁴³.

VIII.- CONCLUSIONES.

En definitiva, entendemos, que es inconstitucional la revisión y consecuente revocación de oficio del acto que ha generado derechos subjetivos que se están cumpliendo en sede

administrativa, pues no surge del texto legal que recepta principios constitucionales ni es una interpretación razonable y armónica del plexo normativo en su totalidad.

La Ley Fundamental en su esencia, tiende a la protección de los individuos. Es así, que adquieren una relevancia adicional ciertos principios de raigambre constitucional, cuya valoración debe prevalecer a la hora de inclinarse por una posible interpretación de artículos como los contenidos en la ley N° 19.549 (arts. 17 y 18), a efectos de cumplir con el fin esencial del estado de derecho, que es garantizar la plena vigencia de los derechos individuales.

En este aspecto, debemos inclinarnos por la interpretación amplia de los principios que limitan el poder, acentuando la seguridad jurídica y respetando el principio de supremacía constitucional, sin el cual, el estado de derecho es sólo una ilusión. No olvidemos que la seguridad jurídica es una garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que los individuos saben a cada momento cuáles son sus derechos y cuáles sus obligaciones sin que el capricho, la torpeza o la mala voluntad de los funcionarios pueda causarle perjuicio.

Cuando los poderes respetan el orden constitucional establecido y logran que tenga vigencia efectiva y no sólo formal, se vive en un clima de seguridad jurídica. Esta no es otra cosa que el fruto o resultado de la aplicación día a día, de las reglas que gobiernan el estado de derecho. En este aspecto, es la Corte Suprema de Justicia de la Nación la responsable de su vigencia, pues es quien decide, finalmente, si el obrar de los otros poderes ha sido conforme o no, al estado de derecho; lo que implica lograr que sus propios fallos se ajusten a derecho⁴⁴.

En virtud de la claridad del propio texto del art. 17 de la ley N° 19.549, que revela la intención del legislador de otorgarle estabilidad en sede administrativa al acto irregular, cuando se configuran los extremos expresados en el citado precepto legal, limitando en forma razonable, la potestad revocatoria de la Administración. Diez señala que el Legislador se habría apartado deliberadamente de la construcción pretoriana de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, imperante hasta la entrada en vigencia de la referida ley⁴⁵. A esto se puede agregar, que los fines o cometidos con que debe actuar la Administración, son los que fijan la Constitución y la ley, y

(45) v. DIEZ, Horacio P.; El conocimiento del vicio por el administrado y la revocación del acto viciado de nulidad absoluta. La interpretación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Almagro"; ED, 19 de junio de 1998.

(46) Conf. LINARES, Juan F.; Derecho Administrativo; Ed. Astrea; Buenos Aires, 1996; Pág. 141

(47) Si bien dicho principio no fue establecido en forma expresa en la Constitución de 1853, ni en las posteriores reformas, la Carta Magna contiene una serie de artículos que sienta de manera contundente este principio, cabe citar como ejemplo los arts. 29; 72; 105 y 109 además de las atribuciones de competencias asignadas a cada órgano por la propia Constitución Nacional, que son de interpretación restrictiva, toda vez que la incompetencia es la regla y la competencia la excepción. Por otra parte como se señaló, existe otra posible interpretación, que armoniza mejor con los principios analizados y quita incertidumbre a los administrados en lo concerniente al respeto de sus derechos tutelados por la Constitución Nacional, lo contrario sería dejar librado al arbitrio de los funcionarios de turno considerar que el acto que genere un derecho es nulo, y sin más revocarlo en sede administrativa.

en ausencia de fines expresamente así determinados de actuar es persecución del buen servicio o bien común, compatible con su competencia⁴⁶.

En tal sentido, no podemos desconocer la importancia que cumple el Poder Judicial para afianzar la fuerza normativa de la Constitución Nacional, a fin de que los restantes poderes que conforman el Estado, respeten sus respectivas competencias⁴⁷. Y, como el fin no siempre justifica los medios, el logro del bien común como finalidad del Estado no se desvirtúa por dar intervención al poder judicial en los casos en donde están en juego derechos subjetivos de los individuos, sino, por el contrario, garantiza el cumplimiento del orden jurídico en su totalidad y de los principios rectores.

En apretada síntesis la revocación de oficio de los actos que han generado derechos subjetivos que se están cumpliendo no son acorde al texto expreso del art. 17 de la Ley 19.549 y violan con claridad los arts. 17, 18 y 28 de la Constitución Nacional, así como el principio de división de poderes, supremacía constitucional., pues la interpretación que efectúa la Corte al sostener que es una interpretación armónica de los arts. 17 y 18 de la ley citada, paradójicamente no armoniza con las normas y principios de mayor jerarquía aludidos, lo que hace que la conducta de la Administración sea contraria a derecho.
