MODIFICACIÓN AL RÉGIMEN DE ANULACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: DEL CONOCIMIENTO DEL VICIO AL DOLO DEL ADMINISTRADO

Santiago R. Carrillo
Juez en lo Contencioso Administrativo Federal.

Paula Monod Núñez
Maestranda en Derecho Administrativo y Administración Pública, Universidad de Buenos Aires.

Sumario: 1. Introducción. 2. Escenario anterior a la reforma. 3. El conocimiento del vicio. 4. Ley de Bases: el dolo del administrado. 5. Conclusión.

1. Introducción

La Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos 27.742 (Ley de Bases) introdujo reformas significativas a la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA). Si bien no todas las cuestiones derivadas de la casuística han sido solucionadas con esta reforma, en lo que aquí interesa, corresponde destacar la positiva limitación la potestad anulatoria de la Administración, conforme el actual texto del art. 17.

El principio de legalidad –o más precisamente el actual principio de juridicidad– requiere que los actos administrativos afectados por vicios graves sean expulsados del mundo jurídico. Sin embargo, ello debe ser ponderado con el principio de seguridad jurídica y con el derecho de defensa de los particulares. Es que cuando se trata de actos que otorgan derechos o amplían facultades de las personas, debemos analizar con cautela las posibilidades de la Administración de anularlos en su sede. Sobre todo, cuando se trata de personas humanas, centro de todo el sistema jurídico.

Si bien la ley original parecía consagrar la garantía de estabilidad del acto, veremos que en la práctica dicha regla fue debilitándose.

Por ello, a lo largo del presente trabajo, analizaremos la modificación al régimen de anulación de los actos administrativos, en particular respecto de actos irregulares notificados que hubieran generado derechos subjetivos cuando "se acreditara el dolo del administrado". Para comprender cabalmente el alcance de esta

reforma, es necesario efectuar una breve reseña del régimen anterior, conforme la interpretación que le otorgó la CSJN en el precedente "Almagro". Junto con ello, compararemos las disímiles interpretaciones a las que dio lugar la redacción del impreciso estándar anterior: "si el interesado hubiere conocido el vicio".

Luego, explicaremos porque su modificación resulta ser un límite positivo, en tanto consideramos que la redacción anterior habilitaba excesos por parte de la Administración en el ejercicio de su potestad anulatoria. Por último, analizaremos la importancia de los nuevos principios enumerados en el art. 1º *bis* LPA y sus repercusiones en el procedimiento que deberá llevarse a cabo para probar el dolo del particular.

2. ESCENARIO ANTERIOR A LA REFORMA

En primer término, cabe recordar que la estabilidad del acto administrativo fue desarrollada con anterioridad a la sanción de la LPA, en el caso "Carman de Cantón". Allí la CSJN expresó que "no existe ningún precepto de la ley que declare inestables, revisibles, revocables o anulables los actos administrativos de cualquier naturaleza y en cualquier tiempo, dejando los derechos nacidos o consolidados a su amparo a merced del arbitrio o del diferente criterio de las autoridades, cuyo personal sufre mutaciones frecuente". Fue en este precedente donde la Corte Suprema afirmó la irrevocabilidad en sede administrativa del acto que declara un derecho subjetivo y causa estado. Así, dio inicio a la sistematización de la potestad anulatoria de la Administración.

Ahora bien, con la sanción de la LPA –conforme su texto original y sus reformas– el art. 17 regulaba el régimen jurídico del acto irregular y el 18 el del acto regular. Así, conforme su interpretación literal, el acto administrativo afectado de nulidad absoluta que estuviere firme y consentido y hubiere generado derechos subjetivos que se estuvieran cumpliendo, únicamente podía dejar de subsistir mediante declaración judicial de nulidad. Por su parte, el art. 18 determinaba, cómo principio general, la imposibilidad de revocar, modificar o sustituir actos regulares cuando hubieren nacido derechos subjetivos a favor de los administrados, una vez notificados. No obstante, preveía excepciones, entre ellas la posibilidad de revocarlo cuando el interesado hubiere conocido el vicio.

En 1998 la CSJN en la causa "Almagro"[1] dispuso que, una interpretación armónica de ambos artículos permitía la aplicación de las excepciones a la estabilidad del acto regular al ámbito del acto irregular. Pues de lo contrario –afirmó la Corte– "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

1 CSJN, Fallos: 321:169.

de que habría más rigor para revocar un acto nulo que uno regular cuya situación es considerada por la ley cómo menos grave".

Si bien resulta correcto desde una lógica jurídica lineal sostener que no puede haber mayor rigor para revocar un acto irregular que uno regular, parecería que el Máximo Tribunal no contempló las posibles consecuencias de la aplicación del precedente. Es que la Administración Pública tomó aquella interpretación cómo un *bill* de indemnidad para anular actos que habían generado derechos subjetivos, que llevaban años firmes y que incluso se habían agotado en su objeto[2].

De esta forma, observamos que a lo largo del tiempo se fue consolidando la idea de que la regla fuese la revocabilidad del acto administrativo y no una medida excepcional, comprometiendo el derecho de propiedad de los particulares y desconociendo el principio de seguridad jurídica (arts. 14 y 17 CN). Principio que tiene jerarquía constitucional[3].

Continuando con esa línea, en el 2010 la CSJN reforzó la idea de que debía prevalecer la potestad revocatoria sobre el principio de estabilidad de los actos administrativos. En este sentido, en el caso "Astilleros Mestrina" señaló que "la limitación impuesta por el art. 17 *in fine*, de la Ley 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 declaración judicial pertinente"[4].

Con todo, luego la Corte Suprema en el precedente "Kek" pareció modificar su postura hacia el principio de la estabilidad del acto administrativo irregular. Alonso Regueira celebra este cambio de postura, pues entiende que el hecho de limitar la potestad revocatoria de la administración no implica desconocer el principio de juridicidad; en tanto ante un acto irregular que adquiere estabilidad la administración debe requerir judicialmente su nulidad mediante la acción de lesividad[5].

Desde nuestro punto de vista, creemos que cuando se trata de actos que confieren derechos a los particulares, la regla debe ser la irrevocabilidad del acto en sede administrativa. Pues la revocación debe considerarse una medida anormal; siendo que en todo caso subsiste la posibilidad de promover la acción judicial de

2 CCF, Sala de Feria, "Sociedad Rural Argentina c/ Estado Nacional Poder Ejecutivo Nacional s/ acción meramente declarativa", del 4-1-2013.

3 CSJN, Fallos: 243:465; 251:78; 317:218; entre muchos otros.

4 A. 414. XLIV; "Astilleros Mestrina SA".

5 Alonso Regueira, Enrique, "Kek o el principio de la estabilidad del acto administrativo irregular" en *El control de la actividad Estatal II*, Buenos Aires, Asociación de Docentes, UBA, 2016, pp. 269/271, disponible en chrome-extension://oemmndcbldboiebfnladdacbdfmadadm/http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/el-control-de-la-actividad-estatal-ii/cae2-alonso-regueira.pdf.

lesividad. En este sentido, Gordillo señala que la estabilidad de los derechos es una de las principales garantías del orden jurídico, a tal punto que puede incluso sentarse un principio general en tal sentido, que sólo podría ser objeto de excepción en casos concretos y ante norma expresa[6].

3. EL CONOCIMIENTO DEL VICIO

Ahora bien, ¿qué implicaba el conocimiento del vicio por parte del particular? Entre los autores existían distintas posturas, abarcando tesis más amplias o más bien restringidas. Por lo tanto, si la interpretación era que basta con el mero conocimiento del vicio, la potestad revocatoria de la Administración se ampliaba. Mientras que sí se exigía la acreditación del dolo del particular, o incluso de ambas partes, la potestad se acotaba notablemente.

La tesis amplia se fundamentaba en la presunción de que el derecho es conocido por todos. Tanto el ex Código Civil como el actual Código Civil y Comercial de la Nación (CCCN) establecen que la ignorancia de las leyes no sirve de excusa, salvo que estuviera previsto en el ordenamiento jurídico (cfr. arts. 20 CC y 8º CCCN). Está mirada, en los hechos, permitía que la Administración pueda casi en cualquier escenario revocar sus propios actos. Pues el particular al conocer el derecho, debe saber cuándo un acto es contrario al ordenamiento jurídico. Si bien, por ejemplo, en el caso de empresas que contratan habitualmente con el Estado, puede exigirse un mayor conocimiento del régimen jurídico aplicable, en el caso de las personas humanas no es razonable tal exigencia. Sobre todo, en el caso de personas en situación de vulnerabilidad, en donde nuestro estado constitucional- convencional de derecho, requiere que las normas internas y la actuación de los tres poderes del estado se adecuen a la CADH y a la jurisprudencia de la Corte IDH.

En sintonía con la primera postura, Comadira señalaba cómo suficiente para habilitar el accionar anulatorio de la Administración el mero y simple conocimiento del vicio por parte del administrado, o la exigencia razonable de ese conocimiento, sin que sea menester que aquél haya sido causado por su actuación. Afirmaba que la buena fe está en juego tanto con la omisión maliciosa o improcedente, cómo con la acción dolosa efectiva que sólo agregaría un *plus* de inmoralidad a la omisión[7]. En ese sentido Hutchinson sostenía que la potestad revocatoria operaba como una sanción a la mala fe del particular[8]. De su lado, Marcer postulaba que, ante un supuesto de un acto irregular afectado por una

6 GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo,* T. 3, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1999, p. VI-2.

7 COMADIRA, Julio R., *La anulación de oficio del acto administrativo,* Buenos Aires, Ciencias de la Administración, 1998, p. 29.

8 HUTICHINSON, Tomás, *Ley nacional de procedimiento administrativos,* Buenos Aires, Astrea, 1987, T. I, p. 373.

nulidad manifiesta, el conocimiento del vicio por parte del administrado resulta insoslayable, justamente por el carácter patente y notorio del vicio[9].

En el sentido contrario, Cassagne consideraba que si el particular no puede invocar la ignorancia de la ley o el error de derecho, el conocimiento del vicio jugaría como una presunción en su contra, al menos respecto de los vicios más trascendentes del acto administrativo, circunstancia que haría que, en casi todos los supuestos, el vicio le fuera imputable. Así, señalaba que esa interpretación echaría por tierra el sistema normativo vigente y el principio de estabilidad de los actos que han generado derechos subjetivos[10]. Por su parte, Gordillo explicaba que la prescripción legal relativa a que el interesado haya tenido conocimiento del vicio no puede ser interpretada literalmente. Sobre el punto, ponía de resalto que muchas veces el particular tiene conocimiento del vicio del acto, pero no tiene responsabilidad directa o indirecta por su comisión. Por lo tanto, concluía que no basta el mero conocimiento que el particular tenga del vicio del acto para que esté carezca de estabilidad, sino que se requiere connivencia dolosa entre el funcionario y el particular, con relación a la emisión del acto cuya revocación se trata[11].

En un texto anterior, concluimos que era necesario encontrar un equilibrio entre el principio de legalidad –que exige la inmediata eliminación del acto nulo del ordenamiento jurídico– con el principio de seguridad jurídica. Para ello, consideramos que era indispensable atender cada situación particular y demostrar que el administrado estuvo en condiciones de valorar la legalidad del obrar de la Administración. Postulamos así que debían evaluarse en cada caso concreto las cuestiones de hecho que permitirían determinar si realmente concurrió por parte del administrado mala fe, en procura de beneficiarse de manera antijurídica. En caso afirmativo, ello habilitaba el ejercicio de la potestad anulatoria por parte de la Administración[12].

Sin embargo, la Ley de Bases zanjó la cuestión. Veamos.

4. Ley de Bases: el dolo del administrado

La nueva redacción del art. 17 regula la revocación en sede administrativa tanto del acto irregular cómo el del regular. Respecto al acto afectado de nulidad absoluta establece que debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad, aclarando que "si hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo o se hubiere cumplido totalmente su objeto, no procederá su revocación, modificación o sustitución en sede administrativa, y sólo se podrá obtener su

9 Marcer, Ernesto, PTN, dictámenes 233:329.

10 Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2002, T. II, pp. 270/271.

11 Gordillo, Agustín., ya cit., p. VI-24/25.

12 Carrillo, Santiago R., *¿Legalidad vs. Seguridad Jurídica? El conocimiento del vicio cómo fundamento de la anulación del acto,* Buenos Aires, La Ley, pp. 6/7.

declaración de nulidad en sede judicial, salvo en el supuesto previsto en el cuarto párrafo de este artículo".

Por su parte, el cuarto párrafo de dicho artículo permite la revocación, modificación, sustitución o suspensión de oficio en sede administrativa cuando "favorece al administrado sin causar perjuicio a terceros, si se acreditara dolo del administrado o si el derecho se hubiere otorgado expresa y válidamente a título precario".

Resulta claro que la reforma recoge la doctrina sentada en el caso "Almagro" respecto de la aplicación de las excepciones a la estabilidad del acto regular a las del acto irregular. Sin embargo, en virtud de las dificultades interpretativas y las críticas que traía el impreciso concepto referido al *conocimiento del vicio*, la ley ahora requiere la acreditación del dolo del particular. Está redacción viene a reafirmar el principio general de estabilidad de los actos administrativos y con ello a fortalecer los derechos de los particulares. Pues para que la Administración pueda anular en su sede un acto que generó derechos subjetivos, deberá demostrar y probar –en el marco de un procedimiento administrativo– el dolo del particular.

Así lo explican Mairal y Veramendi. Entienden que la nueva regla se limita a los casos de dolo del beneficiario y que debe acreditarse su existencia a través de un trámite administrativo previo que respete el debido proceso adjetivo y en el cual se reúna prueba suficiente para sostener tal conclusión[13]. Cassagne y Perrino, en concordancia con su anterior postura, celebra la nueva redacción del art. 17, en tanto considera que garantiza la estabilidad y el derecho de propiedad que se adquiere con el acto administrativo[14].

Esta tesitura se ve reforzada con los nuevos principios introducidos en la LPA a través de su art. 1º *bis*. Entre el nuevo listado encontramos principios fundamentales aplicables al procedimiento administrativo que impactarán de forma determinante al momento de que la Administración deba probar el dolo del administrado a fin de poder anular un acto en su propia sede. Entre ellos: la juridicidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la buena fe, la confianza legítima y la tutela administrativa efectiva.

5. CONCLUSIÓN

La reforma a la Ley de Procedimientos Administrativos modifica el régimen sustantivo del acto administrativo en aspectos importantes. Incluye y clarifica reglas que refuerzan los límites a la revocabilidad de los actos administrativos resultantes del respeto a la cosa juzgada administrativa.

13 MAIRAL, Héctor A. y VERAMENDI, Enrique V., *La reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos,* Buenos Aires, La Ley, 2024, p. 4.

14 CASSAGNE, Juan C. y PERRINO, Pablo E., *El acto administrativo en la Ley de Bases,* Buenos Aires, La Ley, 2024, p. 12.

En primer término, establece la irrevocabilidad en sede administrativa, además de aquellos actos que hubiesen generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, de todo acto cuyo objeto se hubiere cumplido totalmente. Luego, se prohíbe expresamente a la Administración suspender los efectos de un acto cuya anulación no le es permitida conforme el nuevo régimen legal. Con ello se limita una práctica disvaliosa que producía efectos similares a los de la anulación del acto, aun en casos en los que la ley proscribía esta última. Naturalmente, si la Administración considera que la suspensión de los efectos del acto resulta indispensable para evitar graves perjuicios al interés público, podrá solicitar al tribunal competente el dictado de una medida cautelar de conformidad con las disposiciones de la Ley 26.854.

Además, como hemos visto en este comentario, se corrige una evidente imprecisión del texto anterior en cuanto permitía a la administración anular un acto que había generado derechos a favor del particular bajo el rótulo de la imputación del mero conocimiento de la ilegitimidad por el beneficiario del acto, aunque él no hubiera participado en la conformación de ese vicio. Esta corrección apuntala el respeto a los derechos de los particulares y resguarda la seguridad jurídica.

SANTIAGO R. CARRILLO

Es Abogado y Especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires. Profesor e Investigador en Proyectos de Ciencia y Técnica en la Universidad de Buenos Aires. Coordinador del Área de Procesos Colectivos de los Cursos de Capacitación del Fuero Contencioso Administrativo Federal. Miembro de la Comisión para la Reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Provincia de Buenos Aires. Autor de numerosas publicaciones en la especialidad. Juez del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal nº 3.

PAULA MONOD NÚÑEZ

Es Abogada y Candidata a Magíster en Derecho Administrativo y Administración Pública, Universidad de Buenos Aires.

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Amarillo

Editor
ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo
JORGE EDUARDO MORÁN

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

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

AJUFE
Asociación de Jueces y Juezas Federales de la República Argentina

FUERO EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

1ª Edición: Febrero de 2025

Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino - Tomo Amarillo / Enrique Alonso Regueira ... [et.al.] 1a. edición - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2025.
685 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-3-0

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

Edición:

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

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.
Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

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

Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina

COMISIÓN ACADÉMICA EDITORIAL

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

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Celeste

Editor
Enrique Alonso Regueira

Prólogo
Leandro Vergara

Maqueda - Alonso Regueira - Ciminelli - Diana - Fernández Gelli - López - Monti - Rejtman Farah - Rodríguez - Saggese Treacy - Wüst - Buteler - Casarini - López Castiñeira Certoma - Gallegos Fedriani - Heiland - Maciel Bo - Rubio Stupenengo - Vincenti - Ylarri - Barra - Brandan - Cormick Erbin - Losa - Sacristán - Salvatelli - Stortoni

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

AJUFE
Asociación de Jueces y Juezas Federales de la República Argentina

Fuero en lo Contencioso Administrativo Federal

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Blanco

Editor
ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo
MARCELO DANIEL DUFFY

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

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

AJUFE
Asociación de Jueces y Juezas Federales de la República Argentina

FUERO EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL