

EL PRINCIPIO DE JURIDICIDAD EN LA REFORMA A LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

SERGIO G. FERNÁNDEZ

Titular de Cátedra en Derecho Procesal Administrativo,
Universidad Nacional de Lomas de Zamora;
Presidente de la Sala III de la Cámara Nacional
en lo Contencioso Administrativo Federal.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El sometimiento pleno de la administración a la ley y el derecho. 2.1. Vinculación negativa de la Administración a la ley. 2.2. Vinculación positiva de la Administración a la ley. 2.3. Vinculación positiva de la Administración al ordenamiento jurídico. 3. Los alcances del principio de juridicidad. 4. Juridicidad y discrecionalidad. 5. Juridicidad y la supremacía constitucional. 6. Juridicidad y el control judicial. 7. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (Ley de Bases) ha establecido nuevas prescripciones en distintos institutos del Derecho Administrativo. Entre otras cuestiones, la norma citada ha efectuado diversas modificaciones a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. De este modo, quiero destacar que el nuevo art. 1° *bis* de la Ley 19.549 establece como un principio fundamental del procedimiento administrativo la juridicidad¹.

Así las cosas, en el presente trabajo me propongo analizar este concepto. En un primer momento, me referiré al necesario sometimiento de la Administración a la ley y el derecho. En efecto, la Administración Pública debe actuar con arreglo al ordenamiento jurídico, el cual no comprende únicamente a la ley en sentido formal, sino también al sistema jurídico entendido como unidad. A su vez, se abordarán los alcances del principio de juridicidad. En este contexto, reviste particular importancia analizar el principio de jerarquía normativa, encontrándose en la cúspide la Constitución Nacional –así como los instrumentos internacionales de igual jerarquía– que establece las reglas supremas que la organización y la

1 He desarrollado con mayor extensión esta cuestión en mi libro *Control judicial de la discrecionalidad administrativa*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2021, capítulo II.

actividad administrativa deben respetar. Finalmente, me referiré de qué modo el control judicial funciona como la garantía del mantenimiento del Estado de Derecho.

2. EL SOMETIMIENTO PLENO DE LA ADMINISTRACIÓN A LA LEY Y EL DERECHO

La perspectiva propia del Derecho Administrativo es, naturalmente, la que atañe a la sujeción de la Administración a la ley y al derecho. No hay ningún ámbito material de la actuación administrativa que no esté vinculado a la ley y al derecho, es decir, que esté exento de la valoración en derecho, idea ésta sobre la que prácticamente existe unanimidad en la doctrina jurídica y en la jurisprudencia. Como bien ha señalado Grecco, la sujeción de la Administración Pública a la ley constituye uno de los principios capitales del Estado de Derecho y la conformación del ordenamiento jurídico se concreta fundamentalmente a través de la ley². Pero la cuestión radica en el modo y la intensidad de esa vinculación.

La doctrina ha planteado que si bien la Administración debe ejercer sus potestades sobre la base de una habilitación otorgada previamente por la ley (potestades que pueden surgir de normas expresas, implícitas o inherentes), la ley ha dejado de ser el centro del sistema jurídico, ya que el clásico bloque de legalidad (integrado por la ley y la costumbre) se integra principalmente también con los principios generales del derecho, que se expanden y desarrollan en forma extraordinaria, prevaleciendo sobre las leyes positivas³.

Este proceso de fragmentación del principio clásico de legalidad⁴ que atribuía al Legislativo el monopolio de la ley (legicentrismo) y la necesidad de una vinculación con la justicia material, se completa en los países de Europa continental, con el fenómeno de la llamada constitucionalización de la legalidad, al haberse incorporado a la Constitución numerosos principios y declaraciones de derechos que operan como garantías de las libertades y demás derechos de los ciudadanos. Para los ordenamientos latinoamericanos que han seguido, desde sus orígenes constitucionales, un sistema como el norteamericano que consagra la primacía de la Constitución, este último tramo del proceso constitucional europeo no representa una novedad de peso, salvo en lo que respecta al derecho

2 GRECCO, Carlos M., “Vías de hecho administrativas”, en GRECCO, Carlos M. y Guillermo A. MUÑOZ, *Fragmentos y testimonios del Derecho Administrativo*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1999, p. 294.

3 CASSAGNE, Juan C., Los grandes principios del derecho público constitucional y administrativo, *La Ley*, Buenos Aires, 2015, pp. 156-157.

4 SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 104 y ss.

comunitario, sin embargo, no resultan comparables con nuestro incipiente derecho de integración⁵.

Consecuentemente, como veremos seguidamente, se ha puesto de manifiesto que el panorama de las fuentes del derecho se caracteriza por una declinación de la ley positiva a la que se suma el hecho que, como consecuencia de las primacía de las normas comunitarias o de las emanadas de los tratados internacionales, la ley ha perdido la prevalencia jerárquica que antes tenía en los ordenamientos nacionales, resultando desplazada por el predominio de la norma internacional, que se considera de superior jerarquía, aunque el esquema monista de las fuentes se ha relativizado en algunas constituciones y el dualismo siga rigiendo en uno de los países más importantes del mundo, como en Estados Unidos⁶.

2.1. Vinculación negativa de la Administración a la ley

La tradición jurídica de los países de Europa occidental, así como la noción de Estado de Derecho que en gran parte la vértebra, integra desde 1789 como elementos imprescindibles los señalados por el art. 16 de la Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano, según el cual “toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes determinada no tiene Constitución”. Más allá de polémicas en torno a la génesis de las bases modernas de lo que con el tiempo se convertirán en los regímenes constitucionales europeos⁷, pocas dudas pueden albergarse sobre el carácter fundamental que en ellos posee el principio de separación de poderes. La noción misma de división del poder público, la profunda convicción en su conveniencia y la estructura de relaciones entre los nuevos poderes del Estado surgidos en tanto que tales con ella constituyen una de las piedras angulares de la construcción jurídica que da lugar al Estado moderno. Como ha señalado García de Enterría, junto a este factor, el segundo elemento básico para la producción de la incuestionable transformación de los sistemas jurídicos europeos que habría de conducirlos a la

5 CASSAGNE, Juan C., *Los grandes principios...*, ya cit., p. 157.

6 CASSAGNE, Juan C., *Los grandes principios...*, ya cit., p. 157.

7 Cfr. RIVERO, Jean, *Les libertés publiques*, 7^o ed., Presses Universitaires de France, París, 1995, vol. I, p. 50. En el libro citado se expone la tesis de JELLINEK, que niega a la Declaración francesa toda originalidad al considerarla una mera reproducción del modelo americano. En sentido contrario, BOUTMY reivindica la pureza de la Declaración francesa, negando cualquier influencia americana y, por ende, alemana. A su vez, ver GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Alianza Editorial, Madrid, 1994, pp. 66-68. Aunque no pueden negarse influencias comunes en ambas formulaciones, tampoco deben desconocerse las importantes diferencias existentes entre las revoluciones estadounidense y francesa. Éstas son, además, de una magnitud suficiente como para sostener que ha de entenderse cada una de ellas como el origen de un sistema propio, de un modelo auténtico “desde el punto de vista de la teoría de la Constitución”, según la expresión de BLANCO VALDÉS, Roberto L., *El valor de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, p. 37.

modernidad está constituido por el reconocimiento, por vez primera, del papel de la ley como instrumento de ordenación jurídica sistemática y de regulación del propio poder político⁸.

Al margen de las diferencias que respecto del modelo americano presenta el europeo en algunas cuestiones relativas a la manera de entender los derechos fundamentales reconocidos a los ciudadanos, los límites que de ellos se derivan en la actuación de los poderes públicos y la propia forma de organizar sus relaciones y equilibrios, el orden jurídico surgido con la Revolución francesa presenta la particularidad de situar, por primera vez en la historia, a un cierto tipo de norma, la ley, en situación de clara preeminencia. La mística de la ley, “originada en la libertad y destinada a su servicio exclusivo, instrumento imprescindible para el gobierno humano”, es el elemento estructural que ha singularizado a los sistemas jurídicos europeos y explica las enormes diferencias conceptuales y de fondo que los separan de los surgidos a partir de la experiencia americana⁹.

El principio de legalidad, en virtud del cual todo el poder es de la ley, y el principio de la libertad, como garantía jurídica de los ciudadanos, se convirtieron en los nuevos postulados de la Revolución Francesa¹⁰.

8 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La democracia y el lugar de la ley”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo - MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Aurelio, *El Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios*, Civitas, Madrid, 1997, pp. 36-38.

9 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La democracia...”, ya cit., p. 31. La diferencia es, a juicio de GARCÍA DE ENTERRÍA, “de bulto” (cfr. *La lengua de los derechos...*, ya cit., p. 71), y significa la soldadura entre “derecho subjetivo y Ley, precisamente. Ésta es, justamente, la gran novedad de la Declaración francesa respecto de las Declaraciones americanas, la que destruye en un punto central, aunque sea supuestamente técnico, la vieja tesis de Jellinek sobre la absoluta predeterminación de aquélla por éstas. (...) Es, por cierto, algo más que una idea, es una técnica política y jurídica precisa” (cfr. pp. 79-80).

10 Se ha precisado que es el sistema del *régne de la loi*, del reino o imperio de la Ley, sobre el cual será construido todo el Derecho Público postrevolucionario, hasta hoy mismo. Este mecanismo esencial sitúa a los otros dos poderes en la posición de vinculados a la Ley y como ejecutores de sus mandatos abstractos, que ellos particularizan, bien en sede procesal, cuando se suscite cualquier litigio entre partes, bien en sede política o administrativa, cuando el Ejecutivo gestione los intereses generales. Es esta situación de ejecutores de la Ley, como decisión previamente establecida, la que da a los titulares que ejerzan las funciones del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial el carácter de simples “agentes” de la Ley. No pueden ordenar lo que la Ley no manda, no pueden prohibir lo que la Ley no ha prohibido, son ejecutores de lo ya ordenado anticipadamente por ésta. No les alcanza en consecuencia, ningún carácter de representantes del pueblo. Tales representantes son quienes han dictado la Ley, de cuya simple ejecución ahora se trata; la voluntad de los agentes es una voluntad individual, no superior en calidad a la de cualquier ciudadano, que, insertándose en la previsión legal, se limita a poner en marcha lo que ésta había ya decidido anticipadamente en términos generales (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la Administración*, 3ª ed. ampliada, Civitas, Madrid, 1997, p. 52 y ss.).

La antigua concepción según la cual el derecho deviene del rey en su condición de representante de Dios en la sociedad es superada radicalmente por la supremacía de la ley general. Esta se transforma en fuente y límite externo de la omnipotente voluntad del monarca. Por primera vez surge el principio de competencia derivado de la ley y no de la omnipotente voluntad del monarca¹¹.

Las ideas del absolutismo fueron criticadas severamente por cuanto los intereses de los administrados eran sacrificados por la arbitrariedad del gobernante bajo el pretexto de defender el interés general. El poder discrecional era concebido, en esencia, como un poder arbitrario¹². Para negar este sistema, la Revolución Francesa no sólo pretendió asegurar un orden jurídico objetivo por medio de la ley, sino también la libertad de los ciudadanos, considerados hasta entonces simples súbditos pasivos de un poder ajeno y trascendente¹³.

Como bien ha señalado la doctrina, el principio de libertad es concebido como una garantía jurídica concreta y su ámbito operacional da nacimiento al derecho público subjetivo. De este modo, los administrados adquieren un significativo instrumento jurídico para oponerse a todo sacrificio de sus derechos e intereses cuando no fuera exigido por la ley. Así, la mutación del absolutismo en Estado de policía, y finalmente, en Estado de Derecho, alteró la posición jurídica de la persona en su relación con la Administración: los súbditos se convirtieron en ciudadanos y, como tales, en sujetos de derechos que no tenían anteriormente¹⁴.

De este modo, el principio de legalidad tuvo así un buen comienzo al unirse extrañamente con la libertad, postulado esencial de los derechos del hombre. La primacía de la ley quedaba absolutamente asegurada en el art. 3º de la sección primera del capítulo II de la Constitución de 1791: “No hay en Francia autoridad superior a la de la ley. El rey no gobierna más que por ella, y sólo en nombre de la ley puede exigir obediencia”. No obstante ello, en la etapa primigenia imperaba el sentido negativo del principio de legalidad bajo el dogma de que “la Administración puede hacer todo aquello que la ley no prohíbe”¹⁵. De acuerdo a este principio, la Administración disponía de un gran margen de libertad para obrar; este “espacio libre” quedaba sujeto sólo a la valoración de los funcionarios

11 SESIN, Domingo J., *Administración pública. Actividad reglada, discrecional y técnica*, 2º ed., Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004, p. 21.

12 JÈZE, Gaston, *Principios generales del derecho administrativo*, trad. de la 3º edición francesa, Depalma, Buenos Aires, 1948, T. I, p. XXX.

13 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás R., *Curso de derecho administrativo*, 13º ed., Civitas, Madrid, 2013, T. I, p. 488 y ss.

14 SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit., p. 22.

15 Así, el art. 5º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 expresa: “Todo lo que no es prohibido por la ley no puede ser impedido, y nadie puede ser forzado a hacer lo que ella no ordena”.

y no se sometía a orden jurídico alguno, salvo que implícita o expresamente contrariara la primacía de la ley¹⁶.

2.2. Vinculación positiva de la Administración a la ley

Por otro lado, cabe distinguir una vinculación positiva de la Administración a la ley. En efecto, como ha expuesto la doctrina, el principio por el cual “la Administración puede hacer todo aquello que la ley no prohíbe”, expresión de la vinculación negativa de la Administración a la ley, no tardó en ser duramente cuestionado. Winkler¹⁷ señaló que el accionar administrativo fuera del orden legal no armoniza con el Estado de Derecho e interpretando las constituciones austríaca y alemana, propició la vinculación positiva de la Administración a la ley, en el sentido de que la totalidad de la actividad administrativa debe estar sometida a una norma legal previa¹⁸.

La nueva tesis fue expuesta por primera vez por Kelsen¹⁹. Esta no admite aplicación del derecho que no sea realización de una atribución normativa precedente. En efecto, considera que toda concepción de normas generales, todo tránsito de un grado superior a uno inferior del orden jurídico, implica llenar un ámbito vacío, respetando los límites establecidos por las normas de grado superior. Ahora bien, como la concreción de las normas inferiores nunca puede ser completamente prevista por la norma superior, existe un espacio creativo, que conforme a la postura kelseniana puede integrar no sólo el administrador sino también el juez. Considera que ambas funciones no están determinadas completamente por la legislación, por lo que existe un margen más o menos amplio de apreciación, pero esta libertad no es absoluta sino que siempre supone una norma previa²⁰. Por su parte, el autor austríaco Adolf Merkl²¹, inspirado en las ideas precedentes, esbozó un nuevo sistema de legalidad en la Administración. Consideraba que toda actividad que pretenda presentarse como administrativa sin estar legitimada por un orden normativo previo que determine la conducta debida, no podrá ser considerada como función estatal²².

16 SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit., p. 22.

17 WINKLER, Günther., *Der Bescheid. Ein Beitrag zur Lehre vom Verwaltungsakt*, Viena, 1956, pp. 36 y ss., citado por SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit., p. 22.

18 SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit., pp. 22-23. En efecto, el autor sostiene que la Constitución austríaca de 1920 fue fiel reflejo de esta concepción, estableciendo en el art. 18 que “la Administración del Estado en su totalidad no puede actuar sino sobre el fundamento de la ley”.

19 KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, Eudeba, Buenos Aires, 1969, pp. 317 y ss.

20 KELSEN, Hans, *Teoría general...*, ya cit., p. 320 y ss.

21 MERKL, Adolf, *Teoría general del derecho administrativo*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1935, p. 210.

22 Cf. SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit., p. 23.

Ahora bien, ¿qué ocurría en otros países? En Francia, según Carré de Malberg²³, la ley no era límite de la actividad administrativa sino condición de ella. En este sentido, el art. 3º de la Ley Constitucional francesa en 1875 dispone que es atribución del presidente de la república la ejecución de las leyes, por lo que toda actividad administrativa, cualquiera que fuere su objeto y consecuencias, debe ajustarse a la ley. En Italia, en aquella misma época, Zanobini interpretaba que “mientras el individuo puede hacer todo lo que no le esté expresamente prohibido, la Administración puede hacer solamente lo que la ley expresamente le consiente hacer”²⁴. Esta concepción rígida del principio de legalidad implicaba, por ejemplo, que cada elemento del acto administrativo fuera prenormado en forma expresa. Es decir que el procedimiento de conformación de la voluntad fuera exhaustivamente previsto, así como las atribuciones de la Administración y los efectos jurídicos de cada actividad estatal²⁵. La autonomía de la voluntad propia del Derecho Privado, y su gran libertad de acción, se contraponía frecuentemente con el excesivo formalismo legal de la actividad administrativa.

En este contexto doctrinal, como bien señala Sesin, había quienes identificaban la actividad administrativa con la función del Ejecutivo que se limitaba a la simple aplicación de la ley, asimilando el acto administrativo a la sentencia, entendiendo que el primero concretiza en la práctica la abstracción genérica de la norma que regula el accionar administrativo²⁶ en una operación mental similar a la que da por resultado la sentencia. Esta comparación lógicamente plausible fue posteriormente criticada por considerársela intrínsecamente incorrecta. En efecto, el acto administrativo es consecuencia ineludible del ejercicio de una función administrativa tendiente a satisfacer directa e inmediatamente el interés público. La sentencia en cambio, trasunta el ejercicio de una función judicial reservada a quien institucionalmente debe dirimir imparcialmente una controversia entre partes con autoridad de cosa juzgada²⁷.

Así, mientras el juez tiene por misión cardinal la aplicación de la ley a un caso concreto, la Administración tiene como función principal la realización del interés público, solo que para lograrlo utiliza el mismo silogismo lógico jurídico de adecuación del caso particular a la norma²⁸. Es decir que si la Administración

23 CARRE DE MALBERG, Raymond, *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, p. 450.

24 ZANOBINI, Guido, “Sul fondamento della inderogabilita dei regolamenti”, en *Scritti Vari di Diritto Pubblico*, Giuffrè Editore, Milan, 1955, p. 2 y ss.

25 SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit., pp. 23-24.

26 MAYER, Otto, *Derecho administrativo alemán*, 2º ed., Depalma, Buenos Aires, 1982, T. I, p. 80 y ss.

27 SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit., p. 24.

28 Se ha sostenido que la posición central que la ley va a ocupar en los sistemas jurídicos modernos tiene un inmediato reflejo en las relaciones del poder legislativo con los poderes

resuelve expropiar un inmueble, no lo hace para aplicar la ley de expropiaciones, sino para satisfacer el interés público, aunque fundándose siempre en el marco legal correspondiente²⁹.

Superada esta concepción formalista de identificación entre el acto administrativo y la sentencia, como se ha expuesto, restaba resolver la problemática derivada de la rigidez del principio de legalidad entendido como la férrea sujeción de la Administración a la ley y, en consecuencia, mera ejecutante de ésta. Sin embargo, esta elaboración teórica nunca pudo funcionar acabadamente en la praxis, atento a la dificultad del legislador para prever casuística y exhaustivamente todo el quehacer administrativo³⁰.

ejecutivo y judicial. La influencia de la actuación de cada uno de ellos en los otros es inevitable, y se produce tanto en los modelos fundados con base en una estricta separación –como se entendió durante largo tiempo en Europa el diseño que realiza MONTESQUIEU en *El Espíritu de las Leyes*– como en aquellos en los que la clave no es tanto ésta como el equilibrio articulado a partir de un reparto funcional que consiente inmisiones de unos poderes en los dominios de otros para mejor garantizar el recíproco freno de todos ellos (en la línea en que la obra de Montesquieu fue entendida en Estados Unidos y, posteriormente, ha sido integrada en la tradición europea) (cfr. BOIX PALOP, Andrés, *Las convalidaciones legislativas*, Iustel, Madrid, 2004, pp. 29-30).

Especialmente fuerte es la subordinación que a partir de este momento se establece entre el Poder Judicial, llamado a aplicar las leyes, y el Poder Legislativo, que como creador de las mismas pre-determina, al menos en teoría, toda la actividad judicial. Como señalaba GARCÍA DE ENTERRÍA, “la legalización del poder incluye, en primer término, a la justicia, en la que destierra definitivamente su atribución estamental a ciertas castas y también su paternalismo anómico, fundado en la superioridad política o moral del juez o del Rey en nombre del cual actúa, así como su apoyo en antiguas e inextricables reglas, en máximas de equidad tradicionales o, en último extremo, en el buen arbitrio del juez. A partir de ahora la justicia será precisamente la aplicación de la Ley y nada más, a cuyo efecto (novedad absoluta en la historia) se hace obligatoria la motivación de la Sentencia, de modo que aparezca su función de particularización al caso concreto de la Ley aplicable” (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La democracia...”, ya cit., p. 38). De este modo, se ha advertido que la transformación del papel del juez, operada por este esquema es notable, pues el legislador no actuará de forma abusiva si trata de predeterminar la actuación del juez y la solución que éste deba dar a los asuntos que conozca. Antes, al contrario, la labor encomendada a la ley es justamente convertirse en un instrumento que despliegue este tipo de efectos (cfr. BOIX PALOP, Andrés, *Las convalidaciones legislativas...*, ya cit., pp. 30-31).

29 SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit., p. 24.

30 SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit., p. 24.

Un sistema como el descripto no existe en la actualidad ni en realidad ha existido nunca. Como es sabido, embridar hasta ese punto a cualquier aplicador último de la ley, en este caso al juez, no es en la práctica posible. Sin embargo, los fundamentos del modelo expuesto permanecen inalterables desde entonces, y en ellos se basa la estructura de acuerdo con la cual en todos los Estados europeos se articula la aplicación de los mandatos jurídicos. La vinculación del juez a la ley y al Derecho le sitúa en un lugar de subordinación teórica respecto del poder legislativo, que es el punto de partida para que, al amparo de su investidura democrática, se produzcan interferencias de forma más o menos directa, en ocasiones, en la labor del juez. Porque si bien esta pretensión es en condiciones normales expresión de la tarea que legítimamente corresponde al legislador, en otras,

Se adoptaron dos soluciones: una jurídica y otra más bien práctica. La primera de ellas, como se ha esgrimido³¹, resuelve la cuestión desde una perspectiva jurídica. El principio de legalidad en sentido estricto, o “bloque de legalidad” como lo denominó Hauriou³² sufre una profunda mutación, y comienza a ser utilizado el principio de “juridicidad” que sujeta la actividad administrativa no sólo a la norma jurídica objetiva (constitución, leyes, reglamentos), sino también a los principios generales del derecho³³. La segunda, de tipo práctico, y la cual se adoptó antes de la postura jurídica amplia, se aplicaron “dos válvulas de escape” que morigeraron la legalidad estricta: la discrecionalidad administrativa, y para casos excepcionales, las ordenanzas o decretos de necesidad y urgencia³⁴.

2.3. Vinculación positiva de la Administración al ordenamiento jurídico

Una nueva tendencia doctrinal nació para superar el criterio legalista estricto. Por el contrario, se otorgó una significativa importancia a los principios generales del derecho, los cuales –junto con la ley– pasan a constituir el marco de juridicidad que sirve como fuente de la actividad administrativa³⁵.

cuando los mecanismos empleados para ello excedan de lo jurídicamente ortodoxo, nos encontraremos ante una actuación ilegítima (cfr. BOIX PALOP, Andrés, *Las convalidaciones legislativas...*, ya cit., p. 31).

31 SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit., p. 24-25.

32 HAURIOU, Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12^o ed., Sirey, París, 1933, p. 400.

33 Sobre el particular, CASSAGNE señala que “la fragmentación del principio de legalidad, que ahora comienza a reconocerse en el derecho europeo, presente en la estructura del derecho comunitario, ha provocado la ruptura del monopolio de la ley por el legislativo y aun cuando la ley sigue conservando una jerarquía superior a los reglamentos y otras fuentes, debe convivir en el plano interno con los principios generales del derecho que vienen a limitar los poderes del legislador (cualquiera fuera el órgano que emite la norma) y, además, con las fuentes del derecho comunitario o de la integración en América del Sur, que tipifican un derecho supranacional. Otra característica que exhibe el actual derecho público de algunos países europeos, radica en la evolución que ha tenido el concepto de Constitución, el cual ha pasado a configurarse como una norma básica, cuya supremacía a y operatividad se impone sobre la totalidad del ordenamiento de inferior jerarquía aplicándose directamente a todos los órganos estatales. La idea de la legitimidad democrática cambiante y sucesiva, así como los fenómenos participativos que se aproximan a formas de democracia directa, deben necesariamente adaptarse a un marco de normas y principios de mayor perdurabilidad, dictados, por los poderes constituyentes de turno, con vocación de futuro. De ese modo, el sistema jurídico, apoyado en un basamento constitucional superior, adquiere una mayor estabilidad, la cual, como es sabido, no solo protege los derechos e intereses individuales o colectivos de las personas sino que es el motor de las inversiones que precisa todo Estado para su desarrollo económico” (CASSAGNE, Juan C., *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*, 1^o ed., Marcial Pons, Buenos Aires, 2009, p. 176 y ss.).

34 GIANNINI, Massimo Severo, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milan, 1970, vol. I, p. 82.

35 SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit. p. 25 y ss. Asimismo, SÁNCHEZ MORÓN ha señalado que el abandono de la tesis de la vinculación positiva se funda “en la

En este marco, el ordenamiento jurídico no constituye un simple agregado de normas al margen de los principios generales del derecho ni de las peculiares características de la sociedad a la cual se proyecten³⁶. Ello implica en la práctica que la exégesis de cada norma y su aplicación consecuente operen teniendo en cuenta el ordenamiento entero en el cual se insertan y adquieran en el verdadero sentido. Esta unidad permite suplir los vacíos normativos, interpretados aisladamente, al incorporárselos a un complejo unitario y sistemático³⁷.

De este modo, fue mermando la antigua concepción que considera la función administrativa como simple ejecución de la ley. Actuar dentro del orden jurídico para satisfacer el interés público, no es lo mismo que aplicar automáticamente o ciegamente el contenido de la norma. En este sentido, la Administración en algunos supuestos podrá ligarse más a la ley, pero en otros puede actuar con mayor amplitud, siempre que respete los límites de la juridicidad. En este último caso puede proveer el marco jurídico dentro del cual podrán adoptarse las soluciones oportunamente deseables³⁸.

Por ello, no es posible fundar un derecho sobre precedentes administrativos donde la legitimidad haya sido quebrada. La Administración está vinculada positivamente a la juridicidad y no queda pues obligada por un precedente contrario a derecho. Una ilegalidad no justifica una cadena de ilegalidades³⁹.

El principio de juridicidad es, antes y mucho más que el principio de legalidad, el verdadero reflejo del Estado de Derecho, hasta el punto que ambos

constatación de la realidad, entendiendo por tal no sólo la práctica administrativa, sino también la doctrina jurisprudencial, que admite con naturalidad supuestos de vinculación meramente negativa de la Administración (*lato sensu*) a la ley, como es el caso de los reglamentos independientes. También se basa en la existencia de leyes vigentes y de validez incuestionable que contienen reconocimientos o apoderamientos generales de competencia administrativa, que privan de contenido efectivo al pretendido carácter positivo de la vinculación legal. Por otro lado, se justifica en una interpretación sistémica de la Constitución acorde con la realidad y con la letra de sus preceptos, de la que se deduce que el Gobierno y la Administración han recibido de la propia Constitución potestades originarias, empezando por la potestad reglamentaria (...). Dicho de otro modo las potestades gubernativas y administrativas no derivan de la ley, sino directamente de la Constitución, sin que la propia Constitución haya previsto en todo caso que esas potestades solo pueden ejercerse mediante la *interpositio legislatoris*. Los poderes del Gobierno y Administración tienen por tanto una legitimación constitucional propia" (SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Discrecionalidad administrativa...*, ya cit., p. 104 y ss.). Asimismo, ver PAREJO ALFONSO, Luciano, *Crisis y renovación en el derecho público*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2003, p. 44 y ss.; SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, *Fundamentos de derecho administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, T. I, p. 200 y ss.

36 ROMANO, Santi, *El ordenamiento jurídico*, IEP, Madrid, 1963, p. 22 y ss.

37 SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit. p. 25 y ss.

38 SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit. p. 25.

39 CNCAFed., Sala IV, "Bressy, Ana María y otros c/ E.N. (M^o Salud y Acción Social Sec. Salud) (C.E.N.A.R.E.S.O.) s/ empleo público", 29/08/2000.

conceptos son en buena parte sinónimos. La vigencia de aquél está implícita en la sola invocación de éste⁴⁰. Este evolucionado principio de legalidad ha sido adoptado en el sistema constitucional comparado y en las recientes constituciones provinciales argentinas. La Constitución argentina prescribe en el art. 99, inc. 1º, que el presidente de la República tiene a su cargo la Administración General del país. De tal dispositivo normativo como del art. 93 que regula el juramento del presidente: “observar y hacer observar la Constitución y las reglas consecuentes”, se infiere el sometimiento de la Administración a las reglas normativas; esto también ha de concordarse con lo establecido por los arts. 1º, 18, 19, 28 y 31 de la misma Constitución⁴¹. Atento a la fecha de su sanción y al plexo normativo citado, si bien se adscribe formalmente dentro de las que adoptan un criterio legalista en sentido estricto, sin embargo, el accionar administrativo se somete sustancialmente a las nuevas tendencias. En efecto, los principios generales del derecho, muchos de los cuales se hallan en la Constitución⁴² y aun en las leyes de fondo⁴³) resultan de permanente aplicación en nuestra realidad administrativa⁴⁴.

Forma parte de ella todo lo que fue llamado –y aún hoy es denominada por algunos– “bloque de legalidad”, cuyos elementos constitutivos son: Constitución, ley del Parlamento, reglamento, jurisprudencia, precedentes administrativos, etc.⁴⁵. Como magistralmente expresa una sentencia del Tribunal Supremo español, “afirmar que la actividad de la Administración es reglada tan sólo cuando se halla regulado por una ley, reglamento u ordenanza, equivale a caer en un puro formalismo jurídico y desconocer que al margen de estas normaciones formales, la acción de la Administración se rige por fines teleológicos inexcusables y por principios indestructibles que reglan su conducta con tanto o más vigor que las ordenaciones legales”⁴⁶.

El primero en distinguir entre el principio de legalidad y juridicidad fue Merkl⁴⁷. Sin embargo, debe tenerse presente que interpretó el segundo como una formulación eminentemente teórica, cuyo contenido jurídico-político deviene de

40 MOZO SEOANE, Antonio, *La discrecionalidad de la Administración Pública en España*, Montecorvo, Madrid, 1985, p. 209 y ss.

41 ABAD HERNANDO, Jesús Luis, “La denuncia de ilegitimidad en el derecho público argentino”, en VV.AA., *Procedimiento administrativo*, Colegio de Abogados de La Plata - AADA, La Plata, 1981, p. 110.

42 Cfr. Arts. 14, 14 bis, 16, 17, 18, 19, 28 de la Constitución Nacional.

43 Por ejemplo, los contenidos en la legislación civil, como la irretroactividad de la ley, la buena fe, el reacondicionamiento contractual, etc. (cfr. arts. 3, 1071 y 1198 del Código Civil de Vélez, y 7, 9, 10 y 961 del Código Civil y Comercial de la Nación, entre otros).

44 SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit., p. 26.

45 SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit. p. 26.

46 Tribunal Superior de España, sentencia del 07/06/1972, citada por SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit., p. 27.

47 MERKL, Adolf, *Teoría general...*, ya cit., p. 212 y ss.

la naturaleza de los poderes del Estado. En la actualidad, el principio de juridicidad o legalidad en sentido amplio tiene una hermenéutica distinta, con una proyección más práctica, en el cual se somete directamente la Administración al orden jurídico administrativo, como lo sostiene la doctrina española⁴⁸ contemporánea, lo mismo que la francesa, la alemana, la italiana y la argentina⁴⁹.

Por el contrario, se ha señalado⁵⁰ que el *rule of law* inglés ha seguido una evolución diversa. Desde el siglo XIX ha adoptado una concepción amplia del principio de legalidad, siempre fiel a la ley y al derecho. Dicey fue quien sostuvo originalmente este criterio. Con posterioridad, el proceso sucesivo fue escaso⁵¹. El principio inglés fue adoptado en los Estados Unidos, existiendo áreas reguladas por el derecho común y otras por el derecho constitucional, cuyas reglas y principios inmanentes presiden la actividad administrativa⁵².

3. LOS ALCANCES DEL PRINCIPIO DE JURIDICIDAD

La Administración Pública debe actuar con arreglo al ordenamiento jurídico, comprendiendo en esta última expresión no sólo a la ley en sentido formal —es decir al acto estatal, general o particular, emitido por el Congreso de acuerdo al procedimiento previsto para la formación y sanción de las leyes— sino también, al sistema jurídico entendido como unidad. Por ello, resulta, entonces, más preciso, terminológica y conceptualmente, referirse no a la legalidad en sentido estricto sino a la “juridicidad” en tanto locución que, por su carácter genérico, describe mejor el fenómeno que se intenta aprehender⁵³. El principio de juridicidad es, antes y mucho más que el principio de legalidad, el verdadero trasunto del Estado de Derecho, la vigencia de aquél está implícita en la sola invocación de éste.

Como ha señalado recientemente la doctrina —con ocasión de la introducción de este principio a la ley de procedimientos administrativos— el principio de “juridicidad”, se presenta como más amplio que el de “legalidad”, y juega un rol diferente al de este último. Así, se ha sostenido que el principio de juridicidad “exige que la actuación administrativa sea conforme a derecho no sólo en lo que hace al respeto de las leyes sino también de los reglamentos y demás fuentes del derecho. Por el contrario, el principio de legalidad requiere que toda limitación de derechos de los particulares se base en una ley, no siendo suficiente al respecto una mera

48 BALLBÉ, Manuel, “Derecho administrativo”, en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, F. Seix Editor, Barcelona, 1949, t. I, p. 55 y ss.; MOZO SEOANE, Antonio, *La discrecionalidad...*, ya cit., p. 210 y ss.

49 SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit. p. 27 y ss.

50 SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit., p. 29.

51 DICEY, Albert V., *Introduction to the study of the law of the Constitution*, Londres, 1885, p. 88 y ss.

52 WHITE, N. G., *Diritto amministrativo inglese*, Milan, 1969, pp. 14 y ss.

53 COMADIRA, Julio R., *Derecho Administrativo*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2003, p. 493.

reglamentación que no esté, a su vez, válidamente basada en ley. Como se observa, la función de estos dos principios es distinta, a menos que se les dé una acepción tan amplia que incluya los dos conceptos bajo una misma denominación⁷⁴.

En efecto, el principio de juridicidad implica que las autoridades administrativas deben actuar con sujeción a los principios generales del derecho – aquellos que derivan de la dignidad de la persona y de la naturaleza objetiva de las cosas– a la Constitución Nacional, a los principios que surgen de ella, a los tratados internacionales –que gozan de jerarquía normativa superior a las leyes desde la reforma constitucional de 1994 e, incluso, antes de ella, por imperio de la jurisprudencia sentada en su momento por la Corte Suprema– a la ley formal, a los reglamentos –en subordinación expresada en el conocido principio de inderogabilidad singular de los reglamentos– a los precedentes administrativos, en la medida en que en su seguimiento esté comprometida la garantía de igualdad, y, según alguna doctrina, a ciertos contratos administrativos⁵⁵.

La vinculación de la Administración con la norma debe ser, además, positiva, en el sentido de que el derecho no debe constituir para aquella una instancia formal o externa, sino, antes bien, un presupuesto mismo del actuar administrativo sin el que éste carece de legitimidad; sin perjuicio de la ilegitimidad que puede también derivar de la propia inacción administrativa, en tanto la omisión se configura como un incumplimiento de la legalidad concebida como encargo⁵⁶.

De este modo, como lo ha destacado la doctrina española⁵⁷, la juridicidad no se presenta como un límite del accionar administrativo, sino su presupuesto, el fluido que circula por las venas de la Administración Pública, temperamento que no requiere para su validez teórica de su positivización en una cláusula constitucional expresa⁵⁸. Su efecto práctico es que la hermenéutica de cada norma y su aplicación operen ponderando el ordenamiento entero en el cual se insertan y adquieren el verdadero sentido. Esta unidad permite suplir los vacíos normativos, interpretados aisladamente, al incorporárselos a un complejo unitario y sistémico.

54 MAIRAL, Héctor A. y Enrique V. VERAMENDI, “La reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos”, *LL*, diario del 12/7/2024, p. 1 y ss.

55 COMADIRA, Julio R., *Derecho Administrativo...*, ya cit., p. 493-494; GRAU, Armando, voz “Legalidad”, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, 1964, T. XVIII, p. 29.

Al respecto, cabe señalar que la Corte Suprema en el precedente “Ekmekdjian, Miguel A. c/ Sofovich, Gerardo y otros”, 7/7/1992, Fallos: 315:1492, abordó la temática de la obligatoriedad de las normas internacionales de derechos humanos con relación al derecho de rectificación o respuesta o réplica reconocida en el art. 14 de la Convención Americana de Derechos Humanos –aprobado por ley 23.054– con anterioridad a la reforma constitucional de 1994. Ver en igual sentido, “Fibraca Constructora S.C.A. c/ Comisión Técnica Mixta Salto Grande”, 7/7/1993, Fallos: 316:1669; y “Hagelin, Ragnar Erland c/ Poder Ejecutivo Nacional”, 22/12/1993, Fallos: 316:3219.

56 COMADIRA, Julio R., *Derecho Administrativo...*, ya cit., p. 494.

57 SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, *Fundamentos de derecho...*, ya cit., T. I, p. 201.

58 COMADIRA, Julio R., *Derecho administrativo...*, ya cit., p. 495.

Así las cosas, se ha planteado que el derecho es un elemento esencial e inescindible del Estado, un componente limitador de éste y, por ende, también de la Administración. Por otra parte, sólo en virtud del derecho una acción humana puede valorarse como estatal. En efecto, Merkl⁵⁹ señaló esta última circunstancia elevándola a la condición de una ley jurídico-teórica fundamental de la Teoría del Estado. Más aún, según el punto de vista del autor citado, el derecho administrativo no sería sino un conjunto de preceptos jurídicos en virtud de los cuales ciertos actos humanos se imputan a la administración del Estado⁶⁰. De todos modos, pese a la indicada innecesariedad, la vinculación de la Administración a la ley ha sido establecida expresamente en los ordenamientos austríaco, alemán y español⁶¹.

En la actualidad, sin embargo, no es posible dejar de señalar, que, en el derecho comparado, existen planteos doctrinarios, sustentados en observaciones empíricas derivadas del propio modo del accionar administrativo en ciertas áreas, a cuyo tenor la vinculación negativa de la Administración con la norma –en el sentido de constituir un comportamiento libre a priori y sólo condicionado por las prohibiciones normativas– configuraría la regla o principio regulador de aquel accionar. Esta manifestación se daría en la Administración prestacional –por oposición a la llamada en Alemania autoritaria– o de fomento y, también, en la organizacional⁶². Por su parte, Parejo Alfonso ha llegado a propiciar el reemplazo del principio de la vinculación positiva por el de la “dirección estratégica de la Administración por la ley”, la cual se limitaría a regular los aspectos esenciales del accionar administrativo⁶³.

Sin perjuicio de las consideraciones vertidas por la doctrina, se ha dicho que en el ordenamiento jurídico argentino no es fácil acogerlas, especialmente después de la reforma constitucional de 1994. En efecto, el art. 19 de la Constitución Nacional no ha sido modificado, de modo que no puede haber

59 MERKL, Adolf, *Teoría general...*, ya cit., p. 211 y ss.

60 Cfr. COMADIRA, Julio R., *Derecho administrativo...*, ya cit., p. 495.

61 El fundador de esta teoría fue KELSEN, quien no admite aplicación del derecho que no sea realización de una atribución normativa precedente. Entiende que toda concreción de normas generales, todo tránsito de un grado superior a uno inferior del orden jurídico, implica completar un ámbito vacío, respetando los límites establecidos por las normas de grado superior. Como la concreción de las disposiciones inferiores nunca puede ser completamente prevista por la norma superior, existe un espacio creativo que conforme a la postura kelseniana puede integrar no sólo el administrador sino también el juez. Entiende que ambas funciones no están determinadas completamente por la legislación, por lo que existe un margen más o menos amplio de apreciación, pero esta libertad no es jamás absoluta sino que siempre presupone una norma previa. Al respecto, ver KELSEN, Hans, *Teoría general...*, ya cit., p. 317 y ss.

62 COMADIRA, Julio R., *Derecho administrativo...*, ya cit. p. 496.

63 PAREJO ALFONSO, Luciano, *Crisis y renovación...*, ya cit., p. 90.

obligación alguna, en cualquier ámbito, que no derive, directa o indirectamente, de una ley formal⁶⁴.

Al respecto, la jurisprudencia ha sostenido que la regla según la cual es inválido privar a alguien de lo que la ley no prohíbe, ha sido consagrada en beneficio de los particulares (art. 19 de la CN) no de los poderes públicos, los cuales, para actuar legítimamente, requieren una norma de habilitación⁶⁵, resultando apropiado especificar que en materia de derechos individuales (tales los implicados en el caso), los mismos pueden ser limitados o restringidos por ley formal del Congreso de la Nación de conformidad con lo dispuesto en el art. 14 de la CN⁶⁶, de tal modo que el Estado Nacional se encuentra en estos aspectos sujeto al principio de legalidad, y en lo que al caso interesa, ello impone la sumisión de las normas reglamentarias a la ley que habilita su dictado (art. 31 de la CN)⁶⁷.

Finalmente, respecto de acciones administrativas no restrictivas de la libertad, se ha considerado que no parece posible, después de la regulación, en principio prohibitiva y excepcional y taxativamente admitida, de la delegación legislativa y de los decretos de necesidad y urgencia y, asimismo, de la intocada regulación de los reglamentos autónomos, habilitar potestades administrativas sin sustento normativo expreso, implícito o, excepcionalmente, inherente⁶⁸.

4. JURIDICIDAD Y DISCRECIONALIDAD

Como ya se ha señalado, con la nueva formulación del principio de legalidad, la actividad administrativa no sólo se limita a ejecutar la ley, sino que tiene un poder normativo propio en virtud de la actividad reglamentaria reconocido por la Constitución. Asimismo, con la sujeción ampliada al derecho, los principios generales, figuren o no en la Constitución, conforman igualmente el contexto jurídico aplicable a la realidad administrativa. A todo ello se llama hoy en día juridicidad o legalidad en sentido amplio. Por consiguiente, la actividad administrativa puede relacionarse directamente con la Constitución, la ley, los reglamentos y los principios generales de derecho. Pero esta vinculación puede ser más o menos intensa puesto que el mismo orden jurídico es quien determina en qué materias la vinculación a la norma es total y en qué materias es parcial o relativa⁶⁹.

Las normas de conducta dirigidas a la Administración, son siempre a la vez normas de control, dirigidas al juez contencioso-administrativo, existe, según este

64 COMADIRA, Julio R., *Derecho administrativo...*, ya cit. p. 496.

65 CSJN, "Peláez, Víctor s/ hábeas corpus preventivo", 19/10/1995, Fallos: 318:1967.

66 CSJN, "Bonetto, Rodolfo Antonio y otros c/ Sup. Gobierno de la Pcia. de Córdoba y otro s/ acción de amparo", 07/12/2001, Fallos: 324:4048.

67 CNCAFed, Sala II, "A M y otro c/ EN INCUCAI Resol. 69/09 s/ amparo ley 16.986", 02/12/2010.

68 COMADIRA, Julio R., *Derecho administrativo...*, ya cit. p. 496.

69 SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit. p. 47.

punto de vista, una necesaria correlación entre la densidad de la programación normativa de la actuación administrativa y la intensidad de su control judicial. De este modo, sería la densidad con la que el ordenamiento jurídico programa la acción administrativa la que, al mismo tiempo, determinaría la intensidad de su control jurídico. Por lo tanto, los déficits del control jurisdiccional resultarían ser siempre el producto de déficits de la programación normativa. Y viceversa, “cuanto más regula por sí mismo el legislador, menor es el margen de actuación y decisión del Ejecutivo”⁷⁰.

Desde esta óptica, la discrecionalidad administrativa —entendida en un sentido amplio, pues, como ausencia de programación plena o positiva de la actuación administrativa— no es una magnitud rígida, derivada de una determinada cualidad intrínseca de la actividad administrativa de que se trate (por ejemplo, de su carácter técnico, político, axiológico u otro parecido), sino una magnitud en cualquier caso graduable por el normador⁷¹. De este modo, toda vez que la densidad regulativa de la ley es muy variada, no sólo es posible, sino que es inevitable diferenciar la potestad de concretización de la Administración y, correlativamente también, la densidad de su control jurisdiccional.

Bajo esta comprensión, la densidad de la regulación normativa o la pre-determinación del sentido de la decisión administrativa es un criterio relevante de control. La intensidad (cuando no la mera posibilidad) del control jurisdiccional es proporcional a la densidad jurídica de la regulación⁷². De este modo, la densidad normativa o de la programación legal —o jurídica— de la decisión se convierte así en el criterio para distinguir la discrecionalidad de la no discrecionalidad.

Así las cosas, se ha sostenido que en la experiencia contemporánea el principio de juridicidad debe asumir un contenido diverso. En algunos supuestos aparece condicionado de manera absoluta por el precepto normativo concreto que establece expresamente la conducta administrativa debida. En otros casos, el orden jurídico no determina un condicionamiento explícito sino que sólo actúa como límite de la libre o discrecional actividad estatal⁷³.

Por ello, el resguardo de la juridicidad en cuestiones de índole pública exige observar adecuadamente el régimen jurídico específico, con respecto a la buena fe, a la ética y a la transparencia que hacen a la forma republicana de gobierno⁷⁴; sin que deba perderse de vista en ese ámbito las consecuencias

70 BACIGALUPO, Mariano, La discrecionalidad administrativa (Estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución), Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 82 y ss.

71 BACIGALUPO, Mariano, *La discrecionalidad administrativa...*, ya cit., p. 83 y ss.

72 BELTRAN DE FELIPE, Miguel, *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 203.

73 SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit. p. 47.

74 CSJN, “Actuar Agrupación Consultores Técnicos Universitarios Argentinos S.A. y otros c/ Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado s/ contrato administrativo”, 18/07/2002,

perjudiciales e injustas que conlleva para el interés y el patrimonio públicos el ejercicio irrazonable, imprudente o desviado de los poderes públicos que les son inherentes, como también de las conductas de las personas públicas o privadas que estuviesen relacionadas⁷⁵.

Esta nueva concepción de la juridicidad de la acción administrativa hace que haya que ser más precisos en el modo de ubicar en forma correcta lo discrecional. En otros tiempos, bastaba decir que todo lo que no estaba previsto por la normatividad era discrecional. En la actualidad, la situación es más compleja, por cuanto la discrecionalidad no está “fuera” sino “dentro” del orden jurídico. Es por ello que es de fundamental importancia examinar la primacía del ordenamiento en el marco de la jerarquía normativa y las materias más o menos intensamente vinculadas, para saber en qué ámbitos se mueve normalmente la discrecionalidad y cuál es su capacidad de amplitud o restricción. El análisis de la pirámide constitucional adquiere también un renovado interés para justificar cómo, atento al actual sometimiento de la Administración al orden jurídico, la discrecionalidad no sólo fluye de una norma autorizativa expresa, sino también de la misma unicidad de la juridicidad, por medio de sus principios⁷⁶.

5. JURIDICIDAD Y LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

La doctrina ha expuesto que la vigencia del orden constitucional y sus principios inmanentes trasuntan una mutación esencial del ejercicio arbitrario del poder, por el obrar legítimo del aparato estatal sujeto a la fuerza vinculante de la primacía jerárquica. La Constitución es quien establece y delimita la organización administrativa del Estado, los derechos y deberes fundamentales, como los objetivos que se imponen para satisfacer los intereses de la comunidad. De allí se derivan las reglas supremas que la organización y la actividad administrativa deben respetar, como la unidad del ordenamiento, caracterizado por su relación internormativa jerárquica⁷⁷.

A su vez, se ha indicado⁷⁸ que en países como el nuestro, la primacía de la Constitución –cúspide del orden jurídico vigente– se debe entre otros motivos a la circunstancia de que configura un ordenamiento originario estable, con garantía de perduración⁷⁹. Pertenecen al género de constituciones rígidas, en la

Fallos: 325:1787.

75 CNCAFed., Sala IV, “Secretaría de Desarrollo Social c/ Municipalidad de La Esperanza”, 08/05/2007.

76 SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit. p. 47.

77 Cfr. SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit. p. 48.

78 SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit. p. 48.

79 SANCHEZ AGESTA, Luis, *Lecciones de derecho político*, Madrid, p. 348 y ss.

terminología de Bryce⁸⁰. Al respecto, Bidart Campos sostenía que “después de resumir en un cuerpo sistemático y unitario todas las normas supremas, las recubre de una garantía de permanencia en cuanto su modificación debe arbitrarse por un procedimiento distinto al de reforma o derogación de las leyes ordinarias. Es el poder constituyente formal el que tiene exclusiva facultad para introducir enmiendas. El texto constitucional asegura de esta manera su supremacía, negando a los poderes constituidos del Estado toda competencia para alterar sus previsiones”⁸¹.

Por otra parte, cabe señalar con la doctrina que la Constitución Nacional constituye un sistema global del cual deriva el resto de las normas legales y reglamentarias partiendo de lo general a lo particular. De tal manera, se resguarda el principio de supremacía, al sustentarse los actos consecuentes en aquellos genéricos que le preceden jerárquicamente. Esta preeminencia constitucional es formal y también sustantiva, por cuanto las normas que en su consecuencia se dicten, no sólo deben respetar el procedimiento de emisión formal preceptuado por ella, sino también los principios, contenidos, objetivos y limitaciones en su texto. La Constitución argentina, en sus arts. 1º, 28 y 31, consagra su jerarquía superior siguiendo el modelo norteamericano. Téngase presente que la Constitución norteamericana de 1787 establece la supremacía en el art. VI, sección 2º, confiando a la Justicia el cometido de resguardar su validez superior con relación a las leyes que de ella derivan⁸².

En la misma línea, Bianchi ha sostenido que el art. 31 de la Constitución Nacional –cuya redacción fue tomada literalmente del art. VI, sección 2º de la Constitución de Estados Unidos–, bajo su aparente sencillez, describe en realidad tres clases de relaciones de supremacía, que tienen lugar a su vez en tres planos diferentes: la de la Constitución con el resto del ordenamiento jurídico, sea federal o local; la de las leyes del Congreso y los tratados internacionales; y la del ordenamiento federal respecto de los ordenamientos locales. Así, el principio de supremacía de la Constitución permite a ésta “reinar soberanamente por sobre el resto del ordenamiento”⁸³.

Son los jueces quienes deben aplicar primero la Constitución por sobre las normativas consecuentes, que podrán declararse inconstitucionales o inaplicables si contradicen la Norma Fundamental. Fue el *Chief Justice* Marshall quien,

80 BRYCE, James, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015.

81 BIDART CAMPOS, Germán J., *Derecho Constitucional*, Ediar, Buenos Aires, 1959, p. 270. En igual sentido, ZARINI, Helio, J., *Derecho Constitucional*, 2º ed. Actualizada, Astrea, Buenos Aires, 1989, p. 63 y ss.

82 SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit. p. 48.

83 BIANCHI, Alberto B., *Control de constitucionalidad*, Ábaco, Buenos Aires, 2002, T. I, p. 122 y ss.

conforme a lo establecido por la Constitución, señaló en el caso “Marbury vs. Madison” que “la Constitución es superior a todo otro acto ordinario del legislador”. La prioritaria aplicación de las normas más elevadas piramidalmente, las hace preceder a las inferiores, por lo que en caso de contradicción entre ellas es menester seguir el criterio de Marshall, “escogiendo la subordinación y dejando a la subordinada”⁸⁴. Esta cuestión había sido puesta de manifiesto tiempo antes por Alexander Hamilton en la obra “El Federalista”, en la cual expresó que “la Constitución es de hecho una ley fundamental y así debe ser considerada por los jueces”, por lo que no era legítimo que los representantes del pueblo violaran “las previsiones de la Constitución vigente cada vez que una afición pasajera dominara a una mayoría de sus electores en un sentido contrario a dichas disposiciones” ya que “[m]ientras el pueblo no haya anulado o cambiado la forma establecida, por medio de un acto solemne y legalmente autorizado, seguirá obligándolo tanto individual como colectivamente”⁸⁵.

Sin embargo, a raíz de la reforma de la Constitución en 1994, se plantean actualmente nuevas cuestiones en materia de interpretación constitucional, como aquellas que suscita la incorporación de los nuevos derechos y garantías en el ple-xo constitucional, particularmente lo concerniente a su grado de operatividad, el criterio para resolver los supuestos de colisión entre derechos o principios, los límites de los derechos y la competencia del legislador, la aplicación del *ius cogens* y el problema de la jerarquía de los tratados internacionales, que alguna doctrina sostiene que poseen rango superior a la Constitución cuando versan sobre derechos humanos, doctrina que ha sido seguida por la mayoría de la Corte en el caso “Simón”⁸⁶. En estas condiciones, los principios y garantías que se encuentran en la primera parte de la Constitución (v. gr. no hay delito sin ley previa, la inmutabilidad de la cosa juzgada, etc.) no pueden ser dejados de lado por la aplicación ni por la interpretación que se haga de los tratados internacionales sobre Derechos

84 Suprema Corte de Estados Unidos, “Marbury vs. Madison”, 1803, 5 U.S. 137. Con relación a este precedente, ver AMAYA, Jorge Alejandro, *Marbury v. Madison: origen, argumentos y contraargumentos del control judicial de constitucionalidad*, 5° ed., Astrea, Buenos Aires, 2017.

85 HAMILTON, Alexander - MADISON, James - JAY, John, *El Federalista*, varias ediciones, 1787, artículo 78.

86 CSJN, “Simón, Julio Héctor y otros”, 14/06/2005, Fallos: 328:2056. En este punto, cabe precisar que los tratados internacionales, tengan o no por objeto la regulación de garantías concernientes a los derechos humanos, poseen en el derecho público argentino, jerarquía constitucional subordinada a la propia Constitución, pues aunque sean superiores a las leyes internas, a tenor de lo prescripto en el art. 75 inc. 22 este precepto establece que “...no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben considerarse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Al respecto, ver CASSAGNE, Juan C., *Los grandes principios...*, ya cit., p. 74 y ss. Asimismo, GARCIA BELSUNCE, Horacio, “Los tratados internacionales de derechos humanos y la Constitución Nacional”, *Separata de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Buenos Aires, 2006, p. 10 y ss.

Humanos, porque son principios básicos y fundamentales de nuestro Estado de Derecho⁸⁷.

Por último, cabe precisar que, si bien los jueces no pueden de oficio declarar la inconstitucionalidad de una ley o acto al margen de una *litis* concreta, nada impide a que en una controversia judicial puedan declarar la inconstitucionalidad o inaplicabilidad de una norma particular o general, siempre que éstas incidan directamente en el caso bajo examen. Ello al margen de si las partes lo pidieron, ya que cobra relieve el precepto constitucional analizado y el principio *iura novit curia*⁸⁸. En efecto, la Corte Suprema ha admitido la declaración de inconstitucionalidad de oficio en los precedentes “Mill de Pereyra”⁸⁹, “Banco Comercial de Finanzas”⁹⁰ y “Rodríguez Pereyra”⁹¹, entre muchos otros.

6. JURIDICIDAD Y EL CONTROL JUDICIAL

Como se ha visto, en el principio fue la exención, pero ahora cabe hablar del sometimiento pleno de toda la actuación administrativa a la ley y el derecho. Este sometimiento corresponde que sea verificado, también en toda su plenitud y sin limitación alguna, por los tribunales de justicia, a través de un proceso que es también un proceso ordinario, por lo que ya no existe ninguna sombra de excepcionalidad. Siguiendo este razonamiento, el control judicial de “legalidad” o “legitimidad” de la actividad administrativa debe ser sustituido por el control de “juridicidad”. No se trata sólo de un mero prurito formal, sino que las consecuencias jurídicas son también diferentes. La estrategia o metodología judicial no debe construir su silogismo lógico-jurídico sobre la base sólo de la ley, sino revisar el acto administrativo con un criterio amplio de adecuación a la unicidad del ordenamiento jurídico. Así las cosas, la actividad discrecional de la Administración no puede quedar fuera de este nuevo esquema, sino que es menester su ubicación y tratamiento dentro del lugar que le corresponde. En efecto,

87 Ver disidencia del Juez FAYT en el caso “Simón, Julio Héctor y otros”, 14/06/2005, Fallos: 328:2056. Sobre la cuestión, la Corte Suprema se ha expresado más recientemente en el caso CSJN, “Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/ informe sentencia dictada en el caso ‘Fontevicchia y D’Amico vs. Argentina’ por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, 14/02/2017, Fallos: 340:47. Asimismo, ver CASSAGNE, Juan C., *Los grandes principios...*, ya cit., p. 156 y ss.

88 HARO, Ricardo, “Control de oficio de constitucionalidad”, en *Constitución, gobierno y democracia*, Córdoba, 1987, p. 208; SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit. p. 49.

89 CSJN, “Mill de Pereyra, Rita A. y otros c/ Provincia de Corrientes”, 27/09/2001, Fallos: 324:3219.

90 CSJN, “Banco Comercial Finanzas (en liquidación Banco Central de la República Argentina) s/ quiebra”, 19/08/2004, Fallos: 327: 3117.

91 CSJN, “Rodríguez Pereyra, Jorge Luis y otra c/ Ejército Argentino s/ daños y perjuicios”, 27/11/2012, Fallos: 335:2333.

si actualmente forma parte del orden jurídico, el control judicial debe revisar si efectivamente ha sido correctamente ejercida “dentro” de ese marco.

La existencia de un control judicial, en especial de la discrecionalidad administrativa, como bien se ha señalado⁹², no se justifica sólo por la institucionalización de un sistema de división de poderes sino, en esencia, por la ubicación en que se hallan quienes juzgan. Son las normas constitucionales y procesales las que garantizan esta posición: independencia de la Justicia e imparcialidad frente a las partes en litigio. En efecto, el régimen republicano se relaciona íntimamente con la evolución del control judicial y su trascendencia. El Estado de Derecho reconoce al principio de legalidad como su viga maestra, y al control jurisdiccional como la garantía del sistema⁹³. El régimen constitucional es perfecto si la Administración, además del sometimiento a la ley, se somete a la justicia⁹⁴.

Como advierte García de Enterría, a través de los recursos contencioso-administrativos, los ciudadanos ejercitan una libertad básica, la de no obedecer sino a la ley y no a las ocurrencias de los administradores. Son, pues, los derechos fundamentales de los ciudadanos los verdaderos “fundamentos del orden político y de la paz social”⁹⁵. Por lo tanto, lo fundamental reside en la sumisión del poder administrador al control de la Justicia. Como dijimos inicialmente, la mayor garantía de un buen gobierno radica, precisamente, en el equilibrio de los poderes y no en la primacía de un poder sobre otro, por insignes que sean las virtudes del preponderante.

El Estado de Derecho surge de los condicionamientos políticos constitucionales que caracterizaron la realidad política alemana. Se ha sostenido⁹⁶ que la institucionalización de un Estado constitucional moderno asentado sobre dos pilares fundamentales, la tutela de los derechos públicos subjetivos y el rol del legislador, fue la preocupación permanente de Gneist, uno de los principales ideólogos de esa nueva posición⁹⁷. El autor, había postulado, en definitiva, la necesidad de que el ejercicio de la función administrativa se someta al derecho, siendo ello garantizado por medio de un sistema de justicia administrativa. Los administrativistas alemanes perfeccionaron este concepto bajo la dogmática del derecho

92 SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit. p. 30.

93 PERTILE, Alberto, *Control judicial de la actividad administrativa*, Arpón, Córdoba, 1988, p. 7.

94 SARRIA, Félix, *Teoría del recurso contencioso-administrativo*, 1º ed., Peuser, Córdoba, 1936, p. 5.

95 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Democracia, jueces...*, ya cit., p. 71.

96 SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit. p. 30.

97 GNEIST, R., *Lo stato secondo il diritto, ossia la giustizia nell'amministrazione politica*, Zanichelli, Bologna, 1984, p. 29 y ss., citado por SESIN, Domingo J., *Administración pública...*, ya cit. p. 30.

público, considerando al Estado de Derecho expresión de una Constitución ideal legitimadora del Estado liberal⁹⁸.

En este contexto, recientemente la Corte Suprema ha puesto de manifiesto la importancia del principio de juridicidad en la delimitación de las competencias estatales y los derechos individuales. En esta línea, el Máximo Tribunal ha expresado que “la arquitectura constitucional resuelve la tensión entre las atribuciones del poder público por un lado y los derechos individuales por el otro, a partir del mandato explícito contenido en el art. 19 de la Constitución Nacional. Efectivamente, el principio de juridicidad expresa delimitaciones precisas entre lo que se puede hacer, lo que se está obligado a hacer y lo que no se debe hacer para garantizar la convivencia. La precisión y actuación real de las reglas preestablecidas genera un clima de seguridad en el cual los particulares conocen de antemano a qué reglas se sujetará la actuación de los gobernantes, de manera que la conducta de estos sea previsible y, en caso contrario, que haya quien, con potestad suficiente, pueda corregir el error y responsabilizar eficazmente al transgresor”⁹⁹. En este orden de ideas, la Corte Suprema ha expresado que el art. 19 citado exige que las normas incluidas dentro de la juridicidad tengan el mayor grado de precisión y previsibilidad posible, el cual no puede ser analizado en abstracto y de forma teórica, sino atendiendo razonablemente al ámbito de aplicación concreto de la norma en cuestión y a la capacidad de conocimiento de los sujetos a los cuales se dirige¹⁰⁰.

De este modo, en lo que respecta al control judicial de juridicidad, la Corte Suprema ha recordado que en el marco de un sistema republicano de gobierno, las competencias de las autoridades públicas se caracterizan por ser un poder esencialmente limitado, sometido a la juridicidad y a la razonabilidad constitucional (arts. 1º, 19 y 28 de la Constitución Nacional)¹⁰¹.

Por otro lado, cabe referirse a algunos precedentes en los que se tuvo en cuenta el principio de juridicidad al momento de resolver. Así, en un caso, por aplicación de este principio, se dejó sin efecto una resolución de la Dirección

98 GARCIA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1977, p. 53.

99 CSJN, “Municipalidad de Junín c/ Akapol S.A. s/ apremio”, 22/12/2020, Fallos: 343:2184, voto del doctor Rosatti, considerando 7.

100 CSJN, “Colegio de Escribanos de la Provincia de Bs. As. c/ PEN s/ sumarisimo”, 4/9/2018, Fallos: 341:1017, considerando 9. En igual sentido, CNContAdmFed, Sala III, “Sabán, Jose Daniel c/ EN – PJN – OSPJN Resol. 6/12 s/empleo público”, causa 48.476/2012, del 17/12/2019.

101 CSJN, “Cantaluppi, Santiago s/ acción de inconstitucionalidad”, 2/7/2024, Fallos: 347:653, voto del doctor Rosatti; “Edenor S.A. y otro c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 20/9/2022, Fallos: 345:951, voto del doctor Rosatti; “Coihue S.R.L. c/ Santa Cruz, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y daños y perjuicios”, 18/11/2021, Fallos: 344:3476, considerando 7, voto de los doctores Rosatti y Maqueda.

General de Aduanas por la cual, por la infracción tipificada en el art. 970 del Código Aduanero, se había condenado a una empresa al pago de una multa y se había formulado cargo por los tributos adeudados. Allí, con sustento en la doctrina y la jurisprudencia, se recordó que el principio de legalidad –o juridicidad– impone que el obrar de la Administración Pública se encuentre incondicionalmente sujeto al ordenamiento jurídico, no sólo comprensivo de la ley en sentido estricto, sino de todo el sistema jurídico. En este entendimiento, se expresó que resulta inherente al ejercicio de la actividad administrativa que sea desempeñada conforme a la ley –*lato sensu*–, pues constituye una de las expresiones del poder público estatal, que tiene el deber de someterse a ella; y en esa sujeción al orden jurídico radica una de las bases del Estado de Derecho, sin la cual no sería factible el logro de sus objetivos. Así, con arreglo a este principio de juridicidad, se indicó que la actuación de la Administración se encuentra objetivamente condicionada al respeto de las reglas y principios comprendidos en el ordenamiento jurídico¹⁰².

Análogas consideraciones fueron esgrimidas en un caso donde se confirmó la sentencia de primera instancia que admitió la demanda por diferencias salariales iniciada contra la Universidad de Buenos Aires. En este sentido, se consideró que las autoridades universitarias debían haber ceñido su actuación a las reglas previstas en el Convenio Colectivo para Docentes Preuniversitarios de la UBA¹⁰³.

Por último, en otra causa se rechazó la demanda de daños y perjuicios, contra el Estado Nacional, que alegaba una persona a título personal, por la quiebra de una empresa. Se desestimaron los argumentos del recurrente y se expresó que sería ilógico afirmar que el Estado incurre en falta de servicio por una conducta –por acción u omisión– que, de llevarse adelante, sería ilegítima. En efecto, se expresó que “en virtud del principio de juridicidad, el actuar del Estado debe conformarse a todo el ordenamiento jurídico, evitando mandatos contradictorios que impliquen obligar al Estado a una conducta que, al mismo tiempo, es inválida”¹⁰⁴.

7. CONCLUSIONES

En el presente trabajo me he ocupado de analizar los alcances del principio de juridicidad. En efecto, la Administración Pública, en su obrar debe actuar con arreglo al ordenamiento jurídico, el cual no comprende únicamente a la ley en sentido formal, sino también al sistema jurídico entendido como unidad.

En este sentido, resultan fundamentales el principio de la jerarquía normativa y la supremacía constitucional, siendo la Constitución, la cual establece las

102 CNContAdmFed, Sala III, “Sindtec SA (TF 30396-A) c/ DGA s/ Recurso directo de organismo externo”, causa 30.434/2023, del 20/8/2024.

103 CNContAdmFed, Sala III, “Dugo, Mónica Viviana c/ Universidad de Buenos Aires s/ Empleo Público”, causa CNT 12.021/2021, del 6/8/2024.

104 CNContAdmFed, Sala III, “Bakchellian Eduardo Ietvart c/ EN - M° Economía y P - s/ Daños y Perjuicios”, causa 30.603/2006, del 24/8/2017.

reglas supremas que la organización y la actividad administrativa deben respetar. Así, el principio de juridicidad implica que las autoridades administrativas deben actuar con sujeción a la Constitución nacional, a los principios generales del derecho, a los tratados internacionales –los que cuentan con jerarquía constitucional y aquellos que según la propia Constitución gozan de jerarquía normativa superior a las leyes–, a la ley formal, a los reglamentos, etc.

Si bien puede decirse que el principio de juridicidad ya tenía reconocimiento en la jurisprudencia y en la doctrina, creo que ha sido un acierto del legislador haber contemplado este principio en la ley de procedimientos administrativos. En efecto, el expreso reconocimiento del principio de juridicidad coadyuva a que pueda ejercerse un adecuado control judicial sobre la actividad de la Administración, más aún si se repara que en nuestro sistema republicano de gobierno, las competencias de las autoridades públicas son limitadas y se encuentran sometidas a la juridicidad y a la razonabilidad.

SERGIO G. FERNÁNDEZ

Es Abogado por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Administración, Derecho y Economía de los Servicios Públicos por la Universidad Carlos III de Madrid, la Université Paris X Nanterre y la Universidad del Salvador. Profesor Titular de Derecho Procesal Administrativo de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Director de los Cursos de Capacitación del Fuero Contencioso Administrativo Federal. Presidente de la Sala III de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal. Autor de diversas publicaciones sobre la especialidad.

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Celeste

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

LEANDRO VERGARA

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



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
Asociación de Juristas y Académicos de la
Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

1ª Edición: Diciembre de 2024

Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino - Tomo Celeste / 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, 2024.

548 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-1-6

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 Blanco

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

MARCELO DANIEL DUFFY

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



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
ASOCIACIÓN DE JURISTAS Y LEGALES FISCALIALES DE LA
REPÚBLICA ARGENTINA



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Amarillo

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

JORGE EDUARDO MORÁN



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



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
Asociación de Juristas y Académicos de la
República Argentina



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL