

INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

GRACIELA C. WÜST

Profesora de la Facultad de Derecho,
Universidad de Buenos Aires.

En principio, corresponde a los Jueces –y especialmente a la Corte Suprema de Justicia de la Nación– (en aquellos casos concretos sometidos a su decisión) la interpretación de las leyes, la que se llevará a cabo privilegiando siempre el sentido Constitucional, y siempre y cuando el espíritu de la norma o la letra expresa de la ley lo permita.

¿Por qué decimos que debe primar la norma Constitucional? Porque en nuestro sistema jurídico la Constitución es de aplicación “imperativa”. Es decir que, mientras la norma que pretende dejar sin efecto o no aplicar el Juzgador, se encuentre al amparo de una manda o norma Constitucional vigente, el Juez no tiene facultades para resolver su no aplicación, aun cuando entienda que dicha norma ha quedado en desuetudo, o resulta Inconstitucional, toda vez que sólo el Máximo Tribunal –Corte Suprema de Justicia de la Nación– puede declarar la inconstitucionalidad de una norma, y la costumbre *contra legem*, inaplicabilidad de la ley por haber perdido vigencia o eficacia por el transcurso del tiempo que se manifiesta en una costumbre contraria a la ley.

Con respecto a la inaplicabilidad de la ley por inconstitucionalidad, no existe discusión alguna. No ocurre lo mismo con respecto a la costumbre *contra legem*, toda vez que, con respecto al concepto que se atribuye a la eficacia del ordenamiento jurídico, encontramos dos líneas de pensamiento que filosófico-jurídico que se contradice: la doctrina clásica de Kelsen, quién propone que la norma es positiva, vigente o eficaz, en relación con la conducta del hombre que responde a un hecho que encaja en la norma; y la teoría egológica de Cossio, que sostiene que el objeto de la ciencia jurídica es la conducta del hombre, y la norma es el pensamiento de esa conducta, es decir hay una relación entre conducta y norma.

Podemos decir que en nuestro sistema jurídico prima la primera teoría, ya que la costumbre *contra legem* no tiene sustento para producir la derogación de una ley, la que sólo puede ser derogada por el Congreso de la Nación mediante

una nueva ley que se sustente en los cambios que han originado la desuetudo de la ley anterior. Se produce así un continuo incumplimiento, y su solución no llega por parte del legislador. Hay una posición asumida por la comunidad, de alejarse de lo establecido en la norma, entonces llegamos a que es inevitable la aparición del desuso o la costumbre *contra legem*¹.

Respecto de la disciplina que nos ocupa, podemos citar respecto de lo dicho anteriormente en relación a la costumbre *contra legem*, entre otros, los siguientes fallos:

Sumario de Fallo. 17/04/2019. La resolución de la Cámara cuya fundamentación se sustenta en una interpretación y aplicación *contra legem* del último párrafo del artículo 45 del Código Contravencional que deriva en el sobreseimiento del imputado, es un pronunciamiento arbitrario (...).

Sumario de Fallo. 22/3/2000. Por expreso mandato legal, la sentencia debe fundarse en derecho positivo y en preceptos y principios establecidos en leyes de aplicación analógica al caso que se juzga (en el caso, conforme artículo 68, 1ra. parte, ley 4106), y la costumbre no será admitida.

Sumario de Fallo. 02/04/1998. La costumbre *contra legem* no puede generar derechos.

Sumario de Fallo. 17/02/1995. Un uso y costumbre que choca abiertamente con el régimen legal del transportista por agua, con prescindencia de normas que son imperativas para las partes y cuyo apartamiento es convencional, se sanciona con la nulidad absoluta (arts. 259, segunda parte (...)).

Sumario de Fallo. 17/02/1995. No cabe admitir la invocación de derechos cuando se los funda en usos *contra legem* o cuando no son, en realidad, más que la imposición arbitraria del económicamente poderoso; cabiendo transcribir por su prístino sentido el art. 17 del Código (...).

Sumario de Fallo. 27/5/1988. Es imposible que dentro del Derecho de Trabajo, se admita que un uso empresario *contra legem* pueda considerarse derogatorio de derechos concedidos por convenciones colectivas y protegidas por el orden público laboral (artículos 8, 12 y.-).

Es que la derogación o modificación de una ley se produce sólo por declaración expresa, por incompatibilidad entre la nueva norma legal y la anterior o cuando la materia de ésta es íntegramente regulada por aquélla. Señalando además que la derogación de una norma legal no reintegra la vigencia de aquellas normas que ella hubiere derogado o modificado.

Por ello, podemos afirmar que la interpretación de la ley no puede asignar a las normas un sentido que origine una contradicción entre sus propias

1 Conf. CUETO RÚA, Julio, *Fuentes del Derecho*, Ab. Perrot, Bs. As., 1961; KELSEN HANS, *Teoría pura del derecho*, Eudeba, Bs. As., 1965; y COSSIO Carlos, *Teoría egológica del derecho*, Losada, Bs. As.

disposiciones, y menos aún destruya las mandas Constitucionales vigentes dando por tierra con el sistema integral de armonización del ordenamiento jurídico, debiendo siempre indagarse el verdadero alcance de las normas mediante un examen de sus términos que consulte su racionalidad, no de una manera aislada o literal, sino computando la totalidad de sus preceptos, y atendiendo a la finalidad que se tuvo en miras con su sanción.

En definitiva, podemos concluir que la interpretación de las normas jurídicas es el proceso que tiene como objeto establecer el verdadero sentido y alcance de la norma, señalando que para ello se utilizan diversos métodos –tradicionales o modernos– tales como el Gramatical, que analiza el texto de la ley; el Exegético, que considera la voluntad del legislador y el dogmático que busca la solución en el texto de la ley, métodos a los que modernamente podemos agregar el de la evolución histórica, que considera que la interpretación varía a lo largo del tiempo y que es necesario investigar la realidad social y el de libre interpretación, que considera la aplicación de las leyes formales.

Cabe señalar también que las normas poseen desde siempre una interpretación sociológica y filosófica, ya que ambas disciplinas, junto con la costumbre son también fuente del derecho.

La interpretación sociológica de las normas jurídicas consiste en un análisis del fenómeno jurídico desde la perspectiva de los comportamientos sociales, buscando entender qué es aquello que motiva los comportamientos humanos en la sociedad y cómo éstos se relacionan con el orden jurídico. Es la disciplina que estudia las normas jurídicas en su relación con la sociedad y que analiza el origen, la aplicación, la eficacia y la diferenciación de las normas jurídicas. El método sociológico, en lo que nos ocupa, es un procedimiento de análisis de los hechos sociales que se basa en la observación empírica y la conexión de los hechos entre sí, y que está íntimamente conectado con los cambios sociales que se van desarrollando con el transcurso del tiempo y los avances y transformaciones que sufre la sociedad por ello.

Por su parte, la filosofía jurídica es la disciplina que estudia la legitimidad moral, política y jurídica del derecho. A través de ella, se puede reflexionar sobre la naturaleza del derecho, su origen, su justificación, su función, y su relación con la moral, la justicia y la política.

Tradicionalmente podemos distinguir las fuentes formales, que serían aquellas que directamente constituyen el derecho aplicable, y las fuentes materiales del derecho, que son las que dan origen en sentido social y político a las primeras. De esta forma, las fuentes en sentido formal serían a la Constitución, las leyes, los reglamentos y la jurisprudencia; en tanto las fuentes materiales o de origen, los hechos sociales, las doctrinas y las costumbres.

En materia Administrativa, algunos autores no distinguen entre uno y otro tipo de fuentes, entendiendo que las fuentes del derecho administrativo son la ley (en sentido amplio), la doctrina y la costumbre; en tanto otros agregan a los hechos como fuente formal.

Estas dudas provienen de una confusión, no tanto sobre el concepto de fuente como sobre el concepto de derecho administrativo, ya que siendo éste una rama de la ciencia del derecho – es decir, una disciplina científica que estudia el régimen jurídico relativo al ejercicio de la función administrativa–, las fuentes de la disciplina serán todas las normas y principios, sea cual fuere el origen de éstos, que integran dicho régimen jurídico.

Es decir, entonces, que lo serán las reglas y principios que sean imperativos. No obstante ello, si se considera que el derecho administrativo es el conjunto mismo de esas reglas y principios, sería absurdo pretender que la ley, en sí misma, sea fuente del derecho administrativo, dado que ello significaría que sería fuente de sí misma².

En tanto, en el derecho Contencioso Administrativo Nacional, la interpretación de la norma o acto es una de las pretensiones procesales que se pueden realizar en una acción contencioso-administrativa, siempre y cuando ésta se encuentre debida fundada y se relaciona claramente con los hechos de la causa, y exista un interés concreto en la interpretación, dado que la duda sobre el alcance de la norma pudiera causar un perjuicio irreparable al peticionante, dado que en general las acciones contencioso-administrativas se interponen cuando se viola un derecho subjetivo o un interés legítimo establecido por una disposición de carácter administrativo.

Como corolario de lo hasta aquí expuesto, podemos señalar que, toda vez que nos encontramos en un estado de derecho para el que una solución apropiada se obtiene por medio de una decisión justa, a la cual se llega mediante la aplicación adecuada de normas al caso concreto, para aplicar correctamente las normas, se debe determinar en primer lugar la veracidad de los hechos, resultando acertado a efectos de cumplir con ese fin –sentencia justa–, dotar al juez de ciertas facultades que le otorguen el basamento fáctico adecuado, razón por la cual han sido receptadas por diferentes cuerpos normativos de nuestro país.

Del concepto transcripto surge claramente el objetivo de las mismas, esto es la consecución de la verdad jurídica objetiva, lo que dará fundamento a una sentencia “justa”³.

2 Ver BIELSA, Rafael, *Derecho administrativo*, T. I, Buenos Aires, 1955, 5ª ed., p. 86.; JELLINEK, Walter, p. 125 y ss.; p. 132 y ss. Para una comparación entre esta tesis de “la fuerza normativa de lo fáctico” y la costumbre, ver ESSER, Joseph, *Einführung in die Grundbegriffe des Rechtes und Staates*, Viena, 1949, p. 118 y ss.

3 JIMENEZ María E., “Poderes instructorios del Juez y sus límites”, 10 “Tratado de la Prueba”, coordinado por MIDÓN Marcelo, p. 297. Ed. 11 Librería de La Paz. 2008.

De acuerdo al principio constitucional contenido en el art. 18 de la CN, los jueces tienen el deber de fundar sus sentencias, porque los fallos han de constituir una derivación razonada del derecho vigente y no producto de su voluntad individual. Es así que la decisión será justa en la medida en que se funda en una determinación verdadera de los hechos del caso, por lo que no basta “enunciar” estos hechos para establecer la verdad de su descripción, deben estar justificados; deben explicitarse las razones por las que es racional considerar que son verdaderos.

En definitiva, el sentenciante debe expresar los fundamentos por los cuales ha considerado que los hechos invocados por las partes resultan acreditados o no, según criterios objetivos y racionalmente controlables. En relación a ello, la Corte ha sostenido que deben descalificarse las decisiones que se basan en aserciones meramente dogmáticas carentes de respaldo probatorio y sin fundamento en elemento de juicio alguno, toda vez que la garantía de defensa en juicio comprende tanto la posibilidad de ofrecer y producir pruebas como la de obtener una sentencia que sea derivación razonada del derecho vigente con relación a los hechos demostrados en el proceso (Fallos: 321:89). CSJN 92/2012 (48-K)/CS1 “Kollmann”, 20/08/2015, de allí que resultan violatorias de la garantía del debido proceso tutelada en el art. 18 de la Constitución Nacional, las sentencias que carecen de fundamentación suficiente y omiten el examen y tratamiento de cuestiones conducentes para la adecuada solución de la causa (CSJN 18 1200/2015 “Lusarreta”, 19/02/2019. Fallo: 319:722. “Es condición de las sentencias judiciales que constituyan una derivación razonada del derecho vigente, con aplicación a las circunstancias del caso por lo que la tacha con sustento en la doctrina de la arbitrariedad prospera cuando el fallo prescinde de planteos oportunamente introducidos, de la normativa aplicable o contiene una interpretación y aplicación que la desvirtúa y torna inoperante (Fallos: 339:459).

La Corte ha explicado que el principio de congruencia exige la existencia de conformidad entre la sentencia, y las pretensiones y defensas deducidas en juicio, es decir, que debe mediar correspondencia entre el contenido de las pretensiones y oposiciones de las partes, y la respuesta que surge del órgano jurisdiccional en su pronunciamiento (Fallos: 15 336:2429).

El Máximo Tribunal sostiene que el carácter constitucional del principio de congruencia, como expresión de los derechos de defensa en juicio y de propiedad, obedece a que el sistema de garantías constitucionales del proceso está orientado a proteger los derechos y no a perjudicarlos, de ahí que lo esencial sea “que la justicia repose sobre la certeza y la seguridad, lo que se logra con la justicia según ley, que subordina al juez en lo concreto, respetando las limitaciones formales sin hacer prevalecer tampoco la forma sobre el fondo, pero sin olvidar que también en las formas se realizan las esencias” (Fallos: 315:106; 3 329:5903;

338:552 y CSJN 001460/2016/CS001 “Milantic Trans S.A. c/ 4 Ministerio de la Producción”, sentencia del 05/08/2021).

En este sentido, se ha precisado por medio de histórica y reiterada jurisprudencia que la jurisdicción de las cámaras está limitada por los términos en que quedó trabada la relación procesal y el alcance de los recursos concedidos, que determinan el ámbito de su facultad decisoria, y que prescindir de tal limitación –resolviendo cuestiones que han quedado firmes, o que no han sido sometidas a su decisión infringe el principio de congruencia, que se sustenta en los derechos de propiedad y defensa en juicio (doctrina de Fallos: 230:478; 231:222; 248:577; 268:323; 301:925; 13 338:552)–. La Cámara Civil no puede exceder las pretensiones (Fallos: 252:13) ni las defensas oportunamente planteadas por las partes (Fallos: 256:504).

Vale aclarar que el principio de congruencia impone a los jueces y tribunales decidir de conformidad con los hechos y pretensiones deducidas, limitación infranqueable en el terreno fáctico (congruencia objetiva). También se expresó que se viola el principio de congruencia cuando el fallo impugnado omite decidir peticiones, alegaciones o argumentos oportunamente propuestos a la consideración del tribunal y que deben integrar la resolución del litigio (Fallos: 325:795, con cita de la 6 doctrina de Fallos: 312:295; 311:2571; 310:236; 308:657; 307:454).

Claramente se espeja entonces la importancia y necesidad de efectuar una clara y legítima interpretación de las leyes, conforme los parámetros ya expresados, para obtener una sentencia justa y ajustada a derecho.

GRACIELA C. WÜST

Es Abogada, Doctora en Derecho y Profesora Adjunta Regular por Concurso de la Universidad de Buenos Aires. Técnica en Administración de Empresas con Especialización en Pymes. Vicepresidenta de la Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

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 JUECES Y FISCALES FEDERALES DE LA
REPÚBLICA ARGENTINA



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

Tomó 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 FISCALISTAS 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