

EL DERECHO PÚBLICO ARGENTINO EN EL BICENTENARIO

ARGENTINE PUBLIC LAW IN THE BICENTENNIAL

María Claudia Caputi*

Fecha de recepción: 06-10-10
Fecha de aprobación: 30-11-10

RESUMEN**

Voy a trazar en las líneas que siguen una semblanza del Derecho Administrativo y público en general de la hermana nación de Argentina, que ha dado juristas de la talla de Bielsa, Marienhoff, Villegas Basavilbaso, Fiorini, Linares, Gordillo, Reiriz y Cassagne, entre tantos otros.

Entre los elementos más expresivos a la hora de sopesar en qué estado se encuentra el derecho argentino en este año 2010 del Bicentenario de las independencias de tantas naciones latinoamericanas, están los conceptos y paradigmas básicos de la rama iusadministrativa. Examinar estas cuestiones impone, desde luego, poner en perspectiva las bases fundantes y los rasgos principales de la disciplina, al menos las que se observan actualmente en el país austral.

Como plan de trabajo habré de centrarme en cuatro cuestiones que estimo fundamentales para poder transmitir lo esencial del estado actual de la cuestión, y de su perspectiva histórica. Es así como habré de referirme a las fuentes de la Constitución nacional y los principales rasgos de su texto, al sistema

* Abogada – Universidad de Buenos Aires, Especialista – Derecho Administrativo Económico – Universidad Católica de Argentina, Profesora invitada: asignatura Responsabilidad del Estado en la Universidad Católica de Argentina, Profesora adjunta: Derecho Administrativo – Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina, Correo – claudiacaputi@yahoo.com

** Artículo resultado de la investigación concluida con el mismo nombre, Disertación pronunciada el 5 de octubre de 2010, en Tunja, Boyacá, en el marco del “Cuarto Congreso Internacional de Derecho Público”, organizado por la Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja.

Método de Análisis Documental.

judicial argentino y el panorama de la jurisdicción contencioso administrativa, a cuestiones de acto administrativo (v.gr., sus elementos, caracteres y nulidades) y, finalmente, a la responsabilidad del Estado.

PALABRAS CLAVE

Derecho público, constitución, acto administrativo.

ABSTRACT

I will draw on the lines that follow a semblance of administrative law and public in general of the sister nation of Argentina, who has given lawyers of the size of Bielsa, Marienhoff, Villegas Basavilbaso, Fiorini, Linares, Gordillo, Reiriz and Cassagne, including many others.

Between the most expressive elements at the moment of weighing what is the status of the argentina's law in this year 2010, the bicentennial of the independence of many Latin American nations, there are the basic concepts and paradigms of the iusadministrative branch. Examining these issues requires, of course, put into perspective the founding bases and the main features of the discipline, at least those currently observed in the southern country.

As a roadmap I will focus on four key issues that I consider essential to convey the current state of the matter, and historical perspective. This is how I

shall refer to the sources of the natural Constitution and the main features of the text, the Argentine judicial system and the scope of administrative litigation, to matters of an administrative act (eg, elements, characters and annulments) and finally to the State's responsibility.

KEYWORDS

Public law, constitution, administrative act.

RESUME

Je vais m'appuyer sur les lignes qui suivent un semblant du droit administratif et public en generale de la nation soeur de l'Argentine, qui a donné les avocats de l'aime de Bielsa, Marienhoff, Villegas Basavilbaso, Fiorini, Linares, Gordillo, Reiriz et Cassagne, y compris beaucoup d'autres.

Parmi les plus expressifs lors de la pesée dans quel état est le droit de l'Argentine en 2010 le bicentenaire de l'indépendance de nombreux pays d'Amérique latine sont les concepts de base et, de la branche iusadministrative paradigmes. L'examen de ces questions, il faut, bien sûr, mettre en perspective les bases fondatrices et les principales caractéristiques de la discipline, du moins ceux qui sont actuellement observés dans les pays du sud.

Comme une feuille de route de mon discours, je vais me concentrer sur quatre questions clés que je considère très important pour transmettre l'état

actuel de la question, et la perspective historique. Voilà comment je doit me référer aux sources de la Constitution et les principales caractéristiques du texte, le système judiciaire argentin et la portée du contentieux administratif, à des questions d'un

acte administratif (par exemple, des éléments, personnages et annulations) et enfin à la responsabilité de l'Etat.

MOTS CLÉS

Le droit public, constitution, acte administratif.

SUMARIO

1. Introducción. Presentación general del Derecho Público Argentino; 2. Las Fuentes de la Constitución Nacional; 3. Sobre los ejes temáticos indicadores del progreso o subdesarrollo jurídicos; 4. Excursus sobre el sistema judicial argentino; 5. El Acto Administrativo en Argentina; 6. La Responsabilidad del Estado: a. presentación general, b. responsabilidad por acto ilícito, c. responsabilidad por actividad lícita, d. responsabilidad por intervención de cosas; 7. Epílogo.

METODOLOGÍA

La lectura establece un análisis comparativo-descriptivo entre el derecho administrativo Argentino y el Colombiano, a lo largo del bicentenario de la independencia.

Se pretende entre otras cosas comparar funcionalmente aquellas instituciones públicas de más alta jerarquía entre los dos países, enseñando las diferencias en el sector Público, ejemplo de ello es que en Colombia existe el Consejo de Estado máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, mientras que en Argentina no existe un órgano independiente que maneje exclusivamente el sector público.

De la misma manera se describe como

en Argentina se maneja el procedimiento contencioso Administrativo y las acciones a que hay lugar según el caso; y explica de igual modo como se desarrolla y se trata la responsabilidad del Estado.

El lector puede evidenciar los lineamientos en materia de derecho público que se manejan en Argentina, haciendo una comparación con Colombia.

1. INTRODUCCIÓN. PRESENTACIÓN GENERAL DEL DERECHO PÚBLICO ARGENTINO

Ingresando, entonces, a las aproximaciones, me adelanto a parangonar el sistema argentino con el que observo en la hermana República de Colombia, diría que no seguimos tan

estrechamente el modelo francés.

De hecho, se mantienen, a algo más de siglo y medio de la Constitución original, polémicas en torno de cuáles son las fuentes de nuestro derecho público, y sobre las desarmonías que generarían las dispares fuentes de las ramas constitucional y administrativa. En todo caso, más allá de las discusiones, me animo a adelantar que la influencia más nítida que hemos recibido es la del Derecho norteamericano, al menos en un grado que no he observado en otras naciones de Latinoamérica.

A su vez, no hemos experimentado demasiados devenires en los textos constitucionales. Básicamente, nos manejamos con la impronta inicial que dejó el texto constitucional de 1853, modificado en 1860 para incorporar a la Provincia de Buenos Aires dentro de la Confederación de Provincias Unidas –según lo convenido en el Pacto de San José de Flores–, textos con los cuales quedan superados más de cuatro décadas de devaneos y luchas civiles. Con posterioridad hubo algunos leves retoques, entre los que se destaca como más significativo el de 1957, por el cual se procuró infundir de constitucionalismo social o

derechos de segunda generación al texto fundamental argentino, incorporándose el famoso artículo 14 *bis*. Finalmente, se desemboca en la Reforma Constitucional de 1994, que ya cumple 16 años a la fecha de este balance de dos siglos.

En el actual texto, el telón de fondo se mantiene: nuestro mandato constitucional sigue siendo el de ser un sistema representativo, republicano, y federal, como proclama el art. 1º de la Ley Fundamental de Argentina¹. Ahora bien, la de 1994 es una reforma que sobre el esquema inicial que era netamente liberal, agrega o incorpora contenidos que robustecen lo social y la solidaridad, sin pretender replantear ni reformular los cimientos de la arquitectura constitucional anterior.

Describir exhaustivamente las innovaciones de esta reforma insumiría una monografía aparte, que superaría el propósito y limitaciones de estas líneas. En todo caso, valga señalar que, a mi juicio, uno de los factores más enriquecedores y trascendentes del proceso reformador fue incorporar los tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino, que ahora gozan de jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22)². Es así como el texto

¹ El contraste se advierte, entonces, con el postulado colombiano de un Estado Social de Derecho, con la estructura de una república unitaria, descentralizada y con entidades territoriales autónomas. El texto argentino, por su parte, no contiene alusiones a la democracia, la participación o el pluralismo (que para un jurista de mi país quedarían suficientemente subsumidos bajo el mandato de representatividad de los gobiernos), ni a la dignidad, el trabajo, la solidaridad o el interés general, al menos del modo en que se los proclama en el texto colombiano.

² Cabe señalar que en el sistema jurídico argentino, los tratados en general tienen un rango superior a las leyes que dicte el Congreso nacional, mientras que los tratados referentes a materias de Derechos Humanos, representan un conjunto de instrumentos internacionales de rasgos especiales, en tanto “tienen jerarquía constitucional”, según el art 75, inc. 22, citado en el texto.

de 13 pactos y convenciones en la materia pasan a sumarse a los 130 artículos del texto que quedó una vez hecha la reforma en cuestión. Estimo que este dato no es menor, y así traté de demostrarlo en uno de mis ensayos más recientes, escrito en coautoría con SALVATELLI, Ana (2010), titulado “Manifestaciones de la Globalización en la jurisprudencia de la Corte Suprema sobre el Derecho Administrativo”³.

El trabajo fue efectuado bajo pedido especial, y destinado a una publicación colectiva que compilara los logros de nuestra especialidad en el año 2010, declarado por las autoridades argentinas como “Año del Bicentenario”.

Como expresé en el citado artículo, hubo un enriquecimiento en el conjunto de fuentes que emplean los operadores del Derecho argentinos, que han incorporado significativamente lo supranacional o el derecho comparado, revelando una internacionalización gradual del pensamiento constitucional argentino, y de gran impacto en la órbita del pensamiento administrativista. Dicha situación fue analizada a la luz de innumerables pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, referente a las bases estructurales del Estado y a cuestiones procedimentales o adjetivas, “...que producen un corte transversal en la paleta temática de la disciplina”; como así también a una cantidad de núcleos temáticos que

componen el Derecho Administrativo. Es así como numerosos pronunciamientos del Máximo Tribunal han acudido a los pactos de Derechos Humanos a la hora de resolver cuestiones atinentes al derecho a la salud, el tratamiento de personas alojadas en prisiones o establecimientos de detención, temas de daños y perjuicios por la responsabilidad patrimonial del Estado, lo vinculado con la cancelación de deudas dinerarias de la Administración, la vasta cuestión del empleo público, el otorgamiento de inscripciones o autorizaciones administrativas y el *habeas data*, entre otros.

Volviendo ahora a otros aspectos de la Reforma Constitucional de 1994, cabe recordar, en tren de indicar los pasajes más importantes en cuanto a las incorporaciones efectuadas, lo previsto por el art. 36, que manda a dictar una ley de ética pública; el art. 38 que incorpora formas de democracia semidirecta tales como la iniciativa y la consulta popular. Mostrando también la influencia de los nuevos tiempos en la ciencia jurídica, se incluyeron cláusulas sobre la tutela del ambiente (art. 41), y sobre los derechos de consumidores y usuarios (art. 42). A su vez, sin que fuera una novedad conceptual, se plasmaron en el texto supremo las acciones de amparo, *hábeas data* y *habeas corpus* (art. 43).

Por otra parte, y en el plano de la

³ Dicho trabajo fue publicado en el “Suplemento Extraordinario de Derecho Administrativo”, del diario La Ley de Buenos Aires, aparecido el viernes 6 de agosto de 2010, páginas 146 a 160. En general, todo el Suplemento Extraordinario fue dedicado a conmemorar dos relevantes aniversarios: el Bicentenario de la Patria, y los 75 años de la Editorial jurídica mencionada.

organización administrativa o estatal, la reforma presentó una gran renovación por vía de creación de nuevas instituciones: v.gr., el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (arts. 114 y 115), y el Jefe de Gabinete como especie de *primus inter pares* de los ministros del Poder Ejecutivo Nacional (art. 100).

Paralelamente, instituciones ya creadas recibieron el espaldarazo de aparecer refrendadas y hasta robustecidas en el texto constitucional, como sucedió con el Defensor del Pueblo (art. 86) y la Auditoría General de la Nación, órgano externo de control que se complementa con la Sindicatura General de la Nación, que ejerce un control interno sobre el Sector Público Nacional. A su vez, el Ministerio Público, que engloba a fiscales y defensores públicos, se separó de la órbita del Poder Judicial, pasando a ser un órgano “extra-poder”, según el neologismo acuñado en 1994.

En lo institucional y organizativo, otro vector del cambio consistió en pulir y modificar las atribuciones del Presidente de la Nación: desde abreviarse su mandato (de 6 a 4 años), pasando a la eliminación del requisito confesional. A su vez, fueron reformateadas las atribuciones reglamentarias del ejecutivo, al regularse el dictado de los decretos de necesidad y urgencia (art. 99, inc. 3), y los decretos delegados (art. 76).

2. LAS FUENTES DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Como afirma GORDILLO, Agustín: “...(e)l derecho administrativo y la organización estatal tienen, históricamente, una estructura formal y un tipo de principios básicos muy diferentes según sea, históricamente, el sistema constitucional imperante y la manera en que la Constitución haya organizado y constituido al Estado”. De esta inevitable observación se deriva la necesaria correlación entre ambos órdenes, de modo que aparece entonces el dilema proveniente de una regulación legal de raíz continental europea, que opera en un contexto constitucional con singular influencia norteamericana (2009).

El tópico referente a las fuentes de la Constitución y la incardinación del Derecho Administrativo en el esquema constitucional argentino sigue siendo materia de discrepancias. En un ensayo relativamente reciente, CASSAGNE Juan Carlos se ha dedicado a esclarecer el peso que ha tenido cada fuente en el diseño final del texto constitucional argentino, desmitificando un poco la fuerza de la impronta norteamericana; véase a tal efecto su artículo: “Las fuentes de la Constitución Nacional y el Derecho Administrativo”. Señala este autor, recurriendo a la doctrina constitucionalista austral, que el texto constitucional argentino de 1853 recibió la influencia de unas cinco fuentes

las cuales, en orden descendente de gravitación, son las siguientes: 1°) el anteproyecto de José Benjamín Gorostiaga; 2°) el pensamiento de Juan Bautista Alberdi, plasmado en su movilizante obra: “Bases y puntos de partida para la organización política de la República de Argentina”, y otros trabajos, como un proyecto de Constitución; 3°) la Constitución Argentina de 1826, y otros proyectos anteriores; 4°) la Constitución norteamericana de Filadelfia (1787), y su *Bill of Rights*; y 5°) fuentes europeas, tales como las Constituciones francesas de 1791 y 1793, la Constitución española de Cádiz de 1812; también se abrevó en textos constitucionales latinoamericanos, entre los que se destaca el chileno de 1833. (2006).

Como fuese, un dato que ha impresionado a intérpretes, legisladores, jueces y doctrinarios, ha sido la singular gravitación del sistema norteamericano, que surge bien visible en los rasgos principales del esquema constitucional argentino: v.gr., en la forma federal de gobierno, o el régimen presidencialista. Este innegable dato ha llevado por momentos a plantear si se había exagerado la incidencia que el derecho de los Estados Unidos de Norteamérica ha podido ejercer sobre el sistema argentino, e incluso a cuestionar la pertinencia de tal remisión, mucho de lo cual estuvo en una famosa polémica entre dos próceres argentinos como Domingo F. Sarmiento y Juan Bautista Alberdi. De ahí que el intérprete ha debido redoblar los esfuerzos, dado que sobre la

base del esquema norteamericano existe una yuxtaposición de fuentes europeas, vernáculos y latinoamericanas. Dicha situación ha permitido a algunos autores sostener que se trata de un sistema peculiar, y dotado de gran originalidad, al menos a la hora de amalgamar fuentes diversas, y adaptarlas a las necesidades históricas y el contexto del país.

La cuestión no es baladí para los administrativistas, que bien sabemos la necesaria homogeneidad conceptual o correlato que el Derecho Administrativo debe guardar con el Constitucional. De ahí que por momentos se ha vivido en la paradoja de contar con un esquema general norteamericano, cuando todo lo concerniente al juzgamiento de la Administración Pública revela un indudable influjo europeo continental, sin perjuicio de la impronta patria. Por lo demás, se ha observado que nuestro sistema de tipo judicialista en materia de control jurisdiccional de la Administración no comienza a funcionar en 1853, ni se trata de un “intento exótico” en el devenir constitucional de mi país. En realidad, el punto de inflexión de 1853 es percibido como el fin de una evolución que se arrastraba desde el período colonial, de modo que más que una ruptura se habla de un salto o progreso positivo, que consolidaba un régimen que ya estaba latente.

En todo caso, los rasgos básicos del sistema judicialista en lo que hace a la división de poderes al estilo argentino,

radican en: 1) concebir un poder judicial como poder independiente de los otros dos, 2) garantizar la defensa en juicio, y 3) vedar al Poder Ejecutivo el ejercicio de funciones judiciales.

Asimismo, la lógica del contencioso, al menos el nacional, reposa en cuatro principios o paradigmas:

1. la jurisdicción no se limita a ser “revisora”, sino que se concibe como habilitada a ejercer un control judicial amplio y suficiente,
2. los sujetos que cuentan con legitimación procesal activa para demandar al Estado se ha ampliado significativamente, en función de los derechos que se tutelan, y abarca además del obvio supuesto del afectado, a las asociaciones, Defensor del Pueblo y Ministerio Público, que pueden reivindicar derechos individuales o de incidencia colectiva, y encuentran un cauce procesal expedito en la acción de amparo, incorporada al texto constitucional,
3. los requisitos tales como el previo agotamiento de la vía administrativa (gubernativa en la terminología colombiana), se relativizan o en algunos casos terminan siendo eliminados, y
4. se evidencia cierta tendencia a limitar o suprimir los casos en que existen plazos de caducidad para la habilitación de la acción judicial, que pueden lesionar los derechos
5. de los justiciables, y se asemejan a plazos de prescripción.

3. SOBRE LOS EJES TEMÁTICOS INDICADORES DEL PROGRESO O SUBDESARROLLO JURÍDICOS

Más allá de la impronta que significó esta reforma que he comentado, estimo que hay una serie de siete ejes temáticos esenciales a los cuales acudir a efectos de realizar balances o sacar conclusiones sobre el avance del derecho público de un país, los cuales pueden servir para cualquier país cuyo estudio se procure abordar. Pues bien, por una parte, revisaría la situación del sistema contencioso, sus falencias, lentitudes, y problemáticas para gestionar procesos urgentes y cautelares, y para encauzar las acciones de amparo, llamadas de tutela en la terminología colombiana.

En segundo lugar, pondría el foco en los servicios públicos, y las técnicas de regulación y de control, tanto en la faz teórico/dogmática como la práctica.

Como tercer eje a analizar, observaría el estado de la tutela de la salud, que sirve como barómetro de la función servicial de la Administración, y opera como una cuestión que atraviesa transversalmente a otras, tales como la organización administrativa, los recursos administrativos y las acciones en el contencioso para superar negativas a tratamientos o prestaciones médicas. Seguidamente, indagaría en torno de las facultades extraordinarias del departamento ejecutivo: en Argentina, examinaría lo relativo a los decretos

de necesidad y urgencia, su empleo, la jurisprudencia y la actitud judicial para contener sus posibles abusos.

En dicho cometido, me detendría en el giro cotidiano y regular de la Administración, analizando cómo se estructura la Teoría del Acto Administrativo, cómo es concebido éste y qué garantías se reconocen a los administrados a la hora del dictado, revocación e impugnación de la actividad administrativa. Asimismo, me dedicaría a ver el grado de progreso y satisfacción de la comunidad jurídica respecto del responder estatal por daños y perjuicios.

La responsabilidad del Estado, sea que provenga de actos u omisiones de la Administración, del órgano legislativo, o de los jueces y el sistema judicial en general, sigue siendo uno de los temas fundamentales del Derecho Administrativo, y funciona como verdadero barómetro del Estado de Derecho.

Finalmente, pondría la mirada en los mecanismos de participación ciudadana, de prevención de la corrupción, y sobre lo atinente a la transparencia y el acceso a la información. Vislumbro allí un haz de normas, autoridades de aplicación, paradigmas y hasta idiosincrasia del país y su comunidad jurídica, que resultan sumamente expresivos para medir la modernización de la Administración y de los operadores jurídicos, y el respeto de los valores

esenciales que permiten un buen funcionamiento administrativo. De hecho, éstas cuestionan desembocan y se vinculan con la novedosa temática de la eficacia y eficiencia administrativas, que trazan el desiderátum en nuestra disciplina.

Tengo para mí que emprender en detalle el abordaje de todos estos temas excedería la extensión de esta alocución, por lo cual he seleccionado tres de ellos que estimo de superlativa importancia para que los estimados y distinguidos colegas de Colombia conozcan más el sistema argentino. Dichos temas son: el vinculado a la composición y funcionamiento del sistema judicial en general y de la justicia Contencioso Administrativa en particular, las cuestiones referentes al Acto Administrativo y, finalmente, lo concerniente a la Responsabilidad del Estado.

4. EXCURSUS SOBRE EL SISTEMA JUDICIAL ARGENTINO

Antes de continuar, estimo casi imprescindible detenerme en una somera reseña de los perfiles de la jurisdicción contencioso administrativa existente en mi país. A tal efecto, cabe señalar que en el esquema constitucional argentino, el judicial es un órgano designado como “poder” del Estado, cuya regulación abarca la Sección Tercera (arts. 108 a 119) del texto de la Ley Fundamental. Este esquema resulta así debido a que, sin perjuicio

de nutrirse de fuentes vernáculas, y como se ha adelantado, buena parte de la arquitectura conceptual de nuestras instituciones encuentra inspiración en el sistema de los Estados Unidos de América. Sin perjuicio de este influjo, nuestra doctrina ha destacado que el diseño y desenvolvimiento de varias de nuestras instituciones también recibió la paralela influencia de la tradición jurídica europea continental.

Por otra parte, y en vista de constituir, como se apuntó, un país federal, de ello se deduce la existencia paralela de dos órdenes jurisdiccionales: el correspondiente a la Nación, y el que instituye cada una de las provincias –en virtud del art. 5° de la Ley Fundamental–, a lo que se suma el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme lo establece el art. 129 de la Constitución Nacional, y el Estatuto Organizativo de dicha jurisdicción.

Según lo prevé el art. 108 de la Ley Fundamental argentina: “(el) Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación”. Se instauró, entonces, un Poder Judicial independiente, imparcial, y dotado de garantías como la inamovilidad en el cargo y la intangibilidad de remuneraciones.

En cuanto a la conformación de nuestros tribunales, a poco de sancionado el primer texto constitucional (en 1853) comenzaron a establecerse diversos cuerpos judiciales en las provincias y en la ciudad de Buenos Aires, como complemento de la Corte Suprema que es su órgano superior. Así, en 1858, por medio de la ley 182 se estructuró la rama judicial de la entonces Confederación Argentina, sistema que fue modificado por sucesivas leyes, ya bajo el país unificado (en 1860). Resultó fundacional, en aquella etapa, la ley 48 de 1863 que, entre otras cuestiones, sigue regulando hasta hoy las vías recursivas de acceso al Máximo Tribunal. En el plano institucional, cabe recordar que la primera integración de la Corte Suprema Argentina data de enero de 1863, completándose en 1865.

Para clarificar someramente los lineamientos del sistema imperante en mi país, y en tren de favorecer la comparación, pongo de resalto que en Argentina no se cuenta con un Tribunal Constitucional, y tampoco hemos instaurado un Consejo de Estado, como sí ha sucedido en Colombia y, a su vez, en otros países.

El órgano máximo de la estructura judicial federal es, como surge del art. 108 transcripto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que tiene la última palabra en materia de interpretación

⁴ Cabe señalar que en virtud de la reforma constitucional de 1994, se incorporaron como nuevas instituciones al Consejo de la Magistratura y al Jurado de Enjuiciamiento, atribuyéndoles diversas potestades en la administración judicial y la designación y remoción de magistrados, en los términos de los actuales arts. 114 y 115 de la Constitución Argentina.

constitucional (cuyo control se ejerce bajo una modalidad difusa) y también en lo que atañe a causas en las que sea parte el Estado Nacional o sus entidades descentralizadas, y en las cuales se discuten materias que, para un observador colombiano, lucirían propias de la materia contenciosoadministrativa.

De hecho, la Corte Suprema, además de estar designada como cabeza de la rama judicial, es el único órgano con funciones jurisdiccionales específicamente mencionado en el texto constitucional argentino⁴. En este sentido, cabe señalar que es facultad del Congreso Nacional la creación de los demás tribunales, la distribución de competencias judiciales, y el dictado de las normas procesales aplicables.

Actualmente, la competencia de la Corte Suprema se encuentra reglamentada por el art. 24 del decreto-ley 1285/58 de Organización de la Justicia Nacional, con las modificaciones que diversas leyes le han introducido. Cabe precisar también que nuestro Máximo Tribunal no se encuentra dividido en Salas sino que actúa plenariamente⁵, y está compuesto actualmente por siete jueces⁶

o “Ministros” según una tradicional denominación, quienes deben intervenir en todas las causas en trámite por ante el mismo⁷.

Por cierto, aunque se deriva de lo hasta aquí indicado, no está de más insistir en que no es parte de nuestro lenguaje o pensamiento jurídico aludir a una jurisdicción “ordinaria”, como diversa a otra “contencioso administrativa”, pues en todo caso aún los asuntos en que sea parte una entidad estatal serían “ordinarios” en nuestro modo de concebir el sistema de tribunales y el rol encomendado a éstos. En todo caso, si nos referimos a “lo contencioso administrativo”, y más allá de la polémica que podría suscitar dicha rotulación en un escenario como el argentino, se entendería que nos estamos de algún modo refiriendo a los asuntos gestionados por una sección más del poder judicial, como lo podría ser la penal, comercial, laboral, civil, etc.; todo ello con un significado carente de connotaciones excepcionales o especiales.

De todas maneras, el influjo francés o europeo continental se percibe, y así

⁵ Se hace notar, sin embargo, que tal posibilidad viene dada, según lo previsto por art. 23 del decreto-ley 1285/58, de Organización de la Justicia Nacional.

⁶ Esta cantidad vino establecida mediante la ley n° 26.183, promulgada el 15 de diciembre de 2006, cuyo texto puede consultarse en: <www.infoleg.gov.ar>. Cabe tener presente que dicha cantidad es transitoria, pues está previsto que cuando se produzca una vacante, la Corte Suprema se reducirá a seis miembros, y con la vacante siguiente quedará definitivamente reducida a la cantidad de cinco miembros (cfr. Arts. 2° y 3°, ley 26.183).

⁷ Para el estudio previo y lectura inicial de los expedientes ingresados, se cuenta con unos ocho órganos o estructuras desconcentradas, llamadas “Secretarías Judiciales”, que responden a las especialidades jurídicas básicas. La Secretaría Judicial n° 4 de nuestra Corte Suprema es la encargada en especial de las cuestiones en que los particulares litiguen con organismos públicos sobre la base de cuestiones que atañen al Derecho Administrativo.

subsisten resabios del mismo como denominar “recursos” a determinadas acciones. En la actualidad, se estima que es un error presuponer que el juzgado contencioso administrativo sea una suerte de alzada de la Administración (que no lo puede ser, en la lógica conceptual del Derecho Argentino moderno).

Más allá de esta descripción general, e ingresando concretamente a los procesos contencioso administrativos, invito al lector a que me acompañe en la imaginación, pensando en un damnificado que se propone reclamar al Estado Argentino, para así poder ejemplificar cuál es la jurisdicción interviniente. En la ciudad de Buenos Aires, esta persona acudirá a un tribunal denominado Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal, de los cuales hay doce. La instancia de apelación respecto de lo que resuelva dicho juzgado es la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. Si el trámite se iniciara en el interior del país, los tribunales serían entonces el Juzgado Federal de la jurisdicción correspondiente, y sus pronunciamientos serán apelables ante la Cámara Federal respectiva; al respecto cabe indicar que en el interior de Argentina, o sea fuera de la Capital,

hay unos setenta juzgados a lo largo y ancho que resuelven cuestiones contenciosas⁸.

Ahora bien, contra lo resuelto por las mencionadas cámaras (tanto las de Capital Federal como las del resto de Argentina), caben un recurso extraordinario (previsto en el art. 14 y ccdtes. de la ley 48, y en los arts. 256 y 257 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) o, en el supuesto de que procediera, por superar el monto mínimo exigible, uno ordinario ante la Corte Suprema de Justicia (esta apelación está contemplada en el art. 254 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y en el art. 24, inc. 6° del decreto-ley 1285/58, de Organización de la Justicia Nacional).

De algún modo, y para ponerlo en un lenguaje más colombiano que argentino, la Corte Suprema de mi país viene a cumplir roles homólogos al Consejo de Estado de la República de Colombia, en tanto es la última instancia judicial de todo proceso contencioso administrativo.

La normativa procesal que se emplea en tales procesos es el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, que es el mismo que emplean los tribunales de los fueros⁹ civil y comercial (y laboral, en forma supletoria a su proceso especial),

⁸ En el interior de la Argentina, existen cámaras federales de apelación con sede en varias ciudades, y que ostentan competencia múltiple, al abarcar asuntos de índole criminal como asimismo civil o contencioso administrativa. Es decir, que sólo en la Capital Federal se cuenta con una cámara específica de lo contencioso administrativo.

⁹ En Argentina se denomina “fueros” al conjunto de tribunales que comparten una misma especialidad: civil, penal, comercial, penal económico, de seguridad social, contencioso administrativo, etc., y que incluyen a los juzgados inferiores o de primera instancia, y a la cámaras de apelaciones y sus salas.

de modo que no contamos con un código de lo contencioso administrativo.

De todas maneras, en estas acciones el mencionado código procesal viene a quedar complementado por una parte de la ley 19.549 de Procedimientos Administrativos, en cuyo Título IV (arts. 23 y ssgtes.) existen previsiones sobre los recaudos procesales (plazos, modalidades, etc.) para demandar judicialmente al Estado Argentino o sus entes descentralizados. Dichas exigencias revelan la influencia europea continental que aflora en este tipo de asuntos, y tienen que ver con el agotamiento de la vía, que conduce a la verificación posterior sobre la llamada “habilitación de la instancia (judicial)”.

Por lo demás, me adelanto a la impresión de sorpresa o perplejidad que el lector colombiano podrá tener al vislumbrar los rasgos que se acaban de describir. Que el jurista argentino no cuente con un código de lo contencioso administrativo no ha sido un obstáculo para el funcionamiento del fuero, pero también es cierto que se ha debido realizar una gran creación y desarrollo interpretativo por parte de los tribunales para llenar las lagunas y dudas que dicha falta implica.

Ingresando más a los temas prácticos, cabe también señalar que para obtener un acto que agote la vía y así se pueda intentar la acción judicial, hay dos vías: una es la del reclamo administrativo, denominada por ello “vía reclamativa”, y

la otra es la de los recursos, denominada “vía recursiva” o “vía impugnatoria”.

La diferencia esencial entre una y otra depende de lo que pretenda el interesado: si la anulación de un acto, o bien un pronunciamiento administrativo en ausencia de acto. De algún modo, este sistema es resultado de la historia argentina, dado que en un momento se había exigido la “venia legislativa” para demandar al Estado nacional, que por ser soberano se lo consideraba indemandable.

En 1900 fue dictada la ley 3952 de demandas contra la Nación, en virtud de la cual se habilitó a los tribunales federales y jueces de territorios nacionales a conocer o intervenir en demandas contra el Estado argentino, obrando “...en su carácter de persona jurídica o de persona de derecho público” (cfr. art. 1º, ley 3952). Se eliminaba entonces el requerimiento de la autorización legislativa previa, pero los jueces intervinientes no podían dar curso a las demandas si no se acreditaba “...haber producido la reclamación de derecho controvertido ante el Poder Ejecutivo y su denegación por parte de éste» (cfr. art. 1º, ley 3952 además véase la buena explicación del sistema en el trabajo de BIANCHI, Alberto B.(1995). Treinta y dos años más tarde, mediante la ley 11.634, se permitió reclamar a la Nación, cuando ésta actuara “como poder público”, y quedó eliminado el recaudo de venia legislativa previa.

Cuando en 1972 la Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos reguló el reclamo administrativo previo en los arts. 30 a 32, no derogó expresamente estas normas anteriores, con lo cual la discusión subsiste respecto de si las mismas mantienen vigencia. En la actualidad, el art. 25 de dicha ley prevé que la acción contra el Estado argentino o sus entes autárquicos, si se encarrila por la vía impugnatoria, deberá deducirse dentro del plazo perentorio de 90 días hábiles judiciales, que se computan de diferente manera según el tipo de acto (de alcance individual o general) o hecho, y el supuesto de que se trate. A su vez, si en virtud de norma expresa la impugnación procediera por vía de recurso, el plazo para deducirlo será de 30 días desde la notificación de la resolución definitiva que agote las instancias administrativas. Cuando la parte actora es el propio Estado o sus entes autárquicos, éstos no tienen un plazo para demandar, salvo lo previsto en materia de prescripción, en las normas de fondo.

En cuanto al reclamo administrativo, el art. 31 de la ley 19.549 prevé que luego de formulado el mismo por el particular, la Administración debe pronunciarse dentro de los 90 días. Pasado dicho término, el interesado requerirá pronto despacho, y si transcurren otros 45 días, puede iniciar la demanda judicial. Si se emite denegación expresa del

reclamo, la misma no es impugnabile en sede administrativa, con lo cual el afectado debe acudir a sede judicial. En todo caso, los jueces deben controlar de oficio si se cumplen los plazos previstos en esta normativa. De todas maneras, el art. 32 prevé un par de supuestos en los cuales no se exige (no es “necesario”) el reclamo administrativo: el de las repeticiones de pagos erróneos, y cuando se reclamen daños y perjuicios por responsabilidad extracontractual.

Por otra parte, las acciones se tipifican en ordinaria, sumaria y la sumarísima de la acción de amparo, además de las medidas cautelares. No se siguen, por ende, esquemas basados en el tipo de pretensión, pero ello no obsta a que la parte que demanda deba precisar del modo más claro posible qué pretensiones va a esgrimir contra la entidad traída a juicio.

5. EL ACTO ADMINISTRATIVO EN ARGENTINA

Ingresando ahora en algunas cuestiones que para un letrado argentino serían sustanciales y no de mera forma, haré referencia a la teoría del acto administrativo, una verdadera columna conceptual de nuestra especialidad.

A diferencia de lo que he podido estudiar sobre Colombia¹⁰, en Argentina la teoría del acto se basa en un estudio más de fondo, sustancial, que no se vincula

¹⁰ A tal efecto, remito a la obra del Prof. GÜECHÁ, Ciro (2004), Derecho Procesal Administrativo, Primera Parte, en especial en cuanto se analiza la regulación de la acción de nulidad y sus presupuestos, en el Tít. III, Cap. II, relativo a las Acciones Ordinarias en el contencioso administrativo colombiano.

con la lógica del proceso contencioso administrativo. Pasaré a señalar sus rasgos destacables, advirtiendo de antemano que no ahondaré en el deslinde con otras nociones que rodean a la más descollante del acto, como “satélites”, y que fueron forjadas respecto de otra clase de productos jurídicos que pueda emitir la Administración, que carecen de los efectos y tratamiento jurídico del Acto Administrativo propiamente dicho.

Sólo para recapitular, parto de la base que el art. 84 del CCA colombiano prevé seis causales de nulidad del acto, a saber: violación de las normas en que debería fundarse, incompetencia del órgano, expedición en forma irregular, desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, falsa motivación, y desviación de poder. Para un observador, esto podría implicar que el acto administrativo en Colombia tiene al menos seis elementos o aspectos, de cuya regularidad dependerá la validez del acto todo, frente a lo cual me parece razonable que se estudien los mismos a la luz de lo que prevé el citado art. 84.

En Argentina, esta construcción sobre los elementos surge actualmente de la Ley de Procedimiento Administrativo, que va de la mano de una vasta jurisprudencia y que se complementa con ríos de tinta doctrinaria. Como fuese, tales elementos, en su enumeración y perfilamiento no van asociados con normas del proceso. Luego, en cuanto al menú de acciones, éstas pueden ser: de conocimiento ordinaria, declarativa,

de reparación, y medidas cautelares en sus variadas formas, tal como surge de la regulación civil y comercial común.

Clarificar las diferencias, tanto como las obvias similitudes, requiere pasar a desarrollar este tema, que es central en el estudio de nuestra especialidad. A eso dedicaré las líneas que siguen.

Pues bien, ya sea en Europa o en Latinoamérica, el Acto Administrativo es un típico producto de la función administrativa, tal vez su “producto estrella”: el más analizado, estudiado y escrutado. Pero eventualmente, aún dicha noción podría oscurecer tanto como clarificar los conceptos. En efecto, ríos de tinta han corrido sobre el concepto de “función administrativa” que, en mi país, puede justificar, según la jurisdicción de que se trate, la competencia contencioso-administrativa. Siguiendo los modelos teóricos en boga, es sabido que la función administrativa se piensa desde un concepto material, que prescinde de indagar qué sujeto estatal la cumple.

Por otra parte, existe el concepto subjetivo, que transforma en administrativa la acción de los órganos que componen la administración. Superando los defectos que una visión extrema de dichas conceptualizaciones implicaría, en la actualidad suele emplearse un esquema mixto –pienso en el propugnado por GORDILLO, Agustín –, por el cual todo lo realizado por la Administración traduce función administrativa, mientras que

lo que llevan a cabo los otros poderes (legislativo, judicial) que no sea la función inherente a los mismos, también es función administrativa (2009).

En todo caso, volviendo a los orígenes y razón de ser del Acto administrativo, cabe recordar que la teoría estructurada sobre el mismo, aguda y detalladamente, tuvo su origen en Francia –con la elaboración jurisprudencial del Consejo de Estado galo–, y de allí abrevaron los juristas argentinos, sin negar que también hubo matices y aportaciones de las escuelas italiana, española y alemana.

Como acto jurídico, además, el acto administrativo argentino recorrió un largo camino para desprenderse de los esquemas civilistas, tanto es así que recién en 1941 la Corte Suprema argentina estableció que si bien los actos administrativos podían regirse por el Código Civil de mi país (solución obvia y necesaria hasta ese entonces, pues faltaba una regulación específica sobre el tema), era preciso realizar las adaptaciones necesarias para plasmar la autonomía del Derecho Administrativo y sus paradigmas propios, que por entonces empezaban a perfilarse de modo autónomo.

A tal efecto, fue definatorio el precedente jurisprudencial “Los Lagos”, emitido por la Corte en el año recién mencionado. El litigio se originó porque en 1917 el Presidente de la Nación Argentina había declarado la caducidad de unas ventas

celebradas por el Estado, y ordenó al Registro de Propiedad que tomara razón de lo dispuesto. Quien por ese entonces era titular de cierto bien, precisamente sobre la base de tener por válidas dichas ventas, demandó al Estado, lo que puso en tela de juicio la validez o regularidad del decreto de 1917.

Sin contarse aún con una norma de Derecho Público que fijara los elementos de los actos, la Corte se adelantó a su tiempo al interpretar que los elementos, sobre los cuales cabía correlacionar las nulidades, eran; competencia, objeto, finalidad y forma.

Dicha enumeración no es completa y hasta para algunos tampoco correcta, pero no dejó de ser un interesante aporte a la construcción de la teoría. Por otra parte, se estableció que era pertinente acudir al Código Civil argentino, bien que por la técnica de la analogía y no por vía de subsidiariedad.

Asimismo, cabe destacar que dicha remisión al art. 1037 y ssgtes. del Código de Vélez Sársfield lo fue “con las discriminaciones impuestas por la naturaleza propia de lo que constituye la sustancia” de la disciplina jurídica administrativa. Aún más: se estableció que los actos administrativos gozan de una presunción de legitimidad, con lo que se adelantó bastante respecto de los caracteres del acto. Finalmente, se llegó a la conclusión de que el decreto objetado portaba una nulidad, bien que del tipo de anulabilidad, pues al no ser

manifiesta requería una investigación de hecho.

Tres décadas después de este relevante fallo, el legislador nacional argentino dictó un decreto-ley, el n° 19.549 (para ver el texto completo de las obras enunciadas consúltelas en www.infoleg.gov.ar), que luego fue ratificado y se le otorgó carácter de ley, en el cual se regulan los procedimientos administrativos, los elementos, vicios y caracteres del acto administrativo y, también, los procedimientos para habilitar su impugnación judicial. Dicho ordenamiento, de 34 artículos, fue objeto de varias reformas, la última de ellas mediante la ley 25.344, en el año 2000. Asimismo, fue reglamentado por el decreto n° 1759/72, “Reglamento de Procedimientos Administrativos”, cuyo texto fue ordenado en 1991 por el decreto 1883/91, y cuenta con 106 artículos útiles.

Según los arts. 7 y 8 de la Ley 19.549, llamada “Ley de Procedimientos Administrativos”, los actos administrativos tienen ocho elementos. A su vez, se les estudian tres caracteres: la presunción de legitimidad, la ejecutoriedad, y la estabilidad.

Comenzaré listando los artículos en que se listan los que la ley titula como “requisitos esenciales del acto administrativo”, también llamados “elementos”:

ARTICULO 7. *Son requisitos*

esenciales del acto administrativo los siguientes:

Competencia. *a) ser dictado por autoridad competente.*

Causa. *b) deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable.*

Objeto. *c) el objeto debe ser cierto y física y jurídicamente posible debe decidir todas las peticiones formuladas, pero puede involucrar otras no propuestas, previa audiencia del interesado y siempre que ello no afecte derechos adquiridos.*

Procedimientos. *d) antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considérase también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos.*

Motivación. *e) deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo.*

Finalidad. *f) habrá de cumplirse*

con la finalidad que resulte de las normas que otorgan las facultades pertinentes del órgano emisor, sin poder perseguir encubiertamente otros fines, públicos o privados, distintos de los que justifican el acto, su causa y objeto. Las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad.

Los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en el Sector Público Nacional se regirán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación directa de las normas del presente título, en cuanto fuere pertinente.

ARTICULO 8.- Forma.- *El acto administrativo se manifestará expresamente y por escrito; indicará el lugar y fecha en que se lo dicta y contendrá la firma de la autoridad que lo emite; sólo por excepción y si las circunstancias lo permitieren podrá utilizarse una forma distinta.*

Por otra parte, la regulación de la nulidad y la anulabilidad remite a este nomenclador de elementos o “requisitos esenciales” de los actos, y queda regulada en los arts. 14 a 16 de la misma ley, que rezan:

ARTICULO 14.- Nulidad.- *El acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta e insanable en los siguientes casos:*

a) Cuando la voluntad de la Administración resultare excluida por error esencial; dolo, en cuanto se tengan como existentes hechos o antecedentes inexistentes o falsos; violencia física o moral ejercida sobre el agente; o por simulación absoluta.
b) Cuando fuere emitido mediando incompetencia en razón de la materia, del territorio, del tiempo o del grado, salvo, en este último supuesto, que la delegación o sustitución estuvieren permitidas; falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados; o por violación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado.

ARTICULO 15.- Anulabilidad.- *Si se hubiere incurrido en una irregularidad, omisión o vicio que no llegare a impedir la existencia de alguno de sus elementos esenciales, el acto será anulable en sede judicial.*

ARTICULO 16.- Invalidez de cláusulas accidentales o accesorias.- *La invalidez de una cláusula accidental o accesorio de un acto administrativo no importará la nulidad de este, siempre que fuere separable y no afectare la esencia del acto emitido.*

Ahora bien, respecto de los caracteres que la doctrina atribuye al acto, he advertido al leer fuentes colombianas como lo es RODRÍGUEZ, Libardo Con su obra Derecho administrativo – General

y colombiano), que en su postulación teórica y desarrollo en el plano práctico no difieren demasiado de los perfiles que tenemos en el Derecho Argentino (2005).

En todo caso, sí estimo justificado detenerme en la estabilidad del acto, pues celebrar los simultáneos Bicentenarios de nuestras Patrias hermanas es una buena ocasión para repasar el significativo avance que han tenido nuestros sistemas jurídicos en algunas áreas. Y lo atinente a la estabilidad ha experimentado una interesante y encomiable evolución en mi país.

Recuerdan los administrativistas argentinos como lo es el tratadista CASSAGNE, Juan Carlos (2007), con su obra *Derecho Administrativo* que, durante la primera mitad del siglo pasado, se creía en la vigencia de un principio o regla de revocabilidad, como connatural al acto administrativo, y que lo diferenciaba de su correlato del Derecho Privado. Dicha situación fue explicada como consecuencia de que por entonces tenía gran predicamento la unilateralidad del acto administrativo. Es decir, para aquella época, dicho acto sólo era concebido como producto exclusivo de la Administración, investida de prerrogativas de poder público. Tal concepción iba de la mano con el convencimiento de que el sujeto estatal que había dictado el acto podía revocarlo, sin necesidad de contar con la conformidad del “administrado” o destinatario del mismo. Por cierto, a

la larga dicha tesis fue objetada por autoritarista, y por vía jurisprudencial se empezó a forjar el concepto de “cosa juzgada administrativa” –una doctrina con influencias de autores alemanes como MAYER, Otto– que, para cada vez más supuestos, protegía al ciudadano, impidiendo la extinción de los actos que le eran dirigidos.

El caso principal sobre esta cuestión fue “Carmán de Cantón”, que la Corte Suprema de Justicia resolvió en 1936. La demandante en dicho litigio era la viuda de un profesor de medicina y decano de facultad, a quien se le redujo la pensión que venía percibiendo. Por medio de un decreto del Poder Ejecutivo nacional de 1933, se tomó tal determinación, sobre la base de detectarse supuestos errores en el cálculo del haber previsional, con lo cual se revocó otro decreto que databa de dos décadas antes. El Máximo Tribunal falló a favor de la pensionada, poniendo de resalto que en la normativa aplicable no existía cláusula alguna que autorizara a la revisibilidad, revocabilidad o anulabilidad de los actos administrativos, por la cual se echaran por tierra los derechos nacidos a favor de los administrados, y ya consolidados a favor de los mismos. Si hoy tuviéramos que expresarlo con una terminología o nomenclatura moderna, seguramente nos referiríamos a los “derechos adquiridos”, pero para 1936 faltaba bastante evolución, tanto del Derecho Administrativo como del Constitucional.

Con posterioridad, hubo una rica casuística que fue perfilando los varios presupuestos de aplicación de la “cosa juzgada administrativa”, de manera tal que se llegó en 1972 a la ley n° 19.549, ya mencionada, que regula dicha cuestión en los arts. 17 y 18. Por la relevancia que revisten, a efectos de sopesar la evolución de la estabilidad, habré de transcribir los textos que dichas normas tienen en la actualidad¹¹:

ARTICULO 17.- Revocación del acto nulo. El acto administrativo afectado de nulidad absoluta se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad aun en sede administrativa. No obstante, si el acto estuviere firme y consentido y hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, sólo se podrá impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes mediante declaración judicial de nulidad.

ARTICULO 18.- Revocación del acto regular. El acto administrativo regular, del que hubieren nacido derechos subjetivos a favor de los administrados, no puede ser revocado, modificado o sustituido en sede administrativa una vez notificado. Sin embargo, podrá ser revocado, modificado o sustituido de oficio en sede administrativa si

el interesado hubiere conocido el vicio, si la revocación, modificación o sustitución del acto lo favorece sin causar perjuicio a terceros y si el derecho se hubiere otorgado expresa y válidamente a título precario. También podrá ser revocado, modificado o sustituido por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, indemnizando los perjuicios que causare a los administrados.

Como puede verse, se trata de normas claras, aunque han dado lugar a variadas interpretaciones. En todo caso, la estabilidad es la regla, y los supuestos en que la Administración puede revocar un acto por sí y ante sí son taxativos y limitados. Fuera de los mismos, cabrá acudir a sede judicial para promover una acción de lesividad, que es aquella en la cual se procura la anulación del acto administrativo irregular o inválido.

6. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

6.1. PRESENTACIÓN GENERAL:

Por lo que he podido deducir de cuatro años de contacto e intercambio constante con magistrados, profesores, amigos colegas, y queridos ex alumnos de Colombia, en este tópico el panorama general argentino tiene mucho de similar al colombiano, más allá de

¹¹ En la versión original, los artículos en cuestión surgieron con versiones levemente diferentes, las cuales experimentaron calibraciones conceptuales para mejorarlos y adaptarlos a avances jurisprudenciales. El tema es profusamente comentado y explicado en la bibliografía usual sobre estabilidad y revocabilidad del acto administrativo, y no abundaré en el mismo pues lo estimo incidental en la evolución que procuro señalar.

matices. Tal vez incida en ello que la responsabilidad estatal resulta ser el área de la especialidad en que más hemos seguido el sistema francés, y un tanto el español, divergiendo decididamente de la experiencia norteamericana.

He leído muchos fallos colombianos en la materia y valiosas obras de doctrina¹², y mi conclusión final es que llegan en gran medida a iguales soluciones que las existentes en el sistema argentino. El matiz que le encuentro a la posible diferencia, es de fundamentación, más no tanto de conclusiones, ya que en Colombia se sigue la teoría del daño antijurídico.

En cambio, en Argentina no se transita ese camino conceptual¹³. Si bien en materia de daños y perjuicios producidos en la esfera privada la teoría del daño antijurídico tiene predicamento, en la responsabilidad pública sigue valiendo

por su relevancia la teoría de la “falta de servicio”. Con ésta se solucionan la mayoría de casos de obrar irregular de la Administración, mientras que cuando el daño proviene de comportamientos conformes a Derecho, suele aplicarse la teoría del sacrificio especial, de inspiración francesa. Ello así, en tanto el sistema argentino pivotea sobre la base conceptual de la culpa, y la recurrencia al sacrificio especial es un aditamento que no cambia el paradigma general¹⁴.

En todo caso, no hay dudas de que todos los países de cuño europeo partieron de un origen común: la irresponsabilidad del soberano, que ha ido cediendo progresivamente en pos del reconocimiento. En este camino, el primer apoyo conceptual para hacer rodar la equidad y la compensación a los damnificados ha sido el Derecho Civil, para luego sí poder tomar vuelo propio, y con impronta netamente

¹² Sin perjuicio de otras, he seguido muy estrechamente la exhaustiva obra de SAAVEDRA, Ramiro (2004), *La Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública*,

¹³ Más allá de las explicaciones que brindo más abajo en el texto, me permito remitir a los lectores a las páginas de mi obra: CAPUTI, María (2007), *Responsabilidad del Estado – Sistematización y Síntesis jurisprudencial*, en la cual compilo más de una centena de fallos argentinos destacados, la misma podría accederse desde el portal de Internet de la editorial, en <www.rapdigital.com.ar>.

¹⁴ Como aproximación útil, remito al trabajo de mi propia autoría, escrito para los colegas venezolanos, en el cual trazo una semblanza y explicación general sobre el sistema argentino, titulado: CAPUTI, María (2007) “La responsabilidad del Estado en Argentina – Una reseña panorámica de sus principales cuestiones en la actualidad”, en: *Revista de Derecho Público de la Editorial Jurídica Venezolana de Caracas*, dirigida por Allan R. BREWER, CARÍAS (2009).

¹⁵ Como recordé en el artículo antes citado, la raíz civilista sigue implicando una singular influencia en lo que atañe a la inserción metodológica y científica de la Responsabilidad del Estado. Existe, actualmente, un “Derecho de Daños” que proclama ser abarcador de las vertientes privadas y públicas de la reparación, lo cual en última instancia lleva a que la Responsabilidad estatal como parte del Derecho Administrativo quede reivindicada por visiones privatistas, pese a que a juicio de los administrativistas cuenta con rasgos propios y distintivos, aunque no se niegue cierta base común. La disputa queda redoblada más recientemente, pues se considera que el derecho de daños está revestido de jerarquía constitucional, con lo que se podría englobar a su vertiente administrativista. Véase el trabajo de un jurista argentino de proyección internacional SAGÜES, Néstor Pedro. (2004). *Notas sobre la dimensión constitucional del Derecho a la reparación*.. En fecha reciente, también se ha señalado la influencia de los pactos internacionales de Derechos Humanos en el diseño conceptual de la responsabilidad estatal.

ius publicista¹⁵. Así, el camino que hemos seguido en paralelo durante estos dos siglos ha sido desmontar la indemandabilidad soberana, para buscar recetas que atendieran a la situación de las víctimas de daños causados por el Estado.

Si de hacer balances se trata, y dado que conmemoramos los respectivos y felizmente coincidentes Bicentenarios patrios, comenzaré recordando que, como pauta general, hay cierto consenso en entender que en Argentina hemos alcanzado un razonable reconocimiento de esta responsabilidad. Dicha circunstancia pone a mi país entre los más desarrollados en la materia en el contexto latinoamericano, con decenas y cientos de fallos y de condenas a las Administraciones Públicas.

Entre las asignatura pendientes, si tuviera que aludir a ámbitos temáticos en que hay insistentes reclamos que luego son rechazados por los tribunales, me referiría al tema de la actividad judicial. En este sentido, son crecientes los juicios en que se procuran reparaciones para quienes estuvieron bajo prisión preventiva, cautelarmente, y resultan absueltos. Mayormente, resultan desestimados, pese a que la doctrina propicia lo contrario. De todas maneras, en términos evolutivos se trata de un área que emerge más decididamente a mediados y finales de los años '80, siendo casi el capítulo más joven del responder estatal, de manera que cabría dejarlo decantar y

evolucionar.

Al margen de lo señalado, cabe observar que existe un lamento general que atraviesa esta problemática, dado por la lentitud en la tramitación de los procesos judiciales, que conduce a que los damnificados sean compensados demasiado tarde para que la reparación tenga sentido. Como se puede percibir, ello involucra una temática más específica: la del contencioso.

En cuanto a los fundamentos teóricos¹⁶, vistos en una amplia perspectiva, abundan las variantes doctrinarias, aunque todas ellas parecieran terminar desembocando, de modo más o menos explícito, en los principios constitucionales esenciales, de ahí que se apele al concepto de Estado de Derecho –o a sus nociones satélites– como ideal unificador. Por lo demás, acudir a tales principios (siempre de cuño administrativista o constitucional) también significa en la actualidad procurar una sintonía con los postulados del Pacto de San José de Costa Rica y la jurisprudencia que consecuentemente viene forjando el sistema interamericano de tutela de los Derechos Humanos, que también pasan a constituir una referencia imprescindible en la materia, máxime por su intensa recepción en los fallos emitidos por la Corte Suprema de Justicia argentina, en su integración actual.

Pero más allá de estar basada, en

¹⁶ Sobre la cuestión, puede verse CASSAGNE, Juan Carlos (1987).

líneas generales, en las nociones del Estado de Derecho o conceptos afines, los postulados constitucionales en general y los de los tratados de Derechos Humanos entre los que se destaca el Pacto de San José de Costa Rica, lo cierto es que la responsabilidad estatal ha encontrado también lo que he dado en llamar un apoyo “micro-normativo”¹⁷ que hila más finamente, y reposa sobre el art. 1112 del Código Civil argentino, norma que alude a los “hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones”, cuando cumplen de una manera irregular sus obligaciones legales, los que quedan comprendidos en las disposiciones del respectivo Título del Código, que es el noveno de la segunda sección¹⁸, y regula las obligaciones que nacen de los hechos ilícitos que no son delitos.

Aunque el texto literal de este artículo pudo conducir a algunos autores a interpretar que el mismo atañe a la responsabilidad patrimonial que recae puntualmente sobre los funcionarios públicos, finalmente se consolidó el criterio según el cual este artículo regula la responsabilidad –directa– del propio Estado. Por lo demás, el adelanto civilista en la materia permite al Derecho Administrativo adoptar en bloque los tres presupuestos de la acción de daños

y perjuicios, de validez casi universal: la existencia de daño resarcible, la relación causal entre el obrar u omisión del Estado, y la imputabilidad al mismo mediante alguno de los títulos jurídicos aceptados: fuese la falta de servicio, la igualdad ante las cargas públicas que impide soportar daños antijurídicos, la titularidad de un bien o el riesgo en general.

Ahora bien, en cuanto a su fisonomía general, se observa que la reparación de los daños atribuibles a entidades estatales, en su situación actual, presenta el rasgo de apoyarse en una base jurisprudencial, toda vez que el legislador (en las órbitas nacional y local) no ha asumido una regulación general u orgánica de la materia, sin perjuicio de que rijan ordenamientos aislados referidos a cuestiones puntuales (como el error judicial).

Esto hizo posible la primacía de la jurisprudencia para marcar el pulso de la responsabilidad pública, que en el Derecho argentino se muestra significativa. Inclusive, por vía jurisprudencial se ha establecido que la admisión de la responsabilidad estatal no requiere, por lo general, de una ley que la reconozca explícitamente¹⁹.

¹⁷ Una expresión que acuñé en mi citado trabajo: “La responsabilidad del Estado en Argentina – Una reseña panorámica de sus principales cuestiones en la actualidad”.

¹⁸ La cual se refiere a “los hechos y actos jurídicos que producen la adquisición, modificación, transferencia o extinción de los derechos y obligaciones”.

¹⁹ En ese sentido, la Corte Suprema de Justicia de Argentina, en el caso “Cia. Swift de La Plata” (Fallos, 320:113, de 1997), sostuvo que una ley, por el sólo hecho de no contemplar en su texto el resarcimiento de los perjuicios que implique su aplicación, no deviene inconstitucional. Ello es así pues, si esos perjuicios constituyesen efectivamente un menoscabo al derecho de propiedad, para el Tribunal serían resarcibles sin necesidad de que una norma infraconstitucional reconociese la procedencia de la reparación.

En todo caso, no hay una cláusula constitucional de reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado, sin perjuicio de que los juristas hayan deducido que ésta pueda inferirse de determinados postulados constitucionales.

En cuanto a las influencias que pudo tener el Derecho Comparado a lo largo de las 8 décadas de vida y desarrollo que está cumpliendo la responsabilidad estatal argentina, cabe observar que el nuestro no es que sea un sistema volcado en sí mismo, pero la innegable influencia de los sistemas jurídicos extranjeros se ha visto matizada y atenuada.

En este sentido, es destacable que en la década del '30 se importó el útil concepto de la "falta de servicio", forjado por el Consejo de Estado francés, pero no se siguió al detalle la jurisprudencia de ese Alto Cuerpo. En todo caso, el corazón conceptual de estas creaciones galas fue tomado algo genérica y difusamente, para adquirir en Argentina una vida y desarrollos propios²⁰.

En cuanto a las grandes líneas divisorias de esta área del Derecho Administrativo, la que más se estudia es la que opera

en la órbita extra-contractual, en tanto la surgida de la esfera de los contratos administrativos quedará supeditada mayormente a lo que las partes hayan convenido. A su vez, dentro de la órbita extra-contractual, las distinciones tradicionales que se trazan apelan a la licitud o ilicitud atribuibles a la conducta dañosa. La Argentina se desvía, así, del modelo francés, en el cual es usual distinguir entre responsabilidad con falta o sin ella²¹. Cabe aclarar que no es que no haya habido en mi país autores destacados que propiciaran este tipo de división²², sino que las costumbres y la enseñanza jurídicas terminaron consolidándose del modo en que quedó indicado.

6.2. RESPONSABILIDAD POR ACTO ILÍCITO

Pasaré ahora a referirme al primer sector temático de la responsabilidad: aquella derivada de la actuación estatal contraria a Derecho. Decididamente, la responsabilidad por obrar estatal ilícito ostenta lo que he llamado una "primogenitura histórica" en el desarrollo de la materia, a punto tal que viene manteniendo una predominancia significativa en la casuística, respecto de las otras divisiones o partes de la

²⁰ Por ejemplo, conceptos como el de "falta personal" o el de la *faute lourde* no fueron perfilados y precisados en la jurisprudencia argentina. Como fuese, fueron escasas las situaciones en que se condenó en forma personal a agentes o funcionarios públicos cuyo obrar irrogó daños, lo que pudo haber atrofiado un mayor desarrollo teórico de la cuestión.

²¹ Por ejemplo, la estructuración que advertimos en varios autores galos, como la de CHAPUS René. (2000). DE LAUBADERE, André - VENECIA, Jean-Claude - GAUDEMET, Yves (1999), RIVERO, Jean - WALINE, Jean. (1996).

²² REIRIZ, Graciela, (1996). quien alude a dicha nomenclatura en: "Responsabilidad del Estado", conferencia publicada en la obra de AA.VV., *El derecho administrativo argentino*, hoy

cuestión.

En tren de hacer balances, cabe señalar que mayormente, las sub familias de casos que componen esta sección ha alcanzado un *quietus*, excepción hecha de la responsabilidad por omisión. A mi modo de ver, incide en ésta última el profundo dilema que implicaba trazar los límites de los deberes estatales y poder afirmar cuándo dicha omisión quedaba configurada. Salvando esta situación excepcional, a la reparación por obrar ilícito se le han trasladado las soluciones propias del Código Civil, de modo que la Administración responda de un modo similar al que lo haría un sujeto particular que hubiera estado en su misma situación.

Los sub grupos de la casuística incluyen: daños a la vida y a la integridad psicofísica, faltas de servicio o negligencias en general derivadas del desempeño de las reparticiones u oficinas de la Administración, negligencias varias en el deber de seguridad prestado por parte de las fuerzas del orden, y casos específicos de responsabilidad derivada de omisiones en el ejercicio de funciones públicas.

En cuanto a la primera de las categorías indicadas, cabe mencionar una gran cantidad de fallos en que se concedieron indemnizaciones a causahabientes o damnificados por homicidios culposos cometidos por agentes estatales, o por supuestos de lesiones gravísimas, e inclusive por los casos de desapariciones

forzosas ocurridas durante el último gobierno de facto que sufrió la Argentina, entre 1976 y 1983.

En cuanto a los daños y perjuicios omisión, en un conocido caso expuesto por CASSAGNE, Juan (1989) "Torres c/Provincia de Mendoza", el superior tribunal de la provincia cuyana desestimó un reclamo del dueño de un predio por los daños que le había ocasionado el deshielo y los subsecuentes deslaves. De este modo, se rechazó la pretensión de que el gobierno provincial estuviera obligado a construir obras públicas de envergadura para contener las aguas que bajasen de las montañas. De todas maneras, dicho precedente no implica que sean todos rechazos en materia de daños por omisión: en el panorama general de esta especie de responsabilidad existe una mayoría de sentencias que admitieron las demandas, pues estaban involucrados deberes indubitables del Estado que habían sido indebidamente incumplidos.

Entre los ejemplos de admisión de la demanda, se cuenta un caso en que la Corte Suprema condenó a resarcir a los deudos de un hombre que había fallecido en el hundimiento de una lancha, siniestro que se produjo por el impacto de ésta con el tronco de un árbol que flotaba en el río, bajo el entendimiento de que dicho objeto debió haber sido removido por autoridades de la Dirección de Hidráulica, encargadas de tales tareas en las vías navegables

(Caso “Franck”, CSJN, Fallos: 275:357.). Asimismo, se resolvió que la Dirección Nacional de Vialidad debía resarcir a una persona que circulaba en auto por una ruta nacional, y que sufrió daños al volcar el rodado debido a profundos pozos que presentaba la ruta en cuestión (Caso Lanati fallo 314:661).

Otro caso recordado es aquél en que se consideró responsable al Estado Nacional por la negligencia evidenciada por un juzgado, que había omitido librar un oficio en el que constaba que un auto robado había sido recuperado por su dueña. Dicha falta permitió que, cuando la titular legítima del vehículo cruzó la frontera entre Argentina y Uruguay, fue detenida y privada de su libertad, dado que el vehículo seguía figurando erróneamente como sustraído. Una vez advertido el error, fruto de la falta de libramiento de oficios a las fuerzas de seguridad por parte del juzgado penal interviniente en el robo del rodado, la automovilista fue liberada. En este caso, la Corte Suprema reconoció sólo la reparación del daño moral padecido (Caso “De Gandia”, CSJN, Fallo: 318:845.).

6. 3. RESPONSABILIDAD POR ACTIVIDAD LÍCITA

El Derecho Administrativo argentino llega a este Bicentenario sin mayores inconvenientes conceptuales para

admitir que el Estado debe responder por los daños que acarree su obrar de tipo. De todas formas, en tren de señalar evoluciones históricas, es preciso recordar que esta sección dentro del responder estatal irrumpió cronológicamente más tarde que las otras.

En efecto, los precedentes para obrar ilícito datan de los años 30’, mientras que los de obrar lícito datan de cuatro décadas más tarde. A la hora de buscar causas o explicaciones de esta relativa tardanza, pudo estar la renuencia de cierta “lógica” que rechazaba la idea de responder patrimonialmente por satisfacer de modo regular –y previsible, además– el bien común. Sin embargo, el mecanismo de la expropiación es un ejemplo que atestigua que en el Derecho Público es admisible que la Administración deba pagar a un sujeto por las consecuencias que le significan una medida de gobierno que buscó el bien de la mayoría en desmedro del interés puntual de dicho individuo.

Respecto de las familias de casos que componen esta sección, hay un panorama que muestra tres sectores definidos²³: 1) el atinente a daños causados por cambios en las regulaciones urbanísticas, 2) el suscitado por obras públicas en general, en las que se destacan las políticas hidráulicas de inundación de campos en la zona

²³ Paralelamente, si bien es incipiente, se asoma una cuarta área de la responsabilidad por acto lícito que empieza a perfilarse, y es la suscitada por actividades de prevención. En estos casos, se viene planteando sin éxito que la mera absolución o sobreseimiento dictados en un sumario administrativo implicaría que el acta por el que se constató inicialmente una infracción administrativa (y que dio origen al procedimiento sumarial), contenía algún vicio que diera pie a la responsabilidad estatal.

geográficamente conocida como “pampa húmeda” para evitar la inundación de ciudades o asentamientos urbanos, y 3) el suscitado por la intervención estatal en la economía, manifestada en el dictado de regulaciones en materia bancaria, financiera o cambiaria. Con excepción de la tercera categoría de causas, se ha admitido la responsabilidad por acto conforme a Derecho sin mayores sobresaltos.

En lo concerniente a los conceptos sobre los cuales se funda esta clase de responsabilidad, es posible observar que junto con los tradicionales presupuestos de la responsabilidad (daño, relación causal e imputabilidad al Estado), aparecen dos nociones determinantes: la del “sacrificio especial”, y la ausencia de deber de soportar la conducta dañosa por parte del afectado. Aquí sí percibo una analogía con los razonamientos que aplican los jueces colombianos en causas similares.

6.4. RESPONSABILIDAD POR INTERVENCIÓN DE COSAS

Englobando una cuantiosa cantidad de casos, se percibe en la jurisprudencia una gran área dada por los daños suscitados por la intervención de cosas en general, que integren el dominio público o el privado del Estado. Dentro de esta familia de litigios, cabe discernir tres principales supuestos: una categoría genérica atinente a las cosas riesgosas en general, los suscitados por el empleo de armas de fuego de las

fuerzas de seguridad, y los derivados de contagios de enfermedades infecciosas en establecimientos públicos de salud.

Sobre esta serie de casos, cabe señalar que en general rigen los mismos principios que en el derecho civil (y que reposan sobre paradigmas de tipo objetivo), de hecho se invoca la misma norma, y con similares alcances. Es decir, no hay elementos concretos para afirmar que el Derecho Administrativo, en ejercicio de su autonomía calificadora, haya desarrollado soluciones diferentes, aunque ello no implicaría afirmar que no las necesite. Cualquiera fuese el caso, cabe adelantar que la mayoría de las demandas procede, en tanto se considera que un arma de fuego portada por efectivos estatales o una jeringa con material contagioso en el ámbito de un hospital público resultan cosas riesgosas, inclinadas por ello a provocar daños que comprometerán la responsabilidad de la Administración.

Al margen de lo expuesto, cabe señalar que la fuerza conceptual de la falta de servicio invade en mucho a los casos de aplicación del factor de atribución por las cosas, fenómeno innegable pero no suficientemente analizado. En efecto, el Estado se sirve de un sinnúmero de bienes que muchas veces integran su dominio público, y que pueden causar daños. Empero, tales objetos no existen aisladamente, sino que se aportan al uso público, lo que hace entrar en escena el deber de conservar o mantener dichos bienes.

Consecuentemente, allí donde aparecen daños, se hace factible predicar que medió alguna negligencia en dicho mantenimiento, situación que suscita el dilema sobre cuál factor de atribución correspondería emplear: el de la falta de servicio, o el derivado por la titularidad o guarda de la cosa dañosa. En general, si bien ésta no es una cuestión totalmente resuelta ni profusamente estudiada, la disyuntiva en cuestión suele resolverse en favor de la falta de servicio. Un ejemplo en ese sentido es la nutrida casuística sobre la caída de árboles municipales: aún estando éstos bien cuidados, podados, fumigados, etc., pueden precipitar por una tormenta y generar responsabilidad de base objetiva a quien sea su dueño (usualmente, el municipio local). Sin embargo, de comprobarse negligente mantenimiento –como suele suceder–, cabrá aplicar los principios que rigen la falta de servicio y llegar a similar conclusión por otros derroteros.

7. EPÍLOGO:

La reseña panorámica que he efectuado ha transitado en algunos matices diferenciales del derecho público argentino, surgidos de la comparación con el contexto latinoamericano en general y colombiano en particular.

No obstante las particularidades

indicadas, tengo para mí que es mucho más lo que nos une y nos asemeja, lo cual no podría ser de otro modo, ante la homogeneidad sustancial en el tapiz cultural, social e histórico que toda Latinoamérica ha tejido en los últimos siglos. De hecho, los intervalos de este prestigioso Congreso han sido muestra elocuente de la posibilidad de conversar entre juristas de nuestros respectivos países, con el auxilio de un lenguaje y códigos comunes que nos hermanan, y que no impiden intercambios fructíferos y esclarecedores. Creo que es ésta la moraleja que me llevo de esta bella ciudad de Tunja, más que ninguna otra enseñanza.

Termino recordando que, en virtud del inciso 24 del art. 75 de la Constitución argentina, la aprobación de tratados de integración con Estados de Latinoamérica recibe un tratamiento jurídico más favorable. Ello así, en tanto se perfecciona mediante requisitos más atenuados y con más celeridad que el mismo trámite respecto de otros países²⁴.

No puedo entonces dejar de recordar que el Preámbulo de la Constitución Colombiana de 1991, tanto como sus artículos 9 y 227, preconizan la integración de Colombia con Latinoamérica y el Caribe, en lo que indica una similar preferencia por los países de la región. Creo, en definitiva,

²⁴ Según este artículo, se requiere la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara del parlamento argentino para aprobar tratados con países latinoamericanos, por los cuales se deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales. Para los tratados de integración con el resto de los países, es preciso declarar previamente la conveniencia de aprobación del tratado de que se trate, y sólo puede haber aprobación parlamentaria unos 120 días más tarde.

que éste fue el sueño de los próceres que forjaron nuestras naciones y arriesgaron sus vidas hace 200 años, y en esa línea debe estar la meta a la cual no sólo desde lo económico sino también desde lo cultural, lo social o el plano jurídico, nos debemos aproximar los ciudadanos y colegas de países hermanos. Sólo de este modo habremos captado, en mi humilde opinión, la esencia de este Bicentenario, que conjuntamente conmemoramos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLAN, R. Brewer Carías. (2009, Marzo). *“La responsabilidad del Estado en Argentina – Una reseña panorámica de sus principales cuestiones en la actualidad”* Volumen N° 117. Ed. Jurídica Venezolana de Caracas. Venezuela.

BALBÍN, Carlos F. (2007). *Curso de derecho Administrativo*. Ed. la ley, Buenos Aires, Argentina.

BIANCHI, Alberto B. (1995). *“¿Tiene fundamentos constitucionales el agotamiento de la instancia administrativa?”*, Tomo 1995-A. Revista la ley. Buenos Aires, Argentina.

BREWER, Carías. (2009). *“La responsabilidad del Estado en Argentina – Una reseña panorámica de sus principales cuestiones en la actualidad”*. Ed. Jurídica Venezolana. Caracas.

CASSAGNE, Juan Carlos. (2006). *Derecho Administrativo*, 8° edición.

Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina.

CASSAGNE, Juan Carlos. (2007). *Las fuentes de la constitución nacional*, Tomo 2007-E, .. Revista la ley. Buenos Aires. Argentina.

COMADIERA, Julio Rodolfo. (2003). *Derecho Administrativo – Acto administrativo – procedimiento administrativo – otros estudios*, 2° edición. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina.

CHAPUS, René. (2000). *Droit administratif général*, 14° edición. Ed. Montchrestien. Francia.

GELLI, María Angélica. (2008). *Constitución de la nación Argentina – comentada y concordada*, 4° edición. Ed. la ley. Buenos Aires, Argentina.

GORDILLO, Agustín. (2009). *Tratado de derecho administrativo*, 10° edición. Ed. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires. Argentina.

_____. (2009). *“habilitación de la instancia judicial”*. Consultado el 10 de noviembre de 2010 de: www.infoleg.gov.ar.

GÜECHA MEDINA, Ciro Nolberto. (2004). *Derecho Procesal Administrativo*, primera parte. Ed. Gustavo Ibáñez y Universidad Santo Tomás. Tunja, Colombia.

MARIENHOFF, Miguel Santiago. (1995). *Tratado de derecho administrativo*, 5° edición. Ed. Abeledo Perrot. Buenos

Aires. Argentina.

SAGÜES, Néstor Pedro. (2004). Notas sobre la dimensión constitucional del Derecho a la reparación". t. 202, y sig. en diario jurídico "El Derecho". Buenos Aires, Argentina.

RIVERO, Jean, WALINE, Jean. (1996). Droit Administratif, 16° edición. Ediciones Dalloz (Précis). Paris, Francia

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. (2005). Derecho administrativo – General y colombiano, 14° edición, Ed. Temis, Bogotá, Colombia.

REIRIZ, Graciela, (1996). Jornadas sobre Derecho Administrativo. Ed. Ciencias de la Administración, Buenos Aires, Argentina.