

La potestad anulatoria de la Administración Pública: ¿Un poder constitucionalmente implícito?

The power of annulment of the Public Administration: Is it a constitutionally implied power?

*Iván F. Romero Verdún**

Resumen

El presente trabajo analiza si, en el marco de la Constitución Argentina, la facultad de extinción de actos administrativos por razones de ilegitimidad –potestad anulatoria– puede ser considerada como un poder constitucionalmente implícito en tanto afecte derechos adquiridos. A este fin, se evalúan las posiciones planteadas en doctrina, la jurisprudencia de la Corte Suprema en la materia y, en particular, las diferentes teorías acerca de los poderes implícitos, incluyendo en este examen a los denominados poderes inherentes. Se concluye que, de acuerdo con los estándares actuales, no puede derivarse tal poder ya sea como una atribución implícita o inherente de la Administración.

Palabras clave: potestad anulatoria – acto administrativo – anulación – función administrativa – poderes implícitos e inherentes – administración pública – poder ejecutivo

Abstract

This article analyzes whether, within the framework of the Argentinian Constitution, the power of annulment of administrative acts can be regarded as a constitutionally implied power of the Public Administration. To this end, we evaluate the positions raised in legal scholarship, the jurisprudence of the Supreme Court on the matter and, in particular, the different theories about implied powers, including the so-called inherent powers. We conclude that, according to the current standards of these theories, such power cannot be considered to be implied or inherent power of the Public Administration.

* Abogado con orientación en Derecho Administrativo (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Derecho Administrativo (Universidad Austral). Investigador independiente.

Keywords: power of annulment – administrative act – annulment –administrative function – implied and inherent powers – public administration – executive branch

I. Introducción

La sanción de la Ley Nro. 27.328 ha dado origen a un planteo relevante para el derecho administrativo argentino.¹ Por medio del artículo 9.º, inc. p), como una regulación distinta de la establecida por el régimen general de procedimiento administrativo nacional, se dispuso que la “suspensión o nulidad del contrato por razones de ilegitimidad deberá ser solicitada y declarada por el tribunal competente”.²

La consagración de esta disposición ha generado reparos por parte de la doctrina. En el caso que nos ocupa, se ha advertido sobre la posible inconstitucionalidad de la regulación allí establecida debido a que se restringiría inconstitucionalmente una facultad implícita-inherente del Poder Ejecutivo.³

Ahora bien, la potestad anulatoria,⁴ en la medida en que conlleve la afectación de derechos adquiridos contemplados por un acto administrativo, ¿surge de la Constitución Argentina como un poder ya sea implícito o inherente del Poder Ejecutivo o la función de administrar? ¿O requiere ser autorizada por el legislador?

Estos interrogantes guardan relevancia en por lo menos dos cuestiones. En primer lugar, si tal atribución tiene origen directo en la Constitución, como parte de la doctrina parece entender, podrían resultar inconstitucionales las leyes que restrinjan significativamente el poder de la Administración para anular en sede administrativa. En segundo lugar, podría tener impacto en la función administrativa desplegada por los poderes legislativo y judicial. Esto así, dado que la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos Nro. 19.549 (“LNPA”) no comprende en su ámbito subjetivo a tales poderes y, por ello, no les resultan aplicables de manera directa los preceptos de los artículos 17 y 18 de tal cuerpo.⁵ De estimarse que este poder es implícito o inherente

¹ Ley Nro. 27.328 de Participación Público Privada, *B.O.* 30 de noviembre de 2016.

² Ley Nro. 27.328 de Participación Público Privada, *B.O.* 30 de noviembre de 2016, Artículo 9.º, inc. p.

³ María José Rodríguez, “La huida del derecho administrativo en los contratos PPP” en *Cuestiones Estructurales de Derecho Administrativo – Instituciones, buena administración y derechos individuales*, *Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho -año 2017* (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Astrea, 2018), p. 254 y Fernando Comadira, “Dictamen PTN N° 307:167. El retorno hacia una sana doctrina en materia de suspensión de oficio de actos administrativos irregulares estables y presupuestos de admisibilidad de la pretensión de lesividad”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* 486 (2019): p. 31, nota al pie nro. 38. Ver al respecto sección II.

⁴ A los efectos de este artículo, se hará referencia a tal atribución como el poder de la Administración para extinguir actos administrativos por razones de ilegitimidad en su propia sede.

⁵ El artículo 1.º de la LNPA se limita a comprender dentro de su ámbito de aplicación a “la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos, con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad”. En este sentido, no se incluye de manera expresa a la

respecto de la función administrativa, tal facultad también podría ser reconocida a tales estamentos, pese a no contar con una ley autorizante.

En este orden de ideas, el presente trabajo se propone examinar si la potestad anulatoria, en cuanto implique la afectación a derechos adquiridos, puede ser considerada como un poder, ya sea implícito o inherente, de la Administración o la función administrativa, en el marco constitucional argentino

En cuanto al alcance, se efectúan dos aclaraciones. Por una parte, como se indicó, este artículo se concentrará en el supuesto en que la potestad anulatoria sobre actos administrativos conlleve la afectación o extinción de derechos adquiridos del particular. Así, no será objeto de tratamiento el supuesto en que la anulación o modificación del acto beneficie al particular, pese a que se efectuará alguna mención sobre este caso.⁶ Por otra parte, tampoco se incluye en este examen a la hipótesis de revocación por oportunidad, mérito y conveniencia. Ambos puntos, podrían ser comprendidos en trabajos complementarios o ampliatorios futuros.

Así las cosas, se abordará la cuestión planteada haciendo énfasis en el Poder Ejecutivo. Luego, se valorará la posible extensión de la conclusión a los restantes poderes. A este fin, a más de una revisión de las perspectivas doctrinales y jurisprudenciales sobre este asunto, se indagará en las diferentes teorías acerca de los poderes implícitos e inherentes, las que obrarán de base para el análisis.

II. Las posiciones en doctrina

Comenzaré este trabajo con la opinión de la doctrina local en esta materia, para reflejar los entendimientos existentes sobre la cuestión planteada.

Como una de las posturas más extendidas, a partir de su célebre trabajo *La anulación de oficio del acto administrativo* publicado en 1981, Julio Rodolfo Comadira ha sostenido que el poder de anulación de la Administración Pública resulta una potestad inherente de

función administrativa ejercida por el Poder Judicial y el Poder Legislativo nacional, sin perjuicio del planteo de posibles interpretaciones subsidiarias o analógicas.

⁶ Este acotamiento del objeto quizá podría ser cuestionado bajo la premisa de que la facultad de anular actos administrativos es ontológicamente una sola entidad, sea que perjudique al interesado o lo beneficie, y que por ello debieran ser tratados en conjunto. No obstante, y aun cuando algunos mismos elementos de análisis –tal como los del punto IV– pudieran ser aplicables al estudio de la anulación que beneficie al interesado, estimo que, de inicio, existen disposiciones constitucionales relevantes que en un caso resultarían de aplicación y en otro no, tal como el artículo 17 de la Constitución Nacional. Por ello, en esta medida y a efectos metodológicos, entiendo distinguible la hipótesis de anulación que extingue o afecta derechos, de la que no lo hace.

la función administrativa, fundada en las necesidades de satisfacer el interés público comprometido en la vigencia de la juridicidad.⁷ El desarrollo de la posición del autor puede sintetizarse de la siguiente manera: (a) existe un interés público primario y axiológico en que toda la actuación administrativa del Estado se desenvuelva con sujeción al ordenamiento jurídico;⁸ (b) el fundamento de la anulación dispuesta por la Administración es contante con el de toda la actividad administrativa, es decir, satisfacer el interés público encomendado, cuyo uno de sus elementos constitutivos es la vigencia del orden jurídico;⁹ (c) un acto administrativo ilegítimo compromete el interés público en la juridicidad, el cual guía la acción administrativa;¹⁰ (d) la función administrativa, se presenta como “la actividad permanente, concreta y práctica del Estado, que (...) se funda en la necesidad dar satisfacción al bien común y tiene por objeto proveer a su gestión directa e inmediata”;¹¹ (e) al ser la juridicidad el interés público primario, la función administrativa impone como un elemento necesariamente constitutivo e inherente “la potestad de proveer con inmediatez la plena aplicabilidad de las consecuencias jurídicas imputadas por el mismo ordenamiento” a los actos ilegítimos; por lo que la anulación, entonces, constituye un instrumento de autoridad para satisfacer de manera inmediata el interés público comprometido en la juridicidad vulnerada.¹²

Bajo estas consideraciones, Julio R. Comadira explicaba que, aun cuando la potestad oficiosa no esté expresamente consagrada, esta resultaría igualmente procedente, al tratarse de una potestad inherente a la función administrativa. Al mismo tiempo, al presentarse como una potestad, no podría ser objeto de renuncia. Paralelamente, una prohibición de la potestad anulatoria, o una limitación improcedente de acuerdo con su posición, se traduciría en una equivocada política jurídica en la materia al impedir el ejercicio de las exigencias involucradas en la función administrativa.¹³ En este marco, el

⁷ Julio Rodolfo Comadira, *La anulación de oficio del acto administrativo. La denominada “cosa juzgada administrativa”* (Buenos Aires: Astrea, 1981), p. 48. Cabe aclarar que el autor efectúa este planteo teniendo en miras la anulación de oficio del acto administrativo. Sin embargo, aclara que este mismo fundamento regiría también para la que es realizada durante la revisión recursiva (Comadira, *La anulación de oficio del acto administrativo*, p. 36).

⁸ Comadira, *La anulación de oficio del acto administrativo*, pp. 33-34.

⁹ Comadira, *La anulación de oficio del acto administrativo*, p. 36.

¹⁰ Comadira, *La anulación de oficio del acto administrativo*, p. 39.

¹¹ Comadira, *La anulación de oficio del acto administrativo*, p. 44.

¹² Comadira, *La anulación de oficio del acto administrativo*, pp. 46-47.

¹³ Es dable precisar que el autor opinaba que la única limitación que debía instrumentarse de la potestad anulatoria era privar de ejecutoriedad propia a aquellas anulaciones que implicasen una incursión coactiva o forzosa en la persona o bienes del administrador, supuesto en el cual la pretensión anulatoria debía instrumentarse en sede judicial. Comadira, *La anulación de oficio del acto administrativo*, pp. 49 y 192.

autor criticó los impedimentos a la potestad anulatoria consagrados en el artículo 17 de la LNPA, al haber cercenado las posibilidades anulatorias que tenía la Administración de acuerdo al régimen jurisprudencial anterior, los que en su opinión exteriorizaban una “apreciación injustificadamente individualista en torno a la cuestión”.¹⁴

Comadira reafirmó su mirada en otros trabajos al reiterar que la potestad de oficio de los actos ilegítimos aparece como un poder expreso o razonablemente implícito, integrante de la función de administrar.¹⁵ Asimismo, agregó que la potestad administrativa autoanulatoria no viola la división de poderes, puesto que, con esta, la Administración solo se limitaba a hacer efectiva, de manera directa e inmediata, las consecuencias jurídicas que el ordenamiento jurídico imputa a los actos inválidos. De igual modo, no obstaría al ejercicio de tal potestad la existencia de derechos subjetivos aparentes a favor de los particulares, puesto que tales derechos carecerían de sustento jurídico al tener como base un acto viciado. En esta misma línea, postuló que, pretender restringir la anulación con base en derechos emergentes de las relaciones administrativas, implicaría “cuestionar principios esenciales inherentes al modo de cumplimiento de la función administrativa”.¹⁶

La corriente iniciada por dicho autor mantiene vigencia y arraigo en la academia. En esta línea, María José Rodríguez, luego de remitir a tal posición sobre el carácter inherente de la potestad anulatoria de la Administración Pública, en referencia a la Ley Nro. 27.328, observa que la imposibilidad legal de que la Administración pueda suspender o revocar por ilegitimidad en sede administrativa podría ser considerada inconstitucional. Asimismo, al tratarse de una prerrogativa inherente, la correlativa habilitación legal del Poder Judicial resultaría intrusiva de la zona de reserva de la Administración.¹⁷ También lo hace Fernando Comadira, quien considera que la anulación y la suspensión de efectos son poderes inherentes de la Administración Pública, por lo que caracteriza de dudosa constitucionalidad al artículo 9.º, inciso p) de la Ley Nro. 27.328.¹⁸

¹⁴ Comadira, *La anulación de oficio del acto administrativo*, p. 189.

¹⁵ Julio Rodolfo Comadira, *Acto administrativo, procedimiento administrativo y otros estudios* (Abeledo Perrot: Buenos Aires, 1996), p. 90 y Julio R. Comadira y Héctor Escola, *Curso de Derecho Administrativo* (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2012), p. 506.

¹⁶ Comadira, *Acto administrativo*, p. 91. Ver también, Comadira, *La anulación de oficio del acto administrativo*, pp. 59-60.

¹⁷ María José Rodríguez, “La huida del derecho administrativo en los contratos PPP”, p. 254.

¹⁸ Comadira, “Dictamen PTN N° 307:167”, p. 31, nota al pie nro. 38.

En un sentido similar a estas opiniones, Luqui ha sostenido que la potestad de revocar actos, sea por razones de oportunidad, sea por cuanto ilegalidad, es una atribución que siempre ha tenido la Administración. Originalmente, afirma, se la habría considerado como una derivación de la autoridad del Estado; no obstante, posteriormente, la doctrina hubo de fundamentarla en la dinámica de la Administración, cuya actividad siempre debe estar dirigida a satisfacer el interés público. Esta atribución estaría implícita en la mayoría de los sistemas jurídicos y no sería necesario que el derecho positivo la establezca; si bien en algunos países, como el nuestro, se la reguló a partir de una ley.¹⁹

Buteler, en este aspecto y sin perjuicio de su mirada en relación con las limitaciones que cabe reconocer a la potestad anulatoria, ha referido que el poder para revocar los actos administrativos ilegítimos tiene sustento en la Constitución. Ello así, considerando que el preámbulo insta a “promover el bienestar general”; el artículo 31 establece la jerarquía normativa de las diversas fuentes –la que se aseguraría con la revocación estatal de los actos ilegítimos– y los artículos 99, inc. 1 y 100, inc. 1. que ponen en cabeza del Presidente y el Jefe de Gabinete la responsabilidad política de la administración general del país y el ejercicio de aquella, respectivamente.²⁰

Bonel Tozzi, por su lado, ha presentado una tesis de relevancia para este trabajo. Mediante aquella se buscó determinar si las prerrogativas en los contratos administrativos, entre estas la anulación, son inherentes a la función administrativa prevista por la Constitución Nacional en el artículo 99, inc. 1; lo que, en su caso, tornaría inconstitucional la supresión legal, reglamentaria o contractual de tales potestades.²¹ Luego de adoptar un criterio objetivo de función administrativa²² y adherir a la especialidad como un criterio interpretativo para determinar el alcance de las prerrogativas estatales, la autora vinculó la noción de prerrogativas inherentes con la

¹⁹ Roberto E. Luqui, “La revocación de los actos administrativos por razones de ilegalidad”, *La Ley* (8 de noviembre de 2011), TR LALEY AR/DOC/7064/2010.

²⁰ Alfonso Buteler, “Revocación de actos administrativos por conocimiento del vicio. Inconstitucionalidad”, *La Ley* (17 de octubre de 2013), TR LALEY AR/DOC/3830/2013.

²¹ Sofía L. Bonel Tozzi, “La fuente constitucional de las prerrogativas públicas en el contrato administrativo. Primera parte”, *El Derecho Administrativa* 4 (2020), sección 1, párrs. 4 a 12.

²² Bonel Tozzi, “La fuente constitucional de las prerrogativas públicas en el contrato administrativo. Primera parte”, sección 3.5, párr. 7. Concretamente, la autora define función administrativa como “el conjunto de actividades desarrolladas en ejercicio de poder público para satisfacer de manera inmediata, directa, concreta y continua el interés público, ejercido de manera exclusiva por el Poder Ejecutivo, complementaria por los tres Poderes constituidos, y de manera exclusiva y complementaria por entes públicos no estatales o por entes privados a los que se haya delegado tal función, en cumplimiento de mandatos legislativos, judiciales o directamente constitucionales”, sección 3.5. párr. 24.

esencia de un órgano o ente.²³ Sobre estas bases, estimó que el titular de la función administrativa requiere de prerrogativas fundadas por el carácter continuo de la función administrativa y el interés público comprometido. De ahí, concluye que la celebración de un contrato no podría derivar en una parálisis en las operaciones que integran la satisfacción continua e inmediata del interés público. Lo contrario sería inconstitucional dado que implicaría suspender los deberes propios de la función durante la vigencia del contrato.²⁴ Por tanto, como una de las prerrogativas durante la ejecución se encontraría la potestad de revocación por razones de ilegitimidad, la que sería inherente a la función administrativa y tendría fundamento en la concreción de los mandatos constitucionales, legislativos y judiciales con inmediatez, a fin de satisfacer en forma directa el interés público.²⁵

En contra y, particularmente, en rechazo de las posiciones plasmadas a partir de la Ley Nro. 27.328, Mairal y Veramendi señalaron que entender que el artículo 9.º, inciso p) invade una zona de reserva de la Administración resultaría un planteo que podría ser válido en Francia, dado su peculiar régimen de separación de poderes que prohíbe a los jueces inmiscuirse en los asuntos de la Administración. No obstante, no podría serlo en Argentina, dado su sistema judicialista. En esta línea, afirman que “declarar la nulidad de un contrato o suspender sus efectos, en ambos casos con fundamento en la existencia de vicios jurídicos (legitimidad), constituye una actividad o función eminentemente judicial”.²⁶ Por este motivo, refieren que, aun cuando pueda admitirse que los órganos administrativos cuenten con facultades de revocación o suspensión de los contratos, ello no implicaría que la exclusión de dicha facultad presente un problema de constitucionalidad.²⁷

En esta corriente también se encolumna Perrino, quien opina que no existe ninguna norma de la Constitución Nacional que confiera, ni expresa ni implícitamente, a la Administración una potestad para extinguir o suspender actos o contratos administrativos.

²³ Sofía L. Bonel Tozzi, “La fuente constitucional de las prerrogativas públicas en el contrato administrativo. Segunda parte”, *El Derecho Administrativo* 5 (2020), sección 4.3.2, párr. 2.

²⁴ Bonel Tozzi, “La fuente constitucional de las prerrogativas públicas en el contrato administrativo. Segunda parte”, sección 4.4, párr. 17.

²⁵ Bonel Tozzi, “La fuente constitucional de las prerrogativas públicas en el contrato administrativo. Segunda parte”, sección 4.4.1, párrs. 25 a 31.

²⁶ Héctor A. Mairal y Enrique V. Veramendi, “Vicisitudes y perspectivas de los contratos del Estado”, *La Ley* (4 de diciembre de 2018): p. 10, TR LALEY AR/DOC/2624/2018.

²⁷ Mairal y Veramendi, “Vicisitudes y perspectivas de los contratos del Estado”, p. 10.

Tal tipo de potestades, afirma, deben encontrar su fuente en el ordenamiento jurídico y, cuando limiten derechos, en normas de rango legislativo, tal como lo exigen los artículos 14, 19 y 28 de la Constitución Nacional.²⁸

Aberastury, por su parte, ha rechazado que la Administración tenga la potestad de revocar por sí y ante sí un acto afectado de un vicio grave, en tanto habría sido una importación del derecho español que se contrapone con el artículo 109 de la Constitución Nacional. Así, en caso de un vicio grave, los remedios procesales se encontrarían al alcance de la Administración y debe recurrirse al juez para que anule el acto, en su caso, con petición adicional de cautelar. La principal limitación, apunta, se encontraría en los derechos fundamentales, resguardados en los tratados de Derechos Humanos.²⁹

Cassagne, por su lado, tiempo atrás ha tenido ocasiones de expresar opiniones en las que parecería haber adherido a una concepción de la potestad anulatoria como inherente a la función administrativa. En efecto, al comentar el artículo 17 de la LNPA en 1974, objetaba la limitación al poder anulatorio establecido sobre la base de prestaciones en vías de cumplimiento. Refería así que tal criterio se traducía, en la práctica, en un cercenamiento de las facultades de la Administración para revocar un acto administrativo por razones de ilegitimidad, tendencia que estimaba “contraria a las concepciones que imperan en el Estado social de Derecho, que propugnan una ampliación de las competencias del órgano Ejecutivo sobre los otros órganos, a efectos de realizar bajo un poder fuerte y eficaz, las finalidades sociales y económicas”.³⁰ Más recientemente, sin embargo, en comentario al artículo 9.º, inciso p) de la Ley Nro. 27.328, ha señalado que el hecho de que se exija que la suspensión, así como la declaración de nulidad del contrato por razones de ilegitimidad, deba ser solicitada y declarada por el tribunal judicial resulta una medida congruente con el principio de tutela judicial efectiva, de conformidad con los artículos 18 de la Constitución Nacional y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.³¹

En una postura ecléctica se encuentra Marienhoff. Ante la controversia acerca de si la extinción por razones de ilegitimidad solo corresponde al Poder Judicial o puede

²⁸ Pablo E. Perrino, “Prerrogativas de la Administración en los contratos de participación público privada”, *RDA* 117 (2018): p. 6, TR LALEY AR/DOC/3098/2018.

²⁹ Pedro Aberastury, “La acción de lesividad”, *RDA* 111 (2017), p. 13 TR LALEY AR/DOC/3609/2017.

³⁰ Juan C. Cassagne, *El acto administrativo* (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1974), p. 402.

³¹ Juan C. Cassagne, “Las prerrogativas de la Administración en los contratos administrativos. Tendencias actuales sobre el ‘ius variandi’”, *La Ley* (23 de abril de 2018): p. 7, TR LALEY AR/DOC/731/2018.

hacerla el Poder Ejecutivo, se ubicó junto con aquellos que consideran que en algunos supuestos puede hacerlo la Administración Pública, mientras que, en otros, debe efectuarla el órgano jurisdiccional.³²

III. Jurisprudencia

Por fuera de la discusión en términos doctrinarios, resulta también de relevancia indagar en la evolución jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (“Corte Suprema” o “Máximo Tribunal”) en torno a la potestad anulatoria. En este sentido, esta revisión de casos apuntará a enfocarse en el fundamento y razonamiento jurídico aplicado para admitir –o rechazar– que la Administración Pública pueda extinguir o desconocer la validez de un acto previo por razones de ilegitimidad, sin acudir al auxilio judicial. A este efecto, se intentará evaluar si se ha considerado a la potestad anulatoria como una facultad ya sea implícita o inherente del Poder Ejecutivo y, en su caso, desde cuándo.

A. Período anterior a “Carman de Cantón”

Se ha señalado que, de manera previa a Carman de Cantón, no puede afirmarse que existiera, en la concepción jurisprudencial de nuestro más alto tribunal, una noción clara acerca de los reales alcances de la potestad anulatoria de la Administración.³³

Puede adicionarse que incluso es cuestionable hablar de “potestad anulatoria” durante esta etapa, concepto que no vendría hasta décadas después a nuestro país junto con la teoría del acto administrativo, como la conocemos actualmente. En este sentido, más bien, durante este período pueden encontrarse casos en los que la Administración, de alguna manera, desconoció la eficacia de actos anteriores.

En este marco, entre la última década del siglo XIX y la primera del siglo XX, con alguna excepción, puede apreciarse que fue la teoría del mandato del Código Civil el fundamento invocado por la Corte para admitir un derecho de la Administración a desconocer actos previos.

En efecto, en Don Marcelino Escalada de 1896, la Administración provincial alegó haber incumplido con un decreto por haberse dictado este en exceso de lo autorizado por

³² Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. II (Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2011), p. 453, 507.

³³ Comadira, *La anulación de oficio del acto administrativo*, p. 78.

la ley. En respaldo, el Máximo Tribunal señaló que “no puede desconocerse que las personas jurídicas pueden decir de nulidad de los actos ejecutados por sus mandatarios con exceso en sus facultades, como puede hacerlo una persona cualquiera de existencia visible”.³⁴ En la misma línea, en Don Justo Villegas, se afirmó que “el convenio no es acto de la provincia, porque no lo son, respecto a las personas jurídicas, sino los que ejecutan sus representantes legales dentro de su ministerio”.³⁵ Con similar tenor, en Arrol Brothers, la Corte indicó que “es evidente que el P.E. (...) ha excedido los límites de su ministerio, desde que un mandatario no obra dentro de los límites de su mandato”.³⁶

Pero distinto de reconocer el fundamento jurídico para poder negar validez a actos anteriores es el determinar el modo válido de hacerlo (la Administración por sí misma o judicialmente). Como ha observado Julio R. Comadira, los criterios jurisprudenciales de esta época permiten apreciar una oscilación pendular entre el reconocimiento anulatorio (administrativo) amplio y una restricción indiscriminada.³⁷ Sin embargo, resulta interesante examinar si esta oscilación lo fue de manera intermitente o si, con excepciones, se orientaba hacia alguna postura determinada.

Sobre este aspecto, en Don Carlos Bossio, tácitamente la Corte convalidó una declaración (de nulidad) del Poder Ejecutivo, por la cual se limitó un contrato al plazo de un año, bajo el entendimiento de que “teniendo como limite la Administración las sumas votadas por el Poder Legislativo en la ley de presupuesto, importa nulidad todo exceso de este límite en los contratos que se celebre”.³⁸ Asimismo, y de manera más sonante, en Margarita Reid de Ackerley, el Tribunal reconoció la facultad del Poder Ejecutivo para anular una decisión adoptada por un decreto de cinco años atrás y lo hizo al señalar que lo realizado por la Administración “estaba en su facultad, porque los procedimientos administrativos no tienen forma ni carácter de juicio”.³⁹ Esta posición constituirá un extremo, sin limitaciones, en cuanto a las posibles lecturas sobre los poderes anulatorios del Poder Ejecutivo.

³⁴ CSJN, “Don Marcelino Escalada c/Provincia de Santa Fe”, 31 de diciembre de 1896, *Fallos*: 66:303, considerando duodécimo.

³⁵ CSJN, “Don Justo Villegas c/Provincia de Buenos Aires”, 22 de mayo de 1906, *Fallos*: 95:33, p. 37.

³⁶ CSJN, “Arrol Brothers, Limited y otro c/Provincia de Buenos Aires”, *Fallos*: 97:20, considerando 8.

³⁷ Comadira, *La anulación de oficio del acto administrativo*, p. 81.

³⁸ CSJN, “Don Carlos Bossio contra la Nación”, 5 de mayo de 1900, *Fallos*: 84:280.

³⁹ CSJN, “Margarita Reid de Ackerley c/Gobierno Nacional”, 29 de agosto de 1908, *Fallos*: 109:403, considerando 8.

No obstante, puede afirmarse que, en la mayoría de los casos resueltos por la Corte de este período, las administraciones no siguieron una modalidad de anulación directa en sede administrativa, ni tampoco el Tribunal repitió un criterio similar al plasmado en Margarita Red de Ackerley, precedente al que luego se caracterizaría como “caso aislado”.⁴⁰ En efecto, en el antes visto Don Marcelino Escalada, la Administración se restringió a incumplir el deber asumido para luego plantear la invalidez del acto recién con carácter reconvencional;⁴¹ en Don Justo Villegas, la Administración procedió a un desalojo desconociendo un contrato anterior, pero con intervención de un juez de paz⁴²; en Provincia de Santa Fe, la declaración de invalidez de ciertas órdenes de pago consideradas ilegítimas fue instada vía sede judicial;⁴³ en Fisco Nacional, la anulación de un decreto anterior se promovió judicialmente –y el fallo contó con la interesante cita de un precedente norteamericano que negaba que la Administración pudiese anular un permiso que se había integrado al derecho de propiedad⁴⁴ y, en Fisco Nacional, la nulidad de una disposición previa se alegó a través de una demanda de reivindicación.⁴⁵

Años más tarde, asimismo, el Máximo Tribunal sentaría una posición en sentido completamente opuesto a Margarita Reid de Ackerley. En Sociedades Anónimas, Cía de Petróleo la República y otras c/Provincia de Salta, de 1932, se discutió la validez de un decreto, por el cual se ordenaba a ciertas empresas mineras –quienes hacía diez años habían obtenido una concesión por parte de un interventor– a abstenerse de realizar

⁴⁰ CSJN, “Carman de Cantón”, 14 de agosto de 1946, *Fallos*: 175:371, considerando 3.

⁴¹ CSJN, “Don Marcelino Escalada c/Provincia de Santa Fe”, pp. 304-306.

⁴² CSJN, “Don Justo Villegas c/Provincia de Buenos Aires”, p. 35.

⁴³ CSJN, “Provincia de Santa Fe contra Don Marciano Molina”, 13 de noviembre de 1902, *Fallos*: 96:354, p. 355.

⁴⁴ CSJN, “Fisco Nacional”, 30 de diciembre de 1911, *Fallos*: 115:189, pp. 200 y 211. En el caso se discutió si el Poder Ejecutivo podía válidamente anular un decreto de 1888 por el que se revalidó un título de propiedad. El Tribunal estimó que no se había contravenido el artículo 95, actual 109 de la Constitución Nacional, dado que el decreto fue “entendido y aplicado en el concepto de que el agente fiscal debía acudir a los tribunales a solicitar la declaración de nulidad”. El caso norteamericano citado fue “Noble V/Union River Loggin” (147 US 165), en el cual se concluyó que el Secretario del Interior carecía de competencia para anular un permiso de paso otorgado a una empresa ferroviaria, en tanto aquel había entrado en el derecho de propiedad de la compañía. Se dijo así que el oficial del departamento carecía de competencia para anular un acto de su predecesor y que la invalidez debía perseguirse vía sede judicial. Asimismo, a la par y sin un sentido claro fueron citados “Don Carlos Bossio” y “Don Justino Grané”. Una forma de interpretar esta interacción de fallos, ciertamente opinable, es considerar que se reconoció la facultad del Poder Ejecutivo de negar validez a ciertos actos de acuerdo con la teoría del mandato (de conformidad con los dos primeros precedentes), pero que tal instrumentación debía hacerse por vía judicial.

⁴⁵ CSJN, “Fisco Nacional c/The Catalinas Warehouses and Mole Company”, 14 de noviembre de 1921, *Fallos*: 148:118, considerando 1.

actividades de exploración y explotación.⁴⁶ La Corte declaró la inconstitucionalidad de la medida al declarar que el Poder Ejecutivo no podía arrogarse facultades judiciales para resolver, por sí y ante sí, sobre derechos civiles en los conflictos de la provincia que representaba.⁴⁷ En tal línea, agregó que aquel estaba “obligado a acudir a los tribunales competentes (...) constituyendo esta igualdad del individuo frente al Estado, la más preciada garantía de los gobernados contra posibles avances de los gobernantes”.⁴⁸

De esta forma, el Tribunal terminó por desconocer que el Poder Ejecutivo local pudiera anular o desconocer un acto previo que había otorgado derecho de propiedad, lo cual implicaría una limitación casi absoluta a la posibilidad de un poder anulatorio, – admitiendo, tal vez, un margen de anulación cuando todavía no se hubiese configurado el derecho de propiedad–.

Sobre esta primera etapa cabe realizar algunas consideraciones. De acuerdo con lo expuesto, la primera fuente jurídica de la anulación administrativa fue legal y no constitucional, fundada en la teoría del mandato del Código Civil y los poderes que eran dables reconocer al mandante. En segundo lugar, si bien se exhiben oscilaciones en los criterios adoptados, particularmente con lo resuelto en Margarita Reid de Ackerley, fueron más los casos, en los que intervino la Corte, en los que la anulación había sido requerida judicialmente. En tercer lugar, el Máximo Tribunal llegó inclusive a caracterizar la anulación administrativa como una invasión de la función judicial, descalificable de conformidad con los artículos 17 y 109 de la Constitución Nacional (entonces artículo 95 de la Constitución Nacional). Esta apreciación plantea un cuestionamiento a la idea de que la Administración siempre ha tenido ese poder y una aparente pacificidad de su reconocimiento.⁴⁹

B. Período posterior a “Carman de Cantón”

De acuerdo con Linares, a partir del fallo Carman de Cantón,⁵⁰ la Corte pasó a tener una actitud mental de más acentuada pulcritud dogmática en materia de estabilidad del

⁴⁶ CSJN, “Sociedades Anónimas, Cía de petróleo La República y otras c/provincia de Salta”, 14 de marzo de 1932, *Fallos: 164:140*, pp. 141-142.

⁴⁷ CSJN, “Sociedades Anónimas, Cía de petróleo La República y otras c/provincia de Salta”, p. 195.

⁴⁸ CSJN, “Sociedades Anónimas, Cía de petróleo La República y otras c/provincia de Salta”, p. 195.

⁴⁹ Ver posición de Luqui citada en punto I. Luqui, “La revocación de los actos administrativos por razones de ilegalidad”.

⁵⁰ CSJN, “Carman de Cantón”, 14 de agosto de 1946, *Fallos: 175:371*.

acto administrativo, al tener presente la jurisprudencia anterior al decidir.⁵¹ No sin alguna excepción,⁵² será sobre la base de este fallo que se construirá, ampliará y precisará el alcance de tal carácter en los años sucesivos hasta el dictado del Decreto-Ley Nro. 19.549.

La referida sentencia comenzó por adoptar una postura en torno a si cabía reconocer cierto margen de estabilidad a los actos administrativos o si, por el contrario, regía algún principio de libre disponibilidad. Mediante una afirmación que se tornaría célebre, declaró que “no existe precepto de ley que declare inestables, revisables, revocables o anulables los actos administrativos de cualquier naturaleza y en cualquier tiempo, dejando los derechos nacidos o consolidados a su amparo a merced del arbitrio o del diferente criterio de las autoridades”.⁵³ Adicionalmente, párrafos más adelante, el Tribunal declaró que “lo que debiera establecer la ley, como excepción al principio general de la estabilidad y certidumbre del derecho declarado y reglado es la facultad de revocación ‘sine die’ del poder del administrador y no a la inversa”.⁵⁴

En estos términos, Carman de Cantón, al consagrar la estabilidad como principio y la necesidad de que la ley que autorice la revocación, parecería *a priori* ubicarse en un lugar cercano a un rechazo a la idea de potestad anulatoria inherente. Sin embargo, la estabilidad reconocida no fue absoluta, en tanto los requisitos para su configuración delimitaron el alcance de los actos protegidos. Tales pueden sintetizarse en: (a) tratarse de un acto administrativo particular; (b) haber sido dictado en ejercicio de actividad reglada;⁵⁵ (c) declarar un derecho subjetivo;⁵⁶ (d) causar estado;⁵⁷ y, (e) –como nota principal a mi juicio–, ser regular, por lo que debería reunir “las condiciones esenciales de validez (forma y competencia)”.⁵⁸

⁵¹ Juan F. Linares, *Cosa juzgada administrativa en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación* (Buenos Aires: Guillermo Kraft, 1946), p. 15.

⁵² A mi modo de ver, existe un fallo posterior que se aparta en cierta manera de Carman de Cantón, el cual no es ni citado. En este, el Tribunal no entró a discernir si el acto era válido o inválido a efectos de habilitar la potestad anulatoria, sino que simplemente consideró que anular un título de propiedad era función judicial, violatoria además del artículo 17 de la Constitución Nacional. Ver CSJN, “Ganadera Los Lagos SA c/Nación Argentina”, 30 de junio de 1941, *Fallos: 190:142*, pp. 156-157.

⁵³ CSJN, “Carman de Cantón”, considerando 4.

⁵⁴ CSJN, “Carman de Cantón”, considerando 5.

⁵⁵ CSJN, “Carman de Cantón”, considerando 5. Esto se deriva del contraste que hace la Corte Suprema entre actividad reglada y discrecional, al considerar que la revocación es procedente cuando el acto se dictó en ejercicio de facultades discrecionales.

⁵⁶ CSJN, “Carman de Cantón”, considerando 5.

⁵⁷ CSJN, “Carman de Cantón”, considerando 5.

⁵⁸ CSJN, “Carman de Cantón”, considerando 5.

En lo que interesa a este trabajo, cabe señalar que es a partir de este momento que se iniciaría una línea jurisprudencial en la que se habilita la anulación por parte del Poder Ejecutivo, en tanto el acto sea considerado irregular.⁵⁹ En este sentido, resultan ilustrativas las palabras del Tribunal en el posterior caso Paz de Uttinger al declarar que, para que un decreto del Poder Ejecutivo

produzca el efecto de la cosa juzgada en el orden administrativo, se requiere que se trate de un acto regular, o sea, que reúna las condiciones esenciales de validez: forma y competencia (...) requisitos sin los cuales puede ser válidamente revocado por el mismo poder que lo dictó.⁶⁰

Tiempo más adelante, en profundización de esta línea, en *Caceres Cowan*, la Corte procedió a ampliar expresamente el concepto de irregularidad para extenderlo al supuesto de “grave error de derecho”.⁶¹ De tal manera, al examen de las condiciones externas de validez –forma y competencia– se adicionó la consideración de que el acto también era irregular “cuando contraría la solución legal que corresponde para el caso. Se trata de los supuestos en que el acto administrativo incurre en error grave de derecho, porque el apartamiento de la ley, que supera lo meramente opinable en cuanto a interpretación, linda con la incompetencia”.⁶² Esta extensión fue incorporada en los sucesivos pronunciamientos del Máximo Tribunal.⁶³

Asimismo, durante estos años también aparecieron razonamientos que vincularon la potestad anulatoria a otros aspectos. Es así que en *Puch*, de 1966, habiéndose descartado que el acto contuviese algún vicio en la competencia, forma o algún error de derecho, se procedió a analizar si había mediado fraude u ocultación maliciosa por parte del interesado.⁶⁴

En vinculación con el objeto de este trabajo, un cierre de esta etapa puede apreciarse en lo sentado en *Hochbaum*, de 1970. Allí, ante la circunstancia de que el régimen de las

⁵⁹ Ver, entre otros, CSJN, “García Uriburu, José Sergio (suc) c/Instituto Nacional de previsión social s/pedido de pensión”, 11 de diciembre de 1959, *Fallos*: 245:406.

⁶⁰ CSJN, “Ernestina Paz de Uttinger c/Nación Argentina”, 17 de mayo de 1948, *Fallos*: 210:1071, pp. 1079-1080.

⁶¹ CSJN, “Cáceres Cowan Blas y otros s/recurso de amparo”, 23 de agosto de 1961, *Fallos*: 250:500, considerando 5.

⁶² CSJN, “Cáceres Cowan Blas y otros s/recurso de amparo”, considerandos 4 y 5.

⁶³ CSJN, “Brien Walter c/Estado Nacional Argentino s/inconstitucionalidad de decreto”, 22 de abril de 1963, *Fallos*: 255:231, considerando 6; “María Guerrero Vda. de García e hijos SRL”, 27 de mayo de 1964, *Fallos*: 258:299, considerando 6; “Puch Héctor Santos s/jubilación”, 28 de septiembre de 1966, *Fallos*: 265:350, considerando 7; “Avellaneda, Jorge Raul”, 18 de diciembre de 1970, *Fallos*: 278:273, considerando 6; “Golia de Bergantiños”, 08 de octubre de 1971, *Fallos*: 281:48, considerando 5; “Camet Carmelo”, 30 de marzo de 1973, *Fallos*: 285:195, considerando 8.

⁶⁴ CSJN, “Puch Héctor Santos s/jubilación”, 28 de septiembre de 1966, *Fallos*: 265:350.

universidades no previese la facultad de las autoridades para revocar o anular un acto administrativo, la Corte determinó que ello “no impide reconocérsela, si se dan las condiciones repetidamente exigidas por esta Corte para que ella exista”.⁶⁵ Estas consistirían primordialmente en la ilegalidad manifiesta del acto, la que no solo resultaría del “evidente error de derecho en que se pueda haber incurrido, sino también de la ausencia de algún presupuesto de hecho indispensable para la validez del acto”.⁶⁶

De conformidad con los fallos analizados durante esta etapa, puede afirmarse que, con Carman de Cantón, la Corte rechazó que el Poder Ejecutivo tuviese un poder implícito o inherente para anular actos regulares, habilitación para la cual sentenció que resultaba necesaria una ley. Sin embargo, le reconoció indirectamente al Poder Ejecutivo la facultad implícita de poder anular actos administrativos irregulares. Ello pese a que no conectó tal proposición a algún marco doctrinario acerca de los poderes implícitos e inherentes.

C. Etapa posterior al Decreto-Ley Nro. 19.549

Podría considerarse que con el dictado del Decreto-Ley Nro. 19.549⁶⁷ queda en principio clausurada cualquier discusión sobre si la anulación resultaba para la Corte un poder implícito o inherente. Esto es así dado que la LNPA consagró este poder de manera expresa y con respectivas limitaciones. Sin embargo, resulta interesante examinar los estándares interpretativos que estableció la Corte para este marco. Asimismo, si los criterios jurisprudenciales anteriores a la ley perduran de alguna manera.

En este orden de ideas, por el artículo 17 de la LNPA se determinó originalmente que el acto administrativo afectado de nulidad absoluta se considera irregular y “debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad aun en sede administrativa”. Seguidamente, se agregó que solo si el acto hubiese generado “prestaciones que estuvieren en vías de cumplimiento solo se podrá impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes mediante declaración judicial de nulidad”, oración última que luego sería modificada a la actual versión. Esta establece hoy la prohibición de poder anular el acto si aquel “estuviere firme y consentido y hubiere generado derechos

⁶⁵ CSJN, “Hochbaum Salomón”, 15 julio de 1970, *Fallos*: 277:205, considerando 4.

⁶⁶ CSJN, “Hochbaum Salomón”, considerando 5.

⁶⁷ Decreto Ley Nro. 19.549, *B.O.* 27 de abril de 1972.

subjetivos que se estén cumpliendo, sólo se podrá impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes mediante declaración judicial de nulidad”.⁶⁸

A su vez, por el artículo 18, respecto de actos regulares, se dispuso que en tanto hubiesen nacido derechos subjetivos, el acto no podía ser revocado, modificado o sustituido en sede administrativa una vez notificado. Sin embargo, se agregó que podrá ser revocado, modificado o sustituido de oficio en sede administrativa si el interesado hubiese conocido el vicio, si aquella lo favoreciese sin causar perjuicios a terceros y, también, por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, indemnizando los perjuicios que causare a los administrados.⁶⁹

Como puede apreciarse, la LNPA estableció como principio un deber de anulación en sede administrativa de actos irregulares, luego limitado por una serie de supuestos de excepción. En cierta medida, la norma otorgó mayor protección que la jurisprudencia venía reconociendo en años anteriores para actos que la Administración estimaba como irregulares. Tal es así que opiniones contemporáneas al dictado de la ley fustigaron la limitación al poder anulatorio de la Administración que el artículo 17 de la LNPA impuso.⁷⁰

En este nuevo marco, ya en casos de aplicación de la ley de procedimiento, la Corte estableció un estándar de aplicación sobre la potestad anulatoria. Así, en Rodríguez Blanco de Serrao, refirió que, “supuesta la irregularidad del acto por conllevar un vicio que determina su nulidad absoluta, resulta en principio legítima [*sic*] la actividad revocatoria de la propia administración, salvo que concurra la excepción señalada”.⁷¹ Asimismo, agregó que tal facultad encontraba justificación suficiente “en la necesidad de restablecer sin dilaciones el imperio de la juridicidad, comprometida por la existencia de

⁶⁸ Modificación efectuada por Ley Nro. 21.686, B.O. 25 de noviembre de 1977. De esta manera, el citado artículo 17 de la LNPA prescribe actualmente: “[e]l 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”.

⁶⁹ El texto completo del artículo 18 de la LNPA dispone: “[e]l 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”.

⁷⁰ Cassagne, *El acto administrativo*, p. 402.

⁷¹ CSJN, “Rodríguez Blanco de Serrao I.C.”, 22 junio de 1982, *Fallos*: 304:898, considerando 5.

un acto afectado de nulidad absoluta”, razón por la cual los actos irregulares carecerían de estabilidad y no podrían generar válidamente derechos subjetivos.⁷² Bajo tales consideraciones, se interpretó la limitación establecida por el artículo 17 *in fine* de la Ley Nro. 19.549 como una excepción a la potestad revocatoria de la administración, establecida como principio general en la primera parte de su texto, la cual debe ser interpretada con carácter estricto toda vez que implicaría la subsistencia de un acto viciado de nulidad absoluta, hasta tanto se produzca la declaración judicial pertinente.⁷³

Tal caracterización de la potestad anulatoria como principio, con algunas particularidades, fue reiterada en sendos casos tales Furlotti,⁷⁴ Praderas del Sol,⁷⁵ Astilleros Mestrina⁷⁶ y, puede afirmarse, guarda vigencia hasta nuestros días. En Kek, no obstante, en contra de la cita del estándar antes señalado, la Corte advirtió que “el principio general es el de la estabilidad de los actos” y no el de “reestablecer sin dilaciones el imperio de la juridicidad”.⁷⁷ Se declaró que la excepción es la facultad revocatoria de la Administración ante un error grave de derecho, la que debe interpretarse en forma restrictiva, en tanto, “[d]e otro modo, se frustraría la finalidad de la regla, cual es la de proteger la propiedad y la seguridad jurídica”.⁷⁸ Sin embargo, tres años más tarde, en Talleres Navales, la Corte retomó su postura anterior.⁷⁹

Una última consideración que cabe adicionar sobre este asunto es que la jurisprudencia previa a la LNPA (reseñada en el punto anterior y que reconocía al Poder Ejecutivo anular cuando el acto fuese irregular, hubiese sido dictado con grave error de derecho o hubiese mediado dolo), de una manera cuestionable, continúa vigente. En efecto, en casos vinculados a anulaciones resueltas por poderes ejecutivos provinciales o municipales, en vez de aplicar el régimen local, la Corte ha remitido a tales precedentes

⁷² CSJN, “Rodríguez Blanco de Serrao I.C.”, considerando 5.

⁷³ CSJN, “Rodríguez Blanco de Serrao I.C.”, considerando 7.

⁷⁴ CSJN, “Furlotti Setien Hnos c/INV”, 23 de abril de 1991, *Fallos*: 314:322, considerando 7.

⁷⁵ CSJN, “Pradera del sol c/Municipalidad de General Pueyrredón”, 02 de diciembre de 2004, *Fallos*: 327:5356, considerando 3.

⁷⁶ CSJN, “Astilleros Mestrina SA de CYRNICYF c/Estado Nacional Ministerio de Economía”, 14 de septiembre de 2010, considerando 10.

⁷⁷ CSJN, “Kek, Sergio Leonardo y otros c/ Municipalidad de Coronel Du Graty”, 25 de noviembre de 2015, *Fallos*: 338:212, considerando 8.

⁷⁸ CSJN, “Kek, Sergio Leonardo y otros c/ Municipalidad de Coronel Du Graty”, considerando 8. De forma peculiar, el Máximo Tribunal planteó estas consideraciones frente a un acto que, en definitiva, era regular.

⁷⁹ CSJN, “Talleres Navales Dársena Norte S.A.C.I. y N. s/ concurso preventivo”, 21 de noviembre de 2018, *Fallos*: 341:1679, considerandos 16-17.

para sustentar la existencia del poder anulatorio.⁸⁰ Ello puede entenderse que conlleva seguir sosteniendo, en alguna medida y siguiendo la conclusión que se ha esbozado en el acápite anterior, respecto de un reconocimiento jurisprudencial indirecto a un poder implícito de la Administración para anular actos irregulares.

IV. Teoría de los poderes implícitos e inherentes

A. Origen

Una propuesta de derivación de la anulación como un poder implícito o inherente de la Administración Pública conlleva la necesidad previa de definir un marco teórico acerca de aquellos. Por ello, resulta relevante repasar su origen y las distintas caracterizaciones que se han efectuado acerca de estos.

Una indagación histórica sobre esta materia debe comenzar con el precedente *McCulloch v/ Maryland*,⁸¹ resuelto por la Suprema Corte Norteamericana, en el cual se reconocieron por primera vez poderes implícitos derivados de la Constitución de los Estados Unidos. Allí, el citado tribunal tuvo que resolver un planteo de constitucionalidad vinculado con la creación de un Banco Nacional por medio de una ley, facultad que no se encontraba expresamente atribuida al Congreso. En este contexto, la Suprema Corte examinó la cuestión a la luz de la denominada “*necessary and proper clause*” incluida en el artículo 1.º, sección 8, la cual habilitaba al Congreso a hacer todas las leyes necesarias y apropiadas para poner en ejecución los poderes concedidos,⁸² norma que posteriormente derivó en un equivalente en nuestra norma fundamental en el entonces artículo 67, inc. 28 de la Constitución de 1860, actual 75, inc. 32.⁸³ El Tribunal concluyó que no existían artículos que excluyeran los poderes incidentales o implícitos y sentó la regla de que, si el fin es legítimo y se encuentra dentro del ámbito de la Constitución, todos los medios

⁸⁰ Así ha ocurrido, por ejemplo, en “Pradera del Sol” y “Kek”, antes citados.

⁸¹ Corte Suprema de los Estados Unidos, “*McCulloch v. Maryland*”, 6 de marzo de 1819, 17 U.S. 316 (1819).

⁸² Constitución de los Estados Unidos, artículo 1.º, sección 8.18 (“*To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying in to Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof*”).

⁸³ Entre ambas cláusulas existe una distinción en su texto que ha dado lugar a comentarios sobre la diferencia en alcance y extensión de cada una. La norma fundamental norteamericana habla de los poderes “necesarios y apropiados”, en tanto que en el caso argentino solo se habla de los poderes “convenientes”. No obstante, se ha sostenido que la cláusula argentina es más restrictiva que la norteamericana en tanto esta última autorizaría a poner en ejercicio los poderes no solo concedidos al Gobierno sino también los otorgados a “cualquiera de sus departamentos o funcionarios”. Jorge A. Aja Espil, *Constitución y poder. Historia y teoría de los poderes implícitos e inherentes* (Buenos Aires: Tea, 1987), pp. 143-144.

para llevarlo a cabo que se adapten manifiestamente a tal fin son apropiados, en tanto no se encuentren prohibidos.⁸⁴ Al mismo tiempo, en cuanto a la determinación de la “necesidad”, estipuló que, si los medios utilizados son apropiados y no se encuentran prohibidos, el grado de su necesidad se trata de una cuestión de discrecionalidad legislativa, no judicial.⁸⁵

Se ha señalado que el desarrollo posterior de esta doctrina en tal país conforma una línea homogénea e ininterrumpida de la confirmación de esta jurisprudencia. Así, se reiteró que la Constitución no había querido enumerar los medios por los que los poderes serían ejecutados y que, cuando se requiere un fin y se ordena un deber, se contempla la existencia de una capacidad para desempeñarlo. En este marco, los tribunales deben determinar si los medios empleados por el Congreso tienen alguna relación con los poderes que le confiere la Constitución, es decir, si se adaptan al fin perseguido y si son consistentes con las limitaciones constitucionales de su letra o espíritu. Asimismo, se ha referido que una elección de medios no debe juzgarse inválida a menos que entre la Constitución y la ley exista un conflicto claro y fundamental.⁸⁶ A su vez, y en relación con este asunto, se ha observado que en tal país la terminología comenzó a utilizar distintas denominaciones para referirse a estos poderes no expresos. En ello jugó en parte la formulación de Story, realizada en sus comentarios a la Constitución, de los “*resulting powers*”, como una especie de los implícitos.⁸⁷ Actualmente, refiere Bianchi, en los Estados Unidos se usan indistintamente los términos poderes implícitos (*implied*), inherentes (*inherent*), incidentales (*incidental*), subsidiarios o suplementarios (*ancillary*) y resultantes (*resulting*) para referir a todo aquello que no está expresamente reconocido como poder o facultad de un órgano.⁸⁸

Ahora bien, esta construcción sobre la existencia de poderes implícitos tuvo como origen una cláusula constitucional de la Constitución estadounidense, dirigida a determinar las facultades del Congreso. Por ello, es relevante considerar otras

⁸⁴ “*McCulloch v. Maryland*”, p. 421

⁸⁵ “*McCulloch v. Maryland*”, p. 421

⁸⁶ Alberto B. Bianchi, “Algunas notas sobre los poderes implícitos del gobierno”, *El Derecho Constitucional* 00/01-398 (2001) y Alberto B. Bianchi, “Algunas reflexiones críticas sobre la peligrosidad o inutilidad de una teoría general del contrato administrativo - (Una perspectiva desde el derecho administrativo de los Estados Unidos)”, *El Derecho* 184-900 (1999), sección I, párr. 2

⁸⁷ Joseph Story, *Commentaries on the constitution of the United States: with a preliminary review of history of the colonies and states be for the adoption of the constitution*, 5.ª ed. (Boston: Little, Brown and Company, 1891), pp. 148-149.

⁸⁸ Bianchi, “Algunas notas sobre los poderes implícitos del gobierno”, sección I, párr. 2.

concepciones que se han realizado al respecto y el alcance de estas facultades respecto del Poder Ejecutivo.

B. Caracterizaciones doctrinarias y aplicación al Poder Ejecutivo

Sobre la base de la jurisprudencia de Estados Unidos y Argentina, en tal vez uno de los trabajos locales más importantes sobre esta materia, Aja Espil propuso diferenciar entre poderes implícitos y los denominados poderes inherentes. En este marco, la facultad implícita es definida como

aquella que está inserta, implicada, en la voluntad que el legislador ha manifestado en la norma. De aquí pueden deducirse las siguientes consecuencias: a) una potestad o facultad implícita requiere una norma expresa; b) una facultad implica otra si la segunda requiere necesariamente de la primera.⁸⁹

De una naturaleza diferente y asociados a la idea de los “*resulting powers*” referidos por Story, se encontrarían los poderes inherentes, los que consistirían en “potestades que son propias y originarias de cada uno de los órganos que crea un determinado sistema constitucional”.⁹⁰ Mientras que los poderes implícitos derivarían siempre del enunciado de una norma, los poderes inherentes o resultantes emergen de la naturaleza misma de la forma federal y de cada uno de los poderes del Estado.⁹¹

Cabe observar que la postulación de Aja Espil en relación con los poderes inherentes ha recibido cuestionamientos, –que resultan de interés para este trabajo–, al objetarse que la amplitud con que aquellos son definidos lograría afectar el principio de que todo gobierno es esencialmente limitado. En efecto, Ramírez Calvo ha afirmado que carecería de sentido “tener una Constitución destinada principalmente a limitar las facultades de los órganos de gobierno, y afirmar al mismo tiempo que estos poseen poderes inherentes independientemente de los otorgados por aquella”.⁹² En este sentido, el autor remarca que, conforme a tal teoría, un poder sería inherente si fuese propio u originario del Poder Ejecutivo. No obstante, no explicaría de qué manera habría de establecerse la naturaleza del Poder Ejecutivo, por caso, si se analizase el Poder Ejecutivo en abstracto o por referencia a un determinado ordenamiento constitucional. Particularmente, con el primer

⁸⁹ Aja Espil, *Constitución y poder*, p. 59.

⁹⁰ Aja Espil, *Constitución y poder*, pp. 159-160.

⁹¹ Aja Espil, *Constitución y poder*, p. 162.

⁹² Ricardo Ramírez Calvo, “Los Poderes implícitos e inherentes del presidente de los Estados Unidos de América y su influencia en el Derecho Público Argentino. Uso y abuso de la jurisprudencia estadounidense”, *El Derecho* 200 (2003), p. 473.

enfoque se presentarían resultados cuestionables, dado que lo que es propio del Poder Ejecutivo en la Unión Soviética podría no serlo para Estados Unidos. Por estas razones, concluye que toda facultad de un órgano debe encontrar su fuente en la Constitución, sea en forma expresa o razonablemente incidental, sin que quepa admitir la teoría de poderes inherentes.⁹³

Por su parte, Hirschmann ha señalado que los poderes implícitos son parte del poder expresamente concedido y su existencia nace de la atribución de tal texto. Son, de esta manera, aquellos incluidos razonablemente en los expresos.⁹⁴ A su vez, opina que pueden derivarse poderes implícitos de otros poderes implícitos, en tanto lo que importa es que el primero esté razonablemente incluido en el segundo. De no reconocerse estos poderes implícitos, afirma el autor, el catálogo cerrado sería desbordado por la realidad al cabo de poco tiempo.⁹⁵ No obstante, agrega que los poderes implícitos deben: (1) respetar los derechos y garantías individuales reconocidos en la Constitución Nacional; (2) deben armonizarse con las atribuciones de los otros órganos de gobierno para asegurar su división, equilibrio y recíproco control; y (3) deben respetar la distribución de facultades entre el gobierno federal y las provincias.⁹⁶ Sin perjuicio de ello, opina que la atribución expresa de un poder a un órgano no puede interpretarse como una prohibición absoluta de ejercerlo por atribución implícita, aunque esta deba ser interpretada en sentido estricto y sujeta a un control de razonabilidad.⁹⁷ Finalmente, y pese a tal posibilidad, “cuando la Constitución prohíbe expresamente el ejercicio de algunas funciones (Arts. 29 y 95), dichos poderes tampoco pueden ser atribuidos en forma implícita”.⁹⁸

Dicho esto, ¿cabe extender el reconocimiento poderes implícitos o inherentes también al Poder Ejecutivo?

⁹³ Ramírez Calvo, “Los Poderes implícitos”, pp. 473-474. El autor, además, cuestiona que se invoque a Story para fundamentar el origen de la teoría de los poderes inherentes. Aquel, si bien en cuanto a los poderes resultantes habría sostenido que estos surgen de la suma de poderes del gobierno federal, la naturaleza de la sociedad política y la soberanía del Estado, también habría precisado que tales poderes deben encontrarse “dentro del margen constitucional de sus atribuciones”, pp.472-473.

⁹⁴ Gustavo P. Hirschmann, “Los poderes implícitos del gobierno federal” en *Cinco ensayos sobre Derecho constitucional. Premio “Coca Cola en las Artes y las Ciencias”*, editado por Luis Osvaldo Tedesco (Buenos Aires: 1987), p. 15.

⁹⁵ Hirschmann, “Los poderes implícitos del gobierno federal”, pp. 17-18.

⁹⁶ Hirschmann, “Los poderes implícitos del gobierno federal”, p. 24.

⁹⁷ Hirschmann, “Los poderes implícitos del gobierno federal”, pp. 24-25.

⁹⁸ Hirschmann, “Los poderes implícitos del gobierno federal”, p. 25.

Opina Bianchi que si bien la construcción citada tuvo como origen y basamento la existencia de una cláusula constitucional estadounidense de la que se derivan poderes implícitos para el Congreso, ello no fue óbice para que, en aquel país, también se reconociesen poderes implícitos en el Poder Ejecutivo. El alcance de dicha consideración ha sido, no obstante, objetado.⁹⁹

Respecto de nuestro país, Hirschmann considera que pueden existir poderes implícitos en cualquiera de las facultades que la Constitución atribuye al Poder Ejecutivo, dentro de los cuales ubica a las normas que rigen el ejercicio de las facultades disciplinarias sobre los subordinados, el pedido de informes a las reparticiones de la administración y a los reglamentos de necesidad y urgencia de manera previa a la reforma de 1994.¹⁰⁰ Bidegain, por su parte, afirmó que si bien el artículo 75, inc. 32 hace referencia solamente a atribuciones incidentales del congreso, “también el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial están habilitados para elegir los medios o instrumentos razonables que estimen convenientes”.¹⁰¹

A nivel doctrinal, el panorama acerca de los poderes implícitos e inherentes no estaría completo sin considerar, a su vez, los aportes realizados desde la dogmática del Derecho Administrativo, a partir del análisis de la competencia de los órganos. Desde esta vertiente, Linares hubo de rechazar el célebre adagio de que mientras que la persona individual está capacitada para hacer todo lo que no le está expresamente prohibido, la persona estatal solo tendría competencia para hacer todo lo que le está expresamente permitido.¹⁰² En la visión de este autor regiría la misma regla para las personas jurídicas colectivas, incluyendo al Estado, que la que determinaba el entonces artículo 53 del Código Civil para las personas físicas. Sobre esta base, originariamente, el autor propuso entender la competencia estatal como incluyente de todo lo expresamente atribuido más lo implícito en lo expreso.¹⁰³ Lo implícito abarcaría todo lo comprendido –como especie e individuo– en los conceptos genéricos de lo expreso, así como también la especie e

⁹⁹ En contestación a Bianchi, se ha referido que es limitado el reconocimiento de poderes implícitos o inherentes en materia doméstica que se habría reconocido en el Poder Ejecutivo, ver Ramirez Calvo, “Los Poderes implícitos”; Héctor A. Mairal, “La teoría del contrato administrativo y el Derecho norteamericano”, *El Derecho Administrativo* 2000/2001.

¹⁰⁰ Hirschmann, “Los poderes implícitos del gobierno federal”, pp. 58-60.

¹⁰¹ Carlos M. Bidegain, *Curso de Derecho Constitucional*, T. III, actualizado por Eugenio Luis Palazzo y Ramón Antonio Puente (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2001), p. 80.

¹⁰² Juan F. Linares, *Fundamentos de Derecho Administrativo* (Buenos Aires: Astrea, 1975), pp. 35-36.

¹⁰³ Juan F. Linares, *Derecho Administrativo* (Buenos Aires: Astrea, 1986), p. 245.

individuo comprendidos en el género, pero determinados por operaciones de extensión y restricción interpretativas de norma legal genérica.¹⁰⁴ Sin embargo, años más tarde, reformuló su regla a fin de que sea más sistemática; y afirmó que al ente estatal le estaría permitido en competencia todo lo no prohibido, entendiéndose por prohibido el resultado de “prohibiciones fuertes” o expresas, pero también prohibiciones implícitas o débiles.¹⁰⁵

A fin de dimensionar la posición de este autor, no obstante, merece advertirse que, al abordar la discusión sobre la existencia de poderes implícitos en el Poder Ejecutivo que le permitiesen dictar decretos autónomos para situaciones urgentes y de orden no previstas por ley o reglamento delegado, remarcó que el constituyente otorgó facultades implícitas al Congreso, pero no al Ejecutivo. Este último tendría “ciertas atribuciones implícitas, como anexas de las expresas, por imposición de la propia ontología del derecho; pero no más”.¹⁰⁶ De tal manera, las únicas atribuciones con las que contarían los tres poderes serían: (a) las expresas, más las implícitas en estas normas por exigencia de ontología del derecho; y (b) las implícitas conferidas por cláusula especial, como las del artículo 67, inc. 28, que implican un adicional respecto de la especie (a). En esta misma línea, agregaba el autor que las facultades de reserva o privativas del Ejecutivo serían solo las que fluyen del sistema de normas constitucionales, empezando por las competencias, las que no podrían incidir sobre la libertad jurídica individual mediante la imposición de deberes no establecidos por ley formal-material.¹⁰⁷

También desde el Derecho Administrativo, Julio Rodolfo Comadira ha efectuado una propuesta para la determinación de la competencia de los órganos, la cual tiene la nota de tomar en su haber tanto los desarrollos de Linares como de Aja Espil. El catedrático planteó que, en primer lugar, debe estarse al texto expreso de la norma atributiva, sin perjuicio de efectuarse un examen de constitucionalidad de ser la norma infraconstitucional. En segundo lugar, la hermenéutica debería atender no solo al texto expreso, sino también a sus componentes implícitos, los que pueden resultar de una atribución expresa, generadora de poder implícito –por ejemplo, artículo 75, inc. 32 y artículo 56, inc. s) de la Ley Nro. 24.065, entre otras– o de una atribución simplemente implícita, determinante de la competencia implícita propiamente dicha; todo ello, a su

¹⁰⁴ Linares, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, p. 34.

¹⁰⁵ Linares, *Derecho Administrativo*, pp. 244-246.

¹⁰⁶ Linares *Derecho Administrativo*, p. 435.

¹⁰⁷ Linares, *Derecho Administrativo*, p. 436.

vez, valorado desde el principio el principio de la especialidad, de conformidad con el fin y cometidos del ente. En tercer y último lugar, cabría acudir a la categoría poderes inherentes de Aja Espil, como aquellos que resultan de la naturaleza o esencia del órgano y que, como como propias y originarias, no requerirían una expresa enunciación normativa. Esta elaboración, desarrollada respecto de los órganos constitucionales, sería también trasladable a otros órganos. Además, en este último caso, la valoración de los poderes inherentes debería formularse sobre la base del principio de especialidad, con arreglo a los límites y prohibiciones, de lo que se extraería, por ejemplo, la inherencia de la potestad revocatoria por ilegitimidad de actos administrativos. En suma, bajo este desarrollo, la competencia surgiría de la letra expresa de la norma, de los poderes implícitos que razonablemente derivan de aquella y de la naturaleza o esencia del órgano o ente de que se trate. La especialidad no resultaría un enfoque autónomo de atribución, sino un criterio de interpretación, de construcción o integración de la norma, cuando esta no contempla la situación a resolver.¹⁰⁸

Cassagne, por su lado, estima que, si bien no son asimilables, la competencia cumple una función muy similar a la capacidad de las personas jurídicas en lo que respecta al principio de la especialidad. Este comprendería tanto aquellas facultades atribuidas de forma expresa o implícita como las inherentes, que surgen directamente de los fines establecidos.¹⁰⁹ Sin embargo, el principio se encontraría limitado para actos de gravamen, en lo que sería necesario una norma expresa para fundar la competencia, en virtud del artículo 19 de la Constitución Nacional.¹¹⁰

De forma más cercana en el tiempo, Sammartino ha sostenido que la posición que atiende no solo al texto expreso de la norma, sino también a sus componentes razonablemente implícitos y los poderes inherentes, “se presenta como una pauta que hace confluir el postulado de la permisión amplia con el de la especialidad”.¹¹¹ No obstante, considera que, en el Estado constitucional de Derecho contemporáneo, el principio de la especialidad, sea como criterio autónomo o como estándar de interpretación de las

¹⁰⁸ Comadira y Escola, *Curso de Derecho Administrativo*, pp. 234-235.

¹⁰⁹ Juan Carlos Cassagne, *Curso de derecho administrativo*, 12.^a ed. (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley, 2018), T. I, pp. 677-678.

¹¹⁰ Cassagne, *Curso de derecho administrativo*, pp. 677-678.

¹¹¹ Patricio M. E. Sammartino, “El principio de competencia en el Estado Constitucional de Derecho contemporáneo. Alcance y límites”, en *Cuestiones de Organización estatal, función pública y dominio público / Jornadas sobre Cuestiones de Organización Estatal, Función Pública y Dominio Público- 1º: 2011- Buenos Aires, Argentina* (Buenos Aires: RAP, 2012), p. 273.

facultades implícitas e inherentes, debe ser asumido bajo el principio *pro homine*.¹¹² Ello implicaría que, en situaciones jurídico-administrativas en las que se ponga en juego el interés público comprometido con la protección de los derechos humanos, sería predicable el criterio que extiende las competencias expresas a las implícitas e inherentes con arreglo al principio de la especialidad. Sin embargo, este criterio no autorizaría el ejercicio de facultades inherentes para dictar actos desfavorables o que directamente limiten derechos fundamentales.¹¹³

C. Reconocimiento y límites jurisprudenciales a los poderes implícitos e inherentes del Poder Ejecutivo

Sin perjuicio de las propuestas de distinción entre poderes implícitos e inherentes, nuestro Máximo Tribunal ha agrupado tales categorías, sin efectuar un diferente tratamiento. Ha resultado, así, una constante invocación expresa de “poderes implícitos e inherentes” de manera conjunta. En esta línea, Fayt explicaba que de la jurisprudencia de la Corte surge una noción de poderes implícitos comprensiva no sólo de aquellos auxiliares y subordinados, sino también de los poderes inherentes a los departamentos del Gobierno Federal.¹¹⁴

Por otro lado, es dable resaltar que en lo que concierne a las competencias de los órganos administrativos, tal como apunta Julio R. Comadira, y si bien la Corte definió el concepto de poderes implícitos con pretensión de generalidad, normalmente el tribunal no encuadró de forma expresa sus decisiones relativas a las competencias de órganos administrativos en aquel marco conceptual. No obstante, sí ha efectuado una aplicación innominada del principio de especialidad.¹¹⁵

Pero ¿en qué punto se han trazado los límites? En relación con el primer marco analizado, vinculado con la teoría constitucional de los poderes implícitos e inherentes, en un significativo caso de la década del 90, el Máximo Tribunal efectuó consideraciones limitativas de tal postulación constitucional. En efecto, en Peláez, la Corte hubo de examinar la validez de una orden de arresto que, con invocación del precedente Lino de la Torre,¹¹⁶ fue emitida por la Cámara de Senadores contra una persona que había

¹¹² Sammartino, “El principio de competencia”, p 274.

¹¹³ Sammartino, “El principio de competencia”, p. 275.

¹¹⁴ Carlos S. Fayt, *Los poderes implícitos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación* (Buenos Aires: La Ley, 2006), p. 43.

¹¹⁵ Comadira y Escola, *Curso de Derecho Administrativo*, pp. 230-231.

¹¹⁶ CSJN, “Lino de la Torre”, 21 de agosto de 1887, *Fallos*: 19:231.

realizado expresiones difamatorias contra dos legisladores. Partiendo de la base de que ningún poder puede arrogarse mayores facultades de las conferidas expresamente y que “está vedado a todo departamento del Estado el ejercicio de atribuciones que, si bien conferidas al gobierno, corresponden al ámbito de otro departamento”,¹¹⁷ seguidamente refirió: (1) la teoría de los poderes implícitos “...no tiene por objeto el esclarecimiento y la justificación o rechazo de poderes que, por así decirlo, se equiparen a los expesos”, dado que si de un poder expreso pudiese implicarse otro de análoga consistencia, se echaría por tierra el equilibrio constitucional;¹¹⁸ (2) esta solo atendería a “la valoración de atribuciones que, no depositadas expresamente en rama alguna, pueden considerarse otorgado a determinado departamento, en cuyo caso puede admitirse que constituyan un acompañamiento de estos últimos”;¹¹⁹ (3) los poderes implícitos constituyen poderes imprescindibles para el ejercicio de los expresamente concedidos, son “atribuciones que no son sustantivas ni independientes de estos últimos, sino auxiliares y subordinadas”, y constituyen “facultades que tampoco han sido dadas expresamente a órgano alguno”;¹²⁰ y (4) la extensión de estos poderes implícitos no puede “ir más allá de lo que fuere rigurosamente necesario para que la facultad expresa no resulte ilegítima y gravemente impedida, por lo que podría depender el establecimiento de sus límites, de la discreción del órgano que los ejercite”.¹²¹

El estándar esbozado por la Corte es significativo, al destacar el carácter auxiliar y no sustantivo de los poderes implícitos y que se tratarían de poderes no depositados en departamento alguno. No menor tampoco resulta la circunstancia de haberse adicionado la nota de que no pueden ir más allá de lo rigurosamente necesario, aun a tenor de que el artículo 75, inciso 32 de nuestra Constitución no incluye una mención a la necesidad como sí acontece con su antecedente norteamericano.¹²²

La doctrina sentada en Peláez fue reafirmada en 2013 en Torres, caso en el que se rechazaron los poderes del Procurador General de la Nación para sancionar a agentes

¹¹⁷ CSJN, “Peláez Víctor”, 19 de octubre de 1995, *Fallos*: 318:1967, considerando 9.

¹¹⁸ CSJN, “Peláez Víctor”, considerando 9.

¹¹⁹ CSJN, “Peláez Víctor”, considerando 9.

¹²⁰ CSJN, “Peláez Víctor”, considerando 9.

¹²¹ CSJN, “Peláez Víctor”, considerando 9.

¹²² La Constitución de Estados Unidos habla de los poderes “necesarios y apropiados”, en tanto que en el caso argentino solo se habla de los poderes “convenientes”. Sin embargo, se ha sostenido también que la cláusula argentina es más restrictiva que la norteamericana en tanto aquella última autoriza a poner en ejercicio los poderes no solo concedidos al Gobierno sino también, los otorgados a “cualquiera de sus departamentos o funcionarios”. Aja Espil, *Constitución y Poder*, pp. 143-144.

respecto de inconductas que habrían acontecido cuando estos ocuparon el rol de fiscales subrogantes. Nuevamente, sin perjuicio de reconocer los poderes implícitos, la Corte recordó que la presencia de tales tiene únicamente por objeto reconocer “ciertas atribuciones que son imprescindibles para el ejercicio de las expresamente concedidas, pero que no son sustantivas ni independientes de estas últimas, sino auxiliares y subordinadas”.¹²³ Asimismo, que “si de un poder expreso pudieran implicarse otros de análoga consistencia, se destruyen los límites de la concesión y no tardaría en echarse por tierra todo el aludido equilibrio que estructura la Constitución”. Sobre esta base, se consideró que la facultad disciplinaria sobre el desempeño de los empleados del Ministerio Público, cuando estos actúan como magistrados subrogantes, no podía considerarse implicada en los poderes que la ley y los reglamentos reconocen expresamente al titular del Ministerio Público para empleados y funcionarios de tal órgano, ni tampoco en la entonces Ley Nro. 24.946 al regular el artículo 120 de la Constitución Nacional. En esta línea, se estimó que lejos de ser un poder meramente instrumental, la remoción de un funcionario por su desempeño como magistrado subrogante resultaba una marcada condición sustantiva e independiente.¹²⁴

Tal como se ha referido en este acápite, en un segundo marco conceptual se encuentran las decisiones de la Corte concernientes a la competencia de órganos administrativos, los que, no obstante y como afirma Comadira, el Tribunal ha evitado asociar estrictamente a su doctrina de poderes implícitos a inherentes.¹²⁵ Bajo este encuadre, por una parte, se reconocieron competencias implícitas, derivadas de un texto expreso y, por otra parte, competencias fundadas en un principio de la especialidad.

El Máximo Tribunal ha tenido la oportunidad de avalar la competencia implícita de órganos administrativos en diferentes pronunciamientos.¹²⁶ También, en particular lo ha hecho en las últimas décadas en relación con la teoría de la especialidad, a fin de apoyar la competencia de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas por fuera de lo que

¹²³ CSJN, “Torres Ana María c/Procuración General de la Nación”, 27 de diciembre de 2012, *Fallos*: 335:2644, considerando 14.

¹²⁴ CSJN, “Torres Ana María c/Procuración General de la Nación”, considerando 14.

¹²⁵ Comadira y Escola, *Curso de Derecho Administrativo*, pp. 230-231.

¹²⁶ Por ejemplo, al admitir que un profesor titular y jefe de servicio de una facultad de medicina pueda suspender las clases ante una situación de urgencia, en razón de tener expresamente asignada la dirección de la cátedra. CSJN, “Amengual Francisco c/Universidad de Cuyo”, 24 de febrero de 1971, *Fallos*: 279:65, considerando 12.

expresamente preveía una reglamentación,¹²⁷ examinar la legitimidad de universidades nacionales para demandar en materia ambiental,¹²⁸ determinar la competencia de la Administración de Parques Nacionales,¹²⁹ entre otros.

En este contexto, también se ha reconocido un significativo límite para las teorías de la implicitud y la especialidad. En este sentido, en una decisión de la Cámara Contencioso Administrativo Federal, el tribunal tuvo que analizar si la posibilidad de dar de baja el CUIT de una empresa, prevista en una reglamentación dictada por la AFIP con carácter sancionatorio, se encontraba entre las facultades del organismo de conformidad con su estatuto. Al respecto, luego de rechazar que tal facultad se encontrase expresamente estipulada, descartó, en primer lugar, que aquella pudiera derivarse implícitamente del texto expreso, dado que, por la gravedad y efectos, admitirla conllevaría contravenir el principio de que las restricciones a derechos se impongan por ley (artículos 19 de la Constitución Nacional y 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos, conforme Opinión Consultiva N° 6/86¹³⁰). En segundo lugar, con cita a Cassagne, se consideró que la teoría de la especialidad tampoco podía aplicarse para los actos de gravamen o materia sancionatoria, habida cuenta de los principios del derecho penal, las garantías sustantivas y adjetivas, y por no resultar aplicable para esta materia la analogía ni la interpretación extensiva.¹³¹ De acuerdo con el criterio de este precedente, ni a la luz de las competencias implícitas ni bajo la teoría de la especialidad podría fundamentarse la creación de sanciones. El estándar del fallo fue reiterado en sucesivos

¹²⁷ CSJN, “Fiscalía de Investigaciones Administrativas c/Ministerio del Interior-PFA”, 10 de diciembre de 2013, *Fallos*: 336:2293. La entonces Fiscalía de Investigaciones Administrativas pretendía intervenir en un sumario de la Policía Federal, pese a que este cuerpo no se regía por el Reglamento de Investigaciones Administrativas Nro. 467/99, al que la entonces Ley del Ministerio Público Fiscal hacía estricta remisión. Entre otras consideraciones, la Corte se apoyó en el criterio de la especialidad para sostener la competencia de la Fiscalía “entendiendo por tal la finalidad que persigue el órgano al cual se le atribuyen las competencias”. De esta manera, sobre la base de entender que tal repartición tenía a su cargo el control riguroso de la actividad administrativa, la Corte consideró que una interpretación que no tomase en cuenta tales competencias conduciría a “reductos sustraídos al control, lo que implicaría la negación de la existencia misma de este organismo”, considerando 9.

¹²⁸ CSJN, “Universidad Nacional de Rosario c/Provincia de Entre Ríos”, 11 de diciembre de 2014, *Fallos*: 337:1447, considerando 4.

¹²⁹ CSJN, “Provincia de Misiones c/Estado Nacional y otro”, 13 de mayo de 2015, *Fallos*: 338:362, considerando 18.

¹³⁰ Corte IDH, “La expresión ‘leyes’ en el artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos”, Opinión consultiva OC-6/86, 9 de mayo de 1986.

¹³¹ CNCAF, Sala IV, “FDM Management SRL c/En-AFIP-DGI-RG 3358/12”, 20 de febrero de 2014, considerando VII, párr. 8.º La Corte posteriormente declaró inadmisibile el recurso interpuesto por la AFIP.

pronunciamientos.¹³² Asimismo, alguna opinión ha sostenido que la Corte, entre líneas, ha revalidado también esta limitación en un caso contemporáneo.¹³³

V. Análisis

A. Consideraciones iniciales

En Argentina, parte de la doctrina administrativista ha postulado que la potestad anulatoria o de revocación por razones de ilegitimidad resulta un poder inherente de la Administración.

Al respecto, como punto de partida, destaco que estimo relevantes los límites a las proposiciones que, sobre la base de teorías de los poderes implícitos o inherentes, pretendan extraer facultades restrictivas de derechos. En particular, cuando se propone conjugar tales marcos con el concepto material de función administrativa. Esto así, dado que la amplitud de este último, en el sentido de constituir a la “actividad permanente, concreta y práctica del Estado destinada a satisfacer el bien común de manera directa e inmediata”,¹³⁴ permitiría extraer una enorme variedad de poderes sustantivos y extintivos sobre derechos, sin que medie ley alguna.

En este sentido, resulta de interés una consideración del Máximo Tribunal sentada en Torres, por la que se afirmó que con las restricciones allí establecidas se pretendía evitar que “la invocación de la denominada teoría de los poderes implícitos constituya una vía elíptica para desconocer el principio que sostiene el diseño institucional de la República”, fundado en un sistema de poderes limitados.¹³⁵

Asimismo, y en esta línea, vale recordar las objeciones formuladas por Ramírez Calvo a la teoría de los poderes inherentes –en el sentido de aquellos que son “propios y originarios de los órganos de un sistema constitucional” –,¹³⁶ en particular respecto del Poder Ejecutivo. Tal posición no explicaría de qué manera habría de establecerse la naturaleza del Poder Ejecutivo, si de forma abstracta o por referencia a un ordenamiento

¹³² Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata, “Estación del Ovalo S.R.L. c/AFIP s/ amparo ley 16.986”, 1 de octubre de 2015; Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario Nro. 6 de CABA, “F., B. G. c. GCBA s/ amparo”, 26 de agosto de 2016; entre otros.

¹³³ Ver Andrés Ascarate, “¿Puede la Administración aplicar una sanción administrativa invocando facultades implícitas o inherentes?”, *RDA* 98 (2015): p. 502.

¹³⁴ Comadira, *La anulación de oficio del acto administrativo*, p. 44.

¹³⁵ CSJN, “Torres Ana María c/Procuración General de la Nación”, 27 de diciembre de 2012, *Fallos*: 335:2644, considerando 14.

¹³⁶ Aja Espil, *Constitución y poder*, pp. 159-160.

puntual. Consecuentemente, cuestiona que lo que podría ser considerado “propio” del Poder Ejecutivo en un país, podría no serlo en otro.

Esto último es significativo, puesto que, como se ha sostenido, la distinción entre función administrativa y función jurisdiccional encuentra distintas zonas de penumbra, especialmente en lo que concierne a resolución de controversias.¹³⁷ Aún más, se ha llegado a plantear que no cabría reconocer tres funciones estatales básicas sino tan solo dos: creación de normas y ejecución de estas.¹³⁸ Así, algunas funciones desplegadas por los órganos administrativos serían, en esencia, las mismas que las del Poder Judicial, más allá de la diferencia de procedimientos.¹³⁹

Tener presente la posible confusión de funciones permite apreciar que, en definitiva, la determinación de las facultades concretas que le corresponden al Poder Ejecutivo y a la función administrativa de un país no puede realizarse sin valorar lo que la constitución respectiva preceptúa. En efecto, una facultad como la anulación de un acto administrativo bien podría ser un poder que una la norma fundamental de un Estado asigne de manera originaria a la misma Administración o a los órganos del Poder Judicial, de manera de considerarla función administrativa o función jurisdiccional.¹⁴⁰

Con ello presente, a continuación, se examinará la propuesta de considerar implícita o inherente a la potestad anulatoria, sea respecto del Poder Ejecutivo o en relación con un criterio material de la función administrativa. A este fin, se tomarán en cuenta los distintos marcos examinados en el punto IV. Es decir, por una parte, la vertiente vinculada con la noción histórico-constitucional de estos. Por otra parte, la perspectiva administrativista; que, interesada en la competencia de las autoridades públicas, recurre también a nociones de inherencia y poderes implícitos, con foco en la teoría de la especialidad.

B. Vertiente constitucional

Tal como se ha expuesto precedentemente, la doctrina constitucional de los poderes implícitos e inherentes se encuentra jurisprudencialmente limitada bajo las

¹³⁷ Linares, *Derecho Administrativo*, pp. 9-10

¹³⁸ Hans Kelsen, *General theory of law and State*, trad. Anders Wedberg (Cambridge: Harvard University Press, 1949), pp. 255-256 y 269.

¹³⁹ Hans Kelsen, *General theory of law and State*, pp. 273-275.

¹⁴⁰ Tomás Hutchinson, “El sistema argentino de control judicial de la Administración”, *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales* 7 (40) (2010): p. 157.

consideraciones sentadas en Peláez y reafirmadas en Torres. A fin de facilitar el análisis, a continuación se sintetizan los requisitos fijados en estos precedentes:

- 1) Se trata de poderes no depositados ya en otro departamento de gobierno.
- 2) Son poderes auxiliares y subordinados, no equiparables a los expresos. No son sustantivos ni independientes. La clave para su apreciación sería la imprescindibilidad para el ejercicio de los concedidos. La extensión de estos no puede ir más allá de lo rigurosamente necesario para que la facultad expresa no resulte impedida.
- 3) Deben tratarse de poderes que, a su vez, sean compatibles con el diseño general de la Constitución, tanto en la distribución del poder como en el nexo entre aquellos y los derechos de las personas.

a. Poder que no haya sido ya atribuido a otro departamento

Como primer punto del estándar citado, el Máximo Tribunal refirió que los poderes implícitos e inherentes deben tratarse de facultades que no estén depositadas constitucionalmente en algún otro departamento de gobierno. Entonces, ¿se encuentra la competencia para anular actos administrativos asignadas ya a algún estamento en la Constitución argentina?

Entiendo que la respuesta es afirmativa y tal atribución es asignada al Poder Judicial. Dos son las razones que tomo en consideración. La primera es que, como se reconoce ampliamente en doctrina, nuestro régimen constitucional establece un sistema judicialista, de jurisdicción única.¹⁴¹ Si bien no existe una cláusula que atribuya en forma exclusiva y excluyente la competencia para la resolución de conflictos jurídicos a la jurisdicción judicial, ello puede derivarse de varias disposiciones de la Constitución Nacional.¹⁴² En esta línea, con matices, se invoca como fundamento normativo de esta caracterización a los artículos 5, 17, 18, 109 y 116 de la Constitución Nacional.¹⁴³

¹⁴¹ Ver Héctor A. Mairal, *Control judicial de la Administración Pública*, 2.^a ed. (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2021), p. 7; Juan Carlos Cassagne, “La tutela judicial efectiva: Su incompatibilidad con el dogma revisor y con la regla del agotamiento de la vía administrativa”, *RDA* 39 (1999); Hutchinson, “El sistema argentino de control judicial de la Administración”, p. 155.

¹⁴² García Pulles Fernando, “El sistema de control contencioso en el ámbito federal de la república”, en *El Contencioso Administrativo en la República Argentina*, dir. Fernando García Pullés (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2012), pp. 2-3.

¹⁴³ A más del abandono en doctrina de la idea de que la demandabilidad del Estado no tiene base constitucional, es dable agregar una digresión. Como explica García Pulles, de conformidad con la jurisprudencia y discusiones que existían en los albores de la nación, mediaban opiniones que consideraban que el entonces artículo 100 (actual artículo 116) habilitaba a que el Estado actúe como parte actora pero

Así las cosas, sobre la base de la adopción de este sistema se han destacado las siguientes consecuencias: (1) la resolución de los conflictos o controversias jurídicas que versan sobre los puntos regidos por la Constitución y las leyes es atribuida al Poder Judicial, marco en el que queda incluido el control de las funciones ejercidas por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo;¹⁴⁴ (2) a diferencia de sistemas de doble jurisdicción como Francia e Italia, en nuestro país solo pueden tener fuerza de verdad legal los pronunciamientos de los tribunales judiciales;¹⁴⁵ y (3) de admitirse una delegación de funciones jurisdiccionales al Poder Ejecutivo, la palabra final con relación a toda contienda de derecho le corresponde al Poder Judicial,¹⁴⁶ a través de un control judicial suficiente.

De esta manera, en tanto puede ser caracterizado como controversia o conflicto jurídico, si bien no a partir de un precepto constitucional puntual, pero sí de una interpretación sistemática de la Constitución, puede derivarse que la anulación de un acto administrativo y los consiguientes derechos que aquel consagra resulta una función¹⁴⁷ correspondiente al Poder Judicial.¹⁴⁸ Y, en principio, conflicto jurídico es lo que hay cuando la Administración advierte que habría dictado un acto administrativo irregular y pretende extinguirle el derecho allí consagrado al particular beneficiario.

Como una segunda razón, específicamente la Constitución establece un margen competencial en el artículo 17. Al establecer que ningún habitante podrá ser privado de

no demandada. En vinculación, el desarrollo histórico legal y jurisprudencial de la demandabilidad del Estado Nacional pareció reconocer en cierta manera que tal carácter tenía base legal y no directamente constitucional (García Pullés, *El contencioso*, pp. 4-7). Sin embargo, el mismo autor destaca que, sobre la base de lo resuelto en Ángel Estrada por la Corte Suprema, la posibilidad de que se fijen límites a la facultad del legislador para otorgar a órganos administrativos la posibilidad de resolver conflictos solo es admisible en tanto se admita, correlativamente, que toda la jurisdicción del Poder Judicial emana de la propia Constitución Nacional. Fernando García Pullés, “Ángel Estrada. La Corte Suprema y el fundamento de la potestad jurisdiccional. Facultades del legislador y de los justiciables”, *La Ley Online* (2005), TR LALEY 0003/011617.

¹⁴⁴ Oscar A. Cuadros, *Derecho Administrativo: Razonabilidad, gobierno y equidad* (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Astrea, 2021), p. 182.

¹⁴⁵ Mairal, *Control Judicial*, p. 12.

¹⁴⁶ Jorge T. Bosch, *Tribunales Judiciales o Tribunales Administrativos para juzgar a la Administración Pública* (Buenos Aires: Víctor P. de Zavalía, 1951), p. 104.

¹⁴⁷ Se ha señalado que una de las conceptualizaciones mayormente aceptadas de función jurisdiccional es definirla como “la resolución de controversias entre partes –inclusive cuando quien decide es una de las partes– declarando el derecho aplicable”. Mairal, *Control Judicial*, pp. 5-6.

¹⁴⁸ Hutchinson parece también ubicarse de manera específica en esta idea al puntualizar que “[e]l efecto fundamental que tiene el control jurisdiccional es el de dejar sin efecto un acto administrativo, o bien un acto de alcance general o un contrato administrativo, o bien un acto particular de aplicación de un reglamento”, entre otros supuestos. Hutchinson, “El Sistema argentino de control judicial de la Administración”, p. 115.

su propiedad sin sentencia fundada en ley, dicha disposición asigna este desapoderamiento de derechos al Poder Judicial.¹⁴⁹ Pese a no hacer referencia a la anulación como tal, este instituto queda allí comprendido en función de sus efectos y la teleología de la citada norma constitucional,¹⁵⁰ en cuanto pretenda extinguir derechos subjetivos emanados de un acto administrativo.

De consiguiente a lo expuesto, por un lado, como una consecuencia de nuestro sistema judicialista en general y, por otro, de conformidad con el artículo 17 de la Constitución Nacional; existe ya un órgano con competencia para anular los derechos consagrados en actos administrativos.

b. Carácter auxiliar, imprescindible y rigurosamente necesario del poder

La Corte Suprema sostuvo que el poder derivado de esta teoría debía caracterizarse como auxiliar y subordinado, en oposición a que tenga sustantividad e independencia. Se trata, afirmó, de poderes que no pueden equipararse a los expresos.

Tanto en Peláez como en Torres, la Corte parece vincular esta noción de lo auxiliar y subordinado con la nota de la imprescindibilidad para el ejercicio de los poderes expresamente concedidos.¹⁵¹ Que la facultad no sea imprescindible parece marcar la pauta de que se está frente a un poder independiente y sustantivo.

A su vez, a más de ser imprescindible, el poder derivado solo podría ir hasta lo rigurosamente necesario para que la facultad explícita no resulte gravemente impedida.

Sobre esta base, el poder expreso respecto del cual cabe valorar la auxiliaridad, imprescindibilidad y rigurosa necesidad es el de tener a cargo la administración y, con

¹⁴⁹ En esta línea, sobre la base del artículo 17 de la Constitución Nacional, se ha referido que “una adecuada comprensión del tópico exige principiar por la máxima de derecho constitucional que impide a toda autoridad pública distinta al órgano judicial extinguir derechos de los particulares derivados de actos administrativos”. Emmanuel Barrionuevo, “Óbices constitucionales a la exigibilidad y pretendidos efectos de la declaración administrativa de lesividad”, *La Ley Suplemento Administrativo* (agosto 2020): p. 2, TR LALEY AR/DOC/2472/2020.

¹⁵⁰ Se ha referido que el fundamento constitucional de la acción de lesividad está apoyado en un trípode constituido por el debido proceso, el derecho de propiedad y la división de poderes, y que, en tanto el acto administrativo haya generado efectos sobre el patrimonio, se ve afectado el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 17 de la Constitución Nacional, lo que exige intervención judicial. Alberto B. Bianchi, “¿Tiene fundamento constitucional la acción de lesividad?”, *El Derecho* 132 (1989): pp. 813-814.

¹⁵¹ Esta asociación puede apreciarse aún mejor en el considerando 15 de Torres. El Tribunal primero descartó la imprescindibilidad de la facultad debatida –que se pretendía extraer fundamentalmente de la facultad disciplinaria sobre empleados y funcionarios–, para luego afirmar que “lejos de ser un poder meramente instrumental (...) esta atribución adquiere una merca condición sustantiva e independiente, en la medida en la que trasciende los contornos fijados por la ley”. CSJN, “Torres Ana María c/Procuración General de la Nación”, 27 de diciembre de 2012, *Fallos*: 335:2644, considerando 15.

ello, ostentar la titularidad de la función administrativa respecto de una jurisdicción, lo que en el caso del Poder Ejecutivo Nacional surge del artículo 99, inc. 1 de la Constitución Nacional.

En este sentido, en relación con los recaudos de la Corte, la pregunta que cabe formular en este apartado es si la facultad de anular actos administrativos resulta imprescindible y rigurosamente necesaria para que se pueda ejercer la administración general del país o desplegar la función administrativa (tomando el concepto material de esta).

Al respecto, a mi modo de ver, el poder de anular actos administrativos en sede administrativa, en perjuicio de los derechos del particular, no resulta una facultad que, en el marco de todo lo que hace a administrar, deba ser considerada como imprescindible y rigurosamente necesaria. En la satisfacción del interés público de manera inmediata, la Administración ejerce miles de actividades, tales como adjudicar contratos y beneficios, ordenar, planificar, reglamentar, supervisar, aplicar penalidades, entre otros puntos. En este contexto, la posibilidad de poder anular actos administrativos sin intervención judicial no parece que guarde una necesidad tal como para entrar dentro del concepto de imprescindible del quehacer de administrar. En cuanto a frecuencia, además, vale la pena recordar que la anulación de actos irregulares ha sido caracterizada como un evento excepcional.¹⁵²

Como otro aspecto a tener presente en relación con el estándar en examen, ya existe un estamento constitucionalmente competente para extinguir jurídicamente el acto por razones de ilegalidad. Asimismo, la Administración puede acudir a la protección cautelar, la que, a nivel nacional, además, hoy en día, se encuentra contemplada por legislación especial a favor de la Administración (artículos 16 y 17, Ley Nro. 26.854).¹⁵³ En esta línea, la valoración de si la facultad de anular en sede administrativa es imprescindible para el ejercicio del poder o competencia expresa de administrar no puede desatender la existencia de tales vías judiciales. La imprescindibilidad y rigurosa necesidad que se exige en el estándar, –que no es lo mismo que mayor o menor conveniencia–, requiere también

¹⁵² Comadira, *La anulación de oficio del acto administrativo*, p. 47.

¹⁵³ En similar sentido, ver Ignacio J. Minorini Lima, “La revocación del acto administrativo irregular”, en *Acto administrativo*, editado por Guido Santiago Tawil (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2014), pp. 793-794.

que se pueda fundamentar que las vías judiciales resultan, si bien no en todos los casos, pero por lo menos en algunos, incompatibles con la función de administrar.

Sobre tal base, creo que difícilmente puede alegarse que, en términos generales, la Administración como tal se vería paralizada o, de forma más precisa, gravemente obstruida por tener que instar una anulación judicial. Si bien no se encuentra medido – sería deseable que las administraciones lo hagan y publiquen activamente –, desde la experiencia, estimo que pocas son las anulaciones en perjuicio de los derechos del particular, inclusive administrativas, que un organismo dicta. Existen, a su vez, consideraciones para pensar que son escasas las anulaciones administrativas o judiciales que se realizan respecto del potencial total actos irregulares que dicta la Administración.¹⁵⁴

El argumento de la grave obstrucción de la Administración, como un fenómeno cuantitativo, quizá podría tener cierta entidad ante la hipótesis extraordinaria de eventos que obliguen de forma inmediata el instado de cientos de miles de acciones de lesividad en simultáneo. Pero, aunque así fuese, extraño sería que la administración no se obstaculice igual con anulaciones administrativas y sucesivas impugnaciones. Asimismo, ante un escenario como el planteado, como ha sido sugerido, correspondería preguntarse si anular satisfaría, en definitiva, el interés público como una solución razonable.¹⁵⁵

No se me escapa que existen situaciones, particularmente en obra pública, que pudiesen tornar más inconveniente el tener que instar una acción de lesividad y una medida cautelar. Pero, de nuevo, el estándar para derivar el poder como implícito e inherente es que el poder sea imprescindible y rigurosamente necesario –en este caso, para ejercer el poder de administrar–, no más o menos conveniente.

En el mejor de los casos –y he aquí un punto para otro debate–, lo que quizá podría llegar a ser imprescindible sería suspender un acto administrativo que se estima irregular, cuya urgencia y graves circunstancias no pudiesen esperar siquiera el tiempo de tramitación de una cautelar.¹⁵⁶ En contraste, cabe recordar que la anulación administrativa no es una medida instantánea ni unilateral y podría conllevar un tiempo no menor de

¹⁵⁴ Ver Iván F. Romero Verdún, “La anulación como deber, la selectividad anulatoria y la juridicidad”, *Revista electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A.L. Gioja* 25 (2020): pp. 89-90.

¹⁵⁵ Romero Verdún, “La anulación como deber, la selectividad anulatoria y la juridicidad”, pp. 91-92 y 94.

¹⁵⁶ En contra de la posibilidad de suspensión de los efectos de un acto que determinó derechos subjetivos ver Barrionuevo, “Óbices constitucionales”.

tramitación. En efecto, el procedimiento de anulación debe contar con la participación del potencial afectado y debe garantizar el adecuado derecho de defensa de aquel, lo cual requerirá emplazamiento, posibilidad de apertura a prueba, vista, plazo razonable para efectuar el descargo, entre otros aspectos.¹⁵⁷

En otro orden de ideas, y atendiendo al potencial argumento acerca de que la anulación puede satisfacer el interés público de manera inmediata y que por ello sería un poder inherente, debe resaltarse que la pregunta relevante de acuerdo con el estándar de la Corte es si es imprescindible para administrar, de lo que en principio cabe dudar. Asimismo, en relación con tal planteo, debe tenerse presente que muchas actividades que lleva a cabo la Administración podrían entrar dentro del criterio dogmático material de función administrativa –y, por ello, satisfacer el interés público de manera inmediata–, como la aplicación de una sanción de multa; lo que no implica que pueda ser derivado como poder implícito e inherente, sin necesidad de ley que autorice el respectivo castigo.

Finalmente, aunque con menor entidad, se suma un argumento histórico. Si bien con oscilaciones, a principios del siglo XX la Administración Nacional acudía en ocasiones a los tribunales a petitionar la anulación de actos anteriores. En el siglo XXI, existiendo un especial régimen cautelar a favor del Estado y la posibilidad de suspensión por vía del artículo 12 de la LNPA, menos parece sostenible que el poder de anular un acto administrativo deba ser caracterizable como algo con lo que el administrador deba contar ineludiblemente.

Existen, sin duda, posibles argumentos de conveniencia para admitir la anulación administrativa (celeridad, costos, expertise técnica, entre otros), pero este aspecto no fue tomado por el Máximo Tribunal como un elemento que pueda fundar la implícitud o inherencia de una facultad constitucional.

c. Compatibilidad con el diseño general de la Constitución

Como un tercer aspecto, la Corte refirió que los poderes implícitos e inherentes deben ser compatibles con el diseño general de la Constitución, tanto en la distribución del poder como en el nexo entre aquellos y los derechos de las personas.

¹⁵⁷ Ver Comadira, *La anulación de oficio del acto administrativo*, p. 49; Julio Pablo Comadira, “El procedimiento de anulación de oficio del acto administrativo y del reglamento” en *Procedimiento administrativo: Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo* (Buenos Aires: Astrea, 2015), p. 503. Ver también, Dictámenes 205:128 del 28 de mayo de 1993, considerando IV e IF-2021-48595913-APN-PTN del 31 de mayo de 2021, considerando V.5.3.

En Peláez, si bien no lo vinculó expresamente a este recaudo, el Tribunal refirió que las penas privativas de la libertad que se extendiesen de la represión correccional de las ofensas capaces de dañar e imposibilitar la función legislativa suponen tanto “el traspaso del umbral de la competencia correctora, cuanto el ingreso en la órbita de las facultades que la Ley Fundamental reservó, en definitiva, al Poder Judicial, con el consecuente desmedro de la división de poderes”.¹⁵⁸ En Torres, esta vez sí relacionado explícitamente el recaudo de la compatibilidad con los hechos del caso, destacó que el poder de sancionar a magistrados con sanciones expulsivas era una facultad que, por su gravedad, la ley había deliberadamente atribuido a otro órgano distinto que el Procurador General, punto que sumaba a que no pudiera reconocerse como implícito o inherente el poder de sancionar con cesantía a magistrados subrogantes.¹⁵⁹

El último filtro del estándar es preguntarse entonces si es compatible la potestad anulatoria de la Administración con el diseño general de la Constitución.

La Corte Suprema no brinda tantos elementos para poder determinar esta cuestión. Sin embargo, se aprecia que, en ambos casos citados, tomó en especial consideración la gravedad del acto materia de derechos y la compatibilidad de la pretendida facultad con la división de poderes y otras distribuciones establecidas con rango legal.

A mi modo de ver, si bien puede hablarse de una incompatibilidad de origen de esta facultad en el Poder Ejecutivo a tenor del modelo judicialista y lo expuesto en punto V.B.b, este supuesto es distinto al de los casos analizados y no conlleva necesariamente una incompatibilidad absoluta, de manera tal que ni con autorización legal pudiera la Administración anular sus propios actos. Tomo en cuenta para esta consideración que, aun con la veda establecida por el artículo 109 de la Constitución Nacional, se ha admitido jurisprudencial y doctrinariamente que el Poder Ejecutivo ejerza función jurisdiccional, en tanto se cumplan determinados requisitos.¹⁶⁰ En este sentido, nadie podría sostener que el Poder Ejecutivo tiene el poder inherente de resolver una controversia jurídica entre privados, más ello no ha implicado una incompatibilidad total para que lo haga, bajo ciertas condiciones.

¹⁵⁸ CSJN, “Peláez Víctor”, considerando 10.

¹⁵⁹ CSJN, “Torres Ana María c/Procuración General de la Nación”, considerando 15.

¹⁶⁰ CSJN, “Fernández Arias c/Poggio José”, 19 de septiembre de 1960, *Fallos*: 247:646, considerando 19, “Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ resol. 71/96 - Sec. Ener. y Puertos”, 5 de abril de 2005, *Fallos*: 328:651, considerandos 14 y 16, “Pogonza Jonathan Jesús C/Galeno ART S.A”, 2 de septiembre de 2021, *Fallos*: 344:2307, considerando 5.

C. Teorías administrativas de la competencia implícita y especialidad

Desde el Derecho Administrativo y el examen de las competencias de los órganos administrativos se han también postulado criterios de competencia implícita e inherente. En este aspecto, ha tenido particular importancia la denominada teoría de la especialidad.

No obstante, también se han planteado limitaciones. En efecto, con base en el principio de legalidad y el *pro homine*, respectivamente, se ha rechazado que, ante la ausencia de previsión expresa, tales criterios puedan servir para fundamentar el dictado de actos de gravamen. En esta línea, Linares sostuvo que las facultades implícitas del Poder Ejecutivo, además de ser limitadas, no podían incidir sobre la libertad jurídico individual mediante la imposición de deberes no establecidos por ley, dentro de lo que incluía a sanciones penales, contravencionales, caducidades y pérdidas de derechos.¹⁶¹

Es dable preguntarse, entonces, si ello incide en poder considerar a la potestad anulatoria como un poder implícito o inherente.

Al respecto desde cierta perspectiva se ha sostenido que la revocación de actos administrativos por razones de ilegitimidad se presenta como una sanción, consistente en considerar el acto viciado como no vigente e ilegítimo desde la fecha de su dictado.¹⁶² De ostentar este carácter, la discusión se cerraría sin mucho aditamento: de ser la sanción un acto de gravamen, no podría efectuarse la derivación como poder implícito o inherente. Sin embargo, tal caracterización es susceptible de objeciones. Por una parte, toda vez que algunas definiciones de sanción incluyen a la finalidad de castigar como elemento fundante,¹⁶³ y no siempre la anulación estará vinculada a una conducta reprochable de quién fue el beneficiario del acto. Por otra, porque si bien cuando la Administración nulifica un acto suele hacerlo en perjuicio del particular, cierto es que, al menos potencialmente, también podría hacerlo en su beneficio, al extinguir un acto de gravamen anterior.

Sin perjuicio de ello, en tanto la anulación conlleve la afectación de derechos, supuesto de estudio en este trabajo, se constituye claramente como un acto de gravamen para el particular. Así las cosas, si se toma a los principios de legalidad y *pro homine*

¹⁶¹ Linares, *Derecho Administrativo*, pp. 435-436.

¹⁶² Linares, *Fundamentos*, pp. 369-370.

¹⁶³ Ver María Susana Villarruel, "El control judicial de las sanciones administrativas. Su modificación por el órgano judicial", *Derecho Administrativo Austral* 1 (2008): p. 112.

como límites para la derivación de poderes implícitos e inherentes, desde este esquema podría deducirse que, en tanto no medie autorización legal –aun cuando la anulación pudiera ser vinculada a la finalidad de la función administrativa–, la Administración no podría extinguir derechos del particular por razones de ilegitimidad.

D. Síntesis y derivaciones

Con base en los dos marcos teóricos considerados, el desarrollo precedente conlleva a afirmar que, en Argentina, el poder de anulación de actos administrativos en perjuicio del particular no puede ser fundamentado como un poder implícito o inherente del Poder Ejecutivo o de la función administrativa.

Por un lado, la pretensión de deducirlo como un poder de tal naturaleza no puede superar los recaudos establecidos por la Corte Suprema para la fundamentación de estos poderes, en cuanto a ser facultades que: (i) no estén ya asignadas a otro departamento de gobierno; y (ii) resulten imprescindibles para el ejercicio de un poder expreso e ir solamente hasta lo rigurosamente necesario, de manera de constituir un poder auxiliar y no uno sustantivo e independiente. Por otro, la propuesta tampoco se ubica dentro de los límites admisibles de las teorías administrativas de las competencias implícitas e inherentes. En este sentido, este criterio no admite su utilización para actos de gravamen, carácter que tendrá un acto anulatorio de un beneficio o derecho.

Lo expuesto plantea algunas cuestiones. En primer lugar, y en relación con la introducción de este trabajo, no puede admitirse entonces que el artículo 9.º, inciso p) de la Ley Nro. 27.328 sea inconstitucional, pues anular actos administrativos que concedieron derechos no puede ser calificado como un poder constitucionalmente implícito o inherente del Poder Ejecutivo Nacional en nuestro país.

En segundo lugar, la determinación aquí alcanzada deriva en evidenciar una contradicción jurisprudencial de nuestro Máximo Tribunal. Esto es así dado que, como se ha señalado en el punto III (particularmente III.B. y III.C), a partir de Carman de Cantón y la jurisprudencia que precedió a la LNPA –si bien indirectamente–, parece haber reconocido un poder implícito de la Administración para la anulación de actos irregulares (no así de actos regulares). Esta incompatibilidad persiste en cierto modo, en la medida

en que el tribunal continúe aplicando tal jurisprudencia para sustentar el poder anulatorio de administraciones locales.¹⁶⁴

En tercer lugar, cabe afirmar como corolario de lo desarrollado en el punto V.B.b que la anulación de actos administrativos en perjuicio de los derechos adquiridos del particular, en el marco de nuestra Constitución, parece presentarse como una función asignada al Poder Judicial, desenlace directo de las características de esta facultad y nuestro sistema judicialista.

Finalmente, en cuarto lugar, considero que el análisis aquí realizado, si bien construido respecto del Poder Ejecutivo, es también aplicable al Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Ministerio Público, en cuanto ejercen función administrativa, la que es autorizada por cláusulas que directa o indirectamente los facultan a ejercer su propia administración.¹⁶⁵ Si se aplica el mismo examen de recaudos y limitaciones que fue realizado en los apartados V.B y V.C, estimo que el resultado será el mismo. Si bien podría reclamarse alguna diferencia para el caso del Poder Judicial, en las últimas décadas el propio Máximo Tribunal ha diferenciado su ámbito de actuación como autoridad administrativa de su rol jurisdiccional.¹⁶⁶

VI. Conclusiones

El desarrollo de este trabajo permite arribar a las siguientes conclusiones:

1. No existe uniformidad en doctrina argentina en cuanto a si la potestad anulatoria respecto de actos irregulares resulta un poder implícito o inherente del Poder Ejecutivo o la función administrativa. Sin embargo, puede afirmarse que el desarrollo efectuado por Julio R. Comadira, quien defiende la inherencia, mantiene recepción y vigencia.
2. La indagación histórica sobre la jurisprudencia de la Corte Suprema en materia de potestad anulatoria del Poder Ejecutivo permite extraer diferentes consideraciones:
 - a. En una etapa anterior a Carman de Cantón, el Máximo Tribunal sustentó la posibilidad jurídica de que la Administración fuese en contra de sus

¹⁶⁴ Ver punto III.3.

¹⁶⁵ Ver artículos 63, 66, 113, 114 y 20 de la Constitución Nacional.

¹⁶⁶ Ver CSJN, “Rodríguez Varela Florencio c/Corte Suprema de Justicia de la Nación”, 23 de diciembre de 1990, *Fallos*: 315:2990 y “Charpin Osvaldo José René c/EN-Corte Suprema de Justicia de la Nación”, 08 de abril de 2008, *Fallos*: 331:536.

- propios actos a partir de la teoría del mandato del Código Civil. En cuanto al modo para hacerlo, si bien se exhiben oscilaciones en los criterios adoptados, de acuerdo con los casos en los que intervino la Corte, fueron más los supuestos en los que la anulación de algún acto había sido requerida judicialmente. En este marco, el Tribunal llegó inclusive a caracterizar a la anulación administrativa como una invasión de la función judicial, descalificable de conformidad con los artículos 17 y 109 de la Constitución Nacional (entonces artículo 95 de la Constitución Nacional).
- b. Con Carman de Cantón, si bien se exigió una ley para autorizar la extinción de actos regulares, parece haberse admitido un poder implícito del Poder Ejecutivo para anular actos irregulares, caracterizados por ostentar vicios graves en su competencia y forma. Fallos posteriores del Máximo Tribunal extendieron tal reconocimiento a actos que ostentaban cualquier “grave error de derecho” o hubiesen sido dictados con dolo.
 - c. Con la sanción del Decreto-Ley Nro. 19.549, la anulación de actos regulares e irregulares fue regulada a nivel nacional. Siguiendo el espíritu de la jurisprudencia anterior, se estableció como principio el deber anulatorio en sede administrativa, seguido de una serie de excepciones. El Máximo Tribunal respaldó esta reglamentación con estándares fundados en la pronta restauración de la juridicidad. La jurisprudencia anterior a la LNPA y, con ella, la consideración de la potestad anulatoria como un poder implícito o inherente han mantenido cierta vigencia en casos vinculados con revocaciones dictadas por poderes ejecutivos. Ello así, dado que ha sido invocada por el Tribunal para justificar el poder anulatorio, en vez de acudir a la legislación administrativa local.
3. Existen diferentes caracterizaciones de los poderes implícitos e inherentes. Aquí se han distinguido dos. Por una parte, la que se ha referido como vertiente constitucional, construida a partir del análisis de los poderes implícitos que cabría reconocer a cada estamento, en cuyo marco la Corte ha elaborado un estándar para su reconocimiento y admisión, en particular en los fallos Peláez y Torres. Este criterio plantea que el poder implícito no debe estar asignado ya a otro departamento; debe ser imprescindible, auxiliar e ir solo hasta lo rigurosamente necesario; y ser compatible con el diseño general de la Constitución. Por otra

parte, se ha reseñado una vertiente administrativa, forjada a partir del estudio dogmático de la competencia de los órganos de la administración, en la cual, a más de haberse aceptado lo implícito en lo expreso, se incorporó a la teoría de la especialidad como un criterio teleológico para determinar competencias de tipo inherentes.

4. Con base en los puntos precedentes, el análisis realizado permite afirmar las siguientes consideraciones:
 - a. La facultad de extinguir actos administrativos que afecten derechos adquiridos del particular no puede ser considerada como un poder ya sea implícito o inherente del Poder Ejecutivo o la función administrativa, de acuerdo con el estándar actual de la Corte para el reconocimiento de aquellos y a nuestro marco constitucional. En esta línea, dicho poder no puede superar los recaudos de: (i) no estar ya asignado a otro departamento de gobierno; y (ii) ser imprescindible para el ejercicio de un poder expreso e ir solamente hasta lo rigurosamente necesario, de manera de constituir un poder auxiliar y no uno sustantivo e independiente. En cuanto al requisito de ser compatible con el diseño general de la Constitución, se ha considerado que media una incompatibilidad de origen debido al sistema judicialista adoptado y la competencia del Poder Judicial para la anulación de actos administrativos. Sin embargo, se ha opinado que aquella no es absoluta.
 - b. La potestad anulatoria, en los términos planteados, tampoco puede ser derivada de las teorías administrativas de la competencia implícita y el criterio de la especialidad. Aun sin que se llegue al punto de calificar a la anulación de un acto como una sanción, en tanto afecte derechos adquiridos, se constituye en un acto de gravamen, lo cual es incompatible con los límites propuestos para este criterio competencial.
 - c. Con base en lo expuesto, se han sostenido los siguientes puntos:
 - i. El artículo 9.º, inciso p) de la Ley Nro. 27.328 no puede ser calificado de inconstitucional.
 - ii. La determinación aquí realizada plantea una contradicción para el Máximo Tribunal, en la medida en que Carman de Cantón siga siendo invocado. Ello es así toda vez que, en tal precedente,

indirectamente parece haberse reconocido un poder implícito de la Administración para anular actos irregulares.

- iii. En el marco de la Constitución argentina y su sistema judicialista, la anulación de actos administrativos que se traduce en una afectación de derechos adquiridos del particular es una atribución que fue asignada al Poder Judicial.
- iv. Si bien el presente análisis fue realizado teniendo en miras al Poder Ejecutivo, se ha estimado que, de replicarse el examen de los recaudos y limitaciones de las teorías de los poderes implícitos e inherentes a los restantes poderes y el Ministerio Público, se arribará al mismo resultado.

VII. Bibliografía

- Aberastury, Pedro. “La acción de lesividad”. *RDA* 111 (2017). TR LALEY AR/DOC/3609/2017.
- Aja Espil, Jorge A. *Constitución y poder. Historia y teoría de los poderes implícitos e inherentes*. Buenos Aires: TEA, 1987.
- Ascárate, Andrés. “¿Puede la Administración aplicar una sanción administrativa invocando facultades implícitas o inherentes?”. *RDA* 98 (2015). TR LALEY AR/DOC/4686/2015.
- Barrionuevo, Emmanuel. “Óbices constitucionales a la exigibilidad y pretendidos efectos de la declaración administrativa de lesividad”. *Sup. Adm. La Ley* (agosto 2020). TR LALEY AR/DOC/2472/2020.
- Bianchi, Alberto B. “Algunas notas sobre los poderes implícitos del gobierno”. *El Derecho Constitucional* 00/01 (2001).
- Bianchi, Alberto B. “Algunas reflexiones críticas sobre la peligrosidad o inutilidad de una teoría general del contrato administrativo - (Una perspectiva desde el derecho administrativo de los Estados Unidos). Primera parte”. *El Derecho* 184 (1999).
- Bianchi, Alberto B. “¿Tiene fundamento constitucional la acción de lesividad?”. *El Derecho* 132 (1989): pp. 808-814.
- Bidegain, Carlos M. *Curso de Derecho Constitucional*, T. III, actualizado por Eugenio Luis Palazzo y Ramón Antonio Puente. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2001.

- Bonel Tozzi, Sofía L. “La fuente constitucional de las prerrogativas públicas en el contrato administrativo. Primera parte”. *El Derecho Administrativo* 4 (2020).
- Bonel Tozzi, Sofía L. “La fuente constitucional de las prerrogativas públicas en el contrato administrativo. Segunda parte”. *El Derecho Administrativo* 5 (2020).
- Bosch, Jorge T. *Tribunales Judiciales o Tribunales Administrativos para juzgar a la Administración Pública*. Buenos Aires: Victor P. de Zavalía, 1951.
- Buteler, Alfonso. “Revocación de actos administrativos por conocimiento del vicio. Inconstitucionalidad”. *La Ley* (17 de octubre de 2013). TR LALEY AR/DOC/3830/2013.
- Cassagne, Juan C. *Curso de derecho administrativo*, 12.^a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley, 2018.
- Cassagne, Juan C. *El acto administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1974.
- Cassagne, Juan C. “La tutela judicial efectiva: Su incompatibilidad con el dogma revisor y con la regla del agotamiento de la vía administrativa”. *RDA* 39 (1999). TR LALEY AR/DOC/8473/2012.
- Cassagne, Juan C. “Las prerrogativas de la Administración en los contratos administrativos. Tendencias actuales sobre el ‘ius variandi’”. *La Ley* (23 de abril de 2018). TR LALEY AR/DOC/731/2018.
- Comadira, Fernando. “Dictamen PTN N° 307:167. El retorno hacia una sana doctrina en materia de suspensión de oficio de actos administrativos irregulares estables y presupuestos de admisibilidad de la pretensión de lesividad”. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* 486 (2019): pp. 19-42.
- Comadira, Julio Pablo. “El procedimiento de anulación de oficio del acto administrativo y del reglamento”. En *Procedimiento administrativo: Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo*, AA.VV. Buenos Aires: Astrea, 2015: pp 497-511.
- Comadira, Julio R. *Acto administrativo, procedimiento administrativo y otros estudios*. Abeledo Perrot: Buenos Aires: 1996.
- Comadira, Julio R. *La anulación de oficio del acto administrativo. La denominada – “cosa juzgada administrativa”*. Buenos Aires: Astrea, 1981.
- Comadira, Julio R. y Escola, Héctor. *Curso de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2012.

- Cuadros, Oscar A. *Derecho Administrativo: Razonabilidad, gobierno y equidad*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Astrea, 2021.
- Fayt Carlos S., “Los poderes implícitos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”. Buenos Aires: La Ley, 2006.
- García Pullés, Fernando. “Ángel Estrada. La Corte Suprema y el fundamento de la potestad jurisdiccional. Facultades del legislador y de los justiciables”. *La Ley Online* (2005). TR LALEY 0003/011617.
- García Pullés, Fernando. “El sistema de control contencioso en el ámbito federal de la república”. En *El Contencioso Administrativo en la República Argentina*, dirigido por García Pulles Fernando. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2012.
- Hirschmann, Gustavo P. “Los poderes implícitos del gobierno federal”. En *Cinco ensayos sobre Derecho constitucional. Premio “Coca Cola en las Artes y las Ciencias”*, editado por Luis Osvaldo Tedesco. Buenos Aires: 1987.
- Hutchinson, Tomás. “El sistema argentino de control judicial de la Administración”. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales* 7 (40) (2010).
- Kelsen, Hans. *General theory of law and State*, traducido por Anders Wedberg. Cambridge: Harvard University Press, 1949.
- Linares, Juan F. *Cosa juzgada administrativa en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*. Buenos Aires: Guillermo Kraft, 1946.
- Linares, Juan F. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Astrea, 1986.
- Linares, Juan F. *Fundamentos de Derecho Administrativo* Buenos Aires: Astrea, 1975.
- Luqui, Roberto E. “La revocación de los actos administrativos por razones de ilegalidad”. *La Ley* (08 de noviembre de 2011). TR LALEY AR/DOC/7064/2010.
- Mairal, Héctor A. *Control judicial de la Administración Pública*, 2a ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2021.
- Mairal, Héctor A. “La teoría del contrato administrativo y el Derecho norteamericano”. *El Derecho Administrativo* 2000/2001.
- Mairal, Héctor A. y Veramendi, Enrique V. “Vicisitudes y perspectivas de los contratos del Estado”. *La Ley* (4 de diciembre de 2018). TR LALEY AR/DOC/2624/2018.

- Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, T. II. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2011.
- Minorini Lima, Ignacio J. “La revocación del acto administrativo irregular”. En *Acto administrativo*, dirigido por Guido Santiago Tawil. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2014.
- Perrino, Pablo E., “Prerrogativas de la Administración en los contratos de participación público privada”. *RDA* 117 (2018). TR LALEY AR/DOC/3098/2018.
- Ramirez Calvo, Ricardo. “Los Poderes implícitos e inherentes del presidente de los Estados Unidos de América y su influencia en el Derecho Público Argentino. Uso y abuso de la jurisprudencia estadounidense”. *El Derecho* 200 (2003).
- Rodríguez, María José. “La huida del derecho administrativo en los contratos PPP en Cuestiones Estructurales de Derecho Administrativo – Instituciones, buena administración y derechos individuales”. *Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho -año 2017*. Buenos Aires: RAP, 2018): pp. 247-255.
- Romero Verdún, Iván F. “La anulación como deber, la selectividad anulatoria y la juridicidad”. *Revista electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A.L. Gioja* 25 (2020): pp 84-99.
- Sammartino, Patricio M. E. “El principio de competencia en el Estado Constitucional de Derecho contemporáneo. Alcance y límites” en *Cuestiones de Organización estatal, función pública y dominio público / Jornadas sobre Cuestiones de Organización Estatal, Función Pública y Dominio Público 2011- Buenos Aires, Argentina*, pp. 257-279. Buenos Aires: RAP, 2012.
- Story, Joseph. *Commentaries on the constitution of the United States: with a preliminary review of history of the colonies and states be for the adoption of the constitution*, 5ta ed. Boston: Little, Brown and Company, Boston, 1891.
- Villarruel, María Susana. “El control judicial de las sanciones administrativas. Su modificación por el órgano judicial”. *Derecho Administrativo Austral* 1 (2008): pp. 109-191.