

Límite temporal al ejercicio de la potestad autoanulatoria en la Provincia de Santa Fe

Hugo L. Domingo(*) y Agustín R. Moscariello(**)

Sumario: I. Introducción. - II. La revocación de los actos administrativos. - III. La revocación en el orden nacional. - IV. La revocación en el orden provincial. 1º) La potestad de autoanulación. 2º) Límites de la potestad de autoanulación. i) Exordio. ii) Límite adjetivo: la vista previa. iii) Límite temporal: ¿tiene el transcurso del tiempo alguna incidencia en el ejercicio de la potestad autoanulatoria? a) Tiempo y derecho. b) Tiempo y potestad revocatoria. b.1. Tratamiento jurisprudencial. b.1.1.) Criterio de la imprescriptibilidad. b.1.2.) Criterio del límite temporal razonable. - V. Nuestra opinión. 1º) Necesidad de establecer un límite temporal al ejercicio de la potestad autoanulatoria. 2º) Modos de establecer el límite temporal y órganos competentes. i) Inexistencia de norma expresa. ii) Existencia de norma expresa. a) Prescripción. b) Caducidad.

I. Introducción [\[arriba\]](#)

La validez de los actos administrativos depende de la concurrencia, sin vicios, de sus elementos esenciales, es decir, competencia, causa, motivación, objeto, forma y finalidad.

La ausencia de algunos de esos elementos, o la existencia de algún vicio en ellos, tornan inválido el acto.

Ante la configuración de un vicio en alguno de sus elementos esenciales, la Administración puede extinguir el acto, a pedido de parte, por medio de un recurso, o de oficio, a través de la revocación por razones de legitimidad, también llamada de autoanulación.

El presente trabajo versará sobre un aspecto específico de la revocación de actos administrativos en la Provincia de Santa Fe, referente a la necesidad de fijar un límite temporal al ejercicio de la potestad autoanulatoria por parte de la Administración.

II. La revocación del acto administrativo [\[arriba\]](#)

1º) La revocación es el retiro del acto administrativo del mundo jurídico, y opera cuando la Administración, a través de un nuevo acto, deja sin efecto otro anterior dictado por ella misma.

2º) La revocación puede darse por razones de ilegitimidad, o por razones de oportunidad, mérito o conveniencia(1).

Cuando la causa del retiro es la existencia de un vicio en el acto al momento de su emisión, se dice que la revocación se produce por razones de ilegitimidad. Por lo que, en tal caso, el acto revocatorio importa un reconocimiento, por parte de la Administración, de que el acto revocado es

portador de un vicio, y, en ese sentido, constituye una excepción a la doctrina de los propios actos(2).

Si, en cambio, la revocación se funda en razones de interés público sobrevinientes al dictado del acto, se dice que aquella se produce por razones de oportunidad, mérito o conveniencia(3).

3º) La revocación por razones de legitimidad va siempre unida a la anulación, dándose al respecto dos criterios: a) el objetivo, según el cual la revocación procede por razones de oportunidad, y la anulación por razones de legitimidad (es decir: puede anular tanto la Administración como la justicia); b) el subjetivo, según el cual la Administración siempre revoca (por razones de legitimidad y oportunidad), y solamente la justicia anula (por razones de legitimidad)(4).

4º) Según autorizada doctrina, en Santa Fe, la ley 11.330 adopta el criterio objetivo, en cuanto interpreta que la anulación es la eliminación del acto por razones de legitimidad, en tanto que la revocación lo es por razones de oportunidad, postura que es dable extraer también de los precedentes de la Corte Suprema provincial(5).

5º) Todo ello es una derivación de la denominada “potestad autoanuladora de la Administración”, ahora reconocida expresamente por el ordenamiento jurídico santafesino(6), sin perjuicio de que pueda anular, también, el órgano judicial por la vía contencioso- administrativa, cuando, a instancia de parte, se ejerza la pretensión anulatoria pertinente.

III. La revocación en el orden nacional [\[arriba\]](#)

1º) En el orden nacional, en sede administrativa, la Administración solo puede revocar el acto por razones de legitimidad, en contra del administrado, si el acto no adquirió estabilidad.

2º) La estabilidad constituye un impedimento para la revocación del acto en sede administrativa, debiendo en tal caso la Administración acudir a la justicia por vía de la acción de lesividad(7).

3º) Tratándose de un acto regular (vicios leves), se considera que adquiere estabilidad cuando hubieren sido notificados y creados derechos subjetivos; si fuere irregular (vicios graves), cuando estuviere firme y hubiere derechos subjetivos que se estén cumpliendo, salvo que el administrado conociere el vicio(8).

4º) Se advierte pues que, en el caso de los actos regulares, la estabilidad es “más fuerte”, razón por la cual es “más corto” el tiempo para que la Administración pueda revocar: basta con que el acto esté notificado y haya creado derechos subjetivos para que adquiera estabilidad.

En cambio, para los actos irregulares la estabilidad es “más débil”, razón por la cual es “más largo” el tiempo para que la Administración pueda revocar: ya no basta con que el acto esté notificado y haya creado derechos subjetivos, sino que, además, para que sea considerado estable es necesario que esté firme y existan derechos subjetivos que se estén cumpliendo, por lo cual, antes de que ello ocurra, se puede revocar en sede administrativa, solución razonable si se piensa que el interés del legislador estriba en dar mayor tiempo a la Administración para eliminar el acto portador de vicios graves.

5º) Esos límites temporales no rigen para el caso de la revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, aunque en tal supuesto deben indemnizarse los perjuicios que el retiro causare a los administrados(9).

IV. La revocación en el orden provincial [\[arriba\]](#)

1º) La potestad de autoanulación

i) En la Provincia de Santa Fe, como ya dijimos(10), se reconoce a la Administración la “potestad de autoanulación” o de “autotutela o anulación de oficio”, en virtud de la cual el órgano autor del acto viciado, advertido del vicio, debe invalidarlo en sede administrativa, mediante la revocación (según la terminología de la tesis subjetiva) o la anulación (según la tesis objetiva), previa vista al interesado, sin necesidad de acudir a la justicia, ya que en el ordenamiento santafesino no hay acción de lesividad(11), y sin distinguir si el acto es regular o irregular(12).

ii) Dispuesto el retiro del acto, el acceso a la justicia lo deberá instar la parte interesada en el mantenimiento del acto revocado, luego de agotar la vía administrativa mediante la utilización de los recursos pertinentes contra el acto de revocación(13).

2º) Límites de la potestad de autoanulación

i) Exordio

A diferencia de lo que ocurre en el ámbito nacional, en la Provincia de Santa Fe la existencia de “derechos subjetivos” o “derechos adquiridos” no constituye un obstáculo para el ejercicio de la potestad autoanulatoria, por cuanto se interpreta que tales derechos solo merecen protección cuando el acto que los genera es legítimo, y esa legitimidad es, precisamente, lo que la Administración cuestiona cuando hace uso de la potestad revocatoria de oficio(14).

ii) Límite adjetivo: la vista previa

La Corte Suprema de la Provincia de Santa Fe estableció un límite adjetivo al ejercicio de la potestad autoanulatoria, exigiendo una vista previa a la parte que tenga interés en el mantenimiento del acto a retirar, a fin de que aquella ejerza su derecho de defensa(15).

Interesa conocer la argumentación obiter dictum que sobre el punto expuso el ministro Decio Ulla en su voto en el caso “González Palicio”(16), y que fue reiterado en pronunciamientos ulteriores:

“... cuando el acto de anulación de oficio incida sobre situaciones jurídicas de los sujetos que puedan tener interés en el mantenimiento del acto a retirar, debe darse a éstos oportunidad de opinar con anterioridad a la emisión del acto de retiro, sobre los hechos relevantes de la decisión, bajo pena de nulidad”.

Tal criterio fue receptado expresamente en el Reglamento de actuaciones para trámites administrativos de la Provincia de Santa Fe, al condicionar el ejercicio de la potestad de autotutela al “previo dictamen jurídico y debido proceso adjetivo”(17).

iii) Límite temporal: ¿tiene el transcurso del tiempo alguna incidencia en el ejercicio de la potestad autoanulatoria?

a) Tiempo y derecho

a.1.) Como todos sabemos, el tiempo es una condición ineludible de la vida humana, y un factor que ejerce una influencia relevante en el nacimiento, vida y extinción de las relaciones jurídicas(18).

Así, hay derechos que no pueden surgir sino en determinadas circunstancias de tiempo; otros que no pueden tener más que una duración preestablecida; algunos no pueden ejercitarse más allá de cierto tiempo; en fin, hay derechos que se adquieren o se pierden por el transcurso del tiempo. Aunque en este último caso, el tiempo interviene en conjunción con otros factores, mediante instituciones como la prescripción y la caducidad(19).

a.2.) Pues bien, ello no solo ocurre en el derecho privado, sino también en la órbita del derecho público.

En efecto, recordemos, por ejemplo, que todos los recursos administrativos y asimismo el contencioso-administrativo deben promoverse dentro de un determinado plazo. De donde, el transcurso del tiempo, sumado a la acción o a la inacción del interesado, producen efectos diversos en la relación jurídica entre el Estado y el particular: en el primer caso, dará nacimiento a un procedimiento de impugnación del acto, y en el segundo producirá la caducidad de la acción y la firmeza del acto administrativo.

a.3.) Y aun el uso de remedios excepcionales, como la denuncia de ilegitimidad, que la ley permite utilizar no obstante haber operado el vencimiento de los plazos establecidos para interponer recursos administrativos, es admisible en tanto no se hayan excedido “razonables pautas temporales”(20).

a.4.) Asimismo, dentro del derecho administrativo, el transcurso del tiempo también produce efectos jurídicos extintivos de potestades públicas, por ejemplo, en la expropiación, con la figura del abandono(21); o con el instituto de la caducidad de instancia en el juicio expropiatorio(22).

a.5.) Fuera del derecho administrativo, pero siempre dentro del derecho público, tenemos que el código penal regula la prescripción como un modo de extinción de la potestad punitiva del Estado, individualizada en los hechos a través de una pretensión punitiva concreta(23).

a.6.) Y también el caso del derecho tributario, donde normas locales regulan la prescripción de la potestad tributaria, es decir, no solo de las acciones para el cobro judicial de las deudas fiscales, sino también de las facultades y poderes del Estado para determinar las obligaciones fiscales(24).

a.7.) Teniendo en cuenta lo expuesto, intentaremos desentrañar si el transcurso del tiempo tiene alguna incidencia en el ejercicio de la potestad autoanulatoria de la Administración.

Todo ello, sin perjuicio de, consideramos, la imprescriptibilidad de actos administrativos viciados de corrupción, conforme la manda del art. 36 de la CN(25).

b) Tiempo y potestad revocatoria

Al no existir ninguna norma legal que fije un límite temporal al ejercicio de la potestad revocatoria en la Provincia de Santa Fe -recordemos que el Reglamento de actuaciones administrativas nada dice al respecto-, debemos analizar la cuestión con base en los criterios que surgen de la jurisprudencia.

b.1.) Tratamiento jurisprudencial

En la jurisprudencia santafesina existen dos criterios acerca de la extinción de la potestad revocatoria: el de la imprescriptibilidad y el partidario de fijar un razonable límite temporal.

b.1.1.) Criterio de la imprescriptibilidad

Una corriente jurisprudencial, representada, entre otros, por los fallos dictados en los casos “Paglietini”(26) e “Ingeniero Oscar A. Diez”(27), de la Corte Suprema de Justicia provincial, y “Bonfanti-Di Biasio”(28) de la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 de la ciudad de Santa Fe, siguiendo la opinión de Marienhoff(29), sostiene que la facultad autoanulatoria del Estado es “imprescriptible”, ya que “... las potestades de la Administración Pública integran la estructura estatal y como prerrogativas públicas del Estado son indispensables para el cumplimiento de sus fines, y por ello no pueden prescribirse, [pues] lo contrario equivaldría a la quiebra de la expresada estructura” (lo puesto entre corchetes nos pertenece).

b.1.2.) Criterio del límite temporal razonable

Otro sector de la jurisprudencia, representado por los fallos dictados en los casos “González Palicio”(30) y “Saccomano”(31), de la Corte Suprema de Justicia provincial, y “Fernández de Luco”(32) de la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 2 de Rosario, se inclina a fijar límites temporales razonables al ejercicio de la potestad anulatoria de oficio, con base en los argumentos que infra veremos.

En el sentido expuesto, en el campo doctrinario Martínez apoya esta postura, con fundamento en pautas de prudencia y seguridad jurídicas, y como un modo de coadyuvar a la consolidación del principio preambular de “afianzar la justicia”(33).

V. Nuestra opinión [\[arriba\]](#)

1º) Necesidad de establecer un límite temporal al ejercicio de la potestad autoanulatoria

i) Por nuestra parte, adherimos a la tesis de la fijación de un límite temporal al ejercicio de la pretensión revocatoria de la Administración en contra del administrado.

Ese límite temporal estará dado por el transcurso de un plazo razonable desde el dictado del acto que se pretende anular(34).

ii) La razonabilidad dependerá de las circunstancias del caso(35) y del prudente juicio valorativo que realice el magistrado aplicando una visión globalizadora y sistemática de los distintos aspectos involucrados en la resolución del *thema decidendum*.

iii) Tal como lo expresó el Dr. Andrada al emitir su voto en “Fernández de Luco”:

“... ante el ejercicio por la Administración de la facultad de autotutela, la mirada del juez debe comprender todo el caso a juzgar, con todas sus implicaciones, y su decisión final resultar la conclusión de una valoración integral”.

En ese especial supuesto, el plazo de seis años transcurrido entre el acto retirado y el anulatorio fue considerado irrazonable.

iv) En el orden de ideas que venimos exponiendo, cabe recordar que la garantía del “plazo razonable” es un concepto jurídico indeterminado incorporado a los pactos internacionales sobre derechos humanos, y que, si bien ha sido usado con relación a la garantía del debido procesal legal -que comprende, asimismo, el ejercicio de la función administrativa-(36), pensamos que ello no es

óbice para que, por razones de seguridad y certeza jurídicas, también sea aplicado a la materia que nos ocupa.

v) Al respecto, teniendo en cuenta que el Código Civil y Comercial ha reducido el plazo general de prescripción a cinco años(37), consideramos que ese término pueda representar una pauta de razonabilidad en tanto no se sancione una ley específica sobre la materia que nos ocupa.

Esa pauta coincide, por otra parte, con el plazo de prescripción de la potestad tributaria establecido por el Código Fiscal de la Provincia de Santa Fe(38) y el Código Tributario Municipal(39).

Por otra parte, cabe señalar que el Código Civil y Comercial mantuvo el mismo plazo de prescripción (dos años) que el Código Civil para pedir la nulidad de los actos jurídicos, y que fue el parámetro utilizado en los precedentes “González Palicio” y “Fernández de Luco”(40).

vi) En ese juicio de valoración integral del caso, estimamos que juega un papel relevante el “principio de confianza legítima”(41), en virtud del cual, si a través del acto autoanulatorio se altera abruptamente una determinada situación fáctica o jurídica mantenida sin cuestionamientos a lo largo de un tiempo prolongado, ello pone en duda, en tal caso, la razonabilidad del ejercicio de la potestad revocatoria respecto del acto generador de tal situación jurídica.

Cabe destacar que el principio de confianza legítima fue reconocido expresamente por el Reglamento de Actuaciones Administrativas de la Provincia de Santa Fe, aprobado por decreto 4174/15(42).

vii) Consideramos que el influjo de ese principio se vislumbra en el voto del Dr. Ulla en el precedente “González Palicio”, cuando recomienda la necesidad de que la potestad revocatoria sea ejercida dentro de un plazo razonable, “... no tan extenso, evitando que los administrados adquieran el convencimiento de que la Administración ya no obrará, rehusando con ello, sacrificar o perjudicar innecesariamente los intereses particulares sin la presencia de un interés público concreto y actual...”.

viii) Y como un corolario de lo dicho, los valores de seguridad y certeza jurídicas también sustentan la necesidad de fijar un límite temporal razonable a la potestad de autoanulación.

ix) En apoyo de esta postura, cabe recordar el voto del ministro Ulla en el caso “González Palicio”, cuando aconseja “... no anular obligatoriamente los actos inválidos o ilegítimos, por razones de certeza y seguridad jurídicas... que durante un adecuado periodo de tiempo, teniendo en cuenta las particularidades del caso concreto, hayan producido sus efectos”.

x) En igual sentido, afirma Zanobini:

“La discrecionalidad es más evidente, y tiene también una mayor extensión, en la revocación [en su concepción: ‘por razones de oportunidad’], dados los motivos de conveniencia administrativa, en los que debe inspirarse; pero no falta tampoco en la anulación que, en cuanto no puede ser válidamente pronunciado, sino con respecto a actos ilegítimos, no es vinculado y obligatorio. En efecto, las leyes consideran siempre la anulación de oficio como una facultad de la Administración. Y esto significa que ésta, aun si reconoce la ilegitimidad de una de sus disposiciones, puede abstenerse de anularlo, por razones de equidad o conveniencia, y especialmente para no turbar las complejas relaciones que en torno a aquél” (lo puesto entre corchetes y en cursiva nos pertenece)(43).

xi) Por otra parte, estimamos que el hecho de que la autoanulación sea una potestad no obsta al establecimiento de un límite temporal a su ejercicio, como lo demuestran los casos arriba citados de las potestades expropiatoria, punitiva penal y tributaria.

2º) Modos de establecer el límite temporal y órganos competentes

En cuanto a este aspecto, cabe distinguir el supuesto de inexistencia de norma expresa que establezca el límite temporal del caso en que dicha norma exista.

i) Inexistencia de norma expresa

Ante la falta de norma expresa, serán los jueces -como ha ocurrido hasta la actualidad- los encargados de establecer el límite temporal, mediante una labor pretoriana de interpretación y valoración integradora, recurriendo subsidiariamente a las normas del ordenamiento civil, y utilizando la pauta del “lapso temporal razonable” en función de las circunstancias del caso.

Sin embargo, cabe pensar que, ante la ausencia de normas legislativas específicas locales, esa labor pretoriana coloca la cuestión en una frontera en la cual el juzgador pasa a cumplir un rol muy cercano, o casi sustitutivo, al del legislador, más aún en el caso de declararse la imprescriptibilidad, que contraría la regla general inversa, esto es: la prescriptibilidad, que surge del Código Civil y Comercial(44).

ii) Existencia de norma expresa

Las razones que acabamos de apuntar, sumadas a la necesidad de obtener soluciones que aporten la necesaria certeza y seguridad jurídicas(45), y a motivaciones vinculadas con la buena administración y buen gobierno(46), aconsejan a nuestro entender la conveniencia de contar con una norma expresa que establezca un plazo de prescripción o de caducidad de la potestad autoanulatoria como una manera de aportar previsibilidad en una materia cuya regulación fue elaborada por vía jurisprudencial y con criterios disímiles.

a) Prescripción: En este caso, dado el carácter local del derecho administrativo(47), y la remisión que ahora realiza el Código Civil y Comercial al ordenamiento local en materia de prescripción de tributos(48), consideramos que la prescripción podrá ser establecida por ley provincial(49), en virtud de la competencia de la Legislatura provincial para dictar leyes de organización de la Administración Pública y de los poderes públicos(50).

b) Caducidad: A este respecto, consideramos que la caducidad podría disponerla el Poder Ejecutivo provincial, ya que, si en el Reglamento de Actuaciones Administrativas estableció la potestad de autoanulación, no vemos inconveniente, en virtud del principio del paralelismo de las formas y competencias, para que por medio de un nuevo reglamento autónomo(51) se autolimite reconociendo un plazo de caducidad para el ejercicio de tal potestad(52) sobre la base de los principios de razonabilidad, confianza legítima y buena administración, reconocidos en aquel reglamento(53).

Al respecto, Zanobini observa que mientras la prescripción se aplica exclusivamente a los derechos subjetivos, la caducidad encuentra aplicación tanto con respecto a los derechos como con respecto a las potestades jurídicas(54).

Por último, en el sentido que venimos exponiendo, cabe pensar que, si el Poder Ejecutivo provincial pudo válidamente establecer los plazos a cumplir por los administrados en materia

recursiva -que en definitiva son también plazos de caducidad-, no se ve por qué razón le estaría vedado autolimitarse, en aras de la seguridad y certeza jurídicas, de la confianza legítima y de la buena administración, estableciendo un plazo de caducidad para el ejercicio de la potestad autoanulatoria.

(*) Abogado y profesor de Instituciones de Derecho Administrativo y Derecho Administrativo Parte Especial, director del Centro de Estudios de Derecho Administrativo (UCA Rosario).

(*) Abogado y profesor de Instituciones de Derecho Administrativo y Derecho Administrativo Parte Especial (UCA Rosario), magister en Derecho Administrativo (Universidad Austral).

VOCES: DERECHO ADMINISTRATIVO - PODER EJECUTIVO - COMPETENCIA - ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO - ACTO ADMINISTRATIVO - NULIDAD - SOCIEDAD DEL ESTADO - CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN - PRESCRIPCIÓN - JURISPRUDENCIA

Nota de Redacción: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en El Derecho: La suspensión del acto administrativo irregular con vicio no manifiesto que adquirió estabilidad, por María Leticia Sierra Lobos, EDA, 2015-610; Suspensión administrativa de los efectos del acto administrativo estable en el Estado constitucional y social de derecho, por Fernando Gabriel Comadira, EDA, 2015-691; Licitación y concurso públicos de etapa múltiple: el recurso a ellos ¿potestad reglada o discrecional de la Administración?, por Emanuel Barrionuevo, EDA, 2017-684; El conocimiento del vicio y su incidencia sobre la estabilidad del acto administrativo irregular, por Carlos A. Nielsen Enemark, EDA, 2017-746; La declaración de lesividad por parte de la Administración como condición de admisibilidad de la acción judicial de nulidad para actos administrativos estables, por Manuel Alderete, EDA, 2018-430; Panorama de las empresas privadas de titularidad estatal en la Argentina, por Martín Galli Basualdo, EDA, 2018-475; Revocación de actos administrativos nulos. Prescripción y derechos de terceros. Comentarios al fallo “Tandanor”, por Mauricio Goldfarb, ED, 280. Todos los artículos citados pueden consultarse en www.elderechodigital.com.ar.

(1) Comadira, Julio R., Algunos aspectos de la teoría del Acto Administrativo, Jurisprudencia Argentina 1996-IV, pág. 761 y sgtes.

(2) Cf. Marcer, Ernesto A., Revocación por razones de ilegitimidad, en AA. VV., Acto administrativo y reglamento, Buenos Aires, RAP, 2002, págs. 213-220. Un sector de la doctrina denomina “retiro” a la revocación de actos no notificados. Cf. Altamira Gigena, Juan I., Acto administrativo, Córdoba, Advocatus, 2008, pág. 85. Mairal, Héctor, A., La doctrina de los actos propios y la Administración Pública, Buenos Aires, Depalma, 1994, pág. 102 y sigs.

(3) La oportunidad se refiere al tiempo, al momento en que se ejerce la actividad administrativa, en tanto que la conveniencia se vincula con el contenido mismo de esa actividad; por su parte, el mérito es un aspecto que involucra una apreciación resultante de la confrontación de valores. Cf. Canda, Fabián, La revocación por oportunidad del acto administrativo, en AA. VV., Acto administrativo y reglamento..., cit., págs. 221-232.

(4) Cf. Zanobini, Guido, Curso de Derecho Administrativo, Parte General, Buenos Aires, DAS, 2019, pág. 405 y sigs.

(5) Cf. Lisa, Federico J. - Weder, Rubén L., El proceso contencioso administrativo en la provincia de Santa Fe, Rosario, Juris, 1998, pág. 115.

(6) En efecto, el Reglamento de actuaciones administrativas aprobado por el decreto 4174/15 establece como principio rector, entre otros, el de “autotutela y anulación de oficio”, conforme al cual las autoridades administrativas “... en cualquier momento del trámite y previo dictamen del servicio de asesoramiento jurídico permanente y respetando el principio debido proceso, pueden declarar de oficio la invalidez de las decisiones administrativas que hubieran sido adoptadas con anterioridad” (art. 1º, inc. 12; la cursiva nos pertenece).

(7) Zunino, Ángel R., La acción de lesividad, en LLC 2005 (mayo). Pág. 367.

(8) Arg. arts. 17 y 18, ley 19.549. Comadira, Julio, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Lexis Nexis - Abeledo Perrot, 2003, pág. 28 y sigs.

(9) Arg. art. 18, segundo párrafo, última parte, ley 19.549. Algunos autores exigen que, cuando la revocación por razones de oportunidad elimina derechos subjetivos nacidos del propio acto, no pueda realizarse sin que exista una ley especial que declare de utilidad pública el derecho de cuya expropiación se trata, afirmando que en tal sentido el art. 18 in fine de la LNPA es inconstitucional (Cf. Sammartino, Patricio, Extinción del acto administrativo en el Estado Constitucional, Revista La Ley, diario del 10 de mayo de 2017).

(10) Véase supra nota 8.

(11) Con una visión crítica del tema, ver Genera, Fernando, Acción de lesividad en la Provincia de Santa Fe, LLLitoral, 1998-2801.

(12) Cf. Martínez, Hernán J., El recurso contencioso administrativo en la provincia de Santa Fe, Rosario, Zeus, 2012, pág. 225 y sigs., Genera, Fernando, Teoría del Acto administrativo, Santa Fe, Editorial Jurídica Sudamericana, 1995, pág. 146 y sigs. De igual modo, Lisa, Federico J., La ‘tipicidad’ y la ‘nominatividad’ como caracteres del acto administrativo, en AA. VV., El Estado constitucional de derecho y el derecho administrativo, Buenos Aires, RAP, 2017, pág. 86, donde el autor expresa que “en ordenamientos como el de Santa Fe, en el que no existe la acción de lesividad y, por lo tanto, se le ha reconocido a la Administración la potestad de autoanulación aun cuando el acto haya generado derechos en cabeza del destinatario, no puede hablarse de la estabilidad como carácter del acto administrativo”.

(13) Cf. Martínez, Hernán J., El recurso contencioso..., cit., pág. 227. Genera, Fernando, Acción de lesividad..., cit.

(14) Cf. Martínez, Hernán J., El recurso contencioso..., cit. En igual sentido, Comadira advierte la incongruencia que significa pensar que puedan emerger derechos subjetivos de actos irregulares afectados de vicios graves, ya que en tal caso el acto no puede producir ningún efecto jurídico y por eso se impone la necesidad de su retiro con carácter retroactivo. Cf. Comadira, Julio, La anulación de oficio del acto administrativo, Buenos Aires, Ciencias de la Administración, 1998, págs. 78 y sigs.

(15) Cf. Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, en autos “Municipalidad de Reconquista” (A. y S. T. 92, pág. 28).

(16) Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, en autos “González Palicio, Víctor Antonio c/ Provincia de Santa Fe s/ Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 03/07/91, A. y S. T. 89, pág. 1; reiterado en “Peirano, Patricia Silvia c/ Municipalidad de Rosario s/ Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, 17/06/98, A. y S. T. 148, pág. 7.

(17) Véase supra nota 8.

(18) Cf. Llambías, Jorge J., Tratado de Derecho Civil, Parte General, Buenos Aires, Perrot, 1973, tomo II, pág. 671; Alterini, Jorge H., voz "Prescripción", en Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1973, tomo XXII, pág. 878 y sigs.

(19) Cf. Zanobini, Guido, Curso de Derecho..., cit., pág. 273 y sigs.

(20) Cf. Comadira, Julio R., Derecho Administrativo, cit., pág. 206. Bonato, La denuncia de ilegitimidad y su recepción en la provincia de Santa Fe, en La Ley Litoral 2010 (julio), 28/6/10, 590.

(21) Art. 33, ley 21.499 y art. 61, ley provincial 7534.

(22) Art. 30, ley 21.499 "a contrario sensu", y art. 47, ley 7534.

(23) Cf. Soler, Sebastián, Derecho penal argentino, Buenos Aires, TEA, 1976, tomo II, pág. 448 y sigs.

(24) Arg. art. 93, ley 3456 y modificatorias, Código Fiscal de la Provincia de Santa Fe, y art. 34, ley 8173, Código Tributario municipal de la misma provincia.

(25) Excede al ámbito del presente un estudio profundo de este tema.

(26) "Paglietini S.A. c/ Provincia de Santa Fe s/ Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción", del 31/10/06, A. y S. T. 216, pág. 338.

(27) "Ingeniero Oscar A. Diez SAIC c/ Provincia de Santa Fe s/ Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción", del 15/8/07, A. y S. T. 221, pág. 214.

(28) "Bonfanti-Di Biasio S.C. c/ Provincia de Santa Fe s/ Recurso contencioso administrativo", del 8/11/13, A. y S. T. 35, pág. 465.

(29) Ver Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1981, tomo II, pág. 587.

(30) Véase supra nota 18.

(31) "Saccomano, Salvador c/ Municipalidad de Rosario s/ Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción", 26/11/97, en A. y S. T. 142, pág. 381.

(32) "Fernández de Luco, Manuel Alberto c/ Municipalidad de Rosario s/ Recurso Contencioso Administrativo", 12/2/02, Acuerdo N° 72. En dicho precedente se consideró que la potestad revocatoria estaba prescripta, pues siguiendo lo expuesto por el Dr. Alejandro Andrada en su voto: "No parece razonable pensar que la facultad anulatoria sea ejercida seis años después especialmente en el caso en que el Departamento Ejecutivo sobreviniente al que emitió el acto retirado no objetó la designación del agente. El término de seis años no se ajusta a la pauta de plazo 'conveniente, razonable, no tan extenso', especialmente en las circunstancias actuales en que la doctrina aboga por una abreviación de los términos de prescripción -en obsequio a la seguridad jurídica y a la celeridad en el tráfico- y una interpretación restrictiva de los términos amplios", criterio que a la postre se vería plasmado en el Código Civil y Comercial.

(33) Martínez, Hernán J., El recurso contencioso..., cit., pág. 231.

(34) Este es un aspecto relevante en la materia que nos ocupa, pues, si bien como principio el plazo (“dies a quo”) debe contarse desde el momento del dictado del acto, ello será en tanto en cuanto no se pruebe la existencia de un acto de corrupción, como por ejemplo un acuerdo fraudulento entre el titular del órgano autor del acto ilegítimo y el destinatario de aquel, para beneficiar a este último con un nombramiento en un cargo para que el que no reúne los requisitos de idoneidad, o el caso de una licitación adjudicada con parecidos vicios. Cabe suponer que, si ese mismo sujeto autor del acto ilegítimo permanece varios años en sus funciones -lo que no es infrecuente que ocurra en nuestro país-, para encubrir la ilicitud, nunca ejerza la potestad revocatoria del acto inválido. Por tanto, ocurrirá que cuando su sucesor en el cargo tome conocimiento de la ilegitimidad y quiera anular el acto, es muy probable que haya transcurrido un lapso de tiempo tan largo que, si el dies a quo se computa desde el dictado del acto, la potestad revocatoria no podría ejercerse por estar prescripta o caduca. Es por ello que, en tal supuesto, consideramos que el comienzo del plazo para revocar debe contarse desde el momento en que el nuevo funcionario tomó conocimiento del vicio, pues de lo contrario el paso del tiempo se transformaría en una herramienta utilizada como argucia legal por funcionarios inescrupulosos, para convalidar actos de corrupción administrativa, lo que es inaceptable. Sobre el particular, la Corte de Santa Fe ha manifestado -respecto de un recurso contra una cesantía de un empleado público- que “contemplados tales aspectos se concluye que el plazo máximo en que normalmente debe desarrollarse el reclamo administrativo y judicial, no puede exceder, razonablemente, de un período de dos años, si se imprime a las actuaciones administrativas y judiciales el ritmo en que conforme a las normas legales y sin innecesarias dilaciones, deberían desarrollarse”, en autos “Alcacer”, A. y S. Tomo 109, págs. 164-197, del 3/8/94.

(35) Budassi, Iván F., El control de razonabilidad en la doctrina de la C.S.J.N., en Revista de Derecho Administrativo, Juan Carlos Cassagne (dir.), Buenos Aires, Depalma, 1996, año 8, n° 21 a 23, págs. 211-252.

(36) Thea, Federico G., Las garantías del debido proceso en la toma de decisiones públicas, La Ley, suplemento de Derecho Administrativo (junio de 2009), pág. 11. No podemos dejar de mencionar, además, que el plazo razonable se encuentra comprendido dentro del concepto de buena administración y buen gobierno, el que -a su vez- se encuentra consagrado como derecho humano en el derecho comunitario europeo desde su recepción en el art. 41 de la “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea” del 7 de diciembre de 2000. Concepto que, además, según veremos infra, aparece mencionado en el nuevo Reglamento para el Trámite de Actuaciones Administrativas -decreto acuerdo 4174/15- de la Provincia de Santa Fe, y asimismo en la ley 9003 de la Provincia de Mendoza, como principio del procedimiento administrativo (ver Moscariello, Agustín R., Buena Administración en el nuevo reglamento para el trámite de actuaciones administrativas de Santa Fe, LLLitoral 2018 [mayo], 18/05/2018, pág. 1). Ello, igualmente, se incardina en el marco del procedimiento administrativo con el principio de tutela administrativa efectiva y lo resuelto por la CS en autos “Losicer” (La Ley, cita online: AR/JUR/32230/2012, del 26/6/12).

(37) Art. 2560.

(38) Art. 115.

(39) Art. 34.

(40) Cf. arts. 4030 del cód. civil y 562, inc. a), cód. civil y comercial.

(41) Coviello, Pedro J. J., La confianza legítima, en ED del 4/5/98, y La protección de la confianza del administrado, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2004.

(42) En efecto, en su art. 93 dispone: “Cuando alguna autoridad administrativa, en ejercicio de sus respectivas competencias, establezca medidas que limiten el ejercicio de los derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberá obrar conforme al principio de confianza legítima y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público y justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, procurando que, en ningún caso, se produzcan diferencias de trato discriminatorias” (la cursiva nos pertenece).

(43) Zanobini, Guido, Curso de Derecho..., cit., pág. 406.

(44) Arg. art. 2534: “La prescripción opera en favor y en contra de todas las personas, excepto disposición legal en contrario”, y la Provincia y los Municipios son personas jurídicas públicas (art. 146, inc. 1º). En igual sentido, ella establece que la prescripción puede ser invocada en todos los casos, con excepción de los supuestos previstos por la ley, entre los que no está la potestad autoanulatoria. Precepto que es correlativo al art. 4019 del cód. civil, que establecía que, como principio, todas las acciones son prescriptibles.

(45) Sobre el particular, Carlos Colautti ha escrito: “El derecho a la seguridad jurídica, que al decir de Groussac es el fundamento de todas las garantías, está establecido expresamente en la última parte del art. 19: ‘Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe’. El principio es de raigambre francesa y no se halla en forma manifiesta ni en la Constitución de los Estados Unidos ni en la de los estados particulares que la precedieron. Sus fuentes las encontramos en los primeros momentos de esa magnífica construcción racional que hoy denominamos constitucionalismo”. Colautti, Carlos, La seguridad como derecho y como garantía y sus limitaciones, LL, 1979-C-1037. Más modernamente, el Dr. Sesín expresa que la seguridad jurídica -si bien no es el factor determinante- colabora o coadyuva a crear el clima adecuado para su consecución; expresando, además, que son dos los requisitos insoslayables para que impere aquella: la estabilidad del ordenamiento jurídico en su conjunto y el efectivo cumplimiento de ese mismo ordenamiento; principio -por otro lado- que se encuentra reconocido en el art. 9.3 de la CE. Asimismo, el autor cordobés considera que la ausencia de seguridad jurídica configura un vicio en la actuación administrativa, pues los ciudadanos se encuentran protegidos frente a cualquier obrar arbitrario o injusto de los poderes públicos o incluso de los particulares. Confr. Sesín, Domingo J., La inseguridad jurídica como vicio de juridicidad, La Ley, Suplemento Constitucional 2011 (junio), pág. 1; LL, 2011-D-715.

(46) Con las disculpas del caso, nos vemos en la necesidad de citar uno de nuestros trabajos sobre este tema. Ver al respecto Moscariello, Agustín R., Buena Administración y Buen Gobierno en el derecho argentino. El rol del abogado del Estado, Revista del Instituto Panamericano de Jurisprudencia, N° 48, julio-diciembre, 2012.

(47) Cf. Urrutigoity, Javier, El olvidado carácter local del Derecho Administrativo, en AA. VV., Estudios de Derecho Administrativo II, Buenos Aires, Ciencias de la Administración, 2000, págs. 61-80. Fiorini, Bartolomé A., Derecho Administrativo, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1976, tomo I, pág. 587 y sigs. De igual modo, Lisa, Federico, La ‘tipicidad’ y la ‘normatividad’ como caracteres del acto administrativo, en AA. VV., El estado constitucional de derecho y el derecho administrativo, Buenos Aires, RAP, 2017, pág. 83.

(48) Art. 2537, cód. civil y comercial.

(49) Cf. Durand, Julio C., La prescripción liberatoria en el derecho administrativo, Revista de Derecho Administrativo, Juan Carlos Cassagne (dir.), año 12, Buenos Aires, 2000, págs. 397-407.

(50) Art. 55, incs. 23 y 27.

(51) Arg. art. 74, inc. 4º, Constitución provincial.

(52) Cf. Coviello, Pedro J. J., La fuerza de las autolimitaciones administrativas y de la motivación del acto administrativo en un pronunciamiento de la Corte Suprema (EDA [30/03/2012], nro. 12.969).

(53) Al respecto, y como ya adelantamos más arriba, en los considerandos del decreto 4174/15, el gobernador expone la idea de dotar al sistema de garantías que aseguren el ejercicio de las potestades de la Administración sometido a la jurisdicción propia de un Estado de derecho, pregonando la necesidad de adecuar los principios y normas del procedimiento administrativo al principio de “buena administración”, y a la práctica del “buen gobierno”.

(54) Zanobini, Guido, Curso de Derecho..., cit., págs. 227, 281 y sigs.

© Copyright: El Derecho