EL ART. 1º DEL DECRETO LEY 19.549/72 COMO DERECHO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Gonzalo Sebastián Kodelia
Decano de Ciencias Jurídicas y Sociales y Director de la Maestría en Derecho Administrativo, Universidad de José Clemente Paz; Secretario del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

Sumario: 1. Introducción. 2. La sistematización del nuevo artículo. 3. La administración descentralizada y la desconcentración de órganos. 4. Las empresas y sociedades del estado. 4.1. Evaluación y derecho aplicable. 4.2. Vínculos normativos. 5. Los entes públicos no estatales. 5.1. La persona de derecho público no estatal. 6. Las personas privadas delegatarias de poder público. 7. Los organismos militares "y de defensa y seguridad". 7.1. Una necesaria aclaración conceptual. 8. Las autoridades administrativas independientes. 8.1. El "concepto" de función administrativa. 8.2. Los "órganos" de los poderes Legislativo y Judicial. 8.3. Una definición en ocho pasos.

1. Introducción

La reciente Ley 27.742 (BO 8/7/24) introdujo sustanciales reformas al Decreto Ley 19.549/72. Una de ellas es la modificación al art. 1º, es decir, al ámbito de aplicación de la denominada "Ley de Procedimientos Administrativos".

La nueva normativa se ordena a partir de un criterio principalmente subjetivo, detallando los órganos y entes –es decir, los sujetos– a los cuales "alcanza" el decreto ley. Y no solo los que corresponden al Poder Ejecutivo, sino también a los poderes Legislativo y Judicial, y al Ministerio Público "cuando ejerzan actividad materialmente administrativa".

De este modo, el criterio subjetivo se combina con otro –objetivo– para alcanzar a la totalidad de la función administrativa y a los órganos y entes (de todos los poderes) que la ejerzan.

Pero, además, no sólo queda alcanzado el sector público de la Administración (estatal y no estatal), sino también las personas privadas "cuando ejerzan potestades públicas", lo que da cuenta de un ánimo legislativo tendiente a la integralidad y unidad de régimen.

Las notas apuntadas me permiten inferir del nuevo art. 1º del Decreto Ley 19.549/72, un derecho de la organización administrativa (al menos, en síntesis) que nos permite un renovado análisis de sus conceptos fundamentales. Ello así, puesto que en la nueva redacción encontramos los núcleos básicos de dicho ordenamiento, como son los clivajes concentración/desconcentración; centralización/descentralización; estatalidad/no estatalidad[1].

Además, el art. 1º modificado refiere a las empresas y sociedades del Estado, y a sus distintas subcategorías (sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, empresas del Estado, sociedades anónimas íntegramente suscritas por entes u órganos estatales), como así también, a las personas privadas "delegatarias" de poder público.

Por último, como fuera dicho, el nuevo ordenamiento abarca la órbita de actuación de todos los poderes (incluyendo al Ministerio Público) y no sólo a la del Poder Ejecutivo. Lo que da pie a la inclusión del resto de los órganos y entes constitucionales que, autorizadamente, podríamos denominar "autoridades administrativas independientes".

En fin, la nueva normativa nos da una buena oportunidad de volver a estudiar una de las secciones del derecho administrativo (la organización administrativa) que encuentro más contradictoria, oscura y poco normada. En efecto, al analizar las distintas interpretaciones legales, jurisprudenciales y doctrinarias encontramos conceptos que se oponen, solapan, superponen y contradicen.

Por ello, quizás sea un terreno fértil para un trabajo orgánico de la doctrina que posibilite una elaboración dogmática con ánimo de claridad y sistematicidad, y cuya finalidad sea un ordenamiento útil de las distintas categorías que las haga interactuar de manera precisa en el mapa de la estructura estatal.

2. LA SISTEMATIZACIÓN DEL NUEVO ARTÍCULO

La técnica utilizada distingue entre sujetos a los cuales la norma se les aplica *directamente* (incs. *a* y *d*), *supletoriamente* (inc. *b*) y otros a quienes *no* se les aplica (inc. *c*).

La aplicación directa corresponde a:

a) la Administración centralizada y descentralizada;

b) los órganos de los poderes Legislativo y Judicial, y del Ministerio Público, cuando ejerzan función materialmente administrativa; y

c) los organismos militares "y de defensa y seguridad".

La supletoriedad se predica respecto a:

1 Quizás el único concepto "fuerte" del derecho de la organización administrativa que ha quedado "perdido" en la nueva redacción, sea el de "entes autárquicos", el que sí estaba expresamente aludido en el artículo derogado. Con todo, la referencia a la Administración descentralizada lo incluye implícitamente, al constituir uno de sus tipos más característicos.

a) entes públicos no estatales;
b) personas de derecho público no estatal; y
c) personas privadas delegatarias de poder público.

Por último, la inaplicabilidad de la ley se resuelve respecto a las empresas y sociedades del Estado, incluidas sus entidades financieras.

3. La Administración descentralizada y la desconcentración de órganos

La adjudicación de la función administrativa al Poder Ejecutivo trae consigo dos procesos: uno de sustitución y otro de implosión. El primero, porque el Poder Ejecutivo deja de ser tal para convertirse en "la Administración"; el segundo, porque el órgano Presidente se desgaja en toda una gama de entes y órganos –en principio subordinados– que comparten con él la función de administrar.

Si la Administración sustituye al Poder Ejecutivo es porque "su función es mucho más amplia. Administración presupone poder de iniciativa, con lo cual queda excedido el marco de la simple ejecución de la norma (...) Administración y ejecución, pues, no son conceptos equivalentes. El concepto de Administración es más amplio y comprensivo que el de ejecución"[2]. Por su parte, que el órgano Presidente (unipersonal) implosione, es un derivado de lo anterior: la mayor capacidad de acción de la Administración desarticula el monopolio de la función administrativa, "ya que es absurdo y materialmente imposible que el Presidente concentre el ejercicio de todas las funciones estatales propias del Poder Ejecutivo"[3].

La posición servicial hace de la Administración una persona jurídica inmensamente más densa en su despliegue orgánico, por cuanto su destino de servicio a la comunidad, es decir, de satisfacción concreta de necesidades que los otros órganos se limitan a declarar, implica un involucramiento permanente, inmediato y, sobre todo, material en la vida misma de esa comunidad.

El cuadro administrativo burocrático es, precisamente, toda esa gama de órganos y entes que surge de la implosión del órgano presidencial, ante la necesidad de asumir las tareas de una Administración que desborda los límites de la mera función ejecutiva. Así llegamos a que la función de administrar corresponde a una estructura de órganos centralizados (Presidente, Jefe de Gabinete y Ministros, arts. 100 y 102, CN) y, separadamente, a una estructura de entes descentralizados, creados por ley del Congreso (arts. 75, inc. 20, CN y 5, inc. *a*, Ley 25.152) y dotados de competencia específica desgajada de la función general de administrar.

2 Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, t. I, *Teoría general*, 5ª ed. act., Buenos Aires, Abeledo Perrot, reimp. 2000, pp. 91 y 93.

3 Balbín, Carlos F., Tratado de derecho administrativo, t. II, Organización. Poder de regulación. Servicios públicos, Buenos Aires, La Ley, 2011, p. 94.

Esta "segunda" fractura entre distintas estructuras estatales que ejercen la función de administración pública, es precisamente la que busca la teoría jurídica administrativa no ya por resultar "absurdo e imposible" concentrar toda la competencia en un solo órgano, sino como valor agregado a la teoría política de división de poderes, ya que a una "primera" fractura de órganos encargados de las funciones clásicas (legislar, juzgar, administrar), se suma otra entre órganos centralizados y entes descentralizados, al interior de la misma función.

La desconcentración de órganos puede darse tanto en la Administración centralizada como descentralizada, puesto que ella importa la atribución regular y permanente de determinadas competencias, pero no de personalidad jurídica ni patrimonio propio, a un órgano subordinado de la estructura centralizada o descentralizada[4].

Sin embargo, la nota externa de la ausencia de personalidad jurídica –si bien útil para calificar la desconcentración– no quita que al órgano se le deba reconocer cierta subjetividad, aun para estar en juicio. Es lo que se ha denominado *figura jurídica subjetivada*, es decir, aquella que sin habérsele reconocido por la norma de creación personalidad jurídica, ejerce competencias específicamente asignadas, emitiendo decisiones que la vinculan directamente con terceros[5].

4. Las empresas y sociedades del Estado

El nuevo artículo separa de la Administración descentralizada, a las empresas y sociedades del Estado. En efecto, las formas empresariales y societarias que asume el Estado no son un tipo de descentralización administrativa, sino un agrupamiento de sujetos diferente al que no se le aplica el Decreto Ley 19.549/72[6].

Sin embargo, incluir en la Administración descentralizada a las empresas y sociedades del Estado, ha sido el criterio histórico de la Procuración del Tesoro, considerándolas una "especie de descentralización, entendiendo a ésta como la forma de hacer efectiva la actividad de la Administración Pública a través de un ente separado de la Administración Central". Si bien regidas predominantemente por el derecho privado, no les resultan incompatibles ciertas normas de derecho

4 Conf. MURATORIO, Jorge I., "Centralización, descentralización, concentración, desconcentración. (Algunos aspectos del régimen jurídico de los entes descentralizados)," en Universidad Austral, *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Buenos Aires, Rap, 2005, p. 228; PTN, *Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Subsecretaría de Energía*, 18/11/2003, *Dictámenes*, 247:381.

5 Conf. SACRISTÁN, Estela B., "Régimen jurídico de las relaciones interorgánicas e interadministrativas. Los conflictos interadministrativos," en Universidad Austral, *Organización administrativa...*, cit., pp. 442/43.

6 Es la técnica que inaugura la Ley de Administración Financiera 24.156 (BO 29/10/92), cuyo art. 8º distingue ambos agrupamientos para englobarlos –junto a otros sujetos y patrimonios– en el concepto aún más genérico de "sector público nacional". Técnica que, por cierto, ha resultado exitosa, ya que, desde la vigencia de la LAF, las normas de derecho administrativo reenvían a su art. 8 cuando tratan la integración de la Administración Pública.

público que no afecten las finalidades de su creación, ya que "aun con el más amplio grado de descentralización, en última instancia integran la organización administrativa del Estado"[7].

La Corte, por su parte, asumió igual temperamento, en relación a todos los tipos empresariales y societarios que utiliza el Estado.

Así lo hizo cuando condenó a una sociedad del Estado (SE), regida por la Ley 20.705, a resarcir los daños sufridos por la actora ante la rescisión unilateral de su contrato[8]. En esa oportunidad, desechó la defensa de la demandada oponiendo su personalidad jurídica distinta a la de la Administración centralizada, por considerarla un "medio instrumental de que se vale el Estado, adoptando el tipo de sociedad anónima". En orden a ello, si bien su régimen corresponde, en principio, al derecho privado (Ley 20.705), "concurren elementos de innegable carácter estatal (...) por lo que más allá del amplio grado de su descentralización, integra la organización administrativa del Estado"[9].

Lo mismo manifestó respecto a una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria (SAPEM), encuadrada en la sección VI, cap. 2, del Decreto Ley 19.550/72, a la que no cabe excluir "de la pertenencia a la administración descentralizada o indirecta del estado federal"[10]. Con esa base, rechazó la defensa de confidencialidad interpuesta por la demandada (amparada en normas del derecho comercial) y ordenó dar vista de las actuaciones (con fundamento en normas de derecho público) que involucraban a la accionante en una licitación convocada para contratar diversos seguros. Fue el Decreto Ley 19.549/72 –y su principio de debido proceso adjetivo– el que definió la cuestión, por cuanto al referir su art. 1º a la Administración descentralizada, "no descarta la inclusión en este concepto de empresas de propiedad estatal, cuyas normas de creación disponen la aplicación preferente del derecho privado"[11].

El principio fue sostenido en relación a YPF (sociedad anónima de la sección V, cap. 2, del Decreto Ley 19.550/72) obligándola a hacer entrega del contrato suscrito con Chevron Corporation para la explotación conjunta de hidrocarburos no convencionales en la provincia del Neuquén. Ello, por cuanto "las normas regulatorias como las medidas que en su consecuencia adoptó el Estado Nacional

7 PTN, "Lotería Nacional Sociedad del Estado", 13/5/2002, Dictámenes, 241:242; "Sindicatura General de la Nación", 02/10/2007, Dictámenes, 263:8.

8 Se trataba de una demanda interpuesta por la reconocida actriz y conductora Mirtha Legrand contra ATC (Argentina Televisora Color L.S. 82 Canal 7).

9 CSJN, "Martínez Suárez de Tinayre", 20/05/1986, Fallos, 308:821.

10 El caso involucraba a la firma Petroquímica Bahía Blanca.

11 CSJN, "La Buenos Aires Compañía de Seguros", 12/05/1988, Fallos, 311:750. El criterio quedó ratificado en: CSJN, "Coifin, Fernando Victorio", 31/10/1989, Fallos, 312:2050. En el caso se trataba de la sociedad anónima con participación estatal mayoritaria Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA).

permiten afirmar que YPF S.A. funciona bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional". Siendo ello así, "el carácter estatal de la empresa, aún parcial, tiene como correlato la atracción de los principios propios de la actuación pública", entre ellos, el acceso a la información pública reglamentado por el Decreto 1172/03[12].

Del mismo modo, encontramos una admisión –al menos implícita– para la sociedad de economía mixta (SEM) –tipo societario regido por el Decreto Ley 15.349/46– como integrante de la Administración descentralizada. Al rechazar la aptitud del Banco del Chaco para surtir la competencia originaria de la Corte, se afirmó que dicha institución no puede ser identificada con la provincia, "dado que no integra los cuadros de la Administración Central provincial. En efecto, según las disposiciones que rigen su creación y funcionamiento (...) surge que actúa como una 'sociedad de economía mixta' integrada con el capital público aportado por el estado provincial y el privado aportado por los accionistas particulares"[13]. Además, la Corte ha dicho que las sociedades de economía mixta quedan especificadas por la procura de una "utilidad nacional", es decir, el régimen del Decreto Ley 15.349/46 prevé "una participación del Estado de tal naturaleza que, tanto en razón de ella, cuanto de la eminencia institucional que al Estado le es propia, no puede considerarse que sean los intereses privados con los cuales comparte la explotación los que especifican a esta última"[14]. Entonces, si a la condición de no integrar los cuadros de la Administración central se le suma que las sociedades de economía mixta tienen por objeto procurar una "utilidad nacional" ajena a intereses privados, forzoso es admitir la integración en la Administración descentralizada de este tipo societario.

Por último, la empresa del Estado –regida por Ley 13.653– también fue considerada un tipo que integra la Administración descentralizada. Así lo entendió la Corte al definir a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) como "una entidad autárquica nacional, que tiene a su cargo la prestación de diversos servicios públicos y se halla sometida al régimen legal de las Empresas del Estado"[15], o a Ferrocarriles Argentinos como "entidad estatal descentralizada cuyo vínculo con el Estado Nacional se rige por normas de derecho público"[16]. El mismo temperamento advierte el Procurador General, al recordar decisiones de la Corte en las cuales entendió que "los juicios promovidos contra las empresas sometidas al régimen de la Ley 13.653 (...) deben considerarse como iniciados

12 CSJN, "Giustiniani", 10/11/2015, Fallos, 338:1258.

13 CSJN, "Sperber, Güalterio Luis", 06/04/1993, Fallos, 316:604.

14 CSJN, "Ferreyra, Manuel", 03/12/1952, Fallos, 224:642.

15 CSJN, "Yofre, Felipe Alejandro", 14/11/1958, Fallos, 242:266.

16 CSJN, "Ferrocarriles Argentinos c/ Municipalidad de San Nicolás", 15/12/1988, Fallos, 311:2688.

contra la Nación misma, por tratarse dichas empresas de organismos del Estado en cuya gestión aquélla está directamente interesada"[17].

Tenemos, entonces, que el criterio predominante integra, en la Administración descentralizada, a las empresas y sociedades del Estado, en cualquiera de sus tipos: empresa del Estado (Ley 13.653), sociedad del Estado (Ley 20.705), sociedad de economía mixta (Decreto Ley 15.349/46), sociedad anónima con participación estatal mayoritaria (sección VI, cap. 2, Decreto Ley 19.550/72) y sociedad anónima (sección V, cap. 2, Decreto Ley 19.550/72). En ese sentido, la calificación como parte de la Administración descentralizada, implica un reaseguro para la aplicación de cuotas –aún mínimas– de derecho público como, en el caso, podrían ser los principios del Decreto Ley 19.549/72.

Por ello, la declaración de inaplicabilidad respecto a estos entes resulta, al menos, voluntarista, ya que, como recuerda Gordillo, "si bien en un determinado momento histórico podemos encontrar personas estatales bajo un régimen privado, ello es contingente y transitorio: la tendencia ha sido siempre la de volver a incluirlas o incluirse ellas mismas dentro del derecho público, con el correr del tiempo y la modificación legislativa o reglamentaria posterior"[18].

4.1. *Evaluación y derecho aplicable*

Pero hay algo aún más importante que hace a la utilidad de conceptualizar a las empresas y sociedades del Estado como un tipo de descentralización administrativa: lo vinculado a la evaluación de su desempeño.

Si las formas societarias y empresariales que asume el Estado constituyen una especie dentro del género descentralización, es porque son sujetos que desempeñan una función administrativa específica disciplinada por ciertos principios, parámetros y estándares que exceden ampliamente a la exclusiva rentabilidad económica típica de cualquier sujeto mercantil. Es decir, al momento de evaluar la actuación del ente o persona, ya no será solamente el rendimiento económico de la actividad lo que deba meritarse para avalar o censurar la gestión encomendada, sino que deberán intervenir otras metas y objetivos de orden político, social o cultural que completen el juicio. Lo que debiera producirse al etiquetar a un ente o persona como parte de la Administración descentralizada es, al menos, dar un indicio de que ese espacio de gestión no queda disciplinado exclusivamente por la lógica del mercado y su margen de utilidad (económica), sino por un cuadro más complejo que –sin renunciar a la eficiencia– involucre otros resortes que puedan limitar,

17 Dictamen del Procurador General en: CSJN, "Torres, Ángela Esther", 25/11/1959, Fallos, 245:271.

18 Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, t. 1, Parte general, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2013, pp. XIV-8/9.

compensar o encauzar la ciclópea mirada economicista, hacia otro panorama de tipo multidireccional.

Distinta es la cuestión del derecho que rige a los entes y personas integrados en la Administración descentralizada. Si bien la sola referencia genera una decantación propia hacia el ordenamiento público, esto no quita en absoluto la posibilidad de que existan cantidades considerables de regulación privatista.

Desde que los Estados decidieron intervenir en los campos económico, social y cultural, crearon los instrumentos de aplicación necesarios para ejecutar esas políticas públicas, principalmente mediante formas empresariales y societarias. Para llevar a buen puerto la encomienda, dotaron a esos nuevos entes de un derecho adecuado a su funcionalidad, que les permita intervenir del modo más conveniente en los mercados respectivos. Así, se prefirió el derecho privado por sobre el público como medio de promoción de una participación más eficiente que les permita mayores facilidades al momento de contratar o financiarse. Por ello, censurar esta práctica bajo la acusación de "huida" del derecho administrativo no es más que ratificar su razón de ser, ya que precisamente lo buscado fue esa "huida", a fin de residenciar a las empresas y sociedades del Estado en un espacio normativo más acorde a las finalidades encomendadas, las que deberían concretarse en mercados competitivos.

Promover un Estado interventor, diseñar las políticas públicas correspondientes, ejecutarlas mediante entes instrumentales adecuados a tal fin (empresas y sociedades), sin conformar una estructura normativa acorde a dichos postulados, se parece mucho a boicotear la propia iniciativa, por cuanto el desempeño y rendimiento favorables en terrenos donde se privilegia el dinamismo, la competencia y la rentabilidad, necesita de incentivos jurídicos que permitan un desenvolvimiento análogo al de los rivales. Lo contrario implicaría acudir al combate, solamente armados con palos y piedras.

Pero ello no quita que deban descuidarse las mayores finalidades tuitivas (al menos en el horizonte teleológico) que impregnan al derecho público. Asegurando –mediante los principios del derecho público (entre ellos, los que surgen del Decreto Ley 19.549/72)– los dispositivos de control y la evaluación del desempeño en forma multidireccional, la alternativa por el derecho privado continúa resultando plausible y aun beneficiosa, o al menos, no la debiéramos de temer. Lo que sí es deseable evitar, es la inercia esquizofrénica a presentar regímenes de derecho privado para empresas y sociedades del Estado y luego operar en la práctica en sentido inverso o hacer todo lo posible por vía judicial, doctrinaria o interpretativa en general, para reinstalar a aquellos entes en sede absoluta del derecho público.

4.2. *Vínculos normativos*

Por último, quiero señalar dos cuestiones más acerca de la inaplicabilidad del Decreto Ley 19.549/72 a las empresas y sociedades del Estado, y tiene que ver con su compatibilidad con otras normas del ordenamiento administrativo.

La primera asume un grado paradojal, puesto que la nueva redacción del art. 1º refiere a tipos societarios que han sido derogados y sobre los cuales se ha instruido su reconversión en sociedades anónimas.

Me refiero a las normas (arts. 36, 37 y 40) del Título III –reforma del Estado– del decreto de necesidad y urgencia 70/23 (BO 21/12/23), que derogaron las Leyes 13.653 (empresas del Estado) y 20.705 (sociedades del Estado), y el Decreto Ley 15.349/46 (sociedades de economía mixta).

Además, todas las empresas y sociedades del Estado organizadas bajo alguno de los tipos derogados o como sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, deben transformarse en sociedades anónimas "en igualdad de condiciones con las sociedades sin participación estatal y sin prerrogativa pública alguna" (art. 48, DNU 70/23)[19].

De acuerdo a la normativa analizada, ya no debiera existir – ni hacia atrás (por la transformación) ni hacia adelante (por la derogación)– ningún otro tipo societario que no sea el de la sociedad anónima "sin prerrogativa pública alguna".

Sin embargo, el art. 1º, en su nueva redacción, reinstala estos tipos derogados, quizás al amparo de la continuidad del proceso de transformación, cuyo plazo vencería al finalizar el año 2024[20].

La segunda, tiene que ver con el recurso de alzada previsto en el art. 4 del Decreto 1883/91 contra los "actos administrativos definitivos o asimilables que emanaren del órgano superior de empresas o sociedades de propiedad total o mayoritaria del Estado Nacional", excluidos los actos "inherentes a la actividad privada de la empresa o sociedad en cuestión". Recordemos que este decreto, que en su art. 1 aprobaba el texto ordenado 1991 del Reglamento de Procedimientos Administrativos (Decreto 1759/72), no fue derogado en el resto de su articulado –al menos expresamente– por las reformas posteriores a dicho reglamento, operadas por Decretos 894/17 (texto ordenado 2017 del reglamento) y 695/24 (reglamentación del Título II –reforma del Estado– de la Ley de Emergencia y Delegación Legislativa 27.742).

Pareciera que la inaplicabilidad del Decreto Ley 19.549/72 declarada en el nuevo art. 1º debiera predicarse, consecuentemente, respecto a las normas que

19 El plazo original de 180 días para la transformación (art. 51), fue prorrogado por otro igual, a través del Decreto 553/24 (BO 1/7/24).

20 O quizás, aunque lo dudo, previendo un eventual veto legislativo del Decreto 70/23, situación que no se ha producido.

la reglamentan, incluyendo en éstas a ese recurso algo "perdido" en el art. 4 del Decreto 1883/91.

5. LOS ENTES PÚBLICOS NO ESTATALES

Las dificultades para encontrar criterios de delimitación útiles que nos puedan dar una idea clara acerca de la distinción público/privado o estatal/no estatal, no es tan fácil como la sola referencia semántica pareciera indicar.

En efecto, ni antes en el Código Vélez (art. 33) ni ahora en el Código Civil y Comercial (arts. 146 y 148) encontramos criterios para la distinción entre las personas jurídicas públicas y privadas, sino solamente una enunciación de las que integran uno u otro agrupamiento.

La tarea se complica al intentar combinar el clivaje público/privado con el estatal/no estatal, ya que muchas de las elaboraciones pensadas para hacerlo, no hacen sino contribuir a la confusión de los conceptos, asimilando lo público a lo estatal y, paralelamente, lo privado a lo no estatal.

Prueba de ello son los criterios presentados para distinguir lo público de lo privado y lo estatal de lo no estatal, los cuales –a poco de andar– resultan sustancialmente similares para ambas tareas. De este modo, si el criterio no cambia –como en el caso– el resultado no puede ser otro que el solapamiento antes apuntado entre público/estatal y privado/no estatal. En efecto, la finalidad pública o el control estatal, son criterios utilizados, indistintamente, para diferenciar, tanto a las personas públicas de las privadas, como a las estatales de las no estatales[21].

Por otro lado, hay criterios que, más que constituir la causa de la distinción, destacan su consecuencia. Es decir, si la diferencia entre las personas públicas y las privadas es su creación por ley o la existencia de prerrogativas de poder público, lo que estoy haciendo es describir regímenes jurídicos distintos y no fundamentar la razón por la cual se asignó uno u otro a un ente determinado.

Sin embargo, a partir de esto último, podemos advertir la única alternativa de utilidad que encuentro viable a los efectos de la distinción entre público y privado.

En efecto, la necesidad de distinguir se basa en la relación que debe mediar entre la *persona* y el *derecho*. Y esa relación no queda revelada yendo desde la persona al derecho sino recorriendo el camino inverso. Es decir, no se trata de descubrir la "naturaleza" del sujeto sino de ver cuál es el tratamiento que le otorgan las normas jurídicas. Y esto es así por ser el derecho una producción cultural y no una ley física; un artefacto tecnológico y no un hecho inmanente; un instrumento mutable y convencional diseñado para crear y no para descubrir.

21 Conf. GORDILLO, *Tratado...*, t. 1, cit., pp. XIV-9/11; CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho administrativo*, t. I, 9ª ed., Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2008, pp. 234/239.

Es desde el derecho hacia la persona (y no al revés) que podemos hacer una distinción útil entre las personas regidas, principalmente, por el derecho público (personas públicas) y personas regidas, principalmente, por el derecho privado (personas privadas). Por supuesto que se trata de cantidades, es decir, de proporciones preferenciales de uno y otro derecho, y no de monopolios normativos. El criterio de distinción para las personas públicas y privadas es, pues, el régimen jurídico (público o privado) aplicable en mayor proporción.

Pero, aun así, ¿por qué distinguimos? Por las razones que se nos presentan en cualquier distinción: para ordenar nuestro mapa mental, mediante la síntesis y la simplificación; y para resolver problemas ante eventuales lagunas, necesidades interpretativas, insuficiencias normativas o carencias valorativas.

Restaría ahora saber si podemos encontrar algún criterio útil para distinguir entre personas estatales y no estatales.

Hagamos una pequeña crítica de los más utilizados: la satisfacción de fines específicos del Estado y el encuadramiento del ente en la Administración Pública[22].

Si hablamos de "fines específicos del Estado" debemos, previamente, incursionar en el terreno político de la dimensión del Estado, es decir, recorrer el camino inverso: primero la definición de Estado y, como consecuencia de ello, la determinación de sus fines. La estática presente en la afirmación jurídica de "fines específicos del Estado", rompe la dinámica propia del proceso político, el cual tiene por misión dimensionar en más o en menos los campos de actuación asignados al Estado, de acuerdo a consensos coyunturales, nunca definitivos y en permanente reformulación. Por ello, no hay "fines específicos del Estado" como idea neutral, sino distintas dimensiones del Estado definidas por la dinámica del proceso político y no por la estática del proceso jurídico. Con todo, aun afirmándonos en este criterio, no encontraríamos más que una tautología, carente –como tal– de valor explicativo; ya que, si así no fuera, si el Estado no persiguiese fines que hacen a su especificidad, estaría "persiguiendo fines privados distintos a los que se vinculan con sus facultades y su conducta sería ilegítima"[23].

También peca de tautológico considerar a una persona como "estatal" a partir de su encuadramiento en la Administración Pública, ya que es tanto como afirmar que un ente es estatal porque integra el Estado y no lo es porque no lo integra. Pero lo determinante es la pregunta que queda sin responder: ¿bajo qué condiciones podemos afirmar que un ente integra el Estado?

La respuesta que entiendo útil es aquella que afirma que una persona integra el Estado cuando le pertenece patrimonialmente, en forma completa o

22 Conf. Cassagne, *Derecho...*, t. I, cit., pp. 238/39.

23 Marcer, Ernesto A., "El contrato administrativo en la Ciudad de Buenos Aires," en Universidad Austral, *Contratos administrativos*, 2ª ed., Buenos Aires, Rap, 2010, p. 153.

mayoritaria. Estas son las personas estatales, las que integran el Estado porque forman parte de su patrimonio, al resultar financiadas en su totalidad, o en su mayor parte, con aportes estatales.

Es el criterio al que adhiere Gordillo, pero limitando el alcance a los casos en que "el Estado es el único titular del capital" de la entidad. Esto así, por cuanto "la participación de titulares privados de capital, dentro de una entidad en la cual también es titular el Estado, no permite normalmente a éste otorgarle a ella un régimen demasiado especial de privilegios y prerrogativas"[24].

Sin embargo, estos privilegios y prerrogativas es algo que concede o no el régimen jurídico aplicable a la entidad, criterio que –como ya dije– sirve para delimitar a las personas públicas de las privadas, y no a las estatales de las no estatales. Por esta razón, no encuentro inconvenientes en calificar a una persona (o ente) de privada y estatal porque dicha calificación estará asignando caracteres diferentes: por un lado, nos indicará la preponderancia de derecho privado en el régimen jurídico que le es aplicable y, por otro, nos indicará que esa persona *es* del Estado, ya que es éste el titular único o mayoritario de su capital[25].

Ni tampoco veo problemas en integrar en este rubro a los tipos societarios mixtos, como la sociedad anónima con participación estatal mayoritaria o la sociedad de economía mixta[26], en este último caso, cuando el Estado sea el accionista mayoritario y el derecho privado ocupe una posición predominante[27]. En estos casos, aun interviniendo el capital privado, es el Estado quien controla a la sociedad y, al hacerlo, dirige su actividad y dispone de ella como parte de su patrimonio.

Por ello, son las empresas y sociedades del Estado, aun las mixtas, las que integran la categoría de personas privadas estatales. Ello así, por estar regidas prioritariamente por el derecho privado (así lo establecen las normas que rigen su actividad) y por ser el Estado el titular exclusivo o mayoritario de su capital.

24 GORDILLO, *Tratado...*, t. 1, cit., p. XIV-10.

25 Gordillo niega enfáticamente la categoría privado/estatal, por entender que "se opone a ello la doctrina moderna en materia de personalidad y doble personalidad del Estado, la cual señala que el Estado es siempre persona pública y ente de derecho público", GORDILLO, *Tratado...*, t. 1, cit., p. XIV-7. Creo que la posibilidad de que puedan configurarse entes estatales regidos predominantemente por el derecho privado, no agrede la doctrina de la personalidad única estatal, ya que es el propio Estado –sin perder su calidad de persona pública– el que decide someter al derecho privado la actuación de alguno de sus entes; del mismo modo en que lo hace cuando rige otras esferas de su actuación por ese derecho, por ejemplo, cuando suscribe contratos de derecho privado.

26 Tipos societarios que, consecuente con los criterios expuestos anteriormente, GORDILLO debe asignar a la categoría de *persona pública no estatal*, conf. GORDILLO, *Tratado...*, t. 1, cit., pp. XIV-18/20.

27 La aclaración se debe a que el régimen de las SEM (Decreto Ley 15.349/46) prevé que la sociedad puede constituirse como persona pública o privada (art. 2) y que el aporte estatal para la formación del capital social será el que convenga con los particulares (art. 5).

Por el contrario, son entes público no estatales aquellas personas regidas prioritariamente por el derecho público que no integran el patrimonio del Estado, al no estar financiadas por el presupuesto general ni ser el Estado su titular exclusivo o mayoritario.

5.1. *La persona de derecho público no estatal*

Como si no tuviésemos suficientes problemas con las delimitaciones entre personas públicas y privadas, y entre personas estatales y no estatales, el nuevo art. 1º del Decreto Ley 19.549/72 nos trae una distinción más, que encuentro bastante novedosa: aquella que diferencia entre *ente* público no estatal y *persona* de derecho público no estatal.

La distinción queda aún más en tinieblas, cuando advertimos que el derecho positivo define al *ente* como *persona* de derecho público (art. 9, Ley 24.156 de Administración Financiera), con lo cual los términos quedan confundidos.

Sin embargo, los principios de la dogmática jurídica nos asignan la tarea de llenar uno y otro casillero, puesto que nos educaron en la ficción que nos obliga a descartar la imprevisión del legislador y a actuar *como si* cada categoría tuviese su razón de ser.

Puestos en ese lugar, podemos utilizar la *forma* adoptada por el sujeto, como criterio para delimitar los campos. En ese sentido, decimos que, mientras el ente público no estatal asume la forma de lo que se denomina "asociación dirigida"[28], la persona de derecho público no estatal se organiza como corporación[29]. La diferencia radica en si el Estado interviene o no en sus órganos de dirección.

Las asociaciones dirigidas son entes que prestan servicios sociales o asistenciales (obras sociales)[30] o administran un fondo para sus afiliados (cajas de previsión)[31] o intervienen en el fomento de un determinado mercado o actividad cultural (institutos nacionales)[32]. En todos estos ejemplos, el Estado interviene

28 Conf. Gordillo, *Tratado...*, t. 1, cit., pp. XIV-20/21.

29 En la terminología utilizada por la doctrina española: "corporación sectorial de base privada", García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, t. I, Buenos Aires, La Ley, 2006, pp. 395 y ss.

30 Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), Decreto Ley 19.032/71; Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), Decreto 637/13.

31 Instituto de Ayuda Financiera para pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF), Decreto Ley 22.919/83; Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal, Decreto Ley 15.943/46.

32 Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), Decreto Ley 17.741/68 (t.o. 2001); Instituto Nacional de la Música (INAMU), Ley 26.801; Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM), Ley 25.564; Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina (IPCVA), Ley 25.507.

en la dirección de la entidad –en la mayoría de los casos, ejerciendo su presidencia–[33] mediante el nombramiento de representantes en sus órganos de gobierno.

Además, si bien hay casos en los que su patrimonio se nutre de los aportes de sus beneficiarios[34], en otros supuestos los recursos se generan mediante un fondo integrado por un tributo de afectación específica, que grava la actividad o mercado en cuestión[35].

En este último caso, el carácter "fiscal" del patrimonio del ente podría entrar en crisis con su calificación de "no estatal". Sin embargo, entiendo que esto no sucede atento a que el financiamiento del ente no se genera con partidas del presupuesto general, sino con recursos que surgen de la propia actividad y que se reinvierten en ella mediante el otorgamiento de subsidios y créditos a la producción.

La corporación, por el contrario, aglutina a un grupo de interés que se autogobierna mediante la elección de sus autoridades, sin injerencia estatal. Es el caso de los colegios profesionales (abogados, médicos, contadores, veterinarios, ingenieros).

Por otro lado, su patrimonio se integra exclusivamente con las cotizaciones periódicas de sus afiliados.

Pero, además, podemos apuntar otra diferencia sustancial entre estas dos categorías, acudiendo a lo que Barra ha denominado "delegación transestructural de cometidos".

Esta figura implica "una nueva vía de conexión entre los dos subordenamientos (público y privado), a través de una asignación, por parte del sector público y en cabeza del sector privado, de la responsabilidad de llevar a cabo cometidos también públicos. Esta asignación asume la forma jurídica de la *delegación* (...) Pero como la delegación va más allá o trasciende del sector público al privado, realizándose hacia afuera de las estructuras del mismo sector público, la denominamos 'transestructural' (...) Aun así, a diferencia de la figura de la delegación... la 'transestructural' se refiere más a los 'cometidos' u objetivos específicos dentro de genéricos fines públicos que a límites de atribuciones asignados por

33 Una excepción la encontramos en el IPCVA, cuya presidencia la ejerce un representante del sector productor, designado por acuerdo de las entidades representativas: Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada (Coninagro), Federación Agraria Argentina (FAA) y Sociedad Rural Argentina (SRA) (art. 7, Ley 25.507).

34 Como ocurre con las obras sociales y cajas de previsión.

35 Así, el Fondo de Fomento Cinematográfico administrado por el INCAA, se constituye, principalmente, con un impuesto sobre el valor de las entradas al cine y con un porcentaje del gravamen impuesto por la Ley 26.522 a los titulares de servicios de comunicación audiovisual. Estos tributos son recaudados por AFIP y transferidos directamente al Instituto por el Banco Nación (arts. 21/23, Decreto Ley 17.741/68, t.o. 2001 y arts. 94/97, Ley 26.522).

la norma al órgano u ente delegante. Hablamos así de 'delegación transestructural de cometidos' –y no, estrictamente, de competencias–"[36].

Mientras que en la persona de Derecho público no estatal opera una *delegación* de este tipo[37], en el ente se verifica un supuesto de "cogestión administrativa" que implica un "medio de participación de los administrados en la gestión de determinados cometidos públicos, a través de la integración de los órganos de conducción de los entes descentralizados con competencia para ejecutar tales cometidos"[38].

En estos casos "no existe, en sentido estricto, delegación, ya que el cometido forma parte del ámbito de competencia de un determinado sector (órgano, ente) de la organización pública y es ejecutado dentro de él"[39].

Recapitulando:

a) las personas *públicas* se distinguen de las *privadas*, en virtud al régimen jurídico que, con preponderancia, se les aplique;

b) las personas *estatales* se distinguen de las *no estatales*, en virtud a si el Estado es titular, exclusivo o mayoritario, de su capital; o si las financia con partidas regulares del presupuesto general; y

c) el *ente* público no estatal se distingue de la *persona* de derecho público no estatal, en virtud a la injerencia preeminente del Estado en sus órganos de conducción, al no verificarse en el *ente* un supuesto de delegación transestructural, como sí ocurre en el caso de la *persona*. Además, mientras la *persona* se financia exclusivamente con el aporte de sus afiliados, el *ente* puede hacerlo de ese modo o con un tributo de afectación específica.

6. Las personas privadas delegatarias de poder público

Avanzando la cuestión, llegamos al eslabón más débil de la cadena: el de las personas privadas que gestionan servicios públicos o actividades calificadas como de "interés público"[40], "interés general"[41] o "interés nacional"[42].

Ciertamente, si por "personas privadas" entendemos aquellas regidas por el derecho privado, pareciera dificultoso integrarlas en un ordenamiento de derecho público, como es el Decreto Ley 19.549/72. Sin embargo, ni unas (personas

36 Barra, Rodolfo Carlos, Tratado de derecho administrativo, t. 3, Administración pública. Jefe de Gabinete. Empresas públicas, Buenos Aires, Ábaco, 2006, pp. 606-607.

37 Que el autor denomina "delegación por autogestión administrativa", Barra, *Tratado...*, t. 3, cit., pp. 641 y ss.

38 Barra, *Tratado...*, t. 3, cit., p. 698.

39 Barra, *Tratado...*, t. 3, cit., p. 699.

40 Ley 26.522, Comunicación Audiovisual; Ley 27.078, Telecomunicaciones; Decreto Ley 17.565/67, Farmacias; Decreto Ley 21.526/77, Entidades Financieras.

41 Leyes 15.336 y 24.065, Generación de Electricidad.

42 Ley 26.688, Medicamentos y Vacunas.

privadas) ni otras (personas públicas) renuncian a incorporar en sus relaciones normas de ambos ordenamientos, claro que en diferentes grados.

Lo que hace a una persona jurídica tributaria del calificativo de "privada" es la preponderancia de normas de ese derecho (privado) para regir sus relaciones y no la exclusión de ese otro derecho (público). Muy por el contrario, en el caso de concesionarios de servicios públicos o licenciatarios de actividades de interés general, las personas jurídicas privadas deciden voluntariamente incorporar un plus relevante de ordenamiento público al universo de sus relaciones jurídicas, ya sea mediante la vía contractual con el Estado (concesiones) o mediante el régimen de autorizaciones administrativas (licencias)[43].

Sin embargo, el nuevo art. 1º nos dice que el Decreto Ley 19.549/72, se aplica supletoriamente a las personas privadas que ejercen potestades públicas "otorgadas por leyes nacionales". Es decir, delimita el campo en aquellas delegatarias de poder público de fuente legal.

Ciertamente, no estamos en el caso de las corporaciones profesionales atendidas en el apartado anterior, por cuanto ellas –como vimos– son personas "públicas". Lo contrario sería desafiar los principios de la dogmática jurídica antes referidos, que nos obligan a mantener la ficción de un "legislador racional"[44].

Tenemos que encontrar, entonces, personas privadas, es decir, constituidas al amparo de las formas previstas por el Código Civil y Comercial (art. 148), a las que se les haya delegado poder público.

Su creación y funcionamiento tienen que provenir de un acto de voluntad de sus miembros y no de un acto de autoridad estatal, como sucede con las corporaciones profesionales[45]. Pero, además, esta delegación debe tener como fuente una ley, es decir, un acto unilateral de imposición estatal.

Podemos encontrar en el Colegio de Escribanos un caso que encuadraría en esta categoría. En efecto, la entidad creada como asociación civil en 1886[46], fue atribuida de poder público para el control del ejercicio profesional y para el

43 El tema da para mucho más. Sólo pretendo reproducir, con fines netamente expositivos, el esquema clásico de distinción entre *concesiones* y *licencias* en orden a la titularidad del servicio o actividad: estatal en el primer caso, particular en el segundo. Es decir, la concesión opera "a partir de una previa *publicatio* o reserva formal del sector a los entes públicos, que de este modo ostentan en el mismo una titularidad primaria de la que disponen libremente"; mientras que la licencia levanta "una prohibición general previa que actúa sobre actividades que la norma considera como propias de los particulares", GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, t. II, Buenos Aires, La Ley, 2006, p. 137.

44 Conf. NINO, Carlos Santiago, *Introducción al análisis del derecho*, 2ª ed. amp. y rev., Buenos Aires, Astrea, 1980, 17ª reimp., 2014, pp. 328/333.

45 Ley 23.187 de Ejercicio de la Abogacía y de Creación del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (art. 17).

46 Conf. sitio web oficial www.colegio-escribanos.org.ar/institucional

gobierno y la disciplina de la matrícula, por Ley 12.990 (BO 25/7/47). Sus propias disposiciones, reconocen el carácter privado de la institución (art. 48).

Otro ejemplo podrían constituirlo los institutos nacionales promotores de determinadas personalidades públicas.

Es el caso del Instituto Nacional Yrigoyeneano (Ley 26.040) y del Instituto Nacional de Investigaciones Históricas Juan Manuel de Rosas (Ley 25.529 y Decretos 26/97 y 940/97), en el que expresamente se reconoce el inicio como "asociación civil" de las entidades que se crean (art. 1º, Ley 26.040 y Decreto 26/97). Los institutos asumen prerrogativas públicas como, por ejemplo, la responsabilidad de la organización de los actos "oficiales" de homenaje a dichas personalidades y la intervención previa y obligatoria –de carácter consultivo– en todo otro evento relacionado a su obra y pensamiento, en el que se requiera el apoyo o participación del Estado (arts. 4º y 5º, Ley 26.040 y Decreto 26/97).

Sin embargo, podemos dudar acerca de si, efectivamente, estamos autorizados a continuar calificando a estas personas como "privadas" o si, en virtud de la normativa detallada, no se ha operado una "transformación" de esas entidades en personas públicas. Con todo, vuelve a ser una cuestión de cantidad. Si logramos sostener que, a pesar de la delegación de poder público operada por ley, el mayor volumen de actividad de la entidad (que haga a su objeto social) queda sometida al derecho privado (cuestión dudosa en el caso del Colegio de Escribanos y no tanto en los institutos nacionales), podríamos continuar calificando a dichas personas como "privadas" con algunas cuotas de poder público atribuido por ley.

Por último, un caso que sí entiendo integraría esta categoría es el de la Federación Agraria Argentina y el de la Federación de Acopiadores de Cereales, en el momento histórico en el que monopolizaron la emisión, distribución y venta de formularios de carta de porte. Dicho documento es un requisito obligatorio para el transporte de granos, ya sea terrestre, ferroviario o fluvial, sin el cual queda prohibida la circulación de la mercadería.

La extensión de cartas de porte era una misión de la disuelta Junta Nacional de Granos, que fue delegada a las "entidades de segundo o tercer grado, representativas del comercio de granos que así lo soliciten". Así lo disponía el art. 17 de la resolución conjunta de la Secretaría de Agricultura 335/05, de la Secretaría de Transporte 317/05 y General de la AFIP 1880 (BO 12/5/05)[47].

Claro que, para incluir el caso en la categoría analizada, debiéramos interpretar que cuando el nuevo art. 1º nos indica que la atribución de prerrogativas públicas debe tener como fuente una ley, lo hace en sentido material, es decir, aludiendo a cualquier acto estatal de sustancia normativa que reglamente una

47 El Decreto 34/09 (BO 27/1/09) derogó la resolución citada, devolviendo la competencia al Estado (AFIP) para la emisión de cartas de porte en forma gratuita.

determinada situación en forma general, impersonal, abstracta y obligatoria. Permitiéndonos esta licencia, el caso encuadraría en la categoría legal de persona privada atribuida de poder público por ley.

Por último, si la fuente de la delegación debe ser una ley, aun en sentido material, ¿es porque el legislador decidió no incluir a aquellos delegatarios de poder público de base contractual? En efecto, me estoy refiriendo a los concesionarios de servicios públicos u obras públicas, cuyas prerrogativas de poder público no tienen como fuente una ley, sino un contrato, es decir, un acto jurídico voluntario de carácter bilateral.

Siguiendo los principios de integralidad, inclusión y unidad de régimen que parecieran motivar la reforma, entiendo que debieran incluirse los casos de delegación contractual, a fin de robustecer la sistemática de la nueva normativa.

El escollo podría salvarse al interpretar que, en estos casos, la delegación de poder público *también* se da por ley, aunque en un modo mediato. Ello así, por cuanto la reserva del sector a favor del Estado (publicatio), necesita de una ley que habilite la intervención privada en su gestión. De este modo, el contrato de concesión de servicio u obra pública, es un modo de instrumentar lo dispuesto por la ley.

La delegación de poder público en la persona privada, si bien mediante un contrato (fuente inmediata), solo es posible porque hay una ley que la autoriza (fuente mediata), resultando esta última la auténtica causa delegante.

7. LOS ORGANISMOS MILITARES "Y DE DEFENSA Y SEGURIDAD"

Tanto las fuerzas armadas (militares), como las fuerzas de seguridad (policiales), son órganos desconcentrados de la Administración central. Respecto a ellos, el nuevo art. 1º del Decreto Ley 19.549/72, establece el principio inverso al previsto en la redacción anterior: si antes *no* se les aplicaba el ordenamiento, ahora *sí*, y en forma directa. Claro que con la posibilidad –por decisión del Poder Ejecutivo– de exceptuarlo, en aquellas cuestiones vinculadas a la "disciplina y al desenvolvimiento técnico y operativo de las respectivas fuerzas".

La inaplicabilidad predicada al amparo del régimen anterior, había sido morigerada por el Decreto 722/96, el cual había establecido la supletoriedad del régimen respecto a "las Fuerzas Armadas, de Seguridad, Policiales e Inteligencia" (art. 2, inc. *d*).

Sin embargo, la sola declaración de supletoriedad resulta insuficiente, por cuanto lo determinante es establecer: a) el momento en el cual se produce el caso administrativo no previsto y b) el método de integración normativa, es decir, si la supletoriedad se va a dar por subsidiariedad o por analogía.

Si bien referido al régimen anterior, Comadira intentó dar respuesta a estos dos interrogantes, en un conocido estudio sobre la aplicabilidad del Decreto Ley 19.549/72 y su reglamentación, al órgano militar[48].

Entiendo provechoso hacer una síntesis de ese trabajo, pues representa una valiosa contribución hermenéutica, en tanto y en cuanto sus conclusiones pueden tener vigencia. Me refiero al inc. *b* del art. 1º –en su actual redacción– cuando al declarar la supletoriedad del ordenamiento general respecto a los sujetos allí indicados (entes públicos no estatales, personas de derecho público no estatal y personas privadas delegatarias de poder público), tampoco despeja ninguna de esas cuestiones.

Comadira entendió que la causa de la exclusión legal prevista en la redacción original del art. 1º –y la consecuente ultraactividad del régimen anterior aplicable a las fuerzas armadas y a las fuerzas de seguridad– se debió a las "características particulares del órgano castrense", es decir, a la "especificidad propia de su materia".

De este modo, el caso administrativo no previsto quedaba configurado "cuando no existan, respecto de las materias reguladas en la ley y su reglamentación, normas y principios especialmente sancionados para el órgano castrense, o ellos no prevean la situación a resolver, y previa analogía legal en sentido estricto dentro de dicho órgano".[49] Esta analogía *legal* es la que se da recurriendo a normas del mismo sistema (derecho militar) referidas a un caso de similares características esenciales.

En cuanto al método de integración normativa, deberá recurrirse "a las normas y los principios generales del orden común [Decreto Ley 19.549/72 y reglamentación], los cuales se incorporan a su ámbito, principalmente mediante la analogía y, en menor medida, en forma subsidiaria".[50] Pero esta analogía no es ya la legal, sino la *de derecho*, es decir, la aplicación del ordenamiento general (Decreto Ley 19.549/72 y reglamentación) pero adaptado a "las características y exigencias particulares" del sistema normativo que se viene a integrar (derecho militar).

La subsidiariedad, es decir, la aplicación directa del sistema general al especial "excluyendo elaboración o adaptación alguna", queda reducida a los casos de afectación de derechos de un tercero ajeno a la institución militar.

Por lo tanto, sólo en el caso de carencia normativa e insuficiencia de la analogía legal, procede la integración normativa mediante la analogía de derecho (y en menor medida mediante la subsidiariedad) para dar solución al caso administrativo no previsto.

48 Comadira, Julio Rodolfo, Procedimentos administrativos. Ley nacional de procedimientos administrativos, anotada y comentada, Buenos Aires, La Ley, 2007, pp. 13/32.

49 Comadira, Procedimientos administrativos..., cit., p. 26.

50 Comadira, Procedimientos administrativos..., cit., p. 18.

7.1. *Una necesaria aclaración conceptual*

La modificación del art. 1º ofreció una inmejorable oportunidad de corregir un error histórico que fue, desafortunadamente, desaprovechada. Me refiero a la confusión terminológica y conceptual que encierra el giro: organismos militares "y de defensa y seguridad".

Entiendo que la insistencia en mantener esa definición no contribuye en absolutamente nada, a la permanente tarea educativa que debiéramos emprender, en cuanto a separar tajantemente las funciones de defensa y seguridad. Si hay organismos "de defensa y seguridad" es porque esto no sucede; al contrario, el giro permite que las funciones queden confundidas y, al hacerlo, no otorga incentivos para la radical separación entre los órganos y sistemas encargados de una y otra, sino más bien, una pauta hermenéutica posibilitadora de una actuación indiscriminada en ambos campos.

Recordemos que fue tarea de la democracia recuperada establecer esta distinción fundamental, que venía a barrer con la luctuosa "doctrina de la seguridad nacional", es decir, el aparato discursivo presentado para "legitimar" la represión y el genocidio, y el que dio sostén a las fuerzas armadas para resguardar, no ya las fronteras físicas del país y las hipótesis de conflicto externo, sino esas otras fronteras "ideológicas" transgredidas por un "enemigo interno".

En efecto, a través de la Ley 23.554 de Defensa Nacional (BO 5/5/88), quedaron delimitados los campos de la defensa y la seguridad de modo inconciliable. Así, el art. 4, en términos elocuentes, dispuso: "Para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior. La Seguridad Interior será regida por una Ley Especial".

Esa manda fue satisfecha con la sanción de la Ley 24.059 (BO 17/1/92), la que reservó la función de seguridad interior a "las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación" (art. 3).

La historia reciente daba una trágica lección que la democracia recuperada supo asumir, manifestándola a través de las leyes citadas, las que fueron sancionadas bajo gobiernos de signo político distinto y que entonces representaban las opciones electorales mayoritarias de los argentinos, lo que sin dudas robustece el acuerdo democrático sobre la cuestión[51].

No se me escapa que podría argumentarse alguna habilitación jurídica para continuar con la denominación de "organismos de defensa y seguridad", respecto a la Prefectura Naval Argentina y a la Gendarmería Nacional; puesto que son fuerzas que integran, nominalmente, ambos sistemas: tanto el de defensa (art. 9º, inc. *g*, Ley 23.554), como el de seguridad (art. 7º, inc. *f*, Ley 24.059).

51 Si la ley de defensa fue sancionada bajo el gobierno de Alfonsín (UCR), la de seguridad fue sancionada bajo el gobierno de Menem (PJ).

Sin embargo, entiendo que esto no puede otorgar ningún aval normativo para mantener una confusión terminológica que desafía abiertamente el principio de separación estricta de funciones que el art. 4º de la Ley 23.554 garantiza.

En efecto, que las fuerzas aludidas estén citadas en el sistema de defensa –como lo está, también, "el Pueblo de la Nación" (art. 9º, inc. *h*, Ley 23.554)– no las hace *encargadas* de dicha función, la que corresponde a las fuerzas armadas (ejército, marina y aviación) (art. 21, Ley 23.554). Muy por el contrario, la alusión no hace más que referir a sus competencias específicas de control y vigilancia de fronteras (gendarmería) y de aguas jurisdiccionales (prefectura) (art. 31, Ley 23.554), que no son otras que el encargo atribuido por sus ordenamientos orgánicos (Decreto Ley 19.349/71, gendarmería y Decreto Ley 18.398/69, prefectura).

La confusión terminológica entre defensa y seguridad, otorga un incentivo a la confusión conceptual, presentando a ambas funciones como "lo mismo" y si es así, no hay límite para que "los mismos" órganos actúen en una y otra esfera.

Nuestra dramática historia reciente, representada por las dictaduras cívico militares que asolaron el siglo XX argentino con su tendal de latrocinio político, económico, social y cultural –y con la barbarización del derecho– impone nuestros mayores esfuerzos y atención para sostener las condiciones básicas de nuestra democracia. El horizonte lingüístico, como formidable autopista ideológica, es una de ellas.

8. Las autoridades administrativas independientes

8.1. *El "concepto" de función administrativa*

Los poderes Legislativo y Judicial, y el Ministerio Público, también están alcanzados por el nuevo texto, el cual se aplica directamente "cuando ejerzan actividad materialmente administrativa".

Ahora bien, si hay algo que al derecho administrativo le ha resultado complicado, es consensuar una definición sintética, clara y precisa de función administrativa. Si podemos definir con cierta facilidad la tarea de legislar ("emitir normas generales") o la de juzgar ("decidir una controversia con imparcialidad"), la tarea de administrar se nos presenta con mayor complejidad.

Del mismo modo, Gordillo califica al concepto de función administrativa como "el más indefinido de todos", atribuyendo esta indeterminación a dos causas.

La primera tiene que ver con la carencia de un contenido único. En efecto, la función administrativa "puede consistir tanto en el dictado de normas jurídicas generales, como en la decisión de controversias entre partes, como y he aquí lo más frecuente, en la actuación material en los casos concretos que se le presentan"[52].

52 Gordillo, *Tratado...*, t. 1, cit., p. IX-38.

La segunda, se relaciona con que la función administrativa no está a cargo solamente de la Administración, "también la realizan en cierta medida los otros poderes; y este desempeño de la función administrativa por parte de los otros poderes del Estado se efectúa bajo el mismo régimen jurídico de la función administrativa"[53].

Si la primera dificultad pone en crisis al concepto objetivo (material) de función administrativa, la segunda hace lo propio con el concepto subjetivo (orgánico). En efecto, la diversidad de contenido jaquea los intentos de definición positiva; mientras que la pluralidad de sujetos impide monopolizarla en un órgano determinado.

Podemos decir que la función administrativa es "la actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran"[54]; o, lo que es similar, entenderla como "la gestión directa e inmediata del interés público por parte de los propios órganos de la Administración"[55]. También es válido definir a la Administración como una organización "necesitada de justificarse en cada caso en el servicio de la comunidad a la que está ordenada"[56] y entender que su función es *actuar* lo que los otros poderes se limitan a *declarar* mediante leyes (Poder Legislativo) o sentencias (Poder Judicial).

Sin embargo, siempre estaremos en un intento de principio que vagamente abarcaría, en el mejor de los casos, alguna porción de la actividad administrativa.

Por eso, si bien al precio de renunciar a un concepto positivo, entiendo útil la definición de Gordillo porque opera como una suerte de "principio de clausura", es decir, sin dejar nada fuera de su alcance.

En ese orden, el autor propone una integración de los conceptos objetivo (material) y subjetivo (orgánico) –más un aditivo residual– para conceptualizar a la función administrativa como: "toda la actividad que realizan los órganos administrativos [y las autoridades administrativas independientes] y la actividad que realizan los órganos legislativo y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los hechos y actos materialmente legislativos [emisión de normas generales que realiza el Poder Legislativo] y jurisdiccionales [decisión de controversias de modo imparcial que realiza el Poder Judicial]"[57].

La identificación de la función administrativa, como ha quedado expuesta, tiene la virtud –como dije– de no dejar nada afuera. Así, puede entenderse como

53 GORDILLO, *Tratado...*, t. 1, cit., p. IX-38.

54 MARIENHOFF, *Tratado...*, t. I, cit., p. 66.

55 COMADIRA, Julio Rodolfo, *La anulación de oficio del acto administrativo. La denominada "cosa juzgada administrativa,"* 2ª ed., Buenos Aires, Ciencias de la Administración, 1998, p. 56.

56 GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, *Curso...*, t. I, cit., p. 35.

57 GORDILLO, *Tratado...*, t. 1, cit., p. IX-39.

la totalidad de la función estatal, excepto lo materialmente legislativo (que realiza el Poder Legislativo) y lo materialmente judicial (que realiza el Poder Judicial).

De este modo, el Decreto Ley 19.549/72 se aplicaría a todo lo que hagan los poderes Legislativo y Judicial, menos cuando ejerzan sus funciones materialmente específicas.

8.2. *Los "órganos" de los poderes Legislativo y Judicial*

Munidos de un concepto (convencional) de función administrativa, todavía nos resta despejar una incógnita: ¿a qué se refiere el art. 1º cuando remite a los "órganos" de los poderes Legislativo y Judicial (y del Ministerio Público)?

Una primera respuesta podría ser: a cada una de las cámaras (y, eventualmente, a la asamblea legislativa), en el caso del Poder Legislativo; a cada una de las instancias (juzgados, cámaras, corte), en el caso del Poder Judicial; y al procurador general y defensor general, en el caso del Ministerio Público.

Sin embargo, esta respuesta resultaría incompleta, puesto que se nos escaparían otros sujetos que, justificadamente, debiéramos denominar "autoridades administrativas independientes".

Es que si hicimos el esfuerzo de encontrar un concepto de función administrativa que nos permita abarcar a la totalidad del quehacer estatal, debiéramos hacer lo propio para no dejar fuera a ninguna autoridad constitucional o legal que ejerza dicha función.

Por ello, cuando el nuevo art. 1º refiere a "órganos" de los poderes Legislativo y Judicial, estamos autorizados a interpretar que esa referencia no solo contempla a aquellos que integran la estructura interna de esos poderes, sino también a aquellos otros que orbitan en su esfera de actuación. Me refiero, particularmente, a la Auditoría General de la Nación y al Defensor del Pueblo, en el caso del Poder Legislativo; y al Consejo de la Magistratura y al Jurado de Enjuiciamiento, en el caso del Poder Judicial.

Estas son las autoridades administrativas independientes a las que antes me refería y a las cuales se les aplica, también, el régimen del Decreto Ley 19.549/72.

Sin embargo, estos sujetos no son los únicos que caben en la categoría. Si me detengo en ellos, es para aprovechar la gramática del nuevo art. 1º –en cuanto refiere a "órganos" de los poderes Legislativo y Judicial– por ser los más fácilmente vinculables a ellos, por la relación que ha establecido el constituyente con esos poderes.

Pero la propia constitución (histórica y reformada) ha establecido organismos que –independientemente del régimen legal con el que finalmente hayan sido reglamentados– encajan en el molde de "autoridad administrativa independiente". Me refiero a los organismos de control de los servicios públicos (art. 42), al organismo fiscal federal (art. 75, inc. 2), a las universidades nacionales (art. 75, inc.

19) y, también, a las entidades nacionales prestatarias del seguro social obligatorio (art. 14 *bis*) y al banco federal con facultad de emitir moneda (art. 75, inc. 6).

Ya sea por entenderlas como "órganos" de los poderes Legislativo y Judicial o por apreciarlas como el máximo grado de descentralización administrativa, todas estas autoridades administrativas independientes –y las otras que se creen en provecho de nuestra institucionalidad– quedan alcanzadas por el Decreto Ley 19.549/72, en los términos dispuestos por su nuevo art. 1º.

8.3. *Una definición en ocho pasos*

Para que la categoría de autoridad administrativa independiente adquiera sustantividad, debiera diferenciarse de los otros sujetos ya visitados. Si no producimos un entendimiento así, muy probablemente quedaríamos atrapados en la confusión que suele darse en el terreno de la organización administrativa y sólo aportaríamos un concepto que, seguramente, volvería a solaparse con el clásico de "entidad autárquica" o con el de "ente público no estatal".

Por ello, si sumamos un concepto es para decir algo más (distinto) a lo que ya nos dicen otros conocidos. Es así que encuentro de utilidad asignar a la categoría de "autoridad administrativa independiente" a los entes que puedan reunir las siguientes ocho condiciones.

En primer lugar, son *autoridades*, es decir, son entes *estatales* financiados por el presupuesto general[58], que forman parte de la estructura que ejerce el poder público, como titulares originarios. Esta es la diferencia con las entidades *no* estatales: tanto por el modo de financiamiento (que en el ente público no estatal surge del aporte de los beneficiarios o afiliados, o de un tributo específico que surge de la propia actividad regulada), como por no ser delegatarios de poder público (como sí lo son las personas de derecho público no estatal, en el sentido "transestructural" antes apuntado).

En segundo orden, estas autoridades deben considerarse *administrativas* porque ejercen función administrativa, aunque se ubiquen en la órbita de los poderes Legislativo y Judicial. Si positivamente la función administrativa es la gestión directa e inmediata del interés público o la actividad permanente y concreta de satisfacción de necesidades individuales y colectivas –que es lo que hacen los órganos y entes de la Administración Pública– también es –negativa o residualmente– la actividad que sobra a los poderes Legislativo y Judicial, es decir, aquella que no se relaciona con las funciones materiales específicas de cada uno de ellos: emitir normas jurídicas generales conforme al procedimiento constitucional

58 Los presupuestos del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento se incluyen en el que corresponde al poder Judicial (art. 31, Ley 24.937, t.o. 1999), mientras que el presupuesto del Defensor del Pueblo se incluye en el correspondiente al poder Legislativo (art. 36, Ley 24.284).

para la formación y sanción de las leyes, en el caso del Poder Legislativo; decidir controversias entre partes con fuerza de verdad legal, de modo imparcial (de los litigantes) e independiente (de cualquier otro poder, estatal o fáctico), en el caso del Poder Judicial[59].

En tercer lugar, corresponden al máximo grado de *descentralización* administrativa y, por ello, forman parte de la Administración descentralizada. Esto no quiere decir que la relación principal la establezcan con el Poder Ejecutivo y que, desde ese centro, se alejen; sino que comprende un desgajamiento extremo de cualquier poder del Estado y aun de ninguno si es que no encontramos relación (como puede ser el caso del Ministerio Público). Lo que se afirma se fundamenta en la función que ejercen que, al ser administrativa, los convierte en parte de la estructura de entes de la Administración descentralizada, sea cual fuere el poder –o no– con el que se relacionen de modo más habitual.

El cuarto elemento se refiere a las posibilidades de expansión de la categoría y, en ese orden, no existe limitación para que su fuente de creación y regulación sea *constitucional* o *legal*. Al respecto, si estamos acostumbrados a repetir que al Poder Judicial le corresponde la "última" palabra en interpretación constitucional, no debiéramos menos que atribuir al Congreso la "primera" lectura de la constitución. Y esto sólo desde el plano institucional, puesto que, al lado de los poderes estatales, corresponde a la comunidad en sus más variadas expresiones, la tarea de interpretar la constitución y de exigir autoridad y legitimidad en esa labor. Entonces, si el Congreso decidiese crear autoridades administrativas independientes ubicadas –o no– en la tríada clásica de poderes, merece absoluta deferencia en cuanto a primer intérprete estatal de la constitución.

En quinto lugar, el *derecho público* es el ordenamiento que rige a este tipo de entes, es decir, están sometidos a las normas y principios del derecho administrativo y constitucional. Su norma de creación integra este ordenamiento con carácter especial y prevalente sobre el resto de las normas administrativas generales. Por ello, si bien aplicable al ente, el ordenamiento administrativo general cede, ante su oposición a la norma de derecho público de creación. Por supuesto que esto no implica que el derecho privado le sea repugnante, sino que se le aplicará en una cuota sensiblemente menor que las normas del ordenamiento público y, además, será a este último al que se acuda en primer término, al momento de proceder a la integración de los casos no previstos, lagunas y situaciones de vaguedad o ambigüedad. Por último, las manifestaciones normativas del ente también participarán del cuadro administrativo del derecho público.

En sexto orden, son entes *autónomos*, en cuanto están dotados de poderes de autonormación, tanto interna (organización, funcionamiento y administración), como externa, para regular el sector económico, social, cultural o industrial

59 Conf. Gordillo, *Tratado...*, t. 1, cit., pp. IX-37/39.

asignado, mediante disposiciones generales vinculantes para terceros ajenos al ente, pero que interactúan en su radio de acción. La calidad de autónomo, permitiría a estos entes resolver conflictos entre particulares, siempre que "hayan sido creados por ley, su independencia e imparcialidad estén aseguradas, el objetivo económico y político tenido en cuenta por el legislador para crearlos (y restringir así la jurisdicción que la Constitución Nacional atribuye a la justicia ordinaria) haya sido razonable y, además, sus decisiones estén sujetas a control judicial amplio y suficiente"[60].

El séptimo punto a considerar es el *campo de actuación adjudicado*, el cual puede involucrar desde un sector económico (monetario, financiero, fiscal, régimen de cambios, deuda pública) o industrial (sectores estratégicos, servicios públicos, actividades o zonas de fomento, industrias declaradas prioritarias), hasta una intervención en un área social (prestaciones previsionales y de salud, promoción de la vivienda, subsidios de emergencia, capacitación para el trabajo), pero también áreas de defensa y protección de los derechos (económicos, sociales y culturales; derechos colectivos; participación política) o netamente administrativas como el control público (auditoría de cuentas, designación y remoción de funcionarios), la educación superior y la ciencia (institutos y universidades), y la promoción de la cultura (cine, música, teatro).

Finalmente, el octavo elemento definitorio es su *independencia*, es decir, el ejercicio de sus competencias en ausencia de controles. Esto significa la inhibición de injerencias de cualquier poder en forma previa, simultánea o posterior a la decisión que corresponda al ente. Por supuesto que siempre quedará a resguardo el ejercicio del control de legalidad y constitucionalidad que corresponde al Poder Judicial, pero esto ya importa una causa iniciada por parte legitimada, sometida a reglas procesales y a los principios de contradicción, bilateralidad y congruencia entre lo peticionado y lo decidido. Lo que implica la independencia es la interdicción de controles de cualquier poder estatal, ya sean preventivos (autorizaciones o habilitaciones), concomitantes (procedimientos de "doble" firma o vetos) o represivos (revocaciones o anulaciones), respecto a las decisiones del ente; como así también la exclusión de órdenes, instrucciones o mandatos que pretendan direccionar su actividad. Esto marca la diferencia con el tipo del ente autárquico, el cual se desenvuelve bajo la "tutela" del poder central.

Por lo tanto, podemos ensayar una definición conceptual de autoridades administrativas independientes que, tomando las ocho notas definitorias recién apuntadas, quede redactada del siguiente modo: son *autoridades administrativas independientes* aquellos entes estatales (1º elemento) que ejercen función administrativa (2º elemento) en un grado máximo de descentralización (3º elemento). Su creación es de fuente constitucional o legal (4º elemento) y quedan regidos,

60 CSJN, "Ángel Estrada", 05/04/2005, Fallos, 328:651.

prioritariamente, por el derecho público (5º elemento). Poseen autonomía (6º elemento) para definirse normativamente en el orden interno (organización, funcionamiento y administración) y externo respecto al campo de actuación adjudicado: económico, social, cultural o industrial (7º elemento), dentro del cual pueden asumir funciones para dirimir controversias entre partes. Ejercen el conjunto de sus competencias sin injerencias externas, ya sean previas, concomitantes o posteriores a su decisión (8º elemento).

Seguramente la definición pueda considerarse "extrema" o "maximalista". Sin embargo, acepto el reto si con ello la construcción dogmática gana en utilidad, ya que de lo contrario encontraríamos serias dificultades en diferenciar a las autoridades administrativas independientes de otros tipos ya consolidados en la Administración descentralizada.

Bastaría caer en la conclusión de que muchas de las entidades que se pretendieron asignar a la categoría de autoridad administrativa independiente, no exceden el marco histórico de las entidades autárquicas. Así es lo que sucede, por caso, con el Banco Central y con los organismos de control de los servicios públicos, una vez que analizamos su régimen legal y su actuación en la realidad institucional práctica y concreta de nuestra Administración.

Por otro lado, que se postule una independencia de esas características, no implica –como no podría ser de otro modo– que el ente se desenvuelva en una "zona franca" de controles. Los habrá, quizás ejercidos por otro ente independiente, tanto respecto a la auditoría de sus cuentas, como a la evaluación de sus resultados. Pero esto ya importa un examen de la gestión del espacio económico, social, cultural o industrial adjudicado para su regulación y no una injerencia impropia de poderes externos en organismos que calificamos de "independientes". Lo mismo con el control judicial de legalidad y constitucionalidad, el que se desarrollará en el marco de una causa con partes legitimadas, y mediando reglas y principios procesales.

Sin embargo, el único medio de garantizar un control democrático es la participación ciudadana. Efectivamente, ningún ente podría disputar autoridad ni postularse como independiente, si no resuelve, primero, su legitimidad interna, es decir, cómo va a ser su organización para reclamarnos obediencia a sus decisiones.[61]

Esta reseña intentó aportar al mapa de la organización administrativa, tomando como excusa la reforma al art. 1º del Decreto Ley 19.549/72.

61 Intento explorar cuatro alternativas de organización que pueden adoptar las autoridades administrativas independientes para legitimarse democráticamente y, así, disputar autoridad a los otros poderes estatales, Kodelia, Gonzalo Sebastián, *Autoridades administrativas independientes: entre la técnica y la política. Historia, justificación y crítica*, José C. Paz, Edunpaz, 2024, pp. 293 y ss. También disponible como ebook: https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/view/95/108/381-1

El diseño institucional que demos a nuestra república no es un ejercicio menor, sino que representa el cauce por el cual transitarán los derechos y, más aún, nos dirá cuán dispuestos estamos a profundizar la democracia en nuestro país.

GONZALO SEBASTIÁN KODELIA

Es Abogado y Magíster en Derecho Administrativo y Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires. Decano de Ciencias Jurídicas y Sociales y Director de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de José Clemente Paz. Autor de libros y otras publicaciones sobre la especialidad. Secretario del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Blanco

Editor
Enrique Alonso Regueira

Prólogo
Marcelo Daniel Duffy

Lorenzetti - Alonso Regueira - Amestoy - Coviello
Freedman - Villena - Kodelia - Nielsen Enemark - Schafrik
Seijas - Spota - Boto Álvarez - Casarini - Durand - Facio
Gerding - Perrino - Saltzer Chavez - Aberastury - Cilurzo
Dubinski - Liste - Mortier - Otero Barba - Pérez
Silva Tamayo - Thomas - Toia - Vega - Zicavo

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

Asociación de Docentes
UBA Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

AJUFE
Asociación de Jueces y Juezas Federales de la República Argentina

Fuero en lo Contencioso Administrativo Federal

1ª Edición: Enero de 2025

Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino - Tomo Blanco / Enrique Alonso Regueira ... [et.al.] 1a. edición - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2025.
578 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-2-3

1. Bases de Datos. I. Alonso Regueira, Enrique.
CDD 342

Edición:

© Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.
Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son responsabilidad exclusiva del autor)

Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina

COMISIÓN ACADÉMICA EDITORIAL

Luisella Abelleyro
Santiago Paredes Adra
Andrés Ascárate
Ignacio Bence Pieres
Mario Cámpora
María Ceruli
Rosario Elbey
Federico Giacoia
Nazareth Azul Imperiale
Facundo Maciel Bo
Lucia Martín
Gimena Olmos Sonntag
Matías Posdeley
Gerardo Ruggieri
Juan Ignacio Sueldo
Edgardo Tobías Acuña
Federico Martín Amoedo
Tomás Brandan
Paula Brunetti
Luis Casarini
Dominique Ekstrom
Hernán Gerding
Lorena González Rodríguez
Ángeles Lausi
Milagros Marra
Lucía Flavia Ojeda
Lautaro Pittier
Marina Prada
Juan Ignacio Stampalija
Maximiliano Werner

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Amarillo

Editor
Enrique Alonso Regueira

Prólogo
Jorge Eduardo Morán

Rosenkrantz - Alonso Regueira - Canda - Capponi - Cicero
Damsky - Figueredo - Gusman - Gutiérrez Colantuono - Hubeñak
Lara Correa - Ramos - Scheibler - Aberastury - Amoedo
Pittier - Conde - Enrici - García Moritán - García Pullés
Isabella - Marra - Marra Giménez - Sammartino - Santangelo
Alvarez Tagliabue - Carrillo - Monod Núñez - Comadira
Folco - Kodelia - Thea - Marchetti - Martínez - Olmos Sonntag

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

Asociación de Docentes
UBA Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

AJUFE
Asociación de Jueces y Juezas Federales de la República Argentina

Fuero en lo Contencioso Administrativo Federal

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Celeste

Editor
Enrique Alonso Regueira

Prólogo
Leandro Vergara

Maqueda - Alonso Regueira - Ciminelli - Diana - Fernández
Gelli - López - Monti - Rejtman Farah - Rodríguez - Saggese
Treacy - Wüst - Buteler - Casarini - López Castiñeira
Certoma - Gallegos Fedriani - Heiland - Maciel Bo - Rubio
Stupenengo - Vincenti - Ylarri - Barra - Brandan - Cormick
Erbin - Losa - Sacristán - Salvatelli - Stortoni

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

Asociación de Docentes
UBA Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

AJUFE
Asociación de Jueces y Juezas Federales de la República Argentina

Fuero en lo Contencioso Administrativo Federal