

UN NUEVO REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO: LA VOLUNTAD (ORGÁNICA)

GUSTAVO E. SILVA TAMAYO
Profesor de la Facultad de Derecho,
Universidad de Buenos Aires.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La voluntad como manifestación de la actividad de los órganos estatales. 2.1. La teoría del órgano. (i) La teoría del órgano en Georg Jellinek. (ii) La teoría del órgano en Kelsen. (iii) La teoría del órgano en Carré De Malberg. (iv) La teoría del órgano en Méndez. 2.2 Consecuencias que se derivan de la admisión de la teoría del órgano. 3. La voluntad como elemento esencial del acto administrativo es el fundamento que avala la tesis de la preeminencia de la voluntad real sobre la declarada. 4. Los vicios de la voluntad estatal en la actividad predominantemente discrecional (¿una técnica de control distinta?). 5. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

La incorporación de la voluntad como requisito o elemento esencial del acto administrativo en el art. 7º, inc. *a*) de la Ley 19.549 Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), dispuesta por la Ley 27.742, denominada Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (Ley de Bases), representa, a nuestro juicio, una grata sorpresa y un destacado acierto¹.

Grata sorpresa porque no se trata de una innovación por la que la doctrina –a diferencia de lo que ocurre con otras figuras del plexo procedimental nacional–, viniere bregando en pos de su admisión pese a su, entendemos, innegable relevancia práctica. Amén de ello, la inconsecuencia normativa que se generaba

1 El art. 27 de la Ley 27.742 sustituye al art. 7º de la LNPA en cuanto a los requisitos esenciales del acto y, en lo que aquí interesa, queda expresado en estos términos: “a) Debe ser dictado por autoridad competente y cuya voluntad no esté viciada por error, dolo o violencia”. Por su parte, el art. 34 de la Ley 27.742, sustituye al art. 14 de la LNPA y en lo que es relevante aquí, queda redactado así: “El acto administrativo es de nulidad absoluta e insanable en los siguientes casos: *a*) Cuando la voluntad de la Administración resultare excluida por: (i) error esencial, (ii) Dolo en cuanto se tengan como existentes hechos o antecedentes inexistentes o falsos, (iii) Violencia física o moral ejercida sobre la autoridad que la emitió; (iv) Simulación; o (v) Un grave defecto en la formación de la voluntad de un órgano colegiado”.

con el art. 14 inc. a) de la LNPA se sorteaba a través de una hermenéutica cuanto menos discutible².

En rigor, se presentaba un problema de *equivocidad normativa*, que abría la puerta a una pluralidad de interpretaciones y posibles entendimientos encontrados al no saberse si *existía*, dentro del articulado procedimental, una norma *implícada* con el art. 14 inc. a) de la LNPA, que asignara a la voluntad la condición de elemento esencial del acto³.

El sentido etimológico del término *voluntad* coincide aproximadamente con el jurídico en el Derecho Privado (facultad de decidir y/o de ordenar la propia conducta).

Pero el tema de la voluntad en los actos administrativos es más complejo y requiere de ciertas precisiones para despejar los equívocos en los que, entendemos, ha incurrido gran parte de la doctrina vernácula y extranjera.

El asunto ha sido objeto de una obra que publicáramos hace unos años⁴. Posteriormente, la sanción del Código Civil y Comercial (CCyC), Ley 26.994, nos impulsó a efectuar un breve repaso de las innovaciones que este *corpus* introducía en la materia, para que así, al llevar a cabo la complementación analógica de los supuestos contenidos en el art. 14, inciso a) de la LNPA, pudiese analizarse su eventual impacto en lo allí regulado⁵. En ese mismo *opus* tocamos las reformas que, la por ese entonces denominada Ley Ómnibus, proyectaba consagrar en la materia.

En este trabajo nos abocaremos a estudiar a la voluntad administrativa en tres de las dimensiones que, consideramos, ha asumido explícitamente en forma correlativa a su reconocimiento en calidad de elemento esencial del acto⁶: como manifestación de la actividad de los órganos estatales, como fundamento de la preeminencia de la voluntad real de los actos estatales por sobre su infiel exteriorización y como técnica de control de la discrecionalidad administrativa.

2 Desde un sector de la doctrina nacional se pretendía salvar esta omisión señalándose que la voluntad era un requisito “presupuesto” de la existencia del acto administrativo (Ver MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, 3º ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, T. II. p. 279). A la par existían opiniones que le negaban toda virtualidad y posturas que sí la admitían, aunque bajo distintos argumentos y dispares consecuencias.

3 Ver GUASTINI, Riccardo, *Interpretar y Argumentar*, 1º ed., Lima, Valetta Ediciones, 2020, traducción de César E. MORENO MORE, pp. 47 y 52.

4 SILVA TAMAYO, Gustavo E., *La voluntad en los actos administrativos*, 1º ed., Buenos Aires, Ediciones RAP, 2013.

5 Tarea que hemos llevado a cabo en una reciente publicación (v. SILVA TAMAYO, Gustavo E., “Los vicios de la voluntad en el Código Civil y Comercial y en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos” en *El Derecho Administrativo*, N° 1-2, Febrero 2024).

6 Esas dimensiones existieron, por supuesto, desde el dictado de la LNPA, pero debían ser desentrañadas a través de una interpretación sistemática.

2. LA VOLUNTAD COMO MANIFESTACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LOS ÓRGANOS ESTATALES

Liminarmente debemos precisar que no puede hablarse de *órgano*, ni de *voluntad orgánica*, sin aludir, como un *prius* lógico, a la persona jurídica (sea pública o privada) en la cual el órgano emisor de esa voluntad aparece insertado.

La expresión *persona* en Derecho tiene un significado propio, ajeno al que pueda involucrar en otras ramas del saber científico. Se trata de una categoría abstracta y genérica, que hace referencia al reconocimiento que el orden jurídico prodiga al hombre, dotado de derechos subjetivos y deberes jurídicos⁷. La personalidad es, en definitiva, una *cualidad* jurídica mediante la cual se reconoce al ser humano el carácter de persona o sujeto de derecho⁸.

Pero como las relaciones jurídicas no se anudan exclusivamente entre humanos individualmente considerados, el concepto de persona no se agota ahí. En determinadas circunstancias, el hombre ha requerido formar con sus semejantes agrupaciones que le permitiesen alcanzar fines impensables de lograr con el sólo esfuerzo individual. Es ésta una realidad que el empirismo sociológico ha comprobado en las organizaciones más primitivas, desde los albores mismos de la humanidad.

En efecto, en cierto estadio de la evolución social y cultural, el Derecho hubo de aprehender esta realidad y, cumplidos ciertos recaudos, dotó de personalidad jurídica a estos grupos, distinta de la de cada uno de los individuos físicos que la componen. Consecuentemente estos entes, que también son *personas*, adquirieron capacidad limitada a una esfera de actuación que les resultaba propia. A diferencia de las personas humanas a las que se les reconoce esa personalidad como consecuencia de su naturaleza de tales, estas personas colectivas, morales, de existencia ideal o jurídicas, la obtienen caso por caso, en forma genérica o expresa, pero a condición de que se cumplan ciertos requisitos que el Estado –también una persona jurídica–, impone, de ordinario, a través de su órgano legislativo.

Aun cuando el reconocimiento, o no, de la personería de estos grupos ha estado y estará siempre condicionado por cuestiones de política jurídica, adelantamos, desde ya, que adscribimos, en este aspecto, a los presupuestos *realistas*, en el sentido de que no nos parece concebible hablar de una personalidad en dichos agrupamientos sin verificar que, al menos, cuenten con dos requisitos: a) la presencia de un sustrato real, un sustentáculo sobre el que recaiga esa personalidad, esto es, un conjunto de individuos⁹ y; b) que el sustrato se convierta

7 Cfr. RECASENS SICHES, Luis, *Filosofía del Derecho*, 15ª ed., México, Porrúa, 2001, p. 244 y ss.

8 Cfr. ENNECERUS-KIPP-WOLFF, *Derecho Civil, Parte General*, 3ª ed., Barcelona, Bosch, 1981, T. I, Vol. 1 y 2, p. 318.

9 Aunque no deben dejar de tenerse en cuenta las modificaciones introducidas por el CCyC a la Ley de Sociedades Comerciales 19.550 que admite las sociedades unipersonales (art. 1º)

en centro activo de relaciones jurídicas, vale decir, con actuación en el mundo jurídico, adquiriendo derechos o contrayendo obligaciones¹⁰. Estos presupuestos son también válidos para la persona jurídica *Estado*, desde una óptica que rescata su sustantividad, a la que adherimos.

El concepto de persona jurídica ha despertado desde siempre un profuso debate doctrinal en el que se han entremezclado aspectos estrictamente jurídicos con aportes históricos, sociológicos, políticos y aun biológicos. Ello no pudo sino dar lugar a un producto de contornos difusos y proteicos, lo que se torna todavía más notorio al examinar la evolución de la noción de la persona jurídica *Estado*¹¹.

El problema de la atribución de personalidad *ideal* no se trató, desde luego, de un aspecto fútil pues, además de sus obvias connotaciones prácticas, él apareció relacionado, en definitiva, con cuestiones políticas, ya que las condiciones de creación o de reconocimiento sentadas por el legislador para investir de efectos jurídicos a estos agrupamientos, condicionaba el margen de discrecionalidad del poder¹².

Supuesta esa atribución de personalidad a las personas jurídicas, el paso siguiente a resolver fue el de cómo imputarles las consecuencias de la actividad de las personas humanas que actuaban por ellas. Problema que vino a ser razonablemente resuelto mediante la figura del órgano.

2.1. La teoría del órgano

Actualmente es de generalizado consuno que la teoría del órgano es un recurso técnico de suma utilidad —y ello más allá de las debilidades que pueda ostentar, las que no trataremos aquí—¹³, para explicar cómo se expresa la *voluntad* del Estado, superando las dificultades prácticas en las que caían, entre otras, las teorías privatísticas de la representación y del mandato¹⁴ para hacer imputar

10 Cfr. SILVA TAMAYO, Gustavo E., “Régimen de las Personas Jurídicas en el Proyecto de Unificación Legislativa Civil y Comercial de la Nación”, *ED*, T. 131, pp. 774-782.

11 Sobre la evolución de los conceptos de persona jurídica y Estado, ampliar en: SILVA TAMAYO, Gustavo E., *La finalidad en los actos estatales*, Buenos Aires, Marcial Pons Argentina, 2024, Capítulo VI, La “voluntad estatal”, Buenos Aires, Marcial Pons, 2024.

12 RIPERT, Georges-BOULANGER, Jean, *Tratado de Derecho Civil según el Tratado de Planiol*, Buenos Aires, La Ley, 1965, T. I, pp. 324-325.

13 Ver: La voluntad...cit., s. 131-134.

14 Tanto la teoría de la representación, como la del mandato, comportaron explicaciones teóricas para imputar a la persona jurídica la voluntad de los individuos que actuaban en nombre de ella, de la misma manera como opera el vínculo de representación respecto de un incapaz o el contractual entre mandante y mandatario. Esta concepción presentó dos problemas: uno lógico, pues no podía explicar, dentro de un esquema ficcionista, cómo la persona jurídica expresaba su primigenia voluntad para la designación del representante o del mandatario; y, el otro, práctico ya que resultaba imposible a los terceros conocer hasta qué punto el representante o el mandatario actuaban dentro de los límites de la representación o del mandato. En el Derecho Público norteamericano la teoría del mandato fue utilizada para responsabilizar exclusivamente al funcionario y eximir de responsabilidad al Estado al que se consideraba investido de inmunidad soberana frente

la actividad de las personas humanas que obraban en su nombre. Su innegable practicidad ha sido fecundamente aprovechada por el Derecho Privado, especialmente por el societario¹⁵, para sortear también aquéllas mismas limitaciones. Ello reflejó, una vez más, estas frecuentes extrapolaciones y préstamos entre las distintas parcelas del Derecho que no hacen sino corroborar su sistematicidad.

Existe, a nuestro entender, un marcado paralelismo entre el accionar de los órganos de la persona jurídica *Estado* y el de las personas jurídicas de Derecho Privado.

No obstante que algunos autores estiman que las huellas de lo que hoy conocemos como la teoría del órgano pueden hallarse en aquellos ordenamientos jurídicos que, muchos siglos antes de perfeccionarse la noción de personalidad ideal, conocieron una figura semi-inmaterial, el *munus*, y una figura subjetiva inmaterial, el *officium*¹⁶, creemos que el desarrollo moderno de la idea se desenvolvió a lo largo del siglo pasado.

Pasaremos, entonces, revista a las que, consideramos, representan las principales formulaciones teóricas de la figura del órgano.

(i) *La teoría del órgano en Georg Jellinek*

Jellinek sistematizó acabadamente la teoría del órgano, centrando el análisis de la misma en forma particularizada en relación a la actuación del Estado.

Para Jellinek, el Derecho debe ser elaborado de un modo sistemático por una voluntad que no se altere, que permanezca invariable, de forma tal que los intereses, solidarios, individuales, nacionales y humanos, que se propone amparar y auxiliar en una dirección progresiva y común, puedan realizarse acabadamente: esta es la misión y la razón de ser del Estado¹⁷.

Este autor pese a formular sus ideas en una época en la que el Derecho estuvo fuertemente influido por la Sociología, pudo distinguir entre el aspecto sociológico y el jurídico del Estado.

En efecto, es apreciable que, en su discurrir, diferencia al Estado, como construcción social, considerándolo como una unidad de asociación dotada de un

a los juicios (Ver este problema y su evolución posterior en MAIRAL, Héctor, *Control judicial de la Administración Pública*, 1º ed., Buenos Aires, La Ley, 2021, pp. 33-39).

15 Ver, entre otros: MESSINEO, Francesco, *Manual de Derecho Civil y Comercial*, Buenos Aires, EJE, 1971, traducción de Santiago SENTÍS MELENDO, T. V, p. 431 y ss.; COLOMBRES, Gervasio, *La teoría del órgano en la sociedad anónima*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, pp. 18-59.

16 Bajo este discurrir, el sujeto que encarnaba el *munus* tenía una situación subjetiva de potestad, un interés ajeno que le era confiado y pertenecía a otro sujeto. Según se tratase de un sujeto privado o público, el *officium*, se refería tanto a esa actividad como a la organización que lo soportaba (Cfr. GIANNINI, Massimo S., *Derecho Administrativo*, Madrid, MAP, 1991, traducción de Luis Ortega, pp. 140-147).

17 JELLINEK, Georg, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 1º ed. en español, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, traducción de Fernando DE LOS RÍOS, 2000, pp. 261-262.

poder originario de dominación y formada por hombres que viven y permanecen en un territorio, por un lado; de su sentido jurídico, para el que lo conceptualiza como un sujeto de derecho, subsumible en la idea de corporación (o persona jurídica), por el otro. Por ello lo define como corporación formada por un pueblo, dotada de poder de mando originario y asentada en un determinado territorio¹⁸. La diferencia es sutil, pero existe, y está dada por esa *subjetividad* asignada al Estado en su significación jurídica.

Según Jellinek, cualquier asociación necesita de una voluntad humana que la unifique, por lo que un individuo cuya voluntad valga como la de una asociación debe ser considerado, en tanto subsista esa relación con la asociación, un instrumento de la voluntad de la misma; es decir, como un órgano de ella¹⁹.

No desconoce el dato empírico del aspecto colectivo, aun antes que el individual, en los grupos humanos primitivos o antiguos, pero en ellos es nota necesaria para su subsistencia, la existencia fáctica de una *organización*. Mediante la evolución cultural es que: "...se enlaza indefectiblemente el proceso efectivo de la organización con las normas jurídicas, de suerte que la designación del individuo como órgano sólo puede tener lugar sobre la base de una designación llevada a cabo de acuerdo con el orden jurídico. Además, la competencia de los órganos y el modo como éstos han de exteriorizar su voluntad, las condiciones bajo las cuales pueden exigir para ésta validez jurídica, necesitan estar determinadas por los principios de derecho. Es necesario un orden jurídico en todas aquellas circunstancias en que hay colaboración de varios órganos, y existe colegialidad de éstos cuando su voluntad necesita expresarse mediante un proceso jurídico de las acciones de una pluralidad de voluntades individuales"²⁰.

(ii) *La teoría del órgano en Kelsen*

Para Kelsen, toda vez que el Estado se identifica con el orden jurídico, esa necesaria unidad, conduce a un problema decisivo cual es la imputación de una acción humana al primero. Esa imputación sólo es posible cuando dicha acción se halla determinada en forma específica por un orden jurídico.

Y allí aparece, en este autor, su noción de órgano al que caracteriza como "...la persona que cumple una función determinada por el orden jurídico ... Un órgano, en este aspecto, es un individuo que realiza una función específica. La calidad de órgano que el individuo tiene está constituida por la función que desempeña. Es órgano porque y en cuanto realiza una función creadora o aplicadora del derecho. Además de este concepto existe otro menos amplio, un concepto 'material', de acuerdo con el cual un individuo es 'órgano' del Estado cuando tiene

18 *Ibid.*, pp. 193-196.

19 *Ibid.* p. 485.

20 *Ibid.* pp. 486-488.

en lo personal un cargo jurídico específico. Un negocio jurídico, por ejemplo, un contrato, es, lo mismo que una resolución judicial, un acto creador de derecho. Las partes contratantes realizan, lo mismo que el juez, una función creadora; pero el juez es órgano del Estado en sentido estricto del término, mientras que a los contratantes no se los considera como órganos estatales²¹.

Kelsen, por otra parte, y de manera coherente con lo expuesto en el párrafo anterior, se ocupó de aclarar, en su más célebre trabajo, que el análisis de la estructura jerárquica del orden jurídico permitía demostrar que la creación y aplicación del derecho no tenían el carácter absoluto que tradicionalmente se les había asignado, pues la mayor parte de los actos jurídicos son, a la vez, actos de creación y de aplicación del Derecho, en tanto se limitan a aplicar una norma de rango superior, creando una de grado inferior²².

Por ello es que las objeciones a la teoría de la declaración, que habremos de reseñar enseguida, caen en este error grave de concepto, pues el acto administrativo, sin dejar de cumplir el papel de instrumento de aplicación del Derecho, también lo *crea*, cumpliendo un papel muy semejante al de la sentencia en el proceso judicial, como se ha señalado²³.

(iii) *La teoría del órgano en Carré De Malberg*

Este autor liga la concepción de órgano a la propia de persona jurídica, señalando que la adquisición de personalidad por parte de una colectividad está subordinada a que se haya constituido y organizado de manera que asegure en sí la unidad de voluntad, de potestad y de actividad. Vale decir que la propiedad de ser sujeto de derecho no es el origen de la personalidad de las colectividades, sino su consecuencia. Y esto, particularizando en relación al Estado, adquiere relevancia especial pues la potestad de dominación que es su presupuesto, no puede realizarse efectivamente sino mediante una organización que trate de producir una voluntad propia de la colectividad, mediante procedimientos formales ya que, por sí sola, la colectividad no tiene una voluntad única. Con estas salvedades define al órgano como “los hombres que, sea individual o corporativamente, están habilitados por la Constitución para querer en nombre de la colectividad y

21 KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, traducción de Eduardo GARCÍA MAYNEZ, pp. 226-229.

22 KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, 12ª ed., Buenos Aires, Eudeba, 1974, traducción de Moisés NILVE, p. 154.

23 En una postura que, a nuestro entender, remonta a MAYER, GORDILLO ha efectuado consideraciones sobre las semejanzas estructurales entre las sentencias y los actos administrativos (*Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2009, T. 1, p. I-21 y ss.).

cuya voluntad vale, por medio de esta habilitación estatutaria, como la voluntad legal de la colectividad”²⁴.

Además, establece dos importantes diferencias entre el órgano y el representante. En primer lugar, que mientras la representación supone dos personas distintas: la representada y la representante; el órgano, en cambio, se considera parte integrante de la colectividad cuya voluntad expresa como propia, careciendo de personalidad. En segundo lugar, así como la representación supone dos voluntades, de las que una substituye a la otra, en las colectividades orgánicamente unificadas, no existe sino una voluntad única, la de la colectividad misma. El órgano expresa la voluntad de la colectividad, y sus poderes se derivan exclusivamente del estatuto de la colectividad, que, en el caso del Estado, es su Constitución²⁵.

(iv) *La teoría del órgano en Méndez*

Consideramos que la exposición más completa y profunda de la teoría del órgano se debe a Méndez²⁶, quien propicia una concepción *técnica* de la figura, distinguiendo los elementos: formal, sustantivo y específico²⁷.

Define, de este modo, al órgano como una porción o fracción estatal técnica y nominada, constituida por: un elemento formal (el contenido funcional, llamado comúnmente “competencia” u “órgano-institución”), un elemento sustantivo (la persona física que ocupa la titularidad del órgano u “órgano-individuo”) y uno específico (el cargo en el que debe actuar el hombre en calidad de particular)²⁸.

24 CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría General del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, traducción de José LIÓN DEPETRE, p. 985 y ss.

25 *Ibid.*, pp. 990-993.

26 MÉNDEZ, Aparicio, *La teoría del órgano*, Montevideo, Amalio M. Fernández, 1971.

27 MÉNDEZ, Aparicio, ya cit., p. 35 y ss. Descarta así lo que denomina la “concepción subjetiva”, que identifica al hombre con el órgano, de la cual sindicaba como exponente a JELLINEK. También desestima la postura opuesta, que señala como “objetiva”, que elimina a la persona como parte o elemento constitutivo del órgano, al que se le asigna un carácter impersonal y carente de voluntad. Recuerda también que esta teoría fue utilizada en el siglo XIX por la doctrina germana partiendo del ya citado concepto de *uffici* que se contrapuso a la noción organicista de órgano. Un desarrollo histórico completo de la evolución de este concepto objetivo de imputación jurídica puede consultarse en GIANNINI, Massimo Severo, *Derecho...*cit., p. 137 y ss. En ese orden, para ZANOBINI, el término “órgano” de la entidad pública tiene una doble acepción: en primer lugar, sirve para indicar los cargos (*uffici*) considerados en abstracto, para los cuales son nombradas las personas físicas y; secundariamente, indica a esta persona considerada concretamente, esto es como sujeto que quiere y actúa por la entidad (Cfr. ZANOBINI, Guido, *Curso de Derecho Administrativo*, Arayú, Buenos Aires, 1954, traducción de la 5ª ed. italiana de Héctor MASNATTA, Vol. I, pp. 176-177).

28 Esta concepción *unitaria* de la teoría ha sido seguida en el Derecho Argentino por autores como CASSAGNE, para quien el órgano, considerado en su aspecto objetivo es un “centro de competencias” y subjetivamente está “representado por la voluntad y capacidad necesaria de las personas físicas que desempeñan la titularidad del órgano”. De tal modo, para este autor “...sólo

Estos tres elementos actúan en forma indisoluble y solo desde un punto de vista expositivo o didáctico es que pueden ser aisladamente considerados²⁹.

Entendemos que el recorrido efectuado por las principales enunciaciones teóricas, entendemos, permite vislumbrar la evidente vinculación de la teoría del órgano con la propia evolución del reconocimiento de personalidad jurídica a ciertos grupos de personas físicas, desde la más sencilla agrupación de individuos hasta llegar al Estado mismo.

2.2 Consecuencias que se derivan de la admisión de la teoría del órgano

Admitida la figura en su estricta formulación teórica, su esquema lógico debe descartar toda relación de mandato o de representación. Por lo tanto, el hilo conductor rigurosamente fiel al razonamiento que ella propone debería ser éste: cuando actúa el órgano actúa la persona jurídica, encontrándose ligado a esta por un vínculo institucional y no contractual. El órgano, en definitiva, no tiene derechos o deberes diferenciados de los derechos y deberes del ente al cual pertenece y del cual es parte integrante³⁰.

Pero lo que aquí nos interesa destacar es que la exteriorización de la voluntad psicológica del funcionario que ejerce la titularidad orgánica, que "...le entrega la energía humana", se transforma en una voluntad técnica, o sea, una declaración normativa de conducta³¹. Esa voluntad psicológica del funcionario u órgano-individuo está, entonces, limitada, condicionada y *especializada*, por la norma atributiva de la competencia, que lo dota de esa "voluntad técnica o normativa" al punto que se identifica con ésta.

Mas esa limitación, condicionamiento y especialización, no llevan a hacerla desaparecer por completo como pretende la doctrina refractaria a la admisión de los vicios de la voluntad en el acto administrativo. La construcción abstracta de este sistema, en efecto, "...no altera en nada el hecho de que, en definitiva, la voluntad del Estado se reduce a la de los individuos que pasan por sus órganos"³².

Por eso nos parece, en principio, acertada la observación de Gordillo en el sentido de que la voluntad del acto administrativo es la voluntad del funcionario

el concepto unitario explica el fenómeno de la imputabilidad, enlazando la voluntad de la persona física en la competencia del órgano" (Cfr. CASSAGNE, Juan C., *Curso de Derecho Administrativo*, 10ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2011, T. I, pp. 184-185).

29 Por eso, es acertada la reflexión de BARRA, quien, siguiendo a la *supra* citada obra de GIANNINI, p. 145, atribuye "voluntad" a la Administración no supone un antropomorfismo si se repara en la imprescindible e inevitable realidad del sujeto físico que está a cargo del órgano y emite el acto administrativo: ambos "...se encuentran vinculados por una suerte de unión hipostática..." (BARRA, Rodolfo C., *Derecho Administrativo. Acto administrativo y reglamentos*, 1ª ed., Buenos Aires, Astrea-RAP, 2018, T 2., p. 71).

30 De acuerdo: GORDILLO, Agustín, *Tratado...*, cit., t. I, p. XII-2.

31 Cfr. MÉNDEZ, Aparicio, ya cit., p. 186.

32 CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría...*cit., p. 1010.

en algunas hipótesis, pero no en todas, de donde concluye que los vicios de la voluntad podrán en algunos casos encontrar referencia a la voluntad psíquica del funcionario, pero en otros esos vicios existirán con prescindencia de esta última³³.

Sin embargo, pensamos que la incidencia de la voluntad del funcionario se producirá en la mayoría de las hipótesis, habida cuenta de que, dentro del elenco de actos administrativos, serán cuantitativamente menos aquellos absolutamente reglados. En efecto, la realidad evidencia que los actos administrativos se presentan como una mixtura de elementos reglados y discrecionales, siendo la densidad de la regulación la que determina que un acto pueda ser más o menos reglado o más o menos discrecional³⁴.

3. LA VOLUNTAD COMO ELEMENTO ESENCIAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO ES EL FUNDAMENTO QUE AVALA LA TESIS DE LA PREEMINENCIA DE LA VOLUNTAD REAL SOBRE LA DECLARADA

El análisis de la teoría del órgano en su evolución sistémica e imbricación en el concepto de persona jurídica, que hemos efectuado, revela a las claras que las críticas a la teoría de la declaración (y a los vicios de la voluntad que pueden afectarla) pecan de dogmatismo y conducen a discusiones no sólo estériles sino que, para peor, transitan por caminos que, en ciertas hipótesis, no pueden brindar respuestas satisfactorias al operador jurídico.

Ello acontece en aquellos casos en los que la declaración de voluntad orgánica o normativa del Estado (*esa façon de parler* de la que nos habla Forsthoff) —que, por cierto, no se exterioriza por arte de magia, sino a través de actos administrativos, dictados de acuerdo a previsiones normativas que no se activan por sí solas sino que requieren del impulso de seres humanos—, reconoce como antecedente, directo o indirecto, una voluntad psíquica afectada por algún vicio que incide en el resultado finalista que procuraba alcanzarse con su dictado. En otras palabras: nos adelantamos a sostener que las objeciones parten de falsas premisas al no advertir en su exacta dimensión que el fenómeno de la manifestación

33 GORDILLO, Agustín, *Tratado...cit.*, t. 3., p. IX-1. Aclara este autor que los vicios de la voluntad pueden aparecer en la declaración misma, objetivamente considerada, como en el proceso de producción de la declaración o en la voluntad psíquica del funcionario que produjo la declaración. Nos parece que la distinción es infructuosa en tanto los vicios en el proceso de preparación de la voluntad estatal o bien serán defectos procedimentales autónomamente considerados o bien viciarán la voluntad del órgano emisor del acto. Piénsese, por ejemplo, en un informe proveniente de un órgano consultivo que resulta ser falso para provocar el error en el funcionario: el acto estará viciado por dolo. En cuanto al vicio en la voluntad que aparece en la declaración misma, al que alude GORDILLO, nos resulta imposible separarlo del vicio en la psiquis del funcionario que lo dicta.

34 De acuerdo: BALBÍN, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo*, 2ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2015, T. 1, p. 876.

orgánica, que representa una declaración de voluntad estatal –o de otro tipo, claro está–, halla su correlato necesario en una voluntad psíquica que la precede.

Veamos.

Es sabido que el Derecho Romano no se llegó a elaborar un concepto general del acto jurídico y el *Corpus Iuris Civilis* consideró al contrato como la figura genérica, fuente por excelencia de las obligaciones, junto a los cuasicontratos, los delitos y los cuasidelitos. Así, en Francia, el *Code* carecía de una Parte General y, por lo tanto, la teoría del acto jurídico hubo de edificarse a partir de las reglas establecidas para los contratos³⁵.

En ese esquema, resultó lógico que la teoría de los vicios de la voluntad se construyese en torno a la figura del contrato y que, por ello, se la conociera en su formulación clásica como *teoría de los vicios del consentimiento*, es decir, del sentimiento común (*cum sentire*), admitiéndose que éste podía quebrarse cuando la voluntad de alguno de los contratantes resultaba afectada por el error, el dolo o la violencia³⁶.

Pero la solución que Vélez adoptó, siguiendo a Freitas y a su Esboço, fue la de considerar que las imperfecciones en la formación de la voluntad no sólo tenían incidencia en la validez del contrato, sino que también sus vicios podían afectar a toda clase de actos jurídicos.

Ahora bien, con respecto al papel de la voluntad en los actos jurídicos, tradicionalmente se formularon dos doctrinas.

Una le negó un papel relevante en el acto jurídico pues integraba un momento previo a la emisión de la misma, a la que siempre debía estarse –más allá de la infiel declaración que eventualmente trasuntara–, teoría denominada de la voluntad *declarada*. La otra sostuvo que siempre debía darse primacía a la voluntad interna, denominada también como voluntad *real*, por sobre su infiel declaración.

A nuestro modo de ver, el CCiv. adscribió a la segunda de las mencionadas teorías, aunque sin formular una regla general, adoptando, al igual que en el Derecho Comparado, criterios casuistas (según lo sugerían sus arts. 897, 900, 926, y 1198), con ciertas excepciones, (también contempladas en otras disposiciones, como los arts. 929, 473, 474).

35 SILVA TAMAYO, Gustavo E., *La voluntad...*cit., pp. 156-157.

36 Ídem, p. 158.

Creemos que el CCyC mantiene ese criterio como regla, según lo sugieren los arts. 260³⁷, 961³⁸ y 1061³⁹. No aparecen, en cambio, consagradas expresamente, las excepciones como en la obra velezana. Sin embargo, estimamos que ellas surgirán de la labor hermenéutica del juez, tomando en cuenta las circunstancias de persona, tiempo y lugar⁴⁰.

En el caso del acto administrativo, cobra relevancia tener presente que, en su génesis, no fue concebido como una declaración, sino como una *decisión ejecutoria* que habilitaba la apertura del recurso por exceso de poder, remedio elaborado por el Consejo de Estado francés que provocaba su intervención de *justicia retenida* y se conciliaba con la concepción del contencioso administrativo como *proceso al acto*.

Esta proposición partió de la premisa de reconocer un sustento de base *procesal* en el acto administrativo, asimilándolo a la sentencia, para concluir, de allí, que la Administración utilizaba la decisión unilateral por contrapartida de lo que ocurría en el campo del Derecho Privado, donde se consideraba que las relaciones jurídicas se anudaban, como dijimos, generalmente por vía contractual.

Entre fines del siglo XIX y principios del XX se gestó, al influjo de la doctrina alemana, la idea del acto administrativo como “declaración de voluntad” y, con ello, se postuló que le era la aplicable la teoría del acto jurídico de Derecho Privado, llegándose a hablar de “negocio jurídico público”⁴¹.

Enseguida arreciaron críticas a esta doctrina sosteniéndose que la persona que actuaba como órgano, lo hacía en base a una *heterodeterminación*, por lo que resultaba inconcebible suponer una voluntad orgánica. Sin embargo, opinamos

37 Artículo 260: “Acto Voluntario”. El acto voluntario es el ejecutado con discernimiento, intención y libertad que se manifiesta por un hecho exterior.

38 Artículo 961: “Buena fe” Los contratos deben celebrarse, interpretarse y ejecutarse de buena fe. Obligan no solo a lo que está formalmente expresado, sino a todas las consecuencias que puedan considerarse comprendidas en ellos, con los alcances en que razonablemente se habría obligado un contratante cuidadoso y previsor”.

39 Artículo 1061: “Intención común”. El contrato debe interpretarse conforme a la intención común de las partes y al principio de buena fe.

40 La doctrina decimonónica interpretó con estrictez todo supuesto que viniera a quebrantar la estabilidad negocial y la seguridad jurídica (*pacta sunt servanda*). A partir del siglo XX, con el advenimiento de la sociedad de masas y las nuevas formas de contratación mercantil, los jueces tomaron en cuenta el Principio de la Buena fe (especialmente el deber de información), la desigualdad negociadora de las partes y las técnicas de comunicación (publicidad sobremanera). De este modo se abandonó aquel criterio individualista estimándose, según el caso y bajo ciertas premisas, aquellos supuestos en los que la voluntad resultara viciada en su intención (Ver: TOBIAS, José W. en ALTERINI, Jorge H. (Director), *Código Civil y Comercial Comentado, Tratado Exegético*, 2ª ed., Buenos Aires, Thomson Reuters, La Ley, 2016, T. II, pp. 217-218).

41 Sobre los desarrollos del acto administrativo como instrumento procesal, como declaración de voluntad y como decisión ejecutoria, remitimos por razones de espacio a: SILVA TAMAYO, Gustavo E., *La voluntad...cit.*, pp. 97-110.

que no existe tal invariable *heterodeterminación* en el órgano y debe destacarse el papel creativo del operador jurídico (funcionario, juez) en la actividad predominantemente discrecional⁴².

Es que la noción de acto administrativo reposa sobre esa *metáfora jurídica*, que es la voluntad orgánica, necesaria para su emisión y proyección fuera del plano interno de la Administración.

El equívoco en el que incurrieron ciertas corrientes doctrinarias, y los consecuentes reproches formulados a la teoría de la declaración, partió de suponer que se trataría de un camino desacertado en tanto en los actos jurídicos de Derecho Privado rige la regla de la autonomía de la voluntad y en los actos administrativos la de la competencia.

Pero no debiera suscitarse tal confusión –con la consecuente y errada conclusión que trae aparejada–, a condición de que, aun reconociendo su común raíz declaracionista, se tenga presente que el acto administrativo no debe equipararse estructural ni conceptualmente, al acto jurídico privado.

Así, no hay margen, jurídico ni lógico, para asimilar competencia con capacidad de las personas humanas. Ello si se considera que la *voluntad orgánica*, se presenta, según dijimos, técnica, limitada, condicionada y especializada y requiere de una previa atribución de competencias⁴³ para anudar relaciones jurídicas.

Sin embargo, compartimos aquellas posturas que encuentran que puede hallarse cierta cercanía conceptual entre la competencia y la capacidad de las personas jurídicas de Derecho Privado, más no con la de las humanas.

Desde este norte podríamos, acaso, reconocer que existe una relación de género-especie entre el acto administrativo y el acto jurídico del Derecho Privado (que, por su parte, representa un *supraconcepto* jurídico)⁴⁴. Pero que las diferencias serían notorias y no sólo limitadas a la no aplicación del principio de autonomía de la voluntad, sino también a otros aspectos tan relevantes como ser la persecución de un fin jurídico por parte de la Administración (y no práctico como sucede entre particulares) y la posibilidad, de esta última, de imponer, unilateralmente, vínculos obligacionales directos a los particulares.

42 Así lo ha dicho nuestra Corte Suprema de Justicia, en autos “Consejo de Presidencia de la Delegación Bahía Blanca de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos”, Fallos: 315: 1361. Comparte esta idea BALBÍN, Carlos F., *Tratado...cit.*, T I, p. 876.

43 Como bien sostiene BARRA, el concepto de órgano es inescindible del de competencia pues “...solo existe órgano en la medida en que a determinada abstracción organizativa se le haya encomendado actuar jurídicamente por la organización en el ámbito delimitado normativamente” (ya cit., p. 77).

44 Sobre la importancia de los conceptos en el Derecho Público, consultar DÍEZ SASTRE, Silvia, *La formación de conceptos en el Derecho Público*, 1ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2018, p. 48 y ss.

En mérito a lo hasta aquí expuesto, es que pensamos que si alguna duda podría haberse suscitado en cuanto a que, en el marco de la LNPA, la teoría de la voluntad (real) campeaba por regla en toda su extensión y aplicación, tal aserto aparece confirmado por la modificación que ha llevado a cabo la Ley de Bases al art. 7, inc. a) de su texto. Ello, como veremos a continuación, cobra especial relevancia tratándose de actividad predominantemente discrecional conferida al órgano, obviamente, para lograr una mayor eficacia en la satisfacción del interés público.

Tal idea luce corroborada si se tiene en cuenta la disposición expresa referida a los vicios de la voluntad que contiene el art. 14, inc. a) fallas que, según esta previsión, pueden dar lugar a que se tenga por *excluida* la voluntad de la Administración y afectar de nulidad absoluta a los actos administrativos⁴⁵. Dicho en otras palabras, esta norma trae aparejada la cuestión de desentrañar cuándo y hasta qué punto la voluntad psíquica viciada del funcionario o agente público se proyectará sobre la voluntad orgánica estatal con alcance invalidantes del acto administrativo emitido y en qué casos se subsumirán en alguno o algunos de los elementos contenidos en el art. 7º de la LNPA⁴⁶.

En suma, hechas las precisiones correspondientes que permitan a las claras distinguir el papel que juega la voluntad psíquica en el acto jurídico privado y en el acto administrativo, la tacha de antropomorfismo que suele endilgarse a esta posición, se desvanece. Consecuentemente, no resulta en modo alguno cuestionable hablar de *declaración de la voluntad estatal* o de *vicios de la voluntad estatal*⁷.

4. LOS VICIOS DE LA VOLUNTAD ESTATAL EN LA ACTIVIDAD PREDOMINANTEMENTE DISCRECIONAL (¿UNA TÉCNICA DE CONTROL DISTINTA?)

Hemos adelantado que son cuantitativamente menores los supuestos de actos reglados y que la realidad evidencia que se presentan mayores o menores dosis de discrecionalidad, de modo que resulta pertinente hablar de actos más o menos reglados o más o menos discrecionales.

Pero ¿qué debe entenderse por discrecionalidad?

45 La no inclusión de la voluntad entre los requisitos del acto administrativo en el art. 7º de la LNPA, conjeturamos que se debería a un excesivo apego a la declarada fuente de su Título III: la señera obra de MARIENHOFF, en el que habría incurrido la Comisión Redactora. Es más, en su obra *Procedimiento Administrativo* (Buenos Aires, Depalma, 1975, p. 48), Jorge ESCOLA reconoce seguir en el punto a BIELSA y a SAYAGUÉS LASO quienes, inspirados en la doctrina italiana de principios del siglo pasado, consideraban a la voluntad como un elemento esencial del acto administrativo (Ver: *La voluntad...* ya cit., pp. 110-113).

46 Para otro de los integrantes de la Comisión Redactora de la LNPA, la inclusión de los vicios de la voluntad se debió a la intención de delinear "...con la mayor precisión..." los casos en los que el acto administrativo debía considerarse nulo (Ver: COZZI, Adalberto E., "El proyecto de Ley Nacional de Procedimientos Administrativos y su reglamentación en *JUS-Revista Jurídica de la Provincia de Buenos Aires*, Nº 19, la Plata, Editorial Platense, 1971, p. 168.

Se admite generalizadamente que la discrecionalidad es la potestad estatal de elegir entre dos o más soluciones igualmente posibles dentro del ordenamiento jurídico. Esta caracterización, dominante en la doctrina, es correcta desde un punto de vista teórico, pero, a nuestro modo de ver, no resulta invariablemente acorde a la realidad jurídica. En efecto: es infrecuente (aunque no imposible) que la norma provea a la Administración de dos o más opciones de actuación, para su elección discrecional, cual si fuese un repertorio o catálogo de soluciones por las que pudiese inclinarse.

La doctrina alemana reciente considera que la Administración no elige libremente ya que está sujeta al Derecho y debe actuar según los parámetros establecidos en la ley (objetivos o fines, Derechos Fundamentales, proporcionalidad e igualdad, y mandatos comunitarios), ponderándolos en el marco de la habilitación conferida. Por ello sostiene que la discrecionalidad representa “una facultad específica de concreción jurídica para la consecución de un fin predeterminado”⁴⁷. Preferimos esta noción por ser más amplia y englobar adecuadamente a la primera.

Sentada tal aclaración conceptual, de lo que no cabe duda es que la discrecionalidad encierra un mandato de actuación a la Administración, dentro de los parámetros impuestos por la legalidad y sin transponer los límites más o menos elásticos de la razonabilidad. Y no resulta menos cierto que, en estos casos, la libertad del órgano es mayor, pues el legislador ha dejado librado a su criterio, a su valoración, a su ponderación, a su estimación, en fin, *a distintas manifestaciones psíquicas, producto del ejercicio de su voluntad –que se presupone exenta de vicios–*, la adopción de la medida que resulte más eficaz en la consecución de una finalidad pública determinada.

De este modo, no aceptamos que el ejercicio pleno de esa discrecionalidad pueda llevarse válidamente a cabo, a través de una voluntad psíquica afectada en sus elementos internos o defectuosa. En otras palabras, sostenemos que el error, el dolo, la violencia o la simulación⁴⁸ podrían llevar a la invalidez del acto discrecional en determinadas circunstancias que, por supuesto, deberán meritarse en cada caso concreto y que resultan imposibles de tasar *in abstracto*.

Con la inclusión de la voluntad como elemento esencial del acto no cabe lugar a duda alguna de que, tal como lo habíamos postulado, la misma puede encontrarse afectada, independientemente de los vicios que, objetivamente, pueden presentarse en relación a cada elemento considerado en sí mismo y en su

47 SCHDMITT-ASSMANN, Eberhard, *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, traducción española, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2003, p 221.

48 En rigor, la simulación no es un vicio de la voluntad, sino que, al igual que el fraude y la lesión, representa un defecto propio de los actos jurídicos y así lo consigna ahora correctamente el CCyC. Sobre las razones que justifican su tratamiento junto a los vicios de la voluntad, ver lo que explicamos en: *La voluntad...ya cit.*, pp. 237-247.

confrontación con el orden jurídico. La incidencia de tal afectación sobre los elementos objetivos, en todo caso, es el punto que deberá analizarse en la realidad del caso concreto⁴⁹.

La previsión del nuevo inciso *a*) del art. 7° de la LNPA, que la Ley de Bases ha plasmado, no da cabida a la postura *no declaracionista* que había llegado a preconizar que la previsión del art. 14, inc. *a*) del plexo procedimental nacional era superflua pues la voluntad psicológica del funcionario debería juzgarse de acuerdo a su incidencia en relación a los requisitos esenciales del acto, sin importar si ella estaba viciada o no.

Se había llegado a sostener, incluso que, *prima facie*, de acuerdo a la LNPA, en tanto el acto hubiese sido dictado conforme al ordenamiento jurídico la voluntad psicológica del agente no tenía virtualidad alguna. Es decir que, en tanto la voluntad declarada se ajustase a derecho, la voluntad real del funcionario no tendría trascendencia alguna.

Pero no nos atrevemos a colegir que esa sea fuera, aun antes de la reforma, la solución legal que establece el art. 14 inc. *a*) de la LNPA, pues su letra sugiere a las claras que debe privilegiarse, en ciertas situaciones, la voluntad real sobre la declarada. Con la nueva previsión ya no hay dudas de que es ésta la recta interpretación que cabe.

Es que, como certeramente se ha advertido, sólo sobre una voluntad psíquica –y no sobre un órgano jurídico o un ente– puede ejercerse violencia, o llevarla a error o engañarla. De lo contrario, el texto habría carecido desde siempre de todo sentido y no es de adecuada hermenéutica presumir la inconsecuencia en el legislador. Por el contrario, tanto de su articulado con su flamante modificación en comento, como de la referencia inequívoca a las fuentes doctrinarias en que se sustenta en esta parte, no puede sino admitirse que el plexo adscribe a la mayoritaria corriente *declaracionista*, con las consecuencias que, a nuestro juicio, se siguen de ello.

Bajo estas premisas es que, entendemos, con el reconocimiento expreso del estatus de elemento esencial del acto administrativo, que la Ley de Bases ha asignado a la voluntad, ésta ha pasado a ser, inequívocamente, una herramienta más para el control de la discrecionalidad administrativa.

5. CONCLUSIÓN

La auspiciosa reforma efectuada por la Ley de Bases al art. 7° de la LNPA, consagrando a la voluntad como requisito esencial del acto administrativo ha enrolado a nuestra norma procedimental nacional en la corriente declaracionista. A la vez ha puesto en su quicio el papel que desempeña la voluntad psíquica

49 Ver el desarrollo que efectuamos en *La voluntad...ya cit.*, pp. 180-247.

dentro de la voluntad orgánica-estatal e introduce una llave para el control de la actividad predominantemente discrecional.

Sobre este último punto, merecedor de consideraciones más extensas que dejaremos para otra oportunidad, ha venido a cobrar renovada importancia la ya aludida distinción entre actividad predominantemente reglada y discrecional, que la doctrina adversa a la aplicación de la teoría de declaración de voluntad (real) al acto administrativo, negaba o reducía en su importancia a extremos que la convertirían en una confrontación limitada a estrados académicos, sin ningún nexo con la realidad social circundante, a la que el Derecho Administrativo aspira a regular.

Así, consideramos que si la actuación administrativa se encontrase mayormente predeterminada por la norma –situación poco frecuente por cierto–, parecería que los vicios en la voluntad del funcionario titular del órgano ninguna gravitación tendrían (piénsese, en el ejemplo clásico del otorgamiento de una licencia sujeta a una serie de requisitos, que el solicitante cumple, pero que es arrancada por violencia).

En la actuación mayormente discrecional, por el contrario, tratándose ella de una posibilidad de elección entre indistintos jurídicos, o bien la facultad de concreción jurídica que posibilita especificar la finalidad pública primaria prevista en la Constitución y en los Tratados, a través de una actuación o del específico contenido del acto administrativo, la solución debe insinuarse como distinta.

Ello porque el margen de apreciación, ponderación, evaluación, etc. (acotado, ceñido, regulado y controlado a través de distintas técnicas, pero que entraña, sin duda, un ámbito volitivo y no sólo cognitivo) de acuerdo al margen de atribución competencial que realiza el legislador a favor del órgano administrativo al que le confiere un poder discrecional, debería resultar el fruto de una voluntad psíquica carente de vicios, por lo cual su afectación podría acarrear la nulidad absoluta de dicho acto.

De este modo, la exigencia de una voluntad psíquica intencionada y libre del funcionario y, por ello, exenta de error, dolo, violencia o simulación, se erige, ahora, en un requisito de validez de esa actuación.

La verificación de la ausencia de vicios en este elemento esencial, será un instrumento para el ejercicio de un control subjetivo de la actividad mayormente discrecional de la Administración⁵⁰, arduo y dificultoso por las dificultades probatorias que conlleva⁵¹ y por las resistencias inerciales arraigadas en los operadores jurídicos que arrastra, pero absolutamente imprescindible si es que se

50 Y no sólo de la Administración, sino de todos los órganos estatales, como lo sostenemos en *La finalidad...* pp. 209-258.

51 Hemos efectuado algunas consideraciones en torno a la prueba de los vicios de la voluntad en el acto administrativo en nuestro varias veces citado ensayo *La voluntad...* ya cit., pp. 257-270, al que nos remitimos.

pretende obtener un obrar vicarial de la Administración que resulte valioso en términos de juridicidad, eficacia y ética.

GUSTAVO E. SILVA TAMAYO

Es Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad del Salvador. Especialista en Derecho Administrativo y en Administración Financiera del Sector Público Nacional y Posdoctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Globalización, Liberalización Económica e Intervención Administrativa por la Universidad Carlos III. Profesor Adjunto Regular en la Universidad de Buenos Aires. Profesor Titular de grado en la Universidad del Salvador y de posgrado en la Universidad de Belgrano. Autor y coautor de libros y otras publicaciones de la especialidad, entre las que destaca el libro *La finalidad en los actos estatales*, Argentina, Marcial Pons, 2024.

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomó Blanco

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

MARCELO DANIEL DUFFY

**LORENZETTI - ALONSO REGUEIRA - AMESTOY - COVIELLO
FREEDMAN - VILLENA - KODELIA - NIELSEN ENEMARK - SCHAFRIK
SEIJAS - SPOTA - BOTO ÁLVAREZ - CASARINI - DURAND - FACIO
GERDING - PERRINO - SALTZER CHAVEZ - ABERASTURY - CILURZO
DUBINSKI - LISTE - MORTIER - OTERO BARBA - PÉREZ
SILVA TAMAYO - THOMAS - TOIA - VEGA - ZICAVO**



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
ASOCIACIÓN DE JURISTAS Y LEGALES FISCALISTAS DE LA
REPÚBLICA ARGENTINA



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

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

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Amarillo

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

JORGE EDUARDO MORÁN



ROSENKRANTZ - ALONSO REGUEIRA - CANDA - CAPPONI - CICERO
DAMSKY - FIGUEREDO - GUSMAN - GUTIÉRREZ COLANTUONO - HUBEÑAK
LARA CORREA - RAMOS - SCHEIBLER - ABERASTURY - AMOEDO
PITTIER - CONDE - ENRICI - GARCÍA MORITÁN - GARCÍA PULLÉS
ISABELLA - MARRA - MARRA GIMÉNEZ - SAMMARTINO - SANTANGELO
ALVAREZ TAGLIABUE - CARRILLO - MONOD NÚÑEZ - COMADIRA
FOLCO - KODELIA - THEA - MARCHETTI - MARTÍNEZ - OLMOS SONNTAG



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
Asociación de Juristas y Académicos de la
República Argentina



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Celeste

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

LEANDRO VERGARA

MAQUEDA - ALONSO REGUEIRA - CIMINELLI - DIANA - FERNÁNDEZ
GELLI - LÓPEZ - MONTI - REJTMAN FARAH - RODRÍGUEZ - SAGGESE
TREACY - WÜST - BUTELER - CASARINI - LÓPEZ CASTIÑEIRA
CERTOMA - GALLEGOS FEDRIANI - HEILAND - MACIEL BO - RUBIO
STUPENENGO - VINCENTI - YLARRI - BARRA - BRANDAN - CORMICK
ERBIN - LOSA - SACRISTÁN - SALVATELLI - STORTONI



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
Asociación de Jóvenes y Jóvenes Excepcionales de la
Facultad de Derecho



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL