

EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ESTATAL: LAS HERRAMIENTAS DE LA INFORMACIÓN

ALEJANDRA PATRICIA DÍAZ
Docente de Teoría del Estado y de
División de Poderes y Democracias Actuales;
Universidad de Buenos Aires.

SUMARIO: I. Introducción. II. El control estatal como derecho de los ciudadanos y la figura del acceso a la información. III. El rol de la jurisprudencia de la CSJN ante la ausencia de ley nacional. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Para ubicarnos en el tema lo mejor es comenzar por traer el significado de la palabra que nos convoca a pensar sobre esta cuestión: “control”. Según la Real Academia, “control” proviene del francés *contrôle*, y significa “comprobación, inspección, fiscalización, intervención”. Pero también se puede referir a “dominio, mando, preponderancia”. O también, “oficina, despacho, dependencia, etc., donde se controla”. A veces, “puesto de control”. Asimismo, “regulación, manual o automática, sobre un sistema”¹. En nuestro caso, específicamente, nos interesa hablar del control de la actividad estatal.

Es en el Estado “donde encontramos los fines del control, en sus diversas manifestaciones, como instrumentos orientados a comprobar que la actividad del Estado se ajusta a los principios jurídicos, políticos y éticos que es la base de una sana administración pública. El control se impone para asegurar derecho y buena administración, en el que debe imperar, inexcusablemente la perspectiva finalista del bien común (causa fin) a la que debe ajustarse el poder (causa medio)”².

Los controles a los que se ve sometida la Administración tienen como objetivo ir más allá de la limitación al poder, siendo un instrumento real para garantizar que el Estado logre alcanzar el bien común, extendiendo una actividad legal, ética y beneficiosa a los intereses de la comunidad, garantizando las libertades,

1 Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=AeYZ09V> (enero 2015).

2 LUNA, EDUARDO FERNANDO, “Congreso & Control: Hacienda pública, responsabilidad política, estados de emergencia, relaciones internacionales y acuerdos”, Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza, 2007, p. 39.

por ende , resultaría que “gobierno y control parece ser la formula orgánica de la estructura futura del poder, para que a los que mandan no les falte poder y a los que obedecen no les falte libertad”³.

El control analizado por su objetivo, el cual debería ser el de asegurar la limitación del poder, no generando un enfrentamiento intraórgano sino intentando “organizar ‘junto a una eficiente función gubernamental una eficiente función de control’, asentada sobre ‘valores y principios condicionantes de la acción estatal’”⁴.

Los controles no son más que instrumentos creados por la política a través de la intervención humana, por tanto más perfectibles que perfectos. Por eso, los detentadores de funciones de control “deberán poseer un mínimo de aquella responsabilidad republicana de la que nos hablará MONTESQUIEU y que se traduce en un sentimiento de abnegación, desinterés, sobriedad, igualdad, moderación, honestidad; en fin, un sentimiento ético que, señala SAGÜES debe animar a todos los ciudadanos de la democracia, gobernantes y gobernados, que se desliga como el amor a la patria y a las leyes y el amor a la igualdad; cuyas especificaciones básicas consisten en: responsabilidad electoral; conciencia de los límites y de los fines del Poder; respecto a la ley y a la autoridad legítima; conciencia de igualdad; moralidad de los medios de comunicación; y especialmente para los gobernantes, publicidad de sus actos, promoción política y social del pueblo y atención del principio de la libertad; a los cuales el derecho positivo debe recepcionar, reprimiendo sus violaciones y alentando su cumplimiento, con la clara convicción de la falta de virtud republicana, implica la desnaturalización de la democracia”⁵.

A nosotros nos interesa hablar de control de la actividad estatal desde el ciudadano, ya que nos interesa pensar instrumentos que ayuden a la calidad de la democracia republicana. En este punto, es fundamental conocer por parte de los ciudadanos las razones de las medidas de gobierno y las medidas de gobierno es su total dimensión; lo que podríamos llamar el principio de la publicidad de los actos de gobierno que comprende la dualidad de ser deber del gobierno y derecho de los ciudadanos. Esto se debe a que en un sistema democrático, los ciudadanos tienen el derecho a saber qué y cómo la Administración del Estado ejerce (o no) el poder que la sociedad le otorga para garantizar el bien común. Para este tema es fundamental pensar el control de la actividad estatal a través del acceso a la información pública. Es importante reconocer que “el derecho de acceso a la información pública es una figura relativamente novedosa, y con una configuración

3 DROMI, JOSÉ ROBERTO, *Derecho Administrativo*, T. I, Astrea, Buenos Aires, 1992, p. 42.

4 LUNA, op. cit., p 39.

5 Íbid., ps. 39-40.

parcialmente distinta en los diferentes sistemas jurídicos que la han receptado”⁶. Todavía el alcance y justificación del concepto está en plena construcción. Es por eso que no hay una referencia unívoca al vocablo.

“En un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información. La publicidad de la información permite que el ciudadano puede controlar (la gestión pública), no sólo por medio de una constatación de los mismos con la ley, que los gobernantes han jurado cumplir, sino también ejerciendo el derecho de petición y de obtener una transparente rendición de cuentas. El acceso a la información, a la vez de conformarse como un aspecto importante de la libertad de expresión, se conforma como un derecho que fomenta la autonomía de las personas, y que les permite la realización de un plan de vida que se ajuste a su libre decisión”⁷.

II. EL CONTROL ESTATAL COMO DERECHO DE LOS CIUDADANOS Y LA FIGURA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

A riesgo de parecer una obviedad, es de utilidad explicitar que entendemos por “derecho” a la facultad que posee una persona para hacer valer jurídicamente ante terceros. “El titular de un derecho, el sujeto activo del mismo, es quien se encuentra facultado por el ordenamiento jurídico para exigir su cumplimiento, tanto frente al Estado como a los demás ciudadanos y, en última instancia, frente a los jueces que en definitiva resolverán una controversia en caso de que se plantee”⁸.

Esta facultad del ciudadano se enmarca en los derechos políticos que reconocen las democracias modernas republicanas. En un sistema republicano de gobierno, el ciudadano es titular de este derecho, más allá de la existencia o no de una normativa que lo reconozca expresamente reglamentándolo.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que “la forma republicana de gobierno que adoptó la Nación Argentina a través del texto constitucional requiere de la publicidad de los actos” – cons. 11° del voto del juez VÁZQUEZ *in re* ‘Mario Fernando Ganora y otro’ – cons. 6° del voto de los jueces BOGGIANO y PETRACCHI *in re* ‘Antonio Pérez Arriaga vs Diario La Prensa S.A.’”⁹.

6 DÍAZ CAFFERATA, SANTIAGO, “El derecho de acceso a la información pública. Situación actual y propuestas ara una ley”; en *Lecciones y Ensayos*, Revista de la Facultad de Derecho de la UBA, N° 86, 2006, p.153, disponible en: http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/lecciones_y_ensayos_nro_0086.pdf (30/12/15).

7 Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión 2002, Capítulo IV, Libertad de Expresión y Pobreza, “El acceso a la información pública como ejercicio de la libertad de expresión de los pobres”, puntos 16 y 17. Fuente: página web de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, www.cidh.org

8 DÍAZ CAFFERATA, op cit., p.154.

9 *Ibíd.*, p. 158.

Desde la Ciencia Política entendemos¹⁰ que la democracia contemporánea en las organizaciones estatales se encuentra profundamente asociada a la posibilidad de que el pueblo ejecute el último control sobre el programa de acción que, por delegación, llevan a cabo sus elites. Para que esto sea así, se presume la necesidad de una “masa crítica” de ciudadanos bien informados, bastante numerosa y medianamente activa. Cuando la ciudadanía no tiene los elementos necesarios para cumplir con este rol que el sistema le exige (que no sería otra cosa que el control horizontal que reclama), la democracia se desliza hacia el tutelaje o hacia subtipos de democracia representativa como la democracia delegativa¹¹.

En realidad, históricamente el Estado ha invocado la necesidad de mantener el secreto para evitar dar a publicidad algunos (muchos o pocos) actos de gobierno. Los secretos, en verdad, suelen ser muchos menos de los que se invocan, pues la condición de extraordinario que requieren no es tan cotidiana ni permanente como suelen aducir, por lo tanto, suelen encontrarse realmente relacionados con cuestiones militares o de alianzas estratégicas en cuestiones de desarrollo militar o industrial-tecnológico. “En los demás casos, la autoridad sólo quiere el secreto para actuar sin oposición”¹² o, para verlo de otra manera, para actuar con ausencia de control, que es equivalente a la posibilidad de hacerlo arbitrariamente por la impunidad que se procura. Estas circunstancias atentan contra la existencia de la opinión pública y contra el mismo Estado de Derecho. Puesto que la ausencia del control efectivo del poder público es contrario al espíritu del concepto de

10 Ver, entre otros, DUQUE DAZA, JAVIER: “Accountability y gestión pública. El papel del control y la rendición de cuentas en la gestión de lo público”, en *Revista Ciencias Estratégicas*, Universidad Pontificia Boliviana, Vol. 22, N° 30, 2013. También PASQUINO, GIANFRANCO, Accountability, en *PostData: Revista de Reflexión y análisis político*, N° 13, agosto de 2008, ps. 11-26, disponible en : https://drive.google.com/a/derecho.uba.ar/file/d/0B637k_n5waBpZ1BOZGFWRUdfOTA/view?pli=1.

11 Según O’DONNELL si bien la “democracia delegativa” es un subtipo de las democracias representativas, a su vez, se le opone, puesto que concentra la soberanía en el Ejecutivo y desconoce la división de poderes y toda mediación institucional. Sin embargo, la democracia delegativa es, principalmente, una democracia porque la fuente de legitimidad es el voto popular y respeta las libertades públicas, porque no puede dejar de hacerlo si quiere mantener legitimidad. Asimismo, es “delegativa” porque se supone que los ciudadanos delegan su voluntad en el líder (Poder Ejecutivo) para que los represente y permiten que “desde arriba” haga lo que mejor le parezca. En las “democracias delegativas” el presidente reduce a su mínima expresión las mediaciones propias de una república democrática, puesto que va concentrando un poder desmesurado sobre la decisión del Ejecutivo. El Parlamento se transforma en una suerte de “escribanía del poder”, el Poder Judicial se limita a legalizar sus actos y, en ese contexto, la prensa suele ser considerada la enemiga principal, en tanto se le atribuye un poder que pone en discusión al Ejecutivo. Para ampliar el tema ver O’DONNELL, GUILLERMO, “Democracia delegativa”, disponible en www.liderazgo-sxxi.com.ar/sitio-wordpress/up-content/uploads/2013/07/Democracia-delegativa_pdf (consulta: enero de 2016).

12 CONSTANT, BENJAMIN, “Principios de Política”, en *Escritos Políticos*, CEC, Madrid, 1989, Cap. IX, p. 93.

Estado democrático y permite la posibilidad de abusos y trasgresiones. Se podría resolver la cuestión del “secreto” en los casos en que un registro contenga tanto información confidencial o sensible como información que no lo sea, no denegando la solicitud en su totalidad al registro sino discriminando la información secreta de la de libre acceso.

En un Estado de Derecho democrático, el Estado actúa en la información a través de sus diferentes áreas, como la legislativa, la reglamentaria, la policía, la judicial y la administrativa; cualquiera de ellas puede generar una noticia, una reacción social o una opinión por parte del público. En una democracia se espera que esa información que da el Estado sea fluida, verídica y suficiente, y por supuesto, que no sea tergiversada. El derecho al acceso a la información vela por que esto sea así. Y además genera una cantidad de elementos virtuosos a la vida cívica, a saber:

- Herramientas para realizar el control democrático sobre la Administración.
- Condiciones para hacer efectivo el Principio de Transparencia administrativa, de gestión y de actos de gobierno.
- Asegurar el derecho a buscar y recibir información, que se manifiesta en el deber de informar de la Administración y el derecho a la información del ciudadano.
- Garantizar la institución de la opinión pública libre, inescindible del pluralismo político. Lo cual permite que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones, debatir civilizadamente las ideas contrapuestas e incluso hasta ponderarlas.
- Promueve y garantiza la participación en los asuntos públicos, para generar una preparada formación de la voluntad democrática.
- Consolidar el sistema de relaciones democráticas favorecido por el marco constitucional y, asimismo, el efectivo el ejercicio de diferentes derechos y libertades.
- Debilitar la divisoria entre gobernantes y gobernados en una democracia participativa.
- Derecho a la igualdad generando un tratamiento común de los ciudadanos en su relación con la Administración Pública.

La inclusión del derecho de acceso a la información dentro del marco jurídico y en el texto constitucional, favorece que los ciudadanos tengan herramientas más concretas para poder evaluar el accionar de sus gobernantes. Esto permite que se concrete una efectiva *accountability*¹³ mucho más eficiente en el proceso de

13 O'DONNELL habla de la Accountability horizontal, que la define como: “La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (empowered) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado

control a la administración del Estado. Proceso que fortalece al sistema democrático indefectiblemente.

El derecho de acceso a la información pública es parte esencial del derecho a dar y recibir información. El derecho a la información y a la libertad de expresión son derechos individuales y civiles. Es un derecho necesario para el ejercicio de las libertades civiles y políticas y la protección de la sociedad. Sin libertad de expresión y sin posibilidad de acceso a la información no se puede participar del debate político sobre los temas que atañen a la vida del ciudadano que abarca desde la política económica del gobierno pasando por las políticas públicas que engloban educación, salud, ancianidad, etc.

Se entiende el derecho de acceso a la información pública como un derecho humano que el Estado tiene la obligación de garantizar de manera efectiva. Esto se encuentra sostenido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2002 en su Declaración sobre Libertad de Expresión, que en su Principio 4 afirma: “El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”¹⁴.

A esta altura, alguien podría preguntar ¿qué relación tiene la libertad de expresión con nuestro tema central que sigue siendo el control de la actividad estatal?

La libertad de expresión amparada en el derecho de acceso a la información pública hace de control, generalmente, muy efectivo sobre las actividades del

que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos”. También define lo que denomina la *Accountability* societal, que “es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los medios, acción que tiene como objetivo el exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activar el funcionamiento de agencias horizontales. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales y exposés ilustran algo de los no institucionales. [cuya efectividad] se basa en sanciones simbólicas” En O’DONNELL, GUILLERMO, “Accountability Horizontal: La Institucionalización legal de la desconfianza política”, disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/O%20DONNELL%20Guillermo%20-%20Accountability%20horizontal%20la%20institucionalizacion.pdf>. También publicada en *PostData: Revista de Reflexión y análisis político*, N° 7, mayo de 2001, ps. 11-34. Ver también O’DONNELL, GUILLERMO, “Horizontal Accountability and new polyarchies”, Working Paper #253, Abril de 1998. También recomendable el artículo ya indicado de DUQUE DAZA, op. cit.

14 BASTONS, JORGE LUIS y ELIADES, ANALÍA, “El derecho de acceso a la información pública. Derecho humano y herramienta fundamental para la realización de un control democrático e la actividad administrativa; en Derecho público para administrativistas”, Editora Platense, 2008,

Estado. Puesto que el continuo ejercicio del acceso a la información favorece la transparencia. Lo cual favorece un control fuerte y constante sobre los posibles ámbitos de corrupción de la gestión estatal. Asimismo, el acceso a la información de la actividad estatal por parte de la ciudadanía, provoca un ciudadano con más instrumentos para opinar y decidir sobre políticas y opciones de políticas brindadas por los diferentes actores políticos.

Podemos sostener sobre las democracias contemporáneas en Latinoamérica que uno de los elementos (no el único) que generan el fenómeno de “ciudadanía de baja intensidad”¹⁵, es la falta de acceso a la información de la mayor parte de la ciudadanía, que coloca incuestionablemente a los sectores más desprotegidos de la sociedad en una condiciones de vulnerabilidad con respecto a posibles abusos por parte de particulares que toman ventaja de su desconocimiento y su necesidad, y operaciones de corrupción por parte de entes estatales y funcionarios.

III. EL ROL DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CSJN ANTE LA AUSENCIA DE LEY NACIONAL

En la Constitución Nacional se garantiza el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información pública en sus artículos 1, 14, 16, 31, 32, 33 y 75 inciso 22 que incorpora con rango constitucional a determinados tratados sobre derechos humanos. Sin embargo, hasta enero de 2016, aún no se encuentra reglamentado en el ordenamiento jurídico interno a excepción del Decreto 1172/03¹⁶. Del cual vale aclarar que, al no reglamentar ley alguna, sino más bien, resolver la aplicación de manera administrativa del derecho de acceso a la información, se trata nada más de un decreto autónomo. Pero de todas formas este derecho puede ejercerse invocando las normas consti-

disponible en: www.perio.unlp.edu.ar/ (27/12/15).

15 Es un concepto usado mucho por GUILLERMO O'DONNELL en sus diferentes trabajos que se refiere a un ciudadano que no es activo, atento a la cosa pública, solidario, participativo. Es más bien receloso, enclaustrado en sus intereses particulares y familiares, sin una clara orientación hacia lo público. Esto lleva a una situación en que la mayoría de los votantes asignan al Poder Ejecutivo la tarea de gobernar, limitándose a votar en elecciones libres. No es raro que se escuche, al hablar del gobierno, nombrar solamente al Ejecutivo. Ello conlleva su buena dosis de corrupción estructural en medio del desvanecimiento de los controles horizontales (los contrapesos institucionales respecto del PEN) y los controles verticales (la fiscalización del pueblo). Ese ciudadano de baja intensidad o mero habitante: “delega”. Se produce lo que se llama “ciudadanía de baja intensidad”. Esto se alimenta por constantes períodos de crisis que otorgan la excusa para la concentración del poder, con la pasiva, y muchas veces complaciente, quietud de la población. Ver, entre otros, O'DONNELL, GUILLERMO, “Estado, democratización y ciudadanía”, en Revista Nueva Sociedad, N° 128, noviembre-diciembre de 1993, disponible en: <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/teoriapolitica/files/2014/03/ODonnell.Estado-democratizaci%C3%B3n-y-ciudadan%C3%ADa.pdf>

16 Dicho decreto es establecido para las áreas dependientes al Poder Ejecutivo, por ende, solo es un reglamento administrativo. No es extendido a las demás áreas del Estado. No obstante, la Corte Suprema de Justicia lo cita en cada uno de sus fallos sobre el tema.

tucionales. De hecho, así ha sucedido hasta ahora. Para analizar este punto solo necesitamos citar algunos de los fallos más significativos. Podemos comenzar con el fallo denominado “Chevron”¹⁷ donde se sostiene que “la Corte ha señalado que el derecho a buscar y recibir información ha sido consagrado expresamente por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (...) y que la Corte Interamericana ha dado un amplio contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, a través de la descripción de sus dimensiones individual y social”¹⁸. Por lo cual se sobreentiende que el derecho al acceso a la información está protegido, o al menos, debería estarlo. Por tanto, siguiendo el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en el fallo en cuestión, la Corte sostiene que está amparado “el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer dicha información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que esta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla.

De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo control del Estado (...) En una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones, pues el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación de la gestión pública a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso”¹⁹.

Tras lo dicho, se nos presenta la necesidad de determinar qué es información pública y volvemos a recurrir a la Corte para dilucidarlo con sus palabras, cuando dice que “la jurisprudencia de la Corte permitiría afirmar que, al regular

17 CSJN, “Giustiniani c YPF S.A amparo por mora”, CAF 37747/2013/CS001, 2015.

18 Ídem.

19 CSJN, “Giustiniani”, op. cit. Sobre el tema de máxima divulgación, ver también: Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Claude Reyes y otros c/Chile”, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

y fiscalizar las instituciones que ejercen funciones públicas, los Estados deben tener en cuenta tanto a las entidades públicas, como privadas que ejercen dichas funciones (...) lo importante es que se centre en el servicio que dichos sujetos proveen o las funciones que ejercen. Dicha amplitud supone incluir como sujetos obligados no solamente a los órganos públicos estatales, en todas sus ramas y niveles, locales o nacionales, sino también a empresas del Estado, hospitales, las instituciones privadas o de otra índole que actúan con capacidad estatal o ejercen funciones públicas”.²⁰ Por lo tanto, queda en claro que, aunque una institución sea privada, si cumple funciones públicas se encuentra bajo la órbita de aplicación del acceso a la información como estipulan los fallos “ADC c/PAMI”, del 2012, y “Giustiniani c/YPF S.A”, del 2015.

Como ya lo hemos manifestado, el derecho de acceso a la información pública se rige por el principio de máxima divulgación, el mismo sostiene la presunción de que toda información es accesible. Aunque se encuentra sujeto a un sistema restringido de excepciones que se enumeran en el Decreto 1172/03, ya mencionado, a saber:

- Información expresamente clasificada como reservada (referida, especialmente, a seguridad, defensa y/o política exterior).
- Información que pueda desestabilizar el correcto funcionamiento del sistema financiero y/o bancario.
- Secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos.
- Información que comprometa los derechos y/o intereses legítimos de un tercero, obtenida en carácter confidencial.
- Información preparada para regular o supervisar instituciones financieras y/o preparada por terceros para utilizarlas por quienes hacen exámenes de situación, evaluación de sus sistemas de operación y condición de funcionamiento y/o a prevención o investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos.
- Información preparada por asesores jurídicos o abogados de la Administración cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgar las técnicas o procedimientos de investigación o cuando la información privare a una persona el pleno ejercicio de la garantía del debido proceso.
- Cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional.
- Notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como partes del proceso previo al dictado de un acto administrativo y/o a la toma de una decisión, que no formen parte de un expediente.
- Información referida a datos personales de carácter sensible cuya publicidad sea una vulneración del derecho a la intimidad.

20 CSJN, “ADC c PAMI”, 2012, considerando 10.

- Información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona.

IV. CONCLUSIONES

El principio de publicidad de los actos de gobierno instituye uno de los pilares de todo gobierno republicano. Derecho que ha sido reconocido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación como un derecho de naturaleza social que garantiza a toda persona pública o privada, física o jurídica la información y la participación en todo lo relacionado con los procesos gubernamentales, políticos administrativos y se demuestra en el acceso a datos públicos.

“El acceso a la información promueve la rendición de cuentas y la transparencia dentro del Estado y permite contar con un debate público sólido e informado. De esta manera, un apropiado régimen jurídico de acceso a la información habilita a las personas a asumir un papel activo en el gobierno, condición necesaria para el mantenimiento de una democracia sana”²¹.

En general, el derecho a la información tiene una doble connotación, por un lado, como derecho individual de todas las personas referido en la palabra “busca” y como obligación positiva del Estado para garantizar el derecho a “recibir” la información solicitada por toda persona que lo requiera. En principio, se le otorga a la persona como titular del derecho la legitimidad para acceder a los datos requeridos, salvo los casos con restricciones. Restricciones que deben estar contenidas en la normativa.

En definitiva, el aspecto central de acceso a la información consiste en un derecho que tiene toda persona de conocer de manera consistente cómo se desempeñan sus gobernantes y funcionarios.

A esta altura del debate, ya ha quedado claro en los sistemas democráticos que la información no es propiedad del Estado sino que le pertenece a las personas, y el Estado está obligado a brindarla, puesto que solo la tiene en su función de representante de los ciudadanos. Por ende, el Estado y las instituciones públicas están obligados a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas.

Se necesita que el Estado adopte las disposiciones legislativas conducentes para promover el respeto a este derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectivos. El Estado tiene la obligación de promover políticas de transparencia en la sociedad y en el ámbito público, de actuar con la debida celeridad en la promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proporcionar la información, y de prevenir los actos que lo niegan y sancionar sus infractores.

21 CSJN, “ADC c/PAMI”, op. cit.

En síntesis, “el derecho de acceso a la información se constituye como herramienta legal para alcanzar la transparencia de los actos del Estado como así también como medio de fiscalización y participación efectiva de todos los sectores de la sociedad sin discriminación. Propiciar y promover el acceso a la información de los sectores más empobrecidos de las sociedades del hemisferio habilitaría su participación activa e informada sobre el diseño de políticas y medidas públicas que afectan directamente sus vidas”²².

El control de la actividad estatal es necesario y, más aún, imprescindible para garantizar los límites al ejercicio del poder. Se requiere para ello el establecimiento y utilización de canales de comunicación que permitan y garanticen el acceso a la información. Por ende, se vuelve evidente la necesidad de una legislación sancionada por el Congreso Nacional que diagrama una manera efectiva para hacer cumplir de la manera más sencilla posible el derecho en cuestión. Concretar este objetivo requiere del sentido común de los legisladores que deberían tener presente todo lo ya dicho al respecto por la Corte Suprema en sus fallos y otros tribunales internacionales.

En septiembre de 2016, se promulgó la Ley 27.275 “Derecho de acceso a la información pública”, que de acuerdo a su artículo 38 (cláusula transitoria 1), “Las disposiciones de la presente Ley entrarán en vigencia al año de su publicación en el Boletín Oficial”²³, o sea, en septiembre de 2017. Cabe postergar para aquel entonces, una evaluación de la Ley 27.275 y su utilidad efectiva para el control de la actividad estatal.

V. BIBLIOGRAFÍA

BASTONS, JORGE LUIS y ELIADES, ANALÍA, “El derecho de acceso a la información pública. Derecho humano y herramienta fundamental para la realización de un control democrático e la actividad administrativa”, en *Derecho público para administrativistas*, Editora Platense, 2008, disponible en: www.perio.unlp.edu.ar/ (27/12/15).

CONSTANT, BENJAMIN, “Principios de Política”, en *Escritos Políticos*, CEC, Madrid, 1989.

DÍAZ CAFFERATA, SANTIAGO, “El derecho de acceso a la información pública. Situación actual y propuestas para una ley”, en *Lecciones y Ensayos Revista de la Facultad de Derecho de la UBA*, N° 86, 2006, ps. 141-185. Infojus Id: DACF 110106 –internet–, disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf> (30/01/16).

DROMI, JOSÉ ROBERTO, *Derecho Administrativo*, T. I, Astrea, Buenos Aires, 1992.

²² BASTONS, op. cit.

²³ Ley 27.275 Derecho de Acceso a la Información pública; publicada el 29/09/2016 en el Boletín Oficial de la República Argentina. Disponible en www.boletinoficial.gov.ar

DUQUE DAZA, JAVIER, “*Accountability* y gestión pública. El papel del control y la rendición de cuentas en la gestión de lo público”, en *Revista Ciencias Estratégicas*, Universidad Pontificia Boliviana, Vol. 22, N° 30, 2013.

ELENA, SANDRA y PICHÓN RIVIÈRE, ANA, “Una nueva oportunidad para sancionar una ley nacional de acceso a la información pública”, DPC, Área de Instituciones y Gestión Pública, Programa de Justicia y Transparencia, abril de 2014, Análisis 132. CIPPEC.

FERREYRA, LEANDRO EDUARDO, “Acceso a la Información: Hacia la Democratización de la Administración Pública”, en *Lecciones y Ensayos*, N° 91, 2013, ps. 117-134.

LUNA, EDUARDO FERNANDO, “Congreso & Control: Hacienda pública, responsabilidad política, estados de emergencia, relaciones internacionales y acuerdos”, Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza, 2007.

O'DONNELL, GUILLERMO, “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 128, noviembre-diciembre de 1993, disponible en: <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/teoriapolitica/files/2014/03/ODonnell.Estadodemocratizaci%C3%B3n-y-ciudadan%C3%ADa.pdf> (30/01/16).

O'DONNELL, GUILLERMO, “Horizontal Accountability and new polyarchies” Working Paper #253, abril de 1998.

O'DONNELL, GUILLERMO, “Democracia delegativa”, disponible en: www.lidrazgo-sxxi.com.ar/sitio-wordpress/up-content/uploads/2013/07/Democracia-delegativa_pdf (consulta: 31/01/2016).

PASQUINO, GIANFRANCO, “Accountability”, en *PostData: Revista de Reflexión y análisis político*, N° 13, agosto de 2008, ps. 11-26, disponible en: https://drive.google.com/a/derecho.uba.ar/file/d/0B637k_n5waBpZ1BOZGFWRUdfOTA/view?pli=1 (consulta: 05/02/16).

DECRETOS Y FALLOS

Acceso a la Información Pública, Decreto 1172/2003.

CSJN, “Giustiniani, Rubén H c/ YPF S.A s/amparo por mora”, CAF 37747/2013/CS001, 2015.

“Giustiniani, Rubén c/YPF S.A s/amparo por mora. 37747/2013-2014”.

CSJN, “Asociación Derechos Civiles c/EN-PAMI S/amparo ley 16.986”, Causa A.1164. XLIX.

CIDH, “Claude Reyes y otros c/Chile”, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.

CSJN, “CIPPEC c/ Ministerio de Desarrollo Social-dto 1172/03 s/amparo ley 16.986”, c 830, XLVI. 2014.

CONTROL DE LA ACTIVIDAD ESTATAL EN MATERIA TRIBUTARIA: CASOS “CAMARONERA PATAGÓNICA” Y “AFIP C/ INTERCORP”

GISELA DAMBROSI
Secretaria Letrada de la
Corte Suprema de Justicia de la Nación.

SUMARIO: I. Introducción. II. La composición del Tesoro Nacional. III. La Administración Federal de Ingresos Públicos. IV. El poder de imposición y el poder tributario del Estado. V. Principio de legalidad tributaria o reserva absoluta de ley en materia tributaria. VI. Acerca de la legitimidad de los derechos de exportación e importación establecidos por el ministerio de economía: caso “Camaronera Patagónica”. VII. Acerca de las facultades conferidas a los funcionarios de la AFIP por el artículo 92 de la Ley 11.683 en lo concerniente a las medidas cautelares: caso “Intercorp”. VIII. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

La teoría tributaria es en la actualidad el resultado de la evolución de la conformación de los Estados modernos, del respeto de los derechos de los ciudadanos, de la búsqueda de la equidad, o sea, igual trato para aquellos que estén en la misma situación económica, junto a la distribución del ingreso con fines de ejercer la responsabilidad social en beneficio de la comunidad. Por consiguiente, se apoya en la ley, distingue de acuerdo con la capacidad contributiva, hace posible la progresividad y considera la disponibilidad financiera de pago, entre otras cosas.

El sistema tributario es un instrumento político que excede a la simple obtención de recursos para el financiamiento del Estado. Por medio del mismo es posible contribuir al logro de los objetivos perseguidos. Así, no debería definirse un sistema tributario sin considerar la realidad política y sus objetivos.

Particularmente, el sistema tributario argentino es el resultado de procesos complejos que llevaron a la toma de decisiones políticas para resolver problemas coyunturales de acuerdo con prioridades que, en ciertas oportunidades, no permitieron consideraciones sistémicas ni de los principios constitucionales fundamentales.

En esas situaciones es donde esa actividad estatal debe encontrar un límite impuesto como consecuencia del control ejercido por otro poder del Estado¹.

II. LA COMPOSICIÓN DEL TESORO NACIONAL

El artículo 4 de la Constitución Nacional (en adelante, CN) establece que los fondos del Tesoro Nacional serán formados por:

- el producto de derechos de importación y exportación,
- la venta o locación de tierras de propiedad nacional,
- la renta de Correos,
- las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General,
- y los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional.

Particularmente, el artículo 75 dispone que corresponde al Congreso Nacional:

“1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.

2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables...”

El presupuesto nacional se compone por ingresos públicos provenientes de diferentes orígenes, que comprende a su vez recursos líquidos devengados a favor de la Administración Nacional. Estos recursos o ingresos públicos pueden tener origen en tarifas por servicios públicos, contribuciones o utilidades que generan las empresas estatales, sanciones impuestas por el Estado de carácter pecuniario, el crédito público, emisión de títulos públicos, e impuestos, entre otros².

El diseño del sistema financiero público en tres niveles de gobierno requiere una integración y coordinación entre las actividades de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), las provincias y los municipios. A su vez, debe lograrse una coordinación con otros organismos del Estado para obtener sinergias

1 Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma De Buenos Aires, *Bases y lineamientos generales para una futura reforma tributaria*, Edicon, Buenos Aires, 2015, p. 16.

2 FALKE, IGNACIO AGUSTÍN, “La vía recursiva en el procedimiento y proceso tributario a la luz de la ley y jurisprudencia como mecanismo de control de la actividad estatal. Breve referencia al juicio de ejecución fiscal”, *ED*, 254, 852.

institucionales que potencien la eficacia de cada uno y reduzcan los costos para el contribuyente.

Los impuestos, las tasas, las contribuciones especiales y los derechos de exportación son algunos de los más importantes generadores de recursos líquidos para el Estado y al mismo tiempo establecen una relación entre la Administración y el contribuyente que puede llegar a derivar en un pleito.

III. LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS

La AFIP fue creada por el Decreto 1156/96, publicado en el Boletín Oficial del 16/10/96. Es el órgano recaudador de la Administración y funciona como ente autárquico en el ámbito del Ministerio de Economía de la Nación; absorbiendo competencias, facultades, derechos y obligaciones de los organismos que aglutina. El Administrador Federal a cargo de la AFIP es designado por el Poder Ejecutivo, habiendo sido propuesto por el Ministerio de Economía, conforme lo establece el artículo 4 del Decreto 618/97.

El diseño organizacional de la AFIP contempla la existencia de áreas corporativas (Subdirecciones Generales) responsables de diseñar, planificar y controlar los macro procesos de la Institución y tres Direcciones Generales –DGI, Aduana y Seguridad Social–, que son operativas, interactúan y administran todas las relaciones con los contribuyentes. La AFIP, como agencia única, gestiona los tributos internos, la Aduana y las obligaciones de Seguridad Social de un conjunto muy diverso de contribuyentes.

Con el fin de proporcionarle a las arcas públicas medios que le permitan hacer frente y llevar adelante sus funciones específicas, el organismo cuenta con amplias facultades que deben ser desplegadas con ajuste a la juridicidad y los límites que le establece la ley, pero que, sin embargo, tiene el poder suficiente para que puesto en marcha razonablemente se pueda comprobar la verificación del cumplimiento de las disposiciones vigentes por parte de los sujetos alcanzados por la norma tributaria³.

No obstante, es importante destacar que, si bien los ordenamientos normativos que regulan las actividades de la AFIP (Código Aduanero, Ley de Procedimiento Tributario, etc.) son disímiles y pueden dar lugar a enfoques muy diversos, se debe tener en claro que este ente autárquico cumplirá su función de recaudar impuestos, pero éstas estarán bajo la superintendencia general del Ministerio de Economía con permanente control de legalidad, que de más está decir, también será judicial.

Por ello, y con el fin ejemplificar el marco descripto, resulta pertinente traer a colación en esta oportunidad dos casos resueltos por la Corte Suprema de

3 Del dictamen del Procurador General del 27/04/01, CSJN, 2001, *in re*, “Povolo”, Fallos: 324:3345.

Justicia de la Nación (en adelante, CSJN): “AFIP c/ Intercorp”⁴ y “Cameronera Patagónica S.A. c/ Ministerio de Economía y otros s/ amparo”⁵, que se desarrollarán seguidamente.

IV. EL PODER DE IMPOSICIÓN Y EL PODER TRIBUTARIO DEL ESTADO

El poder de imposición es parte del poder de *imperium* del Estado a todos los niveles y conforme a la distribución de competencias que el respectivo ordenamiento constitucional ha establecido. En un Estado Federal, este poder de imposición se encuentra distribuido entre los miembros de la federación, reconocidos como tales, con la finalidad –teórica– de que el ejercicio del mismo se corresponda con el de las demás competencias que deben atender con los recursos que a su nivel se obtengan.

Este poder de imposición comprende las atribuciones para crear, modificar, sustituir, eliminar, eximir, asignar y administrar los recursos tributarios obtenidos por su ejercicio respetando el principio de legalidad.

Según GIULIANI FONROUGE la expresión *poder tributario* significa la facultad o la posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción⁶.

V. PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA O RESERVA ABSOLUTA DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA

Mucho se ha escrito sobre el principio de legalidad tributaria, a continuación, se esbozará un breve desarrollo de su contenido.

Del juego armónico de los artículos 4, 9, 17 y 75 incisos 1 y 2 de la CN resulta este principio que es una herramienta de protección del administrado ante eventuales arbitrariedades estatales⁷.

Por su parte, el artículo 9 señala que: “En todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso”.

Al artículo 4 que se transcribió precedentemente suma fuerzas el artículo 17 según el cual “... sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4...”. Así entonces debe advertirse que el artículo 17 en la parte destacada se vincula con el artículo 52 en cuanto prevé que: “A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones...”, y en idénticos términos lo hace el artículo 75: “Corresponde al Congreso:

4 CSJN, 2010, “Intercorp”, Fallos: 333:935.

5 CSJN, 2014, “Cameronera Patagónica”, C. 486. XLIII.

6 GIULIANI FONROUGE, CARLOS, *Derecho Financiero*, T. I, 9ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2004, p. 260.

7 FALKE, op. cit., p. 853 y REVILLA, PABLO, “Artículo 76 de la Constitución Nacional: Delegación legislativa vedada para los aspectos sustanciales del tributo”, *Periódico Económico Tributario*, N° 290, La Ley, Buenos Aires, 17/12/03.

1º) Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación (...); 2º) Imponer contribuciones indirectas (...) Imponer contribuciones directas...”. Mientras que el artículo 76 determina que: “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo...”.

Además, el artículo 99 inciso 2 dispone que: “Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen la materia penal, tributaria (...) podrán dictar decretos por razones de necesidad y urgencia...”.

Así, en forma genérica, de la simple conjunción de las normas transcriptas se nutre el principio de legalidad que importa que *sólo el Congreso posee la facultad de crear tributos*.

Este principio impone la necesidad de definir la hipótesis de hecho que, verificada en la práctica, dé nacimiento a la obligación de pago de cualquier impuesto mediante una norma emanada del órgano representativo, en este caso, del Congreso Nacional (artículo 75 inciso 1, CN). Esta regla tiene indiscutible acogida constitucional en nuestro ordenamiento jurídico y se prohíbe expresamente al Poder Ejecutivo el dictado de normas de carácter tributario aún para el caso de los decretos de necesidad y urgencia (artículo 99 inciso 3, CN). Todo tributo debe responder a una causa constitucional. GREGORIO BADENI señala que “la causa constitucional, como elemento de la obligación fiscal, consiste en el cumplimiento de los requisitos que establece la Ley Fundamental en salvaguarda de la libertad fiscal y que condicionan la validez de la contribución impuesta por el Estado”⁸.

Uno de esos requisitos es el principio de legalidad. El mismo fija que ningún tributo puede ser establecido sin ley *nullum tributum sine lege*. Es una clara derivación del principio genérico de legalidad que consagra el artículo 19 de la CN. Asimismo, es un desprendimiento de la doctrina de división de poderes, a fin de evitar la concentración del poder en uno de ellos, haciendo a la esencia del régimen republicano.

LUQUI indica que: “El principio de legalidad en materia tributaria, como en materia penal, tiene un abolengo de largos siglos, el viejo aforismo ‘nullum tributum sine lege’ se mantiene inalterado, y cuando sobrevino el Estado de Derecho se convirtió en una de las más seguras garantías de los derechos individuales, en él se reafirma el principio de división o separación de poderes...”. En igual sentido, en cuanto a la garantía constitucional de reserva legal de contribuciones, rige plenamente lo afirmado por DINO JARACH en tanto “... decir que no debe existir tributo sin ley, significa que sólo la ley puede establecer la obligación tributaria y

8 BADENI, GREGORIO, *Tratado de Derecho Constitucional*, T. I, 2ª ed., La Ley, Buenos Aires, p. 925.

9 LUQUI, JUAN CARLOS, *La obligación tributaria*, Depalma, Argentina, 1989, p. 55.

los elementos de la obligación tributaria...” Ya GONZÁLEZ CALDERÓN decía que “... aun cuando los poderes otorgados por la Constitución al Congreso son el máximo de los que él puede ejercer, dispone además de los que la jurisprudencia ha denominado poderes implícitos y que nuestra ley suprema menciona diciendo que ‘Corresponde al Congreso (...) hacer todas las leyes...’, obviamente referidas a las destacadas por la Constitución Nacional...”¹⁰.

No huelga reiterar que en la CN hay disposiciones que específicamente condicionan la validez de los impuestos al establecimiento de una ley.

El principio en análisis exige que todos los elementos estructurales de los tributos deban necesariamente ser definidos por el Poder Legislativo. Esto involucra todos los elementos basales de los tributos; tanto el hecho imponible como la alícuota, los sujetos alcanzados por el tributo, las exenciones o sanciones, todos ellos deben encontrarse previstos en una ley formal, es decir, aquella que emane del Congreso Nacional.

Esta exigencia constitucional fue reafirmada por la CSJN en los autos “Bellaca S.A.A.C. y M. c/ Estado Nacional - D.G.I.”¹¹ de fecha 27/12/1996. Allí los ministros sostuvieron:

“6) Que esta Corte, con referencia a las facultades tributarias que surgen de la Constitución Nacional, ha precisado en forma inconfundible que los principios y preceptos constitucionales son categóricos en cuanto prohíben a otro poder que el legislativo el establecimiento de impuestos, contribuciones y tasas (Fallos: 155:290; 248:482; 303:245 y 312:912 –y sus citas– entre muchos otros relativos al principio de legalidad en materia tributaria). (...)

[Q]ue en fecha reciente, confirmando esa tradicional línea de jurisprudencia, esta Corte reiteró (causa V. 103.XXV, “Video Club Dreams c/ Instituto Nacional de Cinematografía s/ amparo”, fallada el 6 de junio de 1995) que ninguna carga tributaria puede ser exigible sin la preexistencia de una disposición legal encuadrada dentro de los preceptos y recaudos constitucionales, esto es válidamente creada por el único poder del Estado investido de tales atribuciones, de conformidad con los artículos 4, 17, 44 y 67 texto 1853-1860, de la Constitución Nacional (...)

[R]esulta inaceptable la tesis sostenida por el Fisco Nacional en cuanto pretende limitar la exclusiva competencia que la Constitución Nacional asigna al Congreso en materia tributaria a lo referente al establecimiento de nuevos impuestos. En efecto, tal interpretación llevaría a la absurda consecuencia de suponer que una vez establecido un gravamen por el Congreso de la Nación, los

10 GONZÁLEZ CALDERÓN, JUAN A., *Curso de Derecho Constitucional*, Kraft, Argentina, 1943, ps. 611-615.

11 Fallos: 319:3400. Firmado por los jueces NAZARENO, MOLINÉ O’CONNOR, FAYT, BELLUSCIO, BOGGIANO, LÓPEZ y VÁZQUEZ.

elementos sustanciales de aquél definidos por la ley podrían ser alterados a su arbitrio por otro de los poderes del gobierno, con lo que se desvirtuaría la raíz histórica de la mencionada garantía constitucional y se la vaciaría de buena parte de su contenido útil, ya que el “despojo” o “exacción” violatorios del derecho de propiedad que –en palabras de la Corte– representa el cobro de un impuesto sin ley que lo autorice (Fallos: 180:384; 183:19, entre otros) se verificaría –de modo análogo– tanto en uno como en otro supuesto, en la medida en que la pretensión del Fisco carezca de sustento legal...”.

También, en precedentes (*in re* “Luisa Spak de Kupchik y otro c/ Banco Central de la República Argentina y otro”¹²), “... la jurisprudencia de esta Corte ha establecido categóricamente que los principios y preceptos constitucionales prohíben a otro Poder que el Legislativo el establecimiento de impuestos, contribuciones y tasas (Fallos: 321:366; 155:290; 248:482; 303:245; 312:912, entre otros), y concordantemente con ello, ha afirmado reiteradamente que ninguna carga tributaria puede ser exigible sin la preexistencia de una disposición legal encuadrada dentro de los preceptos y recaudos constitucionales, esto es, válidamente creada por el único poder del Estado investido de tales atribuciones (en autos “Eves Argentina S.A.”, Fallos: 316:2329 –considerando 10 y su cita– entre otros)...”.

En “Berkley International A.R.T. S.A. c/ M.E. y O.S.P.”¹³, del 21/11/2000, haciendo suyos los fundamentos del Procurador General, la CSJN sostuvo que: “El primer principio fundamental del Derecho Tributario Constitucional, lo que podríamos llamar la ‘partida de nacimiento’ del Derecho Tributario, es el principio de legalidad, principio análogo al que rige en el Derecho Penal –si bien sus fundamentos son tal vez distintos– llamado también principio de reserva de ley...”.

El principio de legalidad tributaria, cuando despliega su eficacia normativa sobre las fuentes del derecho, recibe el nombre de principio de reserva de ley, pues guarda un determinado espacio de la realidad social –en este caso, la parcela tributaria– al ámbito exclusivo de la ley. El principio de reserva absoluta es consagrado por la CN que, enfáticamente, fija con exclusividad al Congreso la imposición de contribuciones (artículos 4, 17, 75, inciso 1 y 2, 52 y 100 inciso 7 CN), por cuanto es necesario que los tributos sean creados por ley –producto de la voluntad popular– más la misma debe definir todos los aspectos relativos a la existencia, estructura y cuantía de la obligación tributaria¹⁴.

12 Fallos: 321:366. Firmado por los jueces NAZARENO, MOLINÉ O’CONNOR, BELLUSCIO, BOGGIANO, BOSERT y VÁZQUEZ.

13 Fallos: 323:3770. Firmado por los jueces NAZARENO, MOLINÉ O’CONNOR, FAYT, BELLUSCIO (en disidencia parcial), PETRACCHI (según su voto), BOGGIANO (en disidencia parcial), BOSSERT y VÁZQUEZ.

14 SPISSO, RODOLFO, *Derecho Constitucional Tributario*, 3ª ed., Lexis Nexis, Argentina, 2007, p. 260 y ss.

Aseverar que no debe existir tributo sin ley –principio de *no taxation without representation*, receptado en una primera formulación escrita en la Carta Magna otorgada el 15 de junio de 1215 por el Rey Juan Sin Tierra¹⁵– significa que sólo la ley puede establecer la obligación tributaria y en su creación concurren los representantes de los ciudadanos. Esta exigencia, propia de una concepción democrática del Estado, implica que sean exclusivamente los representantes del pueblo quienes tengan directa intervención en el dictado de los actos del poder público tendientes a obtener de los patrimonios particulares los recursos para el cumplimiento de los fines del Estado, siempre al amparo de los principios constitucionales. Por ello, sólo la ley debe definir cuáles son los supuestos y los elementos de la relación tributaria. Y referir a elementos y supuestos significa que es la ley la que debe definir los hechos imponible en su acepción objetiva y también en la esfera subjetiva. Debe ser la ley la que establezca el objeto y la cantidad de la prestación, es decir, el criterio con que debe valuarse la materia imponible, para aplicar luego el impuesto en un monto determinado y, es también la ley la que debe definir ese monto. Finalmente, es la ley la que debe establecer cuál es el criterio con el que se delimita la esfera jurisdiccional del sujeto activo¹⁶.

No hay duda alguna que nuestra Constitución es terminante a la hora de definir en forma categórica –y más aún después de la reforma de 1994– que sólo el Congreso de la Nación puede imponer tributos. Además, que le está expresamente vedado al Poder Ejecutivo dictar normas en materia tributaria.

Por último, cabe destacar que, desde otro punto de vista, la delegación legislativa en materia tributaria colisiona con este principio dado que, en virtud de esta atribución, solo una ley formal del Poder Legislativo podrá trazar cuáles son los hechos imponible. La Corte Suprema ha entendido que, cuando reglamenta la norma sancionada por el Congreso, el Poder Ejecutivo no puede desnaturalizar el alcance que el órgano legislativo le dio a la ley, violentando su espíritu al abusar del límite delineado en la norma¹⁷.

VI. ACERCA DE LA LEGITIMIDAD DE LOS DERECHOS DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN ESTABLECIDOS POR EL MINISTERIO DE ECONOMÍA: CASO “CAMARONERA PATAGÓNICA”

A raíz de un cuestionamiento planteado a la atribución del Poder Ejecutivo de implantar derechos de exportación¹⁸ aun ante emergencia pública, en los autos

15 Allí ya se disponía que el rey no podía exigir auxilios financieros sin el consentimiento general. El artículo 4 del *Bill of rights*, de 1689, establecía que recaudar dinero para uso de la Corona sin concesión del Parlamento era ilegal.

16 JARACH, DINO, *Curso superior de derecho tributario*, T. I, Liceo Profesional Cima, Argentina, 1969, ps. 107 y 108.

17 FALKE, op. cit., p. 853 y CSJN, “A.M. Delfino y Cia.”, Fallos: 148:430.

18 Los derechos de exportación son instrumentos de política económica que tienen mayor

“Camaronera Patagónica S.A. c/ Ministerio de Economía y otros s/ Amparo” (sentencia del 15/04/2014), la CSJN remarcó la potestad tributaria del Congreso de la Nación destacando la supremacía del principio de legalidad o reserva de ley en materia tributaria ante la delegación legislativa del artículo 76 de la CN.

Con votos de los Dres. LORENZETTI, FAYT, MAQUEDA y ZAFFARONI se declaró: (i) la invalidez de la Resolución 11/2002 del entonces Ministerio de Economía e Infraestructura¹⁹ por el período comprendido entre el 5 de marzo y el 24 de agosto de 2002 y (ii) la legitimidad de dicha Resolución a partir del 25 de agosto de 2002 en virtud de la Ley 25.645 (la cual ratificó por un plazo de dos años la delegación legislativa anterior a la reforma constitucional de 1994, luego ratificada por las Leyes 25.918, 26.135 y 26.519)²⁰.

Todos los jueces coincidieron en que sólo el Congreso tiene facultades para fijar tributos, declarando la inconstitucionalidad de las Resoluciones 11/02 y 150/02 del Ministerio de Economía.

Los jueces LORENZETTI, FAYT, MAQUEDA y ZAFFARONI declararon que la invalidez de la Resolución 11/02 estaba limitada al lapso comprendido entre marzo y agosto de 2002, porque hubo una ley del Congreso que ratificó expresamente la legislación delegada. Los jueces PETRACCHI y ARGIBAY, en cambio, no limitaron los alcances de la inconstitucionalidad y no dieron efectos a las leyes ratificadoras.

El voto de los Dres. LORENZETTI, FAYT y MAQUEDA señaló que las retenciones son tributos y que, de acuerdo a los artículos 4, 17 y 52 de la CN, sólo el Congreso de la Nación puede crearlos.

difusión en los países en desarrollo, tendientes a obtener una importante recaudación con poco esfuerzo de fiscalización. Así también se aplican a efectos de aminorar los impactos de los cambios de la economía interna o externa sobre las finanzas públicas o sobre el bienestar de la sociedad en términos económicos. Fueron reimplantados en forma generalizada por el Ministerio de Economía mediante la Resolución 11/02. La característica del tributo implementado a partir del año 2002 fue *ad valorem*, cuyo importe surge mediante la aplicación de un porcentual sobre el valor bruto de venta de la mercadería a precios oficiales FOB. Su legitimidad como impuestos tiene sustento en la CN y el Congreso tiene la atribución de imponerlos. Se destaca la prohibición de delegación legislativa en el Poder Ejecutivo (artículo 76 CN) y la excepcionalidad de la facultad del Poder Ejecutivo prevista en el artículo 755 de la Ley 22.415, con plazo fijado y dentro de las bases de la delegación que se establezca.

19 A través de la Resolución 11/2002 se estableció un derecho de exportación conocido como retención del 5% para todas las mercaderías comprendidas en la Nomenclatura del Mercosur, que se elevaba al 10% para aquellas que estaban expresamente mencionadas en seis planillas anexas.

20 Los Dres. PETRACCHI y ARGIBAY votaron en disidencia, declarando la inconstitucionalidad de la Resolución 11/2002 desde su entrada en vigencia. Para dichos jueces los derechos de exportación establecidos a través de normas que no revistan el carácter de ley sancionada por el Congreso de la Nación son inconstitucionales; excepto que una ley posterior los ratifique de manera clara y explícita (cuya vigencia entraría a regir a partir del dictado de la ley), circunstancia que no ha acaecido con relación a la Resolución 11/2002.

Destacaron que esa limitación es propia del régimen representativo y republicano de gobierno y que ninguna carga tributaria puede exigirse a las personas si no ha sido creada por el Poder Legislativo, único poder del Estado investido de tal atribución.

Agregaron que la CN confió al Congreso Nacional el poder de crear los recursos y votar los gastos públicos y sólo asignó al Poder Ejecutivo la facultad de recaudar los recursos para emplearlos en los gastos designados.

Remarcaron, con cita de JUAN BAUTISTA ALBERDI, que esta manera de distribuir el poder tributario fue adoptada con el objeto de evitar que en la formación del tesoro sea “saqueado el país”, desconocida la propiedad privada y abatida la seguridad personal así como que, en la elección y cantidad de los gastos, se dilapide la riqueza pública.

Sostuvieron que las leyes que el Estado Nacional invocaba para justificar la resolución dictada por el Ministerio de Economía no habían delegado al Poder Ejecutivo Nacional el poder de establecer retenciones como las que pretendía aplicar.

También señalaron que, si bien es cierto que en materia de comercio internacional es necesario que el Poder Ejecutivo cuente con herramientas que le permitan en forma ágil implementar políticas económicas para proteger la producción local, los precios del mercado interno o la competitividad, ellas deben provenir de una ley sancionada por el Congreso que establezca de manera cierta e indudable pautas claras para su ejercicio, lo que no ocurría en el caso.

En este sentido, manifestaron que el Código Aduanero no cumple tal exigencia pues no sólo no prevé una alícuota para las retenciones que se pretendía aplicar a Camaronera Patagónica, sino que ni siquiera fija topes máximos que limiten la actuación del Poder Ejecutivo.

Por estas razones, los ministros LORENZETTI, FAYT y MAQUEDA sostuvieron que la Resolución 11/02 del Ministerio de Economía e Infraestructura era inconstitucional pues avanzaba sobre una materia que la CN reservó en forma exclusiva al Congreso Nacional.

Sin perjuicio de ello, pusieron de relieve que los constituyentes de 1994, además de incorporar el actual artículo 76, agregaron la Cláusula Transitoria Octava, referente a la legislación delegada preexistente, y facultaron al Congreso de la Nación a ratificarla expresamente mediante una ley. Señalaron que en el marco de dicha disposición constitucional fueron dictadas las Leyes 25.418, 25.645, 25.918, 26.135 y 26.519.

Sobre esa base, y teniendo en cuenta que de esa manera se produjo la ratificación de la legislación delegada, dictada al amparo de la legislación delegante preexistente a la reforma constitucional de 1994, la Corte aclaró que la invalidez de la Resolución 11/02 se circunscribe al período comprendido entre el 5 de

marzo de 2002 (fecha en que entró en vigor) y el 24 de agosto de ese mismo año, “momento a partir del cual rige la Ley 25.645, disposición que le otorga a su contenido rango legal”.

Tal como se señaló, la mayoría del Tribunal estuvo integrada por LORENZETTI, FAYT y MAQUEDA que suscriben el mismo voto y ZAFFARONI, que votó en forma concurrente²¹.

ZAFFARONI señaló que el derecho de exportación examinado es un tributo, más precisamente un impuesto, que debe pagarse en virtud de una ley que así lo establezca. Recordó que la ley es la única fuente de las obligaciones tributarias pues la competencia del Congreso es exclusiva en la materia y no puede ser ejercida por ninguno de los otros dos poderes del Estado, ni siquiera en situaciones de emergencia.

Señaló que, respecto de las retenciones examinadas, el Congreso de la Nación no había previsto cuál era la alícuota aplicable, ni siquiera mediante el establecimiento de parámetros mínimos y máximos y que ese silencio sellaba la suerte respecto de la constitucionalidad y validez de la Resolución 11/02 pues se había dejado al arbitrio del Poder Ejecutivo Nacional uno de los aspectos estructurales del tributo.

Finalmente, y en virtud de las ratificaciones legislativas operadas en virtud de las Leyes 25.418, 25.645, 25.918, 26.135 y 26.519, limitó la declaración de inconstitucionalidad al lapso comprendido entre marzo y agosto de 2002.

LOS Dres. PETRACCHI y ARGIBAY consideraron, al igual que la mayoría, que la Resolución 11/02 es inconstitucional por no cumplir con los estándares establecidos en la CN en materia tributaria. Destacaron que en el caso no existe una ley que establezca los elementos esenciales del tributo que se pretende exigir a la actora, lo que lleva a su descalificación constitucional. Sin embargo, manifestaron que las leyes dictadas como consecuencia de la Cláusula Transitoria Octava de la reforma constitucional de 1994 no resultan aptas para ratificar el contenido de la Resolución 11/02, razón por la cual declararon su inconstitucionalidad sin límite temporal alguno.

Frente a lo analizado, se entiende que a fin de que el Estado pueda realizar de manera oportuna ajustes que estime necesario para conjurar los efectos que

21 Se destacan las siguientes citas del voto de la mayoría “... no pueden haber dudas en cuanto a que los aspectos sustanciales del derecho tributario no tienen cabida en las materias respecto de las cuales la Constitución Nacional (artículo 76) autoriza con excepción y bajo determinadas condiciones la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo (Fallos: 326:4251)”. Asimismo, se aseveró que “... ni la Ley 22.415 ni mucho menos la Ley 25.561 establecen, siquiera con mínimos recaudos, los elementos esenciales del tributo de que se trata, dado que de la lectura de la Ley 25.561 (...) no puede siquiera intuirse que el Poder Legislativo haya delegado en el Ejecutivo la posibilidad de crear este tipo de gravámenes, más allá de la admisibilidad constitucional de tal mecanismo, que como se señaló anteriormente debe ser enérgicamente rechazada...”.

pueden tener en el país las crisis financieras internacionales, o repercusiones de decisiones económicas adoptadas por otros países, resulta admisible que el Congreso atribuya al Poder Ejecutivo ciertas facultades circunscriptas exclusivamente al aspecto cuantitativo de la obligación tributaria, es decir, autoriza a elevar o disminuir las alícuotas aplicables siempre y cuando, para el ejercicio de dicha atribución, se fijen pautas y límites precisos –mediante una clara política legislativa– que serán garantizados al contribuyente bajo una tutela judicial efectiva, como ha sucedido en el caso traído a estudio²².

VII. ACERCA DE LAS FACULTADES CONFERIDAS A LOS FUNCIONARIOS DE LA AFIP POR EL ARTÍCULO 92 DE LA LEY 11.683 EN LO CONCERNIENTE A LAS MEDIDAS CAUTELARES: CASO “INTERCORP”

El 15 de junio de 2010, la CSJN resolvió el caso “Administración Federal de Ingresos Públicos c/Intercorp S.R.L. s/ejecución fiscal”, ejerciendo un claro control de legalidad de la actividad estatal.

Con la reforma en que se modificó el artículo 92 de la Ley 11.683 a través de la Ley 25.239, se intentó introducir al procedimiento tributario la facultad de que el Fisco pudiera dictar medidas cautelares contra los contribuyentes y trabar con su sola firma los embargos que resulten necesarios a fin de cumplimentar con dichas mandas precautorias dictadas por la Administración. Esta atribución no resistió el test de constitucionalidad efectuado por la Corte Suprema, y, por ende, esa facultad que el órgano recaudador tenía para sí finalizó en que –en la actualidad– debe realizarse el pedido correspondiente de la manda cautelar al juez que resultare sorteado para el juicio de ejecución fiscal y que sea el magistrado quien adopte la decisión que estime pertinente, a fin de facilitar los medios necesarios al Estado para recaudar la renta pública sin necesidad de echar mano a medios que vulneren la CN, por implicar delegaciones inadmisibles en el Poder Ejecutivo de funciones que le son inherentes al Poder Judicial.

En cuanto a los hechos, corresponde señalar que la AFIP promovió la ejecución fiscal contra Intercorp S.R.L. por \$112.046,44, correspondientes a saldos de sus declaraciones juradas del Impuesto al Valor Agregado (período agosto/diciembre de 1999), del impuesto a las ganancias (años 1998 y 1999) y de aportes al Sistema Único de la Seguridad Social (marzo, abril, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 1999).

El Juzgado Federal N° 1 de Salta declaró la inconstitucionalidad del inciso 5 artículo 18 de la Ley 25.239, en tanto sustituyó el texto del artículo 92 de la

22 Cabe aplicar la limitación impuesta por la CSJN también a los derechos de importación, por cuanto el artículo 664 de la Ley 22.415 previó la delegación en el Poder Ejecutivo para establecerlos, modificarlos, etc., y por el Decreto 2752/91, éste lo delegó a su vez en el Ministerio de Economía.

Ley 11.683 y, en consecuencia, decretó la nulidad de todos los actos procesales de la causa.

La Cámara Federal de Salta hizo lugar al recurso presentado por la AFIP, revocó lo resuelto en la instancia anterior y rechazó el planteo de inconstitucionalidad. Contra esta sentencia, la ejecutada planteó recurso extraordinario federal.

En el presente caso se analizó la legalidad de la Ley 25.239, que facultó a la AFIP a trabar embargos en forma unilateral sobre el patrimonio de los contribuyentes. Dicha norma modificó el artículo 92 de la Ley de Procedimiento 11.683, disponiendo lo siguiente:

“La AFIP (...) podrá decretar el embargo de cuentas bancarias, fondos y valores depositados en entidades financieras, o de bienes de cualquier tipo o naturaleza, inhibiciones generales de bienes y adoptar otras medidas cautelares tendientes a garantizar el recupero de la deuda en ejecución (...) En cualquier estado de la ejecución podrá disponer el embargo general de los fondos y valores de cualquier naturaleza que los depositados tengan depositados en las entidades financieras”.

Por voto mayoritario de la CSJN, se declaró la inconstitucionalidad de las normas impugnadas²³. Los principales argumentos esbozados fueron:

- *Violación al principio de división de poderes atento que se produce una delegación de atribuciones que hacen a la función judicial (artículo 1 y concordantes de la CN)*. El artículo 92 de la Ley 11.683 contiene una inadmisibles delegación, en cabeza del Fisco Nacional, de atribuciones que hacen a la esencia de la función judicial. En efecto, permite que el agente fiscal pueda, por sí y sin necesidad de esperar siquiera la conformidad del juez, disponer embargos, inhibiciones o cualquier otra medida sobre bienes y cuentas del deudor. Por lo tanto, se introduce una sustancial modificación del rol del magistrado en el proceso, quien pasa a ser un mero espectador que simplemente es “informado” de las medidas que una de las partes adopta sobre el patrimonio de su contraria. Tan subsidiario es el papel que la norma asigna al juez en el proceso que prevé que, para el supuesto de que el deudor no oponga excepciones, sólo deberá limitarse a otorgar una mera constancia de tal circunstancia para que la vía de ejecución del crédito quede expedita.

- *Violación al principio de tutela judicial efectiva y defensa en juicio (con fundamento en el artículo 18 de la CN como en los Pactos Internacionales incorporados con tal jerarquía en el inciso 22 de su artículo 75)*. Tanto la verificación de la concurrencia de los requisitos específicos para la procedencia de las medidas cautelares “verosimilitud del derecho” y “peligro en la demora” como la evaluación de su proporcionalidad de acuerdo a las circunstancias fácticas de la causa no son realizadas por un tercero imparcial sino por la propia acreedora,

que no tiene obligación de aguardar la conformidad del juez para avanzar sobre el patrimonio del deudor.

- *Violación al derecho a la propiedad.* En el artículo 17 de la CN se establece que la propiedad es inviolable y ningún habitante puede ser privado de ella sino es en virtud de una sentencia fundada en ley. No resulta óbice a ello el hecho que lo puesto en tela de juicio sea la potestad de disponer unilateralmente medidas cautelares, pues afectan concretamente el derecho de propiedad del individuo, ya que, si bien no importan –en principio– una ablación de su patrimonio, su función es, precisamente, limitar de manera efectiva otros atributos no menos importantes de ese derecho, cuales son los de usar y disponer de él, con función de garantía.

Además, hace una valoración de la importancia de la oportuna percepción de la renta pública. En este sentido, la Corte se refirió a la insuficiencia de la infraestructura de los juzgados federales de todo el país en los que tramitan estas causas.

Agregó que la celeridad requerida para recaudar no se vería afectada por una adecuada intervención del Poder Judicial, si se le asegura a los tribunales competentes “los recursos y tecnología necesaria para poder responder a los requerimientos del fisco”.

En atención a todo ello, se declaró la inconstitucionalidad de la norma cuestionada. En cuanto a la vigencia de esta declaración se determinó que el fallo no era retroactivo, sino que eran válidas las medidas cautelares trabadas hasta el 15/06/2010. El fundamento de esta Resolución fue para evitar cualquier interpretación que *lleve a obstruir o paralizar la adecuada y expedita percepción de la renta pública* y, asimismo, evitar que este fallo originara una catarata de demandas contra el Fisco, *sin perjuicio de que los jueces de la causa revisen en cada caso su regularidad y procedencia en orden a los demás recaudos exigibles. Citó aquí el precedente “Rosza” en cuanto a que, si bien una ley declarada inconstitucional no es ley, constituye un hecho operativo cuyas consecuencias no pueden ser ignoradas.* Y en cuanto a las futuras medidas cautelares deberán ser requeridas al juez competente.

VIII. CONCLUSIÓN

A los efectos de ejemplificar con dos casos –emblemáticos y recientes– el ejercicio del control de la actividad estatal que se puede llevar a cabo, se trajo al análisis la letra de la ley y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la materia elegida.

Con todo ello, se intentó trazar una línea de razonamiento que lleve al desarrollo de los tópicos esenciales permitiendo concluir que el contribuyente se

encuentra amparado bajo un sistema de control efectivo que comienza en sede administrativa y puede continuar en la instancia judicial.

Por último, simplemente, no debe dejar de apreciarse que todo esto es una consecuencia del principio de división de poderes que surge del entramado constitucional y que como tal debe ser garantizado.

EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ESTATAL

II

Procesos Especiales, Responsabilidad y Otros Supuestos

Dirección

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA

Prólogo

SERGIO G. FERNÁNDEZ

Autores

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA - ANDRÉS ASCÁRATE - CARLOS BALBÍN

AGUSTÍN BONAVERI - FABIÁN OMAR CANDA - ARIEL CARDACI MÉNDEZ

PABLO S. CARDUCCI - JUAN CARLOS CASSAGNE - MARÍA ROSA CILURZO

GISELA E. DAMBROSI - ALEJANDRA PATRICIA DÍAZ - SERGIO GUSTAVO FERNÁNDEZ

CARLOS MARÍA FOLCO - DIEGO FREEDMAN - ESTEBAN CARLOS FURNARI

ROBERTO OSCAR FURNARI - BELTRÁN GAMBIER - FERNANDO R. GARCÍA PULLÉS

CARLOS MANUEL GRECCO - ELENA HIGHTON DE NOLASCO - GONZALO KODELIA

AGUSTÍN LÓPEZ CÓPPOLA - PABLO LUIS MANILI - ERNESTO ALBERTO MARCER

LUCIANO MARCHETTI - MACARENA MARRA GIMÉNEZ - SEBASTIÁN JULIO MARTURANO

EDUARDO MERTEHIKIAN - JOSÉ MARÍA MOLTÓ DARNER - MARCOS MORÁN

MARÍA GIMENA OLMOS SONNTAG - MARÍA JOSÉ RODRÍGUEZ

JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO - HORACIO ROSATTI - JUAN CARLOS RUA

LEANDRO G. SALGÁN RUIZ - PATRICIO MARCELO E. SAMMARTINO - LISANDRO SANDOVAL

JUAN ANTONIO STUPENENGO - GUIDO SANTIAGO TAWIL - LEONARDO TOIA

JOSÉ MANUEL UGARTE - PATRICIO ESTEBAN URRESTI - JUAN MARTÍN VOCOS CONESA

GRACIELA CRISTINA WÜST



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

1ª Edición: Diciembre de 2016

El Control de la Actividad Estatal II / ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA ... [et.al.] 1a. edición para el profesor - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2016. 850 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-0-9

1. Derecho Administrativo . I. ALONSO REGUEIRA, ENRIQUE M. (Director). FERNÁNDEZ SERGIO G. (Prólogo)
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