
LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL ANTE EL GARANTISMO ADMINISTRATIVO

MARTÍN RODRÍGUEZ LUNA¹

Universidad Nacional de Rosario - Argentina

Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado | Octubre 2021 |
Año 5 N° 6 | Buenos Aires, Argentina (ISSN 2718-7187) | pp. 164-187
Recibido: 9/8/2021 - Aceptado: 8/9/2021

Resumen: La presente ponencia, apunta a cuestionar la subsistencia actual del Principio de Primacía Constitucional.

En tal sentido, comparto el cuestionamiento que pregona el Dr. Sammartino (SAMMARTINO, 2002) sobre si el concepto de acto administrativo que predica hoy la teoría del acto administrativo resulta, o no, compatible con los principios y valores que el Estado Constitucional está llamado a respetar, proteger y garantizar...

Para ello partiré de una pregunta inicial que podría formularse de la siguiente manera: *¿el procedimiento administrativo actual, visto como comportamiento de la Administración, pone actualmente en crisis el Principio de Primacía Constitucional?*

Palabras claves: Acto Administrativo, Primacía Constitucional, Control Convencionalidad, DESC.

Abstract: This presentation aims to question the current subsistence of the Principle of Constitutional Primacy.

In this sense, I share the questioning that Dr. Sammartino proclaims about whether the concept of administrative act that the theory of the administrative act preaches today is, or not, compatible with the principles and values that the Constitutional State is called upon to respect, protect and to guarantee...

¹ Abogado. Mediator. Especialista en Abogacía Estatal (ECAE). Maestrando en Derecho Público (UNR). Doctorando en Derecho (UCA).



To do this, I will start from an initial question that could be formulated in the following way: *does the current administrative procedure, seen as the behavior of the Administration, currently puts the Principle of Constitutional Primacy in crisis?*

Keywords: Administrative Act, Constitutional Primacy, Conventionality Control, CESR.

1. ÁMBITO INTERNO. CUESTIONES ESTRUCTURALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.1. Noción de acto administrativo a considerar

Resulta imperioso, cuanto menos, hacer una breve referencia al acto administrativo, ya que la Administración se manifiesta, materialmente, a través de éste.

Ante todo, vale aclarar que la LNPA no brinda un concepto o definición, como tampoco lo hace su decreto reglamentario (RLNPA); por lo que iremos “construyendo” su definición acudiendo a la doctrina.

Así, siguiendo los dichos de Marienhoff (MARIENHOFF, 1993), cuyos criterios han inspirado a la LNPA, se trata de *toda declaración, disposición o decisión de autoridad estatal en ejercicio de sus propias funciones administrativas, productora de un efecto jurídico*.

Entonces, al hablar de “declaración”, “disposición” o “decisión” quedan comprendidos los actos administrativos individuales (“decisiones”), generales (“disposiciones”), expresos y tácitos, unilaterales y bilaterales. Continuando con Marienhoff, señalo que el vocablo “declaración”, tiene un significado “genérico”: implica “exteriorización” de una voluntad.

El prof. Cassagne (CASSAGNE, 1987) lo define como *toda declaración de un órgano estatal, en ejercicio de la función materialmente administrativa y caracterizada por un régimen exorbitante, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa, con relación a los administrados o terceros destinatarios del acto*.

Por su parte Agustín Gordillo (GORDILLO, 2003) enseña que *es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función*

administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata.

Sammartino (SAMMARTINO, 2007) expone que dos rasgos comunes atraviesan a las diferentes conceptualizaciones de acto administrativo: por un lado, el reconocimiento de la sustantividad del acto administrativo con respecto al acto o negocio jurídico; y por el otro, la idea del acto administrativo como “declaración”.

Esta última es excluyente en el derecho administrativo argentino. Autores como Díez, Marienhoff, Cassagne, Gordillo, Julio R. Comadira (entre otros) adscriben a este criterio, y no conciben la idea de manifestación ejecutada de algo, sino tan solo de expresión intelectual (teórica, abstracta) de una idea.

De ese modo quedan fuera también de la noción de acto administrativo aquellas actuaciones que no cumplen con esa condición (los denominados “hechos administrativos”, o vías de hecho conforme el art. 9 LNPA).

Como criterio diferenciador, cabe destacar que los actos administrativos, una vez notificados, modifican jurídicamente, *per se*, las situaciones sobre las que actúan (en beneficio, o perjuicio, de los particulares).

Ello no es así con los hechos, toda vez que éstos son meras actuaciones materiales del órgano que despliega la función administrativa, y menos aún podrán ser presumidos legítimos. Pues no emanan de un procedimiento administrativo (considerado el cauce formal, natural por excelencia, de la función administrativa).

Así aunque los hechos acarrearán responsabilidad y no pueden ser anulados, reiteramos, quedarán excluidos del presente trabajo.

Entonces, delimitaremos el “accionar administrativo” para este ensayo, a los actos administrativos propiamente dichos: o sea en **aquellas manifestaciones unilaterales de la Administración Nacional, emanadas del debido procedimiento administrativo (presuntamente legítimos), y que resulten lesivos por afectar de manera injusta a un particular (alcance individual).**

1.2. Facultad de obrar de la Administración

Llegada esta instancia entiendo adquiere relevancia en este análisis filosófico la dimensión de la **competencia** de la Administración, es decir su *obligada facultad* de actuar. Pues sin ella, la Administración no podría emitir ningún acto administrativo, en otras palabras: no estaría habilitada para obrar.

Echando mano al art. 7º inc. a) de la LNPA, se observa que la competencia es un elemento esencial para el acto administrativo, de allí que éste no pueda ser dictado por un organismo incompetente. Sigue siendo la norma la que clasifica y otorga competencia a los órganos de la Administración.

A los fines de unificar criterios deviene imperioso saber qué entendemos por *competencia* del acto administrativo.

Si bien se la ha conceptualizado en numerosas oportunidades, voy a comenzar por la jugosa definición que ofrece la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) al decir que es *el conjunto de facultades, poderes y atribuciones que corresponden a un determinado órgano en relación con los demás. Para el órgano asesor, la competencia constituye el principio que predetermina, articula y delimita a la función administrativa que desarrollan los órganos y las entidades estatales*². La negrilla es mía.

Por su parte el Dr. Sammartino (SAMMARTINO, 2007, p. 263), la ha definido como *el elenco específico de poder asignado por el ordenamiento normativo a los órganos y entes que despliegan la función administrativa para la satisfacción adecuada de los fines de interés público queridos por la Constitución, los tratados, las leyes y los reglamentos*.

De allí sus rasgos distintivos:1) es una determinación normativa, 2) mediante la que se asigna una porción de poder o incumbencia administrativa, 3) a un órgano o ente, 4) para satisfacer los fines de interés público perseguidos por la norma habilitante.

Es de notar, que en el derecho administrativo -a diferencia del derecho privado donde prevalece la autonomía de la voluntad-, los

² Dictamen PTN 270:169.

órganos que componen la Administración y llevan a cabo la función administrativa están “obligados” (por norma) a la satisfacción real, concreta, efectiva del interés público conforme las bases o plataformas de la Constitución.

Rige aquí, pues, el principio de *nulla competentia sine norma*. En efecto, dicho principio, receptado en el art. 3° de la LNPA, implica que las fuentes de competencia de los órganos y entes administrativos serán la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos dictados en consecuencia.

Así, el Estado actúa por normas (de distintas índoles) y en base a ellas está “obligado” a actuar en respeto de los postulados que impone la Carta Magna y legislación aplicable.

Hasta aquí, desde la teoría del acto administrativo, en su faz procedimental, y la Primacía Constitucional no pareciera haber controversia alguna...

1.3. Consecuencias de la presunción de legitimidad del acto administrativo

Analicemos en este acápite como juega la presunción de legitimidad, *consagrada* de los efectos del acto administrativo. He aquí el meollo de la cuestión...

Lo trascendente acá reside en la circunstancia del dictado de un acto administrativo violatorio o lesivo de los principios y garantías constitucionales, y cómo esos efectos “*negativos*” quedarán igualmente en pie en virtud de la presunción de legitimidad del acto. Léase: **cómo mediante un acto administrativo lesivo, pero presumido legítimo (ergo ejecutorio), se vulneran fácticamente los postulados constitucionales y convencionales suscriptos por el Estado.**

Tengamos en cuenta que el rigor de tal presunción implica que el acto administrativo *lesivo* (como todo acto administrativo que en definitiva comenzó a surtir efectos) tornaría casi imposible, incluso para la propia Administración, el cese de sus efectos (ver *infra*).

Pues el único remedio para el particular consiste en la acción judicial, agotada que fuere la vía administrativa (o bien en forma directa, dadas las circunstancias), y en el caso de la Administración

se trata de la acción de lesividad; como sea: casi nunca sería la misma Administración, sino la Justicia la que *anularía o suspendería* al acto administrativo *lesivo*.

Bajo este paradigma la Administración estaría prácticamente *condenada* a no cometer “errores”, ya que no podría modificar sus criterios siquiera en aras del bien común; y más aún: resultaría prácticamente utópica su facultad de contralor, aún en su carácter de autoridad de aplicación en la materia que fuere de su competencia.

La norma otorga presunción de legitimidad al acto, suponiendo de manera *cuasi absolutista* que el mismo ha sido confeccionado acorde a las pautas legales que lo condicionan. En definitiva: es la misma LNPA la que supone con rigor de verdad, y en forma anticipada, el acatamiento de sí misma y de las demás normativas aplicables al acto.

Diciendo esto, pretendo señalar que la Administración diseña sus procedimientos administrativos observando con esmero la norma local (y sus reglamentos, etc.), no así la Constitución Nacional³.

Un vestigio éste, tal vez, sobreviviente de épocas anteriores (siglos XVII y XVIII) en donde la figura del Estado se concebía desde el absolutismo (o despotismo) ilustrado, y los súbditos no tenían el cúmulo de derechos, ni regían las garantías, actuales.

Para ello se torna imperioso comprender cuál es la posibilidad real de revocar, sustituir o modificar un acto administrativo *lesivo* (desde la óptica interna de la Administración), en salvaguarda de los principios y garantías constitucionales; esto es, el margen de maniobra “rectificativo” en defensa de la Primacía Constitucional. Veamos...

La jurisprudencia había consagrado esta presunción a raíz del fallo “Los Lagos”⁴ estableciendo que la presunción de legitimidad regía

³ Un ejemplo de ello en el Derecho Tributario con el Principio “*Solve et Repe*”, o en el ámbito económico con la Ley de Presupuesto (como condicionante de las políticas inclusivas que podrán llevarse a cabo), etc...

⁴ CSJN, 1941. Fallos, 190:142. Dicho criterio, revertía el que inicialmente había tomado la CSJN a partir de “*Sojo*” (1887), a raíz del famoso precedente norteamericano “*Marbury vs. Madison*” del año 1803, mediante el cual se ejerció de oficio dicho control (en términos del Juez John Marshall: “...*un acto legislativo contrario a la Constitución no es una ley...*”). Sin ánimos de explármame demasiado, vale considerar que hoy se impone como deber que dicho

necesariamente y en todos los casos, vedando a la Justicia pronunciarse de oficio al respecto. Se consideraba que la Administración (el *Príncipe* de antaño) no se equivocaba.

En términos legales, podemos decir *a priori* que a todo acto que reúna los requisitos estipulados en el art. 7 LNPA (y art. 15 LNPA a *contrario sensu*) y siempre que no se dieren los supuestos del art. 14 LNPA (nulidad absoluta), se presume legítimo el acto.

A su vez, una estricta aplicación del régimen de las nulidades de los arts. 17 y 18 LNPA, tornaría (como hemos visto) poco propicia a la instancia administrativa para la revocación de un acto administrativo, ya sea en favor del particular o del propio Órgano.

En efecto, tratándose incluso de un acto *irregular* (nulo de nulidad absoluta), el mismo sólo podrá interrumpir su subsistencia por razones de ilegitimidad siempre que no estuviere firme y consentido, y no hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo (art. 17 LNPA *contrario sensu*).

Por su parte, si el acto resulta regular (anulable en este caso), no puede ser revocado, modificado o sustituido por la Administración si ya fue notificado, salvo que el particular conociere el vicio, o bien si resultare favorecido sin causar perjuicio a terceros y si el derecho se hubiere otorgado expresa y válidamente a título precario. También juegan aquí las razones de oportunidad, mérito o conveniencia, indemnizando en este caso los perjuicios que causare a los administrados (art. 18 LNPA); supuesto éste que no resulta trascendente.

Queda a la vista la paradoja del criterio legal en materia de nulidades por razones de ilegitimidad: pues si nos atenemos rigurosamente a la norma, resultaría menos dificultoso para la Administración revocar, sustituir o modificar un acto regular (anulable) que un acto irregular (nulo); siendo éste más gravoso que aquel.

Frente a dicha ironía el Máximo Tribunal *in re* “Almagro”⁵ elaboró una suerte de solución *pretoriana* al sostener que: “...una interpretación

control se ejerza de oficio en todos los tribunales inferiores del país (ver CSJN, “*Mill de Pereyra*”, Id SAJ: FA01000464 - Sent. Del 27/09/2001).

⁵ CSJN, 17/2/98. “*Almagro, Gabriela y otra c/ Universidad Nacional de Córdoba*”. A. 1136. XXXII.MJ-JU-E-9650-AR.EDJ 9650.

armónica de los preceptos citados conduce a sostener que las excepciones a la regla de la estabilidad en sede administrativa del acto regular previstas en el art. 18 -entre ellas, el conocimiento del vicio por el interesado- son igualmente aplicables al supuesto contemplado en el art. 17, primera parte. De lo contrario, el acto nulo de nulidad absoluta gozaría de mayor estabilidad que el regular, lo cual no constituye una solución razonable ni valiosa. Una inteligencia meramente literal y aislada de las normas antes indicadas llevaría a la conclusión de que habría más rigor para revocar un acto nulo que uno regular cuya situación es considerada por la ley como menos grave...” (considerando 5°).

A partir de dicho precedente, cuyo criterio ha sido reiterado en otros fallos, se ha construido la llamada doctrina “Almagro”, utilizada como una solución coherente y razonable a la hora de conjugar los arts. 17 y 18 de la LNPA (equiparando las condiciones de revocabilidad); siempre que se configuren, claro está, las circunstancias descriptas.

Hasta aquí, una breve descripción teórica, complementada con la interpretación de la jurisprudencia, en cuanto a los escasísimos supuestos de modificación, revocación o sustitución del acto, por razones de ilegitimidad; en salvaguarda del bien común, o en última instancia, de la Primacía de nuestra Carta Magna.

Nos queda ahora por dilucidar, a los fines de incursionar finalmente en el terreno de las *excepciones a la presunción de legitimidad*, cuándo estamos ante los supuestos que le permitirían a la Administración revocar por nulo (irregular) el acto administrativo *lesivo*.

Seguiré acudiendo a la jurisprudencia, que no es más que la misma ley (LNPA) ya interpretada y aplicada por un Tribunal en un caso concreto previo que sirve de guía.

En tal sentido resulta enriquecedor el viejo y clásico aporte dado por el clásico precedente “Pustelnik”⁶ en cuanto a que *“el acto administrativo que incurre manifiestamente en un grave error de derecho que supera lo meramente opinable en materia de interpretación de la ley, no ostenta apariencia de validez o legitimidad y debe calificarse como acto inválido por la gravedad y evidencia del vicio que contiene...”*. En cambio, *“el acto administrativo regular, aun cuando traiga aparejado*

⁶ CSJN, 1975. Fallos, 293:133.

vicios de ilegitimidad, ostenta cierto grado de legalidad que lo hace estable y produce presunción de legitimidad; la Administración no puede revocarlo por sí y ante sí, sino que debe demandar judicialmente al efecto o revocar el acto por razones de mérito, oportunidad o conveniencia...”.

De esta forma, explica Gordillo (GORDILLO, 2004), la Corte adopta a nivel nacional (donde resulte la aplicabilidad del RLNPA) el criterio de que es un principio o concepto general del derecho, inevitablemente aplicable en cualquier disciplina, el que un acto manifiestamente viciado no puede ser presumido legítimo, ergo la misma Administración debería revocarlo...

1.4. Oportunidad de efectuar el contralor del accionar administrativo

Corresponde destacar aquí que dicha tarea debe ser llevada a cabo, entiendo, por los servicios jurídicos permanentes de la Administración en su función consultiva y dentro de la etapa de elaboración del **dictamen jurídico**. Pues, como expondré *infra*, este es el momento oportuno por excelencia para el Control de Convencional, en la forma y el fondo.

Ello no significa que las actuaciones previas a dicha instancia estén exentas, cualitativamente hablando, de la observancia de la normativa convencional.

El dictamen jurídico es obligatorio pero no vinculante. Es un acto preparatorio de “control de juridicidad” *ex ante*, es decir previo al dictado del acto administrativo que realiza el servicio jurídico permanente⁷ en el área correspondiente (art. 7, inc. d., LNPA). Esto es, no expresa la voluntad administrativa, pero concurre a formarla.

Hablamos aquí de la actividad consultiva de la administración, que es la que se dirige a ilustrar con sus pareceres, opiniones e interpretaciones, a los órganos activos, sobre actos que deben dictar en el ejercicio de sus funciones, dentro del margen de legitimidad.

Decía ya el Dr. Bielsa (BIELSA, 1955) que *“el asesoramiento en las funciones gubernativas es una consecuencia no solamente de la división orgánica del trabajo, sino también del progreso institucional. Se*

⁷ En la función “consultiva” (ver art. 1° de la ley 12.954, de creación del Cuerpo de Abogados del Estado).

sabe que el gobernante, cualquiera sea la esfera en que actúa, rara vez tiene la preparación jurídica, ni financiera ni en materia económica, que el cargo exige”.

Ello, entiende la PTN, toda vez que “*la actividad que realizan los órganos estatales en ejercicio de la función administrativa es amplia, variada y compleja, por lo que se hace necesaria la colaboración específica de órganos de consulta, técnicos y profesionales con competencia para dar sus pareceres en los asuntos administrativos y gubernativos*”⁸.

En definitiva, la idea es tomar conciencia que el accionar administrativo del Estado de Derecho, llevado a cabo sin el debido cuidado, puede tornarse disidente a los postulados de nuestra Constitución Nacional y a los esquemas internacionales en materia de DDHH, de allí la relevancia del contralor jurídico en tal sentido bajo la figura del “Dictamen Jurídico”.

Por todo ello, vengo a reflexionar acerca de la necesidad de una redefinición, tal vez, de la estructura (naturaleza y alcance) del accionar administrativo actual dentro de la teoría del acto administrativo, como (a su forma) planteaba el Dr. Sammartino.

2. ÁMBITO SUPRANACIONAL. PRINCIPIOS Y GARANTÍAS CONVENCIONALES APLICABLES AL ACTO ADMINISTRATIVO

Ingresemos ahora al plano *supranacional*, donde contamos con los compromisos asumidos por el Estado (en este caso el nuestro) ante la comunidad internacional mediante Instrumentos Internacionales, hoy incluso con jerarquía constitucional en materia de DDHH (art. 75, inc. 22 de la CN).

2.1. La normativa convencional desde la óptica de los DESC.

Como aclaración preliminar, voy a dejar asentado que al referirme aquí a los DDHH, o bien a la plataforma convencional, lo haré teniendo siempre en cuenta la concepción de los DESC (art. 26 de la CADH, el PIDESC, Carta de la OEA s/Protocolo de Buenos Aires, etc.).

⁸ Dictámenes PTN 286 del 13/10/06; y en igual sentido 259:18.

Ello, no sólo para limitar el objeto del presente estudio (como hice también con el acto administrativo), sino y sobre todo porque el desarrollo progresivo de los DESC implica un **compromiso activo** de parte de los Estados Miembros suscriptores del PSJCR (y es precisamente ese accionar positivo de la Administración el que estoy analizando aquí). Algo que no ocurre con los DCyP en donde la actitud de los Estados es precisamente la opuesta (omisiva o reduccionista en respeto de las garantías y libertades de los particulares)⁹. En cuanto a lo demás, dejare de lado la clásica y *perversa* distinción entre los DCyP y los DESC, puesto que la misma no constituye el objeto de este trabajo.

Entrando al terreno señalado, advierte el Dr. Curtis (COURTIS, 2014) que, lamentablemente, el art. 26 de la CADH es una cláusula solitaria del Capítulo III dedicado a esta categoría de derechos, que ha sido poco aplicada por los órganos de protección del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y que ha recibido escasa atención doctrinaria. Esto se debe, entre otros factores, al contexto histórico de crecimiento del Sistema Interamericano, al relativo aislamiento del citado artículo dentro del cuerpo normativo, la particular (y poco feliz) técnica de su redacción, o bien al tardío desarrollo normativo de la noción de “progresividad” en materia de DESC.

En ese orden de ideas, voy a señalar que tanto la Comisión Interamericana como la Corte IDH han registrado en los últimos años un lento avance en la materia, incluso -como señala Curtis- la jurisprudencia del Tribunal Internacional es insuficiente aún para ilustrar de

⁹ Como diferencias principales señalaré que: a) los DCyP son de aplicación inmediata, mientras que los DESC deben llevarse a la práctica gradualmente, b) los DCyP le permiten al individuo resistir frente a la acción ilegítima del Estado, mientras que los DESC deben ser promovidos por las autoridades públicas adoptando medidas positivas a favor de los titulares de los derechos; c) los DCyP son justiciables, es decir, pueden ser reclamados directamente ante los tribunales, en tanto que los DESC no de esa manera; y finalmente d) los sistemas de supervisión internacional deben ser distintos en ambas clases de derechos: el de los DCyP debe basarse en un órgano de determinación de los hechos de violación, con capacidad para pronunciarse sobre éstos, mientras que los DESC deben ser monitoreados a través del examen de informes periódicos de carácter general presentados por los Estados, sobre la situación de estos últimos derechos en el respectivo país...

manera completa los distintos desafíos interpretativos que plantea el art. 26 de la CADH.

Así las cosas, hay dos aspectos esenciales a tener en cuenta. Una primera cuestión se vincula con *el alcance de la remisión* de dicha cláusula, donde a diferencia de las enunciadas en el Capítulo II de la CADH para los DCP, los DESC no están individualizados por lo que debemos remitirnos, a su vez, a otro documento: la Carta de la OEA (reformada por el Protocolo de Buenos Aires).

En segundo lugar, identificados tales derechos, resulta menester determinar el contenido de las obligaciones específicas que nuclea dicho artículo 26 para los Estados partes, y la relación con las obligaciones genéricas que establece la Convención. Aquí adquiere relevancia la necesidad de elucidar el contenido de la noción de “progresividad” o de “desarrollo progresivo”, como así también la referencia a “la medida de los recursos disponibles” (frase poco feliz), puesto que ninguno de estos conceptos así enunciados califica a las obligaciones generales establecidas en los arts. 1 y 2 de la CADH.

Como sea, considera que en definitiva lo importante es fomentar el acercamiento del accionar administrativo a dicho plexo normativo, el cual está en constante evolución.

No es una tarea fácil, conforme lo hemos visto *supra*, pero el desafío está latente y de allí también la *musa inspiradora* de esta monografía...

2.2. Adecuación del acto administrativo al espíritu convencional

Dicho lo anterior, voy a servirme ahora para continuar con este desarrollo teórico de aquellos supuestos en los cuales la norma local aplicable (creada, formalmente hablando, por el Poder Legislativo y en base a la cual debería basarse el acto administrativo) atenta contra los postulados constitucionales (norma “inconstitucional”).

Así, el objeto de este capítulo será analizar aquellos casos extremos de invalidez de la norma doméstica de fondo aplicable a un caso concreto que el Estado (administrativamente hablando) debe resolver¹⁰;

¹⁰ Tal el caso, vg., de una ley, decreto o reglamento que disponga la inmediata suspensión de todo beneficio previsional en curso por inconsistencia en los

y no ya en las normas procedimentales que regulan al accionar de la Administración como en el capítulo anterior (como la LNPA y su reglamentación, entre otras)¹¹.

En tal sentido, la doctrina del Organismo dictaminador de mayor jerarquía (PTN) nos dice que si bien el contralor de Constitucionalidad compete a la órbita judicial, la Administración *-a priori- debe abstenerse* de aplicar la norma que resultare (o haya sido declarada) inconstitucional¹².

Sin embargo, si vinculamos esta circunstancia con la “obligación de actuar” que tienen los Estados (en este caso en su función administrativa), como hemos visto al hablar de la competencia; la pregunta lógica sería: ¿qué sucede entonces ante el supuesto de una “norma inconstitucional”? Léase: si la Administración está obligada a actuar (Principio de Oficialidad) pero la ley nacional que regula la cuestión ha sido declarada, o resulta manifiestamente, “inconstitucional”: **¿qué solución legítima debe brindar en este caso la Administración?**¹³ ¿Cómo dictar un acto administrativo *constitucionalmente válido* que resuelva el caso subsanando, a la vez, la carencia normativa?

Ante tales circunstancias, entiendo que lo correcto consiste en una interpretación hermenéutica y heterogénea de esa “norma inconstitucional” hacia los demás principios generales del Derecho desde la

datos personales del beneficiario. Entonces, el foco está en el acto administrativo de alcance particular, que en cada uno de esos casos, deberá emitir la ANSes.

¹¹ Además está aclarar que si la norma local resulta acorde a los postulados constitucionales no existiría, en tal caso, controversia alguna que amerite el presente análisis.

¹² Dictámenes PTN 282:9. Allí dispuso que “*El artículo [...] es inconstitucional y, por tanto, corresponde abstenerse de su aplicación*”. En igual sentido, en Dictámenes PTN 255:240 sostuvo que “*Ante la valoración que ha hecho la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la Resolución de la Secretaría de Energía N° 79/99, declarando su inconstitucionalidad y del Decreto N° 1212/89 en la parte pertinente, no resulta aconsejable persistir en sede administrativa en la aplicación del sistema sancionatorio creado por ella*”. Igual criterio en Dictámenes PTN 84:102.

¹³ Siguiendo el ejemplo planteado *supra*: ¿suspende o no suspende el beneficio en cuestión?

óptica **convencional**¹⁴; y no morir simplemente en la mera abstención de dicha norma (hasta el dictado de una “nueva regla”), so pretexto de que el examen constitucional (para el orden interno) es atribución exclusiva de la Justicia, siendo ésta quien debería aportar la solución concreta, en su seno, al caso en particular.

Ello, toda vez, que el Contralor Convencional puede, y debe, ser llevado a cabo por las tres “funciones” (o poderes) del Estado: la administrativa, la normativa y la jurisdiccional; no siendo facultad exclusiva de ésta última como lo es el Control de Constitucionalidad (puesto que frente a la comunidad internacional el obligado es el “Estado” en su conjunto).

De esta forma, resulta inevitable el ingreso a la esfera “convencional” en el orden del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, un aspecto que va a poner, irremediablemente también en tela de juicio al Principio de Supremacía Constitucional.

Así, desde este nuevo enfoque, cabe señalar que ante dicho vacío o dificultad legal, la solución para el caso concreto estaría dada en definitiva por la aplicación de los principios y garantías plasmados en la normativa convencional suscripta por el Estado miembro.

2.3. Jerarquía convencional en el orden jurídico interno

Nuestro país ingresa al SIDH mediante la puesta en vigencia de la ley 23.054, el día 27/03/84, por medio de la cual reconoce, la competencia de la CIDH por tiempo indefinido y de la Corte IDH sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la CADH.

Se le otorga de esta forma competencia a los órganos *supra* estatales y tribunales internacionales. Al someternos voluntariamente, las

¹⁴ Criterio ésta adoptado por la Corte IDH en: “*Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*”, 24/11/06 (párr. 128). “*Gelman Vs. Uruguay*”, 24/02/11 (párr. 193). También en: “*Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*”, 28/08/14 (párr. 497)... Pues, “*cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin...*” (Gelman).

decisiones, sentencias, opiniones consultivas, informes, dictámenes también son de aplicación obligatoria tanto por autoridades nacionales como provinciales y/o municipales. Queda entonces adoptado el Principio de Convencionalidad, lo que significa que los Estados partes deben dictar las normas necesarias para hacer efectiva la Convención y además derogar o sustituir (digamos *complementar*) aquellas normas del derecho interno que sean contrarias a la misma.

Por su parte, y a raíz de la reforma constitucional de 1994 mediante el 75, inc. 22, de la CN, se le otorga jerarquía constitucional dichos Instrumentos Internacionales.

Cuestión aparte merece la frase incorporada en el segundo párrafo de dicho inciso: "...en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos...".

Ante todo voy a señalar, en términos de la Dra. Cayuso (CAYUSO, 2006), que el poder constituyente reformador decidió crear un *Bloque de Constitucionalidad* integrado tanto por la Constitución Nacional, como por los Tratados de Derechos Humanos a los que se les reconoce la mencionada jerarquía, con los siguientes presupuestos: a) deben entenderse en los términos de vigencia de cada Tratado, esto es conforme los términos de ratificación; b) no implican derogación alguna de las normas que integran el texto constitucional; y c) complementarios de los derechos y garantías reconocidos en la Carta Magna.

No obstante, al momento de incorporar el art. 75 inc. 22 en la reforma constitucional del '94, se han adoptado distintas posturas en torno a ello. Se suscitó pues el debate acerca de la jerarquía de la normativa internacional (en materia de DDHH) dada por el emblemático art. 75 inc. 22 CN; y el bloque constitucional de derechos y garantías (primera parte de la CN), cuyo fundamento reside en el principio de Primacía Constitucional (art. 31 CN).

Enseña el Dr. Toricelli (TORICELLI, 2010) que dentro de la Convención Constituyente hubo desacuerdos sobre la jerarquización de los tratados albergados en dicho inciso.

Una postura mayoritaria entendió que los Tratados allí enumerados (y los que se incorporen con el voto de las 2/3 partes de la totalidad

de los miembros en el futuro) poseen un pie de igualdad en todas las cláusulas, ninguna deroga a otra, y en caso de aparente conflicto con las cláusulas de la primera parte de la Constitución existe una obligación de **armonizarlos**, en sentido finalista y buscando siempre la protección de los DDHH. Esta ha sido la postura mayoritaria (a la cual adhiero) de la doctrina y jurisprudencia de la CSJN.

Una segunda postura, entendió que en caso de conflicto prevalecerá la primera parte de la Constitución Nacional (“...no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución...”), puesto que los Tratados poseen una jerarquía constitucional relativa (son superiores a las leyes y al resto de los Tratados no enumerados, pero inferior a la Constitución), y todo conflicto obstaría a la “complementariedad” exigida, impidiéndose así su aplicación.

Otra tesis sugirió que dichos Tratados se encuentran en igualdad de condiciones que la primera parte, pero con jerarquía superior respecto de la segunda parte constitucional. En tal sentido, sostienen que los Tratados no forman parte de la Constitución, ya que no se han publicado junto con la Constitución y que “sólo se les dio rango constitucional” sin que ello implique que sean cláusulas constitucionales o que se hayan incorporado a ésta; ni que hablar ante el supuesto de modificación de la Constitución en el cual podría también estarse modificando el Tratado.

Destaco además que los Instrumentos Internacionales de DDHH son operativos y vinculantes para los Estados que los suscriben. Ello como consecuencia de la naturaleza y esencia misma que poseen *per se* los DDHH (entre ellos los DESC), como así también de la jurisprudencia de la propia Corte IDH, cuyos fallos resultan vinculantes también para los Estados suscriptores de la CADH, como el nuestro. Por lo tanto estamos frente a un sistema monista en cuanto a la aplicación de la normativa internacional en materia de DDHH, sin dejar de hacer mención del carácter progresivo de aplicabilidad de los DESC.

Respecto del término “en las condiciones de su vigencia”, cabe señalar el contraste conceptual entre dicho vocablo con la naturaleza progresiva y no regresiva de los DDHH. Y son los órganos del SIDH (CIDH y Corte IDH) los encargados de mantener actualizado el “catálogo interpretativo” mediante sus respectivos pronunciamientos; de

allí el carácter vinculante de la jurisprudencia de la Corte IDH para los tribunales domésticos.

En el orden interno, nuestro Máximo Tribunal dictó una saga reciente de fallos que considero ejemplares como “Girolldi”, “Bramajo”, “Espósito”, “Clavel Arancibia”, “Simón”, “Mazzeo”, “Rodríguez Pereyra”, “Díaz”¹⁵; entre otros... en los cuales tomó postura haciendo prevalecer el espíritu de las cláusulas convencionales (en materia de DDHH en general) en el orden jurídico interno. Criterio del que se ha apartado, a mi pesar, en el fallo “Muiña”¹⁶, en donde permite la prevalencia de una norma interna por sobre la espiritualidad de la normatividad convencional.

Para concluir, subrayo que el hecho de que la norma local deba ser integrada e interpretada progresivamente acorde a los estándares convencionales suscriptos por el Estado, como así también a la jurisprudencia de los Tribunales Internacionales; no significa que se le otorgue una suerte de “cuarta instancia” a la Corte IDH, pues a dichos estrados se accede en aquellos casos vinculados a violaciones a los DDHH (vale mencionar al respecto, que actualmente en “Fontevicchia”¹⁷, la CSJN dispuso que la Corte IDH no puede derogar sentencias del Máximo Tribunal argentino).

2.4. Interpretación armoniosa con la plataforma convencional

Si bien el Control de Convencionalidad tiene su origen en una construcción pretoriana de la Corte IDH dada en el antecedente “Almonacid Arellano”¹⁸, la interpretación “constructiva” o armoniosa a la que

¹⁵ CSJN. Fallos, 318:514 (1995). Fallos, 319:1840 (1996). E. 224. XXXIX (2004). Fallos, 327:3294 (2004). Fallos, 328:2056 (2005). Fallos, 330.3248 (2007). R. 401. XLIII (2012). MJ-JU-M-79260-AR (2013); respectivamente.

¹⁶ CSJ1574/2014/RHl. Incidente en autos: “Bignone, Reynaldo Benito Antonio y otro s/recurso extraordinario”. Sentencia del 03/05/17. Con los votos disidentes de los Dres. Lorenzetti y Maqueda, a cuyos criterios adhiero.

¹⁷ CSJ368/1998(34-M)/CS1. “Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos/ informe sentencia dictada en el caso ‘Fontevicchia y D’Amico vs. Argentina’ por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. Sentencia del 14/02/17. Con el voto en disidencia del Dr. Maqueda, cuyos fundamentos comparto.

¹⁸ Corte IDH. “Almonacid Arellano vs. Chile”, 26/09/06 (párr. 124), en donde expresa que: “La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones

hice referencia *supra* emana del espíritu del fallo “Radilla Pacheco”¹⁹, el cual la Corte IDH exige a los jueces locales aplicar y hacer funcionar el derecho local de acuerdo con las reglas del PSJCR (CADH), y según, también, la jurisprudencia de la Corte IDH (dicha jurisprudencia extenderá luego el Control de Convencionalidad a los demás Instrumentos Internacionales en materia de DDHH).

Esto implica relecturas adaptativas del derecho nacional, de tipo “armonizante”, o sea acordes con el Pacto y tal jurisprudencia. Obliga también a distinguir entre interpretaciones convencionales e “inconvencionales” del derecho doméstico (las primeras, acordes con el Pacto y la jurisprudencia de la Corte IDH; las segundas, opuestas a uno de ellos, o a ambos)²⁰.

En concreto, se trata de consumir un exhaustivo reciclaje del material normativo local, partiendo desde la “auto ejecutabilidad” que poseen los Instrumentos Internacionales de DDHH dentro del derecho interno²¹.

vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”. Si bien, en esta primera etapa sólo alcanzaba al Poder Judicial, posteriores pronunciamientos lo hacen extensible a los demás poderes del Estado.

¹⁹ Corte IDH. “Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos”, 23/11/09 (párr. 338 a 340).

²⁰ Ello, sin perjuicio, de que que el Control de Convencionalidad no se puede agotar en la CADH por contar este sistema con la Corte IDH, lo que implicaría que otros pactos sobre DDHH al no contar con un Tribunal permanente para su análisis quedarían desprotegidos en este aspecto; pues es obligación del intérprete de la ley el de velar por realizar este Control en el resto de los Pactos de DDHH incorporados a nuestro bloque constitucional (SAGÜÉS, Néstor P. “Dificultades operativas del ‘Control de Convencionalidad’ en el sistema interamericano.” LA LEY, 2009-B).

²¹ Artículo 2 CADH. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. “Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere

En conclusión: me parece importante destacar, en definitiva, que todo acto administrativo en materia de DDHH (en este caso de DESC) debe ser el producto de una correcta interpretación hermenéutica, integral y/o complementaria entre la norma de fondo local y la convencional, a raíz de la correcta implementación del Contralor Convencional según el *Principio Pro Homine*, el cual se trata de una regla general del Derecho de los DDHH mediante la cual, vía interpretación o adecuación normativa, se busca asegurar que en toda decisión se alcance el resultado que mejor proteja a la persona humana²².

4. CONCLUSIONES GENERALES. ¿PRIMACÍA CONSTITUCIONAL?

He procurado brevemente poner en evidencia la existencia del estado crítico que hoy atraviesa la Primacía Constitucional, debido al evidente divorcio con la sustantiva actividad administrativa del Estado. Ello, tanto a la hora de regular el procedimiento administrativo (en el ámbito interno), como al momento de gestionar -desde su función administrativa- cuestiones de fondo en materia de DDHH: para cuya “solución”, sin menguar los preceptos constitucionales, recurre al orden *supranacional* mediante el Control de Convencionalidad.

A partir de allí, la idea de este trabajo es ratificar el interrogante acerca de la compatibilidad del principio Supremo con la noción actual del acto administrativo; es decir: con el accionar administrativo del mismísimo Estado Constitucional de Derecho.

1. Repasemos... En primer lugar, hice hincapié en el aspecto procedimental **interno** del acto administrativo, exponiendo cómo suele invertirse

ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”. Ese “otro carácter”, entendemos, involucra a la Administración.

²² Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85, “La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, CADH)”, del 13 de noviembre de 1985, Serie A, N° 5, párr. 46 *in fine*. En ese orden de ideas, se sostuvo que “...entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido... Es decir, la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo...”.

el orden jurídico o la jerarquía normológica (LNPA y su decreto), debido a la subsistencia y ejecución de todo acto que resulte perjudicial o contrario a la Constitución por su mera presunción de legítimo.

Lo disvalioso aquí consiste también en que el *damnificado* se vea obligado muchas veces a eludir la esfera administrativa (sin agotarla siquiera) recurriendo en forma inmediata ante la órbita judicial, si la gravedad del caso lo amerita, en procura de subsanar *a priori* el perjuicio que, eventualmente, le habría causado la Administración con su accionar lesivo. Caso contrario, el presunto damnificado debe acudir ante la “sorda” vía recursiva administrativa, que tampoco ofrece hoy demasiada esperanza en tal sentido (difícilmente venza tal “presunción”), y que podría verse más como una mera formalidad para el agotamiento de dicha instancia, que otra cosa.

Igual razonamiento puede aplicarse al supuesto en que la Administración tuviere que revocar, modificar o sustituir, de oficio, un acto -en ejecución- favorable al administrado; supuesto en el cual también debería acudir, mediante acción de lesividad, ante la Justicia (en este supuesto entra a jugar la protección de los derechos subjetivos e intereses legítimos).

En cualesquier caso, a consecuencia del intenso efecto legitimador, casi todos los conflictos en los que la Administración es parte terminan siendo resueltos en la Justicia, quedando expuesta la escasa posibilidad que posee la Administración de resolver sus propios breves a raíz de esta cuestión. Ello sin mencionar la imagen de desprestigio y desconfianza que esto genera, como así tampoco las consecuencias económicas (sanciones, intereses...) y burocráticas (si devuelto que fuere al seno administrativo, se debe elaborar un acto nuevo)...

Así, las consecuencias de tal presunción provocan un efecto contrario al deseado, pues lejos de forjar una Administración invencible, la tornan más vulnerable y limitada; inepta (en muchos casos) a la hora de ofrecer respuestas desde su seno.

En ese orden de cosas, vimos cómo fácilmente se **altera el orden de prelación de la pirámide Kelseniana**, toda vez que la norma federal *infraconstitucional* (LNPA) parece imponerse, en tal sentido, a los principios y garantías de raigambre constitucional (Ley Fundamental). De aquí, que haya dedicado también algunos párrafos a los supuesto en los cuales cabría la posibilidad de revocación, modificación o sustitución

de un acto en la instancia administrativa (pto. 2.3), haciendo jugar los arts. 17 y 18 de la LNPA conforme la doctrina “Almagro”.

Ese desorden normológico, se traduce a su vez, en una notoria ausencia de Razonabilidad (art. 28 CN), socavando en los hechos al principio de Primacía Constitucional (art. 31 CN), a punto tal de llegar a preguntarme si la comunión entre ambos extremos podría estudiarse desde una mayor amplitud de los principios y garantías constitucionales: un absurdo jurídico toda vez que, *a contrario sensu*, es el accionar administrativo quien está llamado a respetar a la Ley de Leyes.

Sin embargo, en otro orden de cosas, me resulta también “arriesgado” afirmar la necesidad de eludir o acotar los efectos de tal presunción. Pues, si bien por un lado atenuar dichos efectos facilitaría a la Administración la revocación, modificación o sustitución de todo acto *lesivo*; no puedo soslayar, por el otro, que a mayor flexibilidad mayor será también la dificultad para la Administración de poder ejecutar sus actos, en definitiva: de administrar la cosa pública (sobre todo aquellos casos que requieren urgencia). Vaya contradicción.

Lo cierto, por si aún no se ha tomado dimensión de la gravedad del tema, es que en definitiva **es el propio Estado Constitucional de Derecho un reincidente incumplidor de su propia Constitución, a través de la puesta en escena de su actividad administrativa sustancial.**

2. En otro orden de cosas, saliendo de la esfera local y entrando a un plano de índole internacional, expuse a su turno acerca de la obligatoriedad de la Administración de llevar a cabo, en forma progresiva, la adecuación de su accionar local o doméstico al espíritu de la normativa convencional, siempre, claro está, conforme el *Principio Pro Homine* mediante el cual se procura la interpretación normativa siempre en favor de la persona.

A su vez, tratándose de DESC debemos tener presente que hablamos de un desarrollo progresivo y evolutivo del cúmulo de tales derechos dentro del orden jurídico interno.

Pues, el SIDH (del que Argentina forma parte), se conforma de Estados Miembros²³ (sin distinguir su forma de organización interna), así el

²³ En el ámbito internacional corresponde hablar de Estados (como un “todo” frente a otros Estados) cuya actividad se desarrolla, nuestro caso, en

análisis de la convencionalidad de sus normas internas no compete sólo a la función jurisdiccional (como lo hace el Control de Constitucionalidad, en forma difusa), sino que debe ser llevado a cabo también por las Administraciones con miras a los efectos futuros de su accionar (en la etapa procedimental del dictamen jurídico, como propuse oportunamente).

De esta forma, en materia de DDHH, advierto en definitiva una **jerarquización normativa del Derecho Internacional de los DDHH** dentro del orden jurídico interno²⁴, consecuencia inmediata de la directa operatividad y ejecutabilidad de dichos Tratados en el orden interno (sistema monista); a excepción, por supuesto, de que la norma local resulte más favorable a la persona que la cláusula convencional (producto de la aplicación del Principio *Pro Homine*²⁵).

He aquí otro aspecto que, sin dudas, coloca en tela de juicio a la “soberanía jurídica” (ergo de Primacía Constitucional).

A colación de esto último, sospecho que la noción de división de poderes que ha ilustrado Monstequieu²⁶ para el Estado Moderno en el siglo XVIII ha ido variando, al igual que las atribuciones asignadas a cada uno de esos poderes (o *funciones* del Estado). Máxime en un contexto fuertemente presidencialista como el nuestro, donde el Ejecutivo ha cobrado un enérgico **protagonismo** en materia de políticas de inclusión social a tal punto de convertirse en un verdadero “dador de derechos”²⁷ (obviando así el derrotero que supone el debate parlamentario; Órgano éste que está perdiendo representatividad popular ya que sus distintas

tres funciones: administrativa, normológica y jurisdiccional. La clasificación de “poderes” refiere más a la organización en el orden interno.

²⁴ Lo que en términos de dicotomía interna podría plantearse bajo el *slogan*: “art. 31 vs. art. 75, inc. 22; CN”.

²⁵ Como ejemplos de la aplicación de dicho principio puedo citar algunas premisas rectoras en el orden interno como el “*In dubio pro reo*” (como consecuencia del Principio de Inocencia) en la esfera penal; “*In dubio pro operario*” en el ámbito laboral; también “*In dubio pro consumidor*” para las relaciones de consumo; el informalismo o “*formalismo moderado*” en favor del administrado en la órbita del derecho administrativo; el “*Interés Superior del Niño*” en materia de familia, etc...

²⁶ En su obra “El espíritu de las leyes” (*De l'esprit des loix*), año 1748.

²⁷ Entre dichas políticas podemos mencionar la AUH, el ProCreAr, el Progresar, Notebook por alumno, etc...

fuerzas políticas se dedican principalmente a negociar entre ellas para reunir mayorías numéricas, ignorando las necesidades e intereses que están llamados a defender).

De esta forma, se vislumbra que esa mutación de funciones a la que hago referencia, parece no ocurrir solamente en el seno de la Administración (Poder Ejecutivo).

3.- En definitiva, estoy en condiciones de afirmar que **el actual accionar administrativo del Estado Constitucional de Derecho (desde su faz procedimental y de fondo) pone ineludiblemente en jaque a la Supremacía Constitucional.**

Y dicho *jaque* no se da únicamente en el ámbito internacional, espacio en el que naturalmente podría justificarse cierta pérdida de soberanía por parte de cada Estado Miembro debido a un plano de “igualdad” con el resto de los Estados; sino que dicha crisis se vislumbra también en el seno interno, más precisamente (como vimos aquí) en relación al proceso de elaboración y dictado del acto administrativo.

Por ello, y en procura de una respuesta al interrogante planteado inicialmente, voy a esbozar mi propia postura defendiendo la necesidad de incorporar sistemática y estratégicamente en la teoría del acto administrativo el oportuno Control de Convencionalidad en la etapa procedimental (*intra* Administración), con miras a los efectos futuros del acto (*ultra* Administración); aspirando además a una mayor amplitud de maniobrabilidad administrativa para facilitar, en dicha etapa, la resolución de eventuales conflictos.

De esta manera doy por finalizado el presente trabajo, cuya finalidad, es dejar planteado el desafío de que, tal vez, sea hora de empezar a entender al Estado de Derecho actual como aquel que acondicione la actividad sustantiva de su Administración a lo que podríamos denominar “*GARANTISMO ADMINISTRATIVO*”.

Esto es: el “**ESTADO CONVENCIONAL DE DERECHO**”.

MATERIAL BIBLIOGRÁFICO CONSULTADO

BIELSA, R. (1955). “*Ciencia de la Administración*” (2ª ed.). Buenos Aires, Argentina: Depalma.

- CASSAGNE, J. C. (1987). *“Derecho Administrativo”* (Vol. Tomo I). Buenos Aires, Argentina: Abeledo-Perrot.
- CASSAGNE, J. C. (2011). *Curso de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: La Ley.
- CAYUSO, S. G. (2006). *“Constitución de la Nación Argentina. Claves para el estudio inicial de la norma fundamental”*. Buenos Aires, Argentina: La Ley.
- COURTIS, C. (2014). “Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentada”. (C. S. Uribe, Ed.) 656. Recuperado el 08 de 08 de 2021
- GORDILLO, A. (2003). *“Tratado de Derecho Administrativo”* (5ª ed., Vol. Tomo III). Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo.
- GORDILLO, A. (2004). “El Contrato Administrativo en la Actualidad”. En A. GORDILLO. Buenos Aires, Argentina: La Ley.
- MARIENHOFF, M. (1993). *“Tratado de Derecho Administrativo”* (Vol. Tomo II). Buenos Aires, Argentina: Abeledo-Perrot.
- SAMMARTINO, P. M. (2002). “El Principio de Competencia en el Estado Constitucional de Derecho Contemporáneo. Alcance y límites”. *Revista RAP*, 257 y ss.
- SAMMARTINO, P. M. (2007). *“La noción de acto administrativo en el estado constitucional”*. Buenos Aires, Argentina: El Derecho.
- TORICELLI, M. (2010). *“Organización constitucional del poder”*. Buenos Aires, Argentina: Astrea.