

**PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE NULIDAD
REFERENTE A ACTOS ADMINISTRATIVOS
IRREGULARES EN EL ÁMBITO FEDERAL:
ESTADO DE SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS
DE ANÁLISIS PARA UN CAMBIO**

**PRESCRIPTION OF ACTIONS FOR ANNULMENT
REFERRING TO IRREGULAR ADMINISTRATIVE
ACTS AT THE FEDERAL LEVEL: STATE OF THE ART
AND PERSPECTIVES OF CHANGE**

MARIANO R. GUAITA¹

Recibido: 30 de agosto de 2021

Aprobado: 17 de septiembre de 2021

1. Abogado por la Universidad de Buenos Aires (2008). Especialista en Derecho Administrativo Económico por la Universidad Católica Argentina (2012) y maestrando en Derecho Tributario por la misma universidad. Profesionalmente, se desempeña en el fuero Contencioso Administrativo Federal. En el pasado, se desempeñó en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el fuero Contencioso Administrativo, Tributario y de las Relaciones de Consumo de esa jurisdicción y, asimismo, en el sector privado. Ejerce la docencia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y en la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado de la Procuración del Tesoro de la Nación. Tiene diversas publicaciones sobre temas de su especialidad. Correo: marianoguaita@yahoo.com.ar.

RESUMEN

La prescripción de la acción de la Administración Pública para revisar, revocar, modificar o sustituir los actos que ella misma dicta no reconoce una regulación expresa en el ordenamiento jurídico positivo.

La búsqueda de una definición al respecto se encuentra interferida por una infinidad de otros problemas hermenéuticos de equiparable complejidad y trascendencia.

La solución predominante acerca de si el carácter prescriptible de aquella acción puede tener cabida cuando está referida a un acto administrativo afectado de nulidad absoluta y, en su caso, acerca del plazo de esa prescripción, procede principalmente de antiguos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Se extrae de ellos la afirmación contundente en cuanto a que una acción de esa clase no puede prescribir.

Como ha advertido una parte considerable de la doctrina de los autores, los fundamentos en los cuales reposa aquella conclusión son de difícil conciliación con las normas positivas más afines a la cuestión y con la jurisprudencia del propio tribunal relativa, por un lado, a las reglas de uso corriente para la interpretación de la ley –tanto generales como específicas del Derecho Público– y, por otro, a la función social que cumple la prescripción, inclusive en causas en las que el Estado es parte. La solidez y el poder convictivo de las opiniones vertidas en sentido contrario a la jurisprudencia prevaleciente hacen suponer que la solución dada por la Corte a esta encrucijada obedeció a razones que trascienden lo estrictamente jurídico.

Aunque cambios legislativos y jurisprudenciales recientes parecieran renovar la fuerza de aquella solución especialmente amparada en el Derecho Civil, se mantiene el interrogante acerca de si la misma puede ser trasladada sin más al campo de acción de la potestad revocatoria de la Administración Pública o, en todo caso, si resulta ello conveniente.

PALABRAS CLAVE

Prescripción; Actos administrativos; Nulidad absoluta; Potestad revocatoria; Interpretación de la ley.

ABSTRACT

Statute of limitations related to the public administration's prerogative of reviewing, reversing, modifying or substituting administrative decisions from the past are not expressly set forth in the law.

Finding a solution on this matter requires previous consideration of several issues regarding the interpretation of the law, all of which show similar complexity and relevance.

In particular, the question about whether any statute of limitations may apply to this prerogative with respect to prior administrative decisions that are invalid on absolute grounds, and if so, what is the term of that statutory limitation, has been answered by the National Supreme Court of Justice in old judiciary decisions, by compellingly establishing that no limitation period proceeds over that kind of legal action.

Scholars have claimed that the fundamentals of such conclusion are of difficult conciliation with the lawful regulations on the matter, and even with the *stare decisis* within the Supreme Court itself, concerning, on one hand, common legal practice in the process of interpreting the law –general law just as much as those particularly referred to administrative law– and, on the other, with the social relevance of statutory limitation, including those controversies involving the state as a party. The robustness and persuasive potential of the Supreme Court's approach contrary to the prevailing judgments allows one to wonder whether the rationales of no legal timeframe was sought by the Court for reasons beyond those strictly legal.

Although recent legislative reforms and changes in the case law had occurred on this particular field –reinforcing and confirming that Supreme Court's traditional view mainly sustained in the private law–, the doubt on the possibility –or even the convenience– of applying that legal doctrine when ruling on cases concerning the public administration's reversing prerogative remains open.

KEYWORDS

Statute of limitations; Administrative decisions; Invalidity on absolute grounds; Public administration's reversing prerogative; Law interpretation.

PARA CITAR ESTE TEXTO:

Guaita, Mariano R. "Prescripción de la acción de nulidad referente a actos administrativos irregulares en el ámbito federal: estado de situación y perspectivas de análisis para un cambio", *FORUM: Revista del Centro de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina*, N° 12, 2021, pp. 157-236.

1. PRESENTACIÓN Y PLAN DE TRABAJO

Nos proponemos examinar aquí la evolución que registra –en la legislación, la doctrina y la jurisprudencia de nuestro país– la cuestión atinente a si la acción concebida para que la Administración Pública Nacional pueda dejar sin efecto los actos administrativos que dicta –en sentido estricto–, afectados por una nulidad absoluta, es susceptible de extinguirse en virtud del transcurso de plazos legales de prescripción².

A tales fines, abordaremos inicial y separadamente los institutos de la prescripción y de la potestad administrativa revocatoria, para mostrar luego el punto de convergencia que tradicionalmente han encontrado, a tono con señeros fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Repasaremos seguidamente los principales puntos de vista presentados en forma alternativa por los juristas más distinguidos en el campo del Derecho Público y del Derecho Privado. Intentaremos, además, incorporar al análisis algunas facetas del problema que, a nuestro modo de ver, no recibieron toda la atención que merecían.

2. No nos detendremos, por tanto, en lo referido a la anulación de los actos de naturaleza reglamentaria –lo cual presenta, por cierto, aristas completamente diferentes–, ni a la prescripción de los llamados actos anulables o regulares en general –materia que ha recibido una respuesta más pacífica y uniforme–, ni a la prescripción con fines adquisitivos. Tampoco aludiremos, en general, a los matices que se ven en esta materia en las diferentes jurisdicciones locales; solamente cuando ello tenga valor comparativo o permita reforzar alguna idea.

Reseñaremos, también, ciertas discusiones jurídicas que van ganando espacio en el debate público de la coyuntura actual, las cuales –aunque circunscriptas a ramas específicas de nuestra disciplina– propician acoger de buen agrado la posibilidad de sustanciar casos judiciales sin sujeción a pautas temporales, en razón de la envergadura de los intereses que se hallan comprometidos, según la apreciación social imperante.

Intentaremos, por último, establecer algunas conclusiones, que, desde luego, no enervan la necesidad de continuar revisando las copiosas disyuntivas que esta temática abarca.

Aunque sin haberlo pretendido en forma deliberada, advertimos –con la lectura final de esta investigación– que ha quedado adaptada para tener como destinatarios a quienes se conectan por primera vez con la dificultad que ofrece el Derecho argentino en este capítulo, razón por la cual dejamos expresada nuestra disculpa a los avezados colegas que igualmente dediquen algo de tiempo para su lectura, a pesar de habernos precedido con estudios de superiores agudeza y dedicación, los cuales en su mayoría hemos procurado citar.

2. DESARROLLO EXPOSITIVO

2.1. La prescripción liberatoria como modo extintivo de las acciones procesales

La autonomía del Derecho como disciplina científica –u objeto del conocimiento de esa misma índole– no puede hacer perder de vista su carácter adjetivo –por caso, formal– con relación a las ciencias sociales, en cuyo más amplio espectro se inscribe. En efecto, lo cierto es que toda solución jurídica –cristalizada en un instituto o figura legal, o resultante de una combinación de varios de ellos– trasunta, de un modo más o menos mediato, una decisión de índole política, sociológica, organizativa. De esta manera, el Derecho como conjunto de normas jurídicas expresa –inclusive en su nivel de desagregación más remoto– la forma en que una determinada sociedad decide organizarse y conducirse, abarcando tanto las relaciones entre los particulares como las de éstos con el Estado.

Así, los distintos sistemas legales son representativos de acuerdos alcanzados socialmente en un determinado espacio de tiempo para regir situaciones relevantes³; acuerdos cuya institucionalización tiene lugar por conducto de los mecanismos legalmente previstos –mayormente a nivel constitucional– para la regulación del poder público –originado, según este mismo enfoque, afín al contractualismo⁴–, a partir de renunciaciones individuales a prerrogativas humanas intrínsecas en pos de una externalidad común, a la que sencillamente podemos referirnos como comunidad organizada.

Esa misma circunstancia determina que las soluciones así alcanzadas no sean perennes sino que, por el contrario, resulten esencialmente mutables y permeables a los dictados de cada época⁵. Fracasaría el sistema representativo *per se* si las instituciones en las cuales se ordena no son capaces de reflejar fielmente el sentimiento colectivo –más o menos ficto– sobre una determinada materia de interés social⁶.

3. Claro que únicamente en el segmento de acciones humanas admitido en el artículo 19 de la Constitución Nacional (BO 10/1/1995) (en adelante, CN). Dice el profesor Cassagne: “Suele afirmarse que el art. 19 de la CN encarna el principio de legalidad, lo cual si bien es cierto (con la debida interpretación en punto a sus alcances) no impide tener en cuenta, también, que el pensamiento de Montesquieu se encontraba más orientado a la protección de la libertad que al imperio de la ley positiva (...) En la concepción de Montesquieu, la preservación de la libertad se presenta como el principio fundamental del sistema político que hace al equilibrio del poder y a la necesidad de evitar el abuso de este último. Por eso sostiene que una Constitución sólo «puede ser tal que nadie esté obligado a hacer las cosas no preceptuadas por la ley y a no hacer las permitidas»” (Cassagne, Juan Carlos, *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*, Buenos Aires, Marcial Pons, 2009, p. 199).

4. V. Sola, Juan Vicente, “El contrato social”, en Sola, Juan Vicente (Dir.), *Tratado de Derecho y Economía*, tomo II, Buenos Aires La Ley, 2013, p. 38.

5. Claro que ello siempre dentro del continente de la CN como acto fundacional de la sociedad –en sentido figurativo– y, más acotadamente, de lo que pueden considerarse sus contenidos pétreos.

6. La amplitud de este tema –que se conecta no sólo con diversas ramas de nuestra ciencia (Derecho Político, Derecho Constitucional, Derecho Parlamentario, Derecho Administrativo, Derecho Presupuestario, etc.), sino también con una parte sustancial de las humanidades y las ciencias sociales (v. gr. la ciencia política, la antropología, la sociología, la psicología social)– nos impide naturalmente agotar aquí su abordaje, de permanente actualidad.

Las premisas hasta aquí relacionadas cobran particular nitidez y se hacen especialmente patentes en el caso del instituto de la prescripción, entendida ésta, en somera síntesis⁷, como el efecto legal extintivo de las acciones procesales en distintos ámbitos legales cuyo acaecimiento se produce por el transcurso del tiempo⁸. O como, con mayor exactitud y grado de abstracción se ha dicho, “[l]a prescripción liberatoria se da, pues, cuando transcurre cierto tiempo sin que el titular de un derecho lo ejerce. Extingue la relación jurídica que tiene virtualidades en orden al Derecho Positivo (...)”⁹.

Así, las regulaciones legales referentes al instituto de la prescripción –para satisfacer un estándar mínimo de buena técnica legislativa¹⁰– de-

7. Claro está que la prescripción constituye también una temática que admite múltiples abordajes y definiciones. Aunque aquí pondremos el foco en la faceta atinente a la conveniencia o no de mantener avivada la posibilidad de dar ciertas discusiones judiciales que involucran a la Administración Pública, un estudio más amplio puede verse en López Herrera, Edgardo, *Tratado de la prescripción liberatoria*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009; Badrán, Juan Pablo, *Prescripción liberatoria. Teoría y práctica*, Córdoba, Lerner, 2015; Rodríguez, C. B.; Amadeo, J. L., *La prescripción según la jurisprudencia de la Corte*, Buenos Aires, Ad Hoc, 2006; entre otros.

8. No soslayamos que, según la índole de la potestad sujeta a prescripción, en ciertos casos resulta menester la concurrencia de otros presupuestos para que ésta opere. Así, por ejemplo, en el terreno de los Derechos Creditorios, el titular no debe encontrarse impedido de accionar contra el deudor por razones de orden fáctico o legal [v. gr. arts. 2543, 2550, etc., del Código Civil y Comercial de la Nación aprobado mediante Ley N° 26.994 (BO 8/10/2014), en adelante CCyCN].

9. Alterini, A. A.; Ameal, O. J.; López Cabana, R. M., *Derecho de las obligaciones*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2001, p. 646. Para quienes aceptan la tesis sobre la existencia de un Derecho Natural, operada la prescripción, la obligación subsistirá en tal carácter [cfr. art. 512, inc. 2°, del anterior Código Civil dado por la Ley N° 340 (RN 1863/69) (en adelante, CCiv.) y, con atenuaciones, actuales arts. 728 y 2538 del CCyCN].

10. El atraso es tal en la República Argentina que subsiste hasta nuestros días la discusión en torno a qué nivel jurisdiccional –en el esquema federal de poder– le corresponde la atribución de legislar en materia de prescripción; discusión que se ha visto renovada con la relativamente reciente entrada en vigencia de la legislación civil y comercial unificada, de donde parece poder extraerse el principio de que aquél es un instituto local, cuya delimitación corresponde a los poderes legisferantes de los estados federados (véanse los artículos 2532 y 2560 del CCyCN). Esa postura es abiertamente opuesta a la jurisprudencia consolidada por la Corte Suprema de Justicia de

ben atender a dos cuestiones fundamentales, entre otras¹¹: si la acción, poder o facultad de que se trata es susceptible de prescribir y, en su caso, en qué plazo. Nada de ello parece ser intrínseco a la naturaleza de las cosas; procede, en cambio –en línea con lo expresado más arriba–, de una decisión temporal, artificiosa y arbitraria¹², asociada –las más de las veces– a la índole del Derecho que se encuentra

la Nación desde el precedente de *Fallos*: 326:3899, comúnmente conocido como *Filcrosa* (véase más recientemente *Fallos*: 342:1903), y que fue resistida por los superiores tribunales de provincia, hasta que finalmente sucumbieron (v. gr. TSJCABA, *Marini, Osvaldo Oscar*, sentencia del 22 de octubre de 2013; y *Fornaguera Sempe, Sara Stella y otros*, sentencia del 23 de octubre de 2015; y SCBA, *Fisco de la Provincia de Buenos Aires c/ Recuperación de Créditos S.R.L. s/ Apremio. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley*, sentencia del 16 de mayo de 2018). Cuando el panorama empezaba a aclararse, el legislador pateó nuevamente el tablero, consagrando una solución que evidentemente no ha dejado satisfecho al propio Congreso (véase p. e. proyecto de ley bajo expte. 3226-S-2018 del Senado de la Nación) y que ya sido incluso impugnada con éxito en el ámbito constitucional (Cámara de Apelación de Circuito de Santa Fe, *Municipalidad de Esperanza c/ Noriega Rosana Raquel s/ Apremios*, sentencia del 3 de julio de 2019, donde se sostuvo que “desde el año 2003 a hoy, la Constitución no ha cambiado y, en consecuencia, el reenvío a las legislaturas locales de la mencionada materia resulta claramente inconstitucional”). Para profundizar sobre estos aspectos, puede verse Ábalos, María Gabriela, “Aportes para una interpretación armónica del Código Civil y Comercial en el marco del federalismo fiscal”, Buenos Aires, Academia Nacional de Derecho 2016 (diciembre), 5 de diciembre de 2016; y Schafrik de Núñez, Fabiana, “Una breve reseña sobre la prescripción en materia tributaria”, en Haddad, Jorge Enrique, *Segundas Jornadas de Derecho Tributario – Aspectos tributarios del nuevo Código Civil y Comercial*, Buenos Aires, Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, Instituto de Derecho Tributario, 2017, p. 259.

11. Se deben contemplar también las personas y las condiciones aptas para su articulación, su renuncia y su dispensa, la forma de cómputo, las causales de suspensión y/o interrupción y sus efectos y alcances, su eventual incidencia sobre terceros y otros aspectos de carácter más formal como las facultades del juez al respecto.

12. Ha expresado la Corte Suprema que “todas las acciones son prescriptibles, excepto las que la ley enumera taxativamente” (*Fallos*: 191:490). Y más recientemente: “(...) la imprescriptibilidad no es una característica esencial de la nulidad absoluta sino que aquella depende de lo que a su respecto dispongan las normas legales que rigen el instituto de la prescripción” (*Fallos*: 315:2370).

en juego, según la valoración que del mismo se tenga socialmente, la cual –según hemos apuntado ya– es, en esencia, variable¹³.

Con tales alcances, la prescripción actúa como una fuerza verdaderamente ordenadora de la sociedad y, más específicamente, de la convivencia social, en una doble dirección.

Por un lado, nos dice a los sujetos privados y públicos hasta qué momento resulta factible llevar una determinada controversia –*lato sensu*– a conocimiento de los órganos jurisdiccionales para su dilucidación con fuerza de verdad legal; hasta cuándo está disponible esa alternativa o servicio, consistente en la activación de mecanismos estatales concebidos para el reconocimiento o resguardo de los derechos de la más variada índole¹⁴, proyectando –a la postre– consecuencias permanentes sobre la libertad y el patrimonio de las personas¹⁵, que definen –más o menos intensamente– la ubicación de cada quien en la trama social.

13. La prueba cabal de ello está dada por el artículo 2537 del actual CCyCN, que reza así: “Los plazos de prescripción en curso al momento de entrada en vigencia de una nueva ley se rigen por la ley anterior. Sin embargo, si por esa ley se requiere mayor tiempo que el que fijan las nuevas, quedan cumplidos una vez que transcurra el tiempo designado por las nuevas leyes, contado desde el día de su vigencia, excepto que el plazo fijado por la ley antigua finalice antes que el nuevo plazo contado a partir de la vigencia de la nueva ley, en cuyo caso se mantiene el de la ley anterior”. Sobre el particular, puede verse Menna, J. P.; Brandt, G., “Aplicación anticipada del Código Civil y Comercial. Prescripción en materia de tributos locales”, *Revista La Ley*, Buenos Aires, 9 de junio de 2015; asimismo, CCATyRC, Sala II, *Pizzio, Pablo Omar*, sentencia del 1º de noviembre de 2018.

14. Desde esta perspectiva, es dable afirmar que la prescripción pone coto a una cantidad innumerable de derechos y garantías adjetivos: el derecho de peticionar a las autoridades –y, en particular, el derecho de acceso a la jurisdicción–, la garantía del debido proceso adjetivo, el derecho al control suficiente, la garantía de la tutela judicial efectiva, el derecho a una sentencia fundada, por mencionar algunos pocos ejemplos. Dicho de otro modo: la prescripción tiene un costo alto para los derechos.

15. También sobre el patrimonio del Estado, por conducto de la prescripción de las acciones y poderes de los fiscos para la percepción de los recursos tributarios por parte de los contribuyentes, así como por la prescripción de acciones patrimoniales que correspondieren en desmedro suyo (v. gr. *Fallos*: 316:871; véase también Acosta, Juan Ricardo, “Cómputo de la prescripción de la acción indemnizatoria de un acto administrativo ilegítimo”, *SAIJ*, DACF140396, 19 de junio de 2014); entre otros ejemplos.

De otro lado, en el plano orgánico, la figura se comporta como una verdadera interdicción a la actuación del poder público: limita el ejercicio de la función más elemental y característica de los tribunales de justicia o en ejercicio de función jurisdiccional, cual es –según hemos dicho– resolver controversias concretas con carácter definitivo, en las condiciones fijadas por la reglamentación. No se diferencia, en este punto, de otras restricciones dirigidas a los jueces¹⁶, cuya misión más delicada –en palabras de nuestra Corte Suprema– es “la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que le incumben a los otros poderes”¹⁷. Tanto es así que el afianzamiento de los efectos de la prescripción puede dejar impune la perpetración de situaciones de palmaria injusticia, boyantes en el embudo del tiempo¹⁸.

Sobre esas mismas bases, existe un consenso más o menos generalizado sobre la posibilidad de aludir –en sintonía con lo que venimos exponiendo– a una función social de la prescripción –especialmente la no penal¹⁹ y de carácter liberatorio–, concepto éste que

16. En otras palabras, la prescripción de una acción excluye el conocimiento del caso –en su faz sustancial– por parte de los tribunales. No obstante ello, “no cabe desconocer la existencia de situaciones en las cuales la invocación del instituto aludido –sólo aplicable a petición de parte, desde que a los magistrados les está vedado recurrir a él de oficio–, exige una meditada ponderación por quien lo opone, cuyo ejercicio debe conducir a una prudente valoración de las circunstancias ante las cuales se hace valer, las que en algunas ocasiones exigen recordar valores que no se hallan presentes en todas las contiendas judiciales” (*Fallos*: 317:1816, voto del Dr. Nazareno).

17. *Fallos*: 338:488, cons. 6°; con cita de *Fallos*: 308:2268, 311:2553 y 316:2732.

18. “Es la sociedad entera la que aspira a esa seguridad, a esa estabilidad, aunque en algunos casos particulares experimente alguna mengua, resulte afectada de alguna manera la justicia estricta, o el valor equidad” (Moisset de Espanés, Luis, *Prescripción*, Córdoba, Advocatus, 2004, p. 31).

19. Ello no importa subestimar, desde luego, las implicancias de la prescripción de las acciones para perseguir los delitos, que gravita nada más y nada menos que sobre la libertad de las personas (véase *Fallos*: 287:76 y el comentario de D’Albora, Francisco J., *Código Procesal Penal de la Nación – Anotado. Comentado. Concordado*, tomo II, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2005, pp. 727 y 736); a lo que accede en este específico campo lo tocante a la prescripción de las penas firmes (v. CNCCC, Sala 3, *Roldán, Brian Marcelo y otro s/ encubrimiento*, sentencia del 31 de julio de 2018, con cita de *Fallos*: 330:2826 y doctrina de los autores). Sin embargo, el hecho de que la acción de lesividad –en la cual

ha sido de recibo desde antigua jurisprudencia del máximo tribunal argentino –el cual no por ello ha soslayado la acepción que también le cabe como sanción del acreedor negligente²⁰. Ya en el año 1936, la Corte nos decía:

“Que debe tenerse presente que la prescripción liberatoria, aunque se produce por la inacción del titular del derecho, tiene un fundamento de interés público, que es la necesidad social de no mantener pendientes las relaciones de derecho sin que sean definidas en un plazo prudencial y respetar las situaciones que deben considerarse consolidadas por el transcurso del tiempo. Y esto, por las mismas razones, ha de aplicarse tanto al patrimonio de los particulares como al de entidades de carácter público”²¹.

Poco tiempo después enfatizó y amplió esta noción, ofreciendo una caracterización de la prescripción que tiene vigencia actual:

“Que la prescripción es una institución de orden público. Ha sido creada por la necesidad de dar estabilidad y firmeza a los negocios, de disipar las incertidumbres del pasado y de poner fin a la indecisión de los derechos, la que, si no tuviera término, sería causa de constante intranquilidad en la vida civil. Sin ella no habría derechos bien definidos y firmes, desde que estarían sujetos a una constante revisión desde sus orígenes. La prescripción tiene la virtud de aclarar y bonificar los derechos, así como la de extinguir las obligaciones, liquidando el pasado. Por responder a una necesidad social, no puede renunciarse a la prescripción para lo futuro, aunque se puede renunciar a la prescripción ya cumplida (...)”²².

nos concentraremos aquí– aparezca mayormente emparentada, en virtud de su objeto y características generales, a una acción de tipo civil (así lo ha marcado el curso de la jurisprudencia), nos inclina a descuidar aquel aspecto por el momento.

20. *Fallos*: 312:2352, 313:173 y 318:1416.

21. *Fallos*: 176:70.

22. *Fallos*: 191:390.

La mentada caracterización del instituto extintivo al cual nos estamos refiriendo –que se mantiene, en lo sustancial, en fallos contemporáneos²³– explica la mayoría de sus rasgos de conocimiento común –naturalmente receptados en el Derecho Positivo–: (i) constituye la regla para toda clase de acciones; su exclusión debe surgir expresamente de la letra de la ley²⁴; (ii) sus plazos no son susceptibles de abreviación convencional²⁵; (iii) no puede ser renunciada en forma anticipada²⁶; (iv) no procede de oficio²⁷; (v) no se presume su abandono como defensa²⁸; y (vi) es de interpretación restrictiva²⁹. Muchos de estos rasgos –conjugados con su fundamento jurídico, según lo expuesto más arriba– abonan la tesis para una calificación de la figura como de orden público³⁰.

23. Interesa destacar aquí que, conforme con gran tino puntualiza la más destacada doctrina en nuestro país, “[l]a jurisprudencia de la Corte, excluida la Constitución, es la fuente principal en que el Alto Tribunal funda sus decisiones. La salvedad relativa a la Constitución no tiene en verdad demasiado peso. En los casi ciento treinta años transcurridos desde la sanción de la Ley Fundamental, prácticamente todas las cláusulas de ella con virtualidad para suscitar litigios relativos a su alcance o sentido han quedado recubiertas, por así decirlo, por sucesivas capas de interpretaciones de la Corte, la que ha ido restringiendo o ampliando los concisos textos originales” (Carrió, Genaro, *Cómo fundar un recurso*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2005, p. 80).

24. Art. 2536 CCyCN.

25. Art. 2533 CCyCN, y CNCIV, en pleno, *Alaniz, Juan G. c/ Cía. Aseguradora Argentina*, sentencia del 27 de noviembre de 1959.

26. Arts. 12 y 2535 CCyCN, *contrario sensu*.

27. Art. 2552 CCyCN.

28. Arts. 944 y 948 CCyCN. Se puede encontrar un matiz en el precedente de *Fallos*: 338:161.

29. Ello implica que, en caso de duda, debe preferirse la solución que mantenga vivo el derecho. Aunque este criterio prevaleció históricamente, se ha visto renovado por numerosas disposiciones del actual CCyCN sobre acciones relativas a derechos civiles (se destaca, en este sentido, el art. 706, inc. a). También por incidencia del principio *pro actione* [cfr. arts. 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –aprobada mediante Ley Nº 23.054 (BO 27/3/1984)–; y *Fallos*: 314:1492], cuya aplicación al ámbito del Derecho Administrativo también se propicia (*Fallos*: 336:1283 y CNCAF, Sala IV, *Bejarano, Nicanor Nolberto y otros c/ D.G.F.M. s/ empleo público*, sentencia del 30 de octubre de 2001).

30. Ello si se acepta que “el orden público-institución es el instrumento jurídico de que se vale el ordenamiento para defender y garantizar, mediante la limitación de

Sobre la base de tales consideraciones, se ha afirmado en doctrina que la prescripción es una de las manifestaciones de la seguridad jurídica, la cual constituye, no solamente un valor instrumental, sino un recaudo indispensable para la existencia de un orden jurídico justo; de allí que quepa reconocerle raigambre constitucional³¹.

2.2. La prescripción en el ámbito del Derecho Administrativo. El caso de la acción de nulidad

No menos poderosa e incisiva es, ya en el específico ámbito del Derecho Público, la llamada función materialmente administrativa, mayormente encarnada por los órganos centralizados y descentralizados de la Administración Pública³².

Hay que comenzar aclarando, por supuesto, que la regulación legal de esa particular función estatal es altamente profusa y aparece organizada en forma sectorial o por segmentos (generalmente dados por las características del órgano que la habrá de ejercer o la materia sujeta a administración); segmentos en los que se profundiza y llega a niveles de gran detalle, especificidad y sofisticación, particularmente cuando aparecen involucradas cuestiones de carácter técnico, dando lugar –en muchas ocasiones– a regulaciones verdaderamente autónomas, autopoiéticas e inescrutables para un operador jurídico no especializado³³.

Sin embargo, tanto en el ámbito federal como en la mayoría de las jurisdicciones locales, la ordenación troncal de la función mate-

la autonomía de la voluntad, la vigencia inexcusable de los intereses generales de la sociedad, de modo que siempre prevalezcan sobre los intereses particulares” (De la Fuente, Horacio H., *Orden público*, Buenos Aires, Astrea, 2003, p. 143).

31. Laplacette, Carlos J., “Constitución Nacional e imprescriptibilidad de la acción de nulidad de actos administrativos”, *Revista La Ley*, 2017-F, 627.

32. Véase Cassagne, Juan Carlos, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2011, pp. 35 y sigs., donde el autor desarrolla su postura sobre la función administrativa y el criterio objetivo o material.

33. V. gr. las referentes a los servicios públicos y a los llamados servicios de interés general.

rialmente administrativa, así como la diagramación de los cauces a través de los cuales puede ser llevada a cabo por los gobiernos en ejercicio, puede encontrarse en los regímenes de procedimientos administrativos –codificados o no–, los cuales traen usualmente una definición o caracterización del acto administrativo –en alguna o todas de sus variantes–, la enunciación de sus condiciones de validez y vigencia, y la previsión de distintos mecanismos para procurar su revisión, en sede de la propia Administración o ante los estrados de justicia.

En la esfera del Estado Nacional, la Administración general del país corresponde al Poder Ejecutivo Nacional³⁴ y reconoce su regulación preponderante en el Decreto Ley N° 19.549/1972³⁵, comúnmente conocido como Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (en adelante, LNPA), a lo cual nos abocaremos en lo sucesivo.

En lo que aquí importa, la LNPA –tras abarcar de una manera considerablemente reglada lo atinente a los principios del procedimiento³⁶, la competencia de los órganos³⁷ y los elementos y características de los actos administrativos propiamente dichos³⁸– entra prontamente a tratar –en un clima verdaderamente helado– diversas cuestiones relativas al aniquilamiento de tales actos, consagrando un sistema de mínima indulgencia, en el cual la potestad revocatoria se lleva todo el protagonismo.

En una abreviada aproximación, puede decirse que este sistema permite a la Administración –bien que por diferentes razones y con distintas implicancias– dejar sin efecto toda clase de actos administrativos –nos animamos a anticipar, sin prurito, que ésta es la regla³⁹.

34. Cfr. art. 99, inc. 1°, CN.

35. BO 27/4/1972.

36. Art. 1° LNPA.

37. Arts. 3° a 6° LNPA.

38. Arts. 7°, 8°, 11, 12 y 13 LNPA.

39. Ella reposa, naturalmente, en la idea de que la administración pública se halla especialmente vinculada por el principio de legalidad (a cuya preservación está llamada) y en la suposición de que, al igual que los demás poderes estatales, se encuentra gobernada por la búsqueda permanente del bien común y el interés general, tarea para cuya consecución no habría limitaciones concebibles. Se ha dicho que “[b]

Así, para empezar, puede hacerlo por sí y en su propia sede, invocando razones de oportunidad, mérito y conveniencia –los conceptos posiblemente más holgados e incógnitos de nuestra disciplina–⁴⁰; con un detalle: le cabe esa prerrogativa incluso respecto de los actos regulares propiamente dichos; esto es, actos administrativos perfectamente conformados⁴¹.

Puede hacerlo también –en aquellas mismas condiciones– al sindicarlo determinado acto como ilegítimo⁴² –característica cuya determinación no resulta menos problemática⁴³.

ajo el imperio del principio de legalidad, la voluntad de la Administración Pública es la voluntad de la ley, y su dirección debe necesariamente ser el interés público (Bielsa, *Derecho Administrativo*, t. 1, p. 222). Como consecuencia de este principio, los mandatos y órdenes en el Estado moderno no responden ya a la voluntad omnímoda del gobernante, sino a la normatividad previamente formulada, producto de la existencia de una autolimitación del poder de quien resulta a su vez creador de las normas de conducta (Tawil, *Administración y Justicia*, t. 1, p. 33)” (Gusman, Alfredo Silverio, “El principio de legalidad y el acto administrativo discrecional”, *Revista El Derecho*, 170-1185).

40. Art. 18 *in fine* LNPA. Para ver cómo operan estos conceptos –especialmente, en torno a actos atinentes a la contratación administrativa– se sugiere la lectura del precedente de *Fallos*: 314:1202.

41. Ello explica, claro está, la previsión legal referente al derecho a una indemnización para quien resulte afectado por la mutación de alguna de esas variables (cfr. *Fallos*: 293:133).

42. Art. 14 LNPA. Se sugiere la lectura de Luqui, Roberto E., “La revocación de los actos administrativos por razones de ilegalidad”, *Revista La Ley*, 2011-F, 907; y Lico, M. A.; Mouriño, M. A.; Delfín, A., “Revocación del acto administrativo por razones de ilegitimidad, oportunidad y conveniencia”, *Revista La Ley*, 2012-B, 1187.

43. Los precedentes de *Fallos*: 269:55, 302:545, 310:1578 y, más recientemente, 338:212 dan perfecta muestra de ello. En términos generales puede decirse que, en la economía de la LNPA, la ilegitimidad es predicable respecto de aquellos actos afectados por un vicio de intensidad tal que llegan a excluir el elemento o presupuesto al que está referido. En cambio, los defectos de menor trascendencia o significancia aparejan la anulabilidad del acto, que subsiste entretanto como acto regular [cfr. art. 15 LNPA; v. CNCAF, Sala I, *Benítez, Manuel C. c/ EN (PEN y otro) s/ empleo público*, sentencia del 9 de diciembre de 1999; y Sala IV, *Empresa Nacional de Telecomunicaciones (e.l.) c/ Nec Argentina S.A. s/ contrato administrativo*, sentencia del 10 de marzo de 2009, y *Dictámenes* PTN 248:475]. No obstante, en rigor de verdad, “[t]ampoco es cierto el principio sentado en el artículo [15] de que la irregularidad no llegue a impedir la existencia de alguno de sus elementos (*rectius*: requisitos) esenciales. Si ello fuera ne-

Luego, aunque está previsto que si de esos actos hubieren nacido Derechos Subjetivos su invalidación debe ser procurada mediante la promoción de una pretensión procesal anulatoria ante los tribunales permanentes de justicia⁴⁴ –ello así también en el caso de los llamados actos anulables–⁴⁵, este recaudo resulta enervado cuando el interesado hubiere conocido el vicio de que se trata, cuando la revocación o sustitución del acto lo favoreciere –sin causar perjuicio a terceros– o cuando por su virtud hubiese resultado adjudicado un derecho a título precario⁴⁶; supuestos respecto de los cuales se consideran inme-

cesariamente así, la nulidad absoluta tendría lugar exclusivamente cuando la infracción impidiera la existencia de un elemento esencial del acto (art. 7º). Sin embargo, analizando los vicios que acarrear la nulidad absoluta vimos que no siempre es así. Hay vicios que aparejan la nulidad porque vician muy gravemente algún elemento, pero él existe. Ergo, el concepto que trae la norma que comentamos es un indicador, un orientador para el intérprete, pero nada más” (Hutchinson, Tomás, *Régimen de procedimientos administrativos*, Buenos Aires, Astrea, 2017, p. 185). Balbín, por su parte, pregona que los casos dudosos debieran resolverse asumiendo que se trata de una nulidad relativa, en virtud de la presunción de legitimidad de los actos administrativos (Balbín, Carlos, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Buenos Aires, La Ley, 2007, p. 137). En opinión de Gordillo, estas dificultades se generan por la referencia a los elementos constitutivos del acto como eje de la invalidez, técnica extraída del Derecho Privado donde sí encuentra su quicio (v. Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, tomo III, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2013, pp. XI-3 y sigs.). De allí que para el autor no resulte admisible tratar de emparentar los vicios del acto administrativo con los vicios contemplados en la legislación civil (ob. cit., pp. XI-30). Una muestra de esa técnica aplicada puede encontrarse recientemente en CNCAF, Sala V, *AFIP – DGI c/ Casino Buenos Aires S.A. s/ Dirección General Impositiva*, sentencia del 29 de diciembre de 2020.

44. Se ha admitido que esta clase de pretensión puede también articularse por vía de reconvención (*Fallos*: 321:174 y 333:1922; asimismo Comadira, Fernando Gabriel, *La acción de lesividad*, Buenos Aires, Astrea, 2019, p. 269).

45. Arts. 17 y 18 LNPA.

46. Art. 18 LNPA. Si bien esta solución ha quedado expresamente consagrada sólo para el caso de los actos regulares, en un escenario que no toleraba más subterfugios, una parte considerable de la doctrina insistió en cuanto a que no resultaba admisible una hermenéutica general que dejara dotados de mayores salvaguardas a los actos ilegítimos que a los actos regulares, y propició que las excepciones previstas respecto de estos últimos se trasladaran sin más a los primeros, lo que así fue asimilado por la jurisprudencia (v. Comadira, Julio Rodolfo, *La anulación de oficio del acto*

recidas (o innecesarias) las garantías que ofrece la denominada acción judicial de lesividad⁴⁷.

Queremos enfatizar aquí que la primera de las contraexcepciones mencionadas –referente al conocimiento del vicio por parte del administrado– actúa como una verdadera válvula de escape, que consigue –finalmente– invertir la aparente regla judicialista consagrada por el sistema⁴⁸; máxime si se tiene en cuenta que, en la faz procesal,

administrativo: La denominada “Cosa Juzgada Administrativa”, Buenos Aires, Ciencias de la Administración, 1998, p. 188; y Fallos: 310:1045 y 321:169, esp. cons. 5º).

47. Cfr. Guaita, Aurelio, *El proceso administrativo de lesividad*, Barcelona, Bosch Casa Editorial, 1953, p. 112.

48. Pensemos, por ejemplo, en el caso de error de la Administración sobre los antecedentes de hecho o de derecho, que hacen a la causa del acto: raramente podrá el administrado mostrarse ajeno a la apreciación de esas circunstancias. Mucho menos en los supuestos de apartamiento de la norma aplicable o equivocado encuadramiento jurídico de la cuestión; resulta difícil suponer que algo así pueda pasar inadvertido para el interesado. Esto se ve especialmente en materia de contratos administrativos, donde –para más– se requiere por lo general un *expertise* en el particular (véase el enjundioso trabajo al respecto de Damsky, Isaac A., “La crisis de la licitación pública. Sobre la forma de los contratos administrativos y cuestiones subyacentes”, en AA. VV., *Derechos, garantías y potestades en los contratos públicos*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2014, pp. 125 y sigs.). La máxima de que el derecho se presume conocido por todos, así como el estándar de diligencia para la vida civil (arts. 8º y 1725 CCyCN), operarán aquí como fuertes inhibidores de las posibilidades defensivas del administrado, neutralizándose con ello una porción considerable del pretendido sentido protectorio de la LNPA sobre los derechos en cumplimiento. En esta misma inteligencia se ha resuelto: “Aún en el supuesto de considerarse que el contrato hubiera generado subjetivos en vía de cumplimiento, su revocación en sede administrativa hubiera sido igualmente legítima cuando dicho contrato fuere evidentemente nulo de nulidad absoluta e insanable y esta tacha resultase de conocimiento ineludible por el contratista particular. Esta nulidad absoluta facultaba a la administración a revocar el contrato cuando el vicio era conocido por la empresa actora, ya que la necesidad de licitación pública es un requisito objetivo que no podía pasar por alto y ésta con su actitud había contribuido al nacimiento de dicho vicio” (CNCAF, Sala IV, *Warning S.A. c/ Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales – INCAA s/ contrato administrativo*, sentencia del 5 de noviembre de 2002; y más recientemente, la misma Sala, *Cardiovascular Aeronáutico Central S.R.L. c/ EN – Mº Defensa – FAA – acto administrativo 07/07 s/ contrato administrativo*, sentencia del 1º de junio de 2021). Para ampliar estos conceptos, son de lectura obligada los precedentes de *Fallos: 321:169 cit. y 328:2712*; asimismo, puede verse: Carrillo, Santiago,

pone en cabeza de aquél la producción de una prueba diabólica⁴⁹. De esta manera, las revocaciones de actos por razones de ilegitimidad en sede administrativa son las que constituyen un lugar común.

A su vez, la experiencia informa que cuando la Administración encara un plan anulatorio por cualquiera de las vías previstas en la ley, lo hace normalmente acompañada por un profundo convencimiento sobre la nulidad en juego; convencimiento que sólo en raras ocasiones encuentra revoces en el plano judicial. Adviértase que los actos administrativos –u otras declaraciones, instrucciones o actuaciones– en los que, por lo general, queda plasmado aquel propósito (y su fundamentación, por mínima que sea)⁵⁰, también se encuentran

“¿Legalidad vs. Seguridad Jurídica? El conocimiento del vicio como fundamento de la anulación del acto”, Revista *La Ley*, 2004-A, 324; Claus, Juan Ignacio, “Los principios generales del derecho y el conocimiento del vicio por el administrado como fundamentos de la nulidad de un contrato administrativo”, Revista *La Ley*, 2002-E, 390; Comadira, Julio Pablo, “¿Cuándo el particular «conoce el vicio» del acto administrativo? A propósito del artículo 18 de la LNPA”, Revista *elDial.com*, DC20C; Durand, Julio César, “El «error de derecho» no implica «conocimiento del vicio» por parte del administrado...”, *RDA* 2007-60, 583; y Tripoli, P.; Ammirato A., “Un interesante pronunciamiento de la justicia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires (el caso *Di Stefano*)”, *JA* 2002-III-290.

49. Es decir, debe demostrar que no tuvo conocimiento del vicio. Cabe aclarar, no obstante, que –siguiendo los estándares del actual CCyCN (esp. sus fundamentos)– “el «conocimiento» del vicio no equivale necesariamente a la «mala fe» (...) Lo razonable es que se limite la imposibilidad de articular la nulidad a quien haya actuado de mala fe y pretenda obtener un provecho de la declaración de nulidad” (Zannoni, Eduardo A., *Código Civil y Comercial*, Buenos Aires, Astrea, 2015, p. 133).

50. Sobre esta cuestión resulta preciso estar a lo decidido por la Corte Suprema en el precedente de *Fallos*: 336:2364, en el que sostuvo que no resulta imprescindible el previo dictado de un acto sobre la lesividad del que se pretende dejar sin efecto. En sentido contrario, el dictamen de la Procuración General en esa misma causa y Comadira, J. R.; Monti, L. (Colab.), *Procedimientos Administrativos*, tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2007, pp. 343/344. Para ahondar en este debate, puede verse también Coviello, Pedro J. J., “La acción de lesividad y el debido proceso (a propósito de la sentencia de la Corte Suprema *in re AFIP - DGI del 17-12-13*”, en Coviello, Pedro J. J. (Coord.), *Homenaje a Julio Rodolfo Comadira*, Buenos Aires, El Derecho, 2016, pp. 349 y sigs.; Comadira, Fernando Gabriel, “Anulación del acto administrativo irregular y declaración de lesividad: algunas cuestiones que plantea la denominada «acción de lesividad»”, Revista *elDial.com*, DC22FA, 21 de abril de 2017; y Furnari, Esteban C., “El Derecho Procesal

amparados –en cuanto tales– por la presunción de legitimidad a la que alude el artículo 12 de la LNPA⁵¹; valladar que el administrado se verá constreñido a franquear en su resistencia a la pretensión anulatoria del Estado respecto de un acto anterior que lo beneficia.

Por otro lado, sea que la declaración de nulidad absoluta provenga de la propia Administración, o resulte de lo decidido a través de una sentencia judicial, tiene la propiedad de disipar el acto en cuestión del mundo jurídico, con efectos *ex tunc*, volviendo las cosas al estado anterior a su dictado; otro aspecto complejo si los hay⁵².

Administrativo y el instituto de la acción de lesividad”, en Alonso Regueira, Enrique (Dir.), *El control de la actividad estatal*, tomo II, Buenos Aires, Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de 2016, pp. 110/111.

51. Acerca de los fundamentos de esta presunción, véase la nota al pie N° 39, y con relación a los efectos que propaga, el precedente de *Fallos*: 319:1476, entre otros. No obstante, existen sólidas bases para afirmar que esta presunción no puede estar presente en aquellos actos inválidos cuya nulidad es manifiesta (v. Buteler, Alfonso, “La nulidad manifiesta del acto administrativo y el nuevo Código Civil y Comercial”, en Pizarro, R. D.; Buteler, A. (Dirs.), *El Código Civil y Comercial y el impacto en el Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2018, pp. 272 y sigs.). Otros sencillamente dirán, con apoyo en el precedente de *Fallos*: 190:142, que la distinción entre nulidad manifiesta y no manifiesta es irrelevante en materia de acto administrativo. En cualquier caso, se ha expresado también que la presunción de legitimidad de los actos de carácter anulatorio y/o declarativos de la lesividad procede del hecho de que “la garantía contra una anulación arbitraria se halla, precisamente, en los requisitos que la propia LNPA exige para la válida configuración de cualquier acto administrativo, los que, por ende, tienen que concurrir, necesariamente, para que el acto que plasma el ejercicio de la potestad anulatoria pueda reputarse válido” (Comadira, J. R.; Escola, H. J.; Comadira, J. P., *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2017, p. 533). Esta perspectiva refuerza, claro está, el postulado referente a la necesidad del previo dictado del acto declarativo de lesividad, en el marco de un procedimiento que reclamaría –por tanto– la intervención del administrado.

52. Cfr. art. 1050 CCiv. y art. 390 CCyCN. Véase *Fallos*: 190:142, 179:249 y 295:265, *Dictámenes* PTN 241:207, Cassagne, Juan Carlos, *Curso...*, ob. cit., tomo I, p. 798, y Gusman, Alfredo Silverio, “Carácter retroactivo de la nulidad del acto administrativo”, en AA. VV., *El Derecho Administrativo hoy. 16 años después*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2013, pp. 407 y sigs. Para dimensionar el amplio espectro de este efecto legal, hay que tener presente que las demás situaciones o relaciones jurídicas afianzadas *a posteriori* sobre el acto declarado nulo, puede quedar desprovistas de causa (cfr. art. 499 CCiv. y art. 726 CCyCN).

En resumen, de lo que se trata aquí es de una cómoda facultad de la Administración para deshacer lo hecho, desandar lo andado⁵³; en la mayoría de los casos, sin grandes consecuencias para ella.

Lo consuetudinario de esta posibilidad, ni el hecho de que tenga recepción legal expresa, deben impedirnos apreciar, con sentido crítico, el dramático cuadro que arroja sobre los particulares⁵⁴, cuyas herramientas de choque no han merecido equiparable desarrollo o –cuanto menos– no han llegado a mostrar análogo grado de prevalencia.

Es verdad, en este sentido, que aquel impulso que puede suscitarse en el seno de la Administración encuentra amortiguaciones de impacto en conceptos o figuras como la cosa juzgada administrativa⁵⁵, el principio de conservación de los actos administrativos⁵⁶, el consumo de buena fe⁵⁷, la interdicción de actuar en contra de los

53. Sobre el fundamento de esta prerrogativa extraordinario, véase Buteler, Alfonso, “Bases constitucionales de la potestad revocatoria”, en Cassagne, Juan Carlos (Dir.), *Máximos precedentes: Derecho Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2013, pp. 613 y sigs., comentario a *Fallos*: 326:3316.

54. No en vano el estimado profesor Cassagne se reserva para este cuerpo normativo la calificación de “verdadero retroceso garantístico”, bien que sopesando otras razones, referidas a la faz procesal y las vías de impugnación judicial de la actividad administrativa (Cassagne, Juan Carlos, “El procedimiento administrativo y el acceso a la justicia: la regla del agotamiento de la vía administrativa”, *Revista El Derecho Administrativo*, 7 de mayo de 2021).

55. Doctrina del precedente de *Fallos*: 175:368, repetida en *Fallos*: 289:185 y 327:5356; véase el comentario de Cassagne, Juan Carlos, “El fallo *Carman de Cantón*: un hito fundamental en la consolidación de las vertientes garantísticas del Derecho Administrativo argentino”, *Revista La Ley*, 2002-B, 19.

56. *Fallos*: 301:292; v. asimismo Marienhoff, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2011, pp. 460 y sigs.; y Díez Sánchez, Juan José, “El principio de conservación de actos”, en Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid, La Ley, 2010, pp. 1002/1003.

57. Véase *Fallos*: 327:1148, *Dictámenes PTN* 259:011, Silva Tamayo, Gustavo, *Las nulidades en el Código Civil y Comercial y en la Ley de Procedimientos Administrativos*, Buenos Aires, Astrea, disponible online; y Sammartino, Patricio, “Precedentes para recordar. Precisiones sobre la invalidez del acto administrativo en el Estado constitucional de derecho”, *Revista El Derecho Administrativo*, 2014-724. Asimismo, el comentario de Albornoz, Juan José, “La acción de lesividad”, en Bertazza, Humberto J. (Dir.), *Ley N° 11.683 de procedimiento tributaria comentada*, Buenos Aires, La Ley, 2021, pp. 1316 y

propios actos precedentes⁵⁸, la confianza legítima⁵⁹, entre otros. Pero también lo es que, según nuestra percepción, tales instituciones siguen presentando hoy día una consistencia débil –presumiblemente porque no reconocen bases legales igual de nítidas (el legislador las ha escatimado, no ingenuamente)–, por lo que no son capaces de superar el umbral impuesto por viejos precedentes como los de *Fallos*: 190:142, 314:322 y 321:174, cuya cita se repite y se repite –con el mismo vigor que les dio origen– en sentencias sobre actos o contratos administrativos en la época actual⁶⁰.

En suma, lo anterior supone, en su conjunto, que entrar en relación con la Administración –con cualquier título o carácter– importa normalmente quedar expuesto *sine die* a una fuerza aniquiladora de derechos con capacidad retroactiva, resistida por una red de contención que en modo alcanza para sofocarla; salvo en excepcionales oca-

sigs., donde el autor analiza la posición del tercero de buena fe frente a una acción de lesividad que consigue progresar (v. esp. p. 1320).

58. Claro que esta doctrina tiene una aplicación atenuada en el ámbito del Derecho Administrativo (v. Borda, Alejandro, *La teoría de los actos propios*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2017, pp. 149 y sigs.). Balbín, de hecho, afirma con toda contundencia: “Hemos dicho que el Estado puede alegar su propia torpeza, cuestión que no es así en el Derecho Privado. Es decir, el Estado puede volver sobre sus propios actos (...) los principios del Derecho Privado, como ya hemos dicho, se pueden aplicar en el ámbito del Derecho Público, pero adaptándolos según el marco de este último. Así, por ejemplo, la doctrina de los actos propios no puede aplicarse ante cualquier conflicto que se suscite entre las personas y el Estado” (Balbín, Carlos, *Impacto del Código Civil y Comercial en el derecho administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 2016, p. 173).

59. En la República Argentina, se destacan los estudios sobre este tema del profesor Coviello (Coviello, Pedro J. J., *La protección de la confianza del administrado*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2004, y “La confianza legítima”, *Revista El Derecho*, 177-894; puede verse también, Ivanega, Mirian, “Reflexiones acerca de la confianza legítima y la buena fe”, en Hernández Terán, Miguel (Dir.), *Derecho Constitucional para el siglo XXI*, Ecuador, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, 2020).

60. Véase más recientemente *Fallos*: 333:1922 ya citado; *Astilleros Mestrina S.A. de CYRNICYF c/ Estado Nacional Ministerio de Economía s/ cobro de sumas de dinero*, sentencia del 14 de septiembre de 2010; y *Fallos*: 341:1679.

siones, a partir de las cuales el voluntarismo judicial, especialmente el cortesano, se muestra decidido a agitar un cambio⁶¹.

Así concebida la aptitud anulatoria de los actos administrativos –en manos de la Administración o en manos de los jueces–, emergen los interrogantes que llevan la preocupación del jurista al extremo: ¿cuál es el umbral temporal para que ella tenga cabida? ¿Acaso lo hay?

La LNPA no lo dice. Tal vez sea éste uno de los principales aspectos que alimentan el reclamo de la doctrina –y de los operadores jurídicos en general– acerca de una deuda pendiente del Congreso –a nivel federal– respecto de una legislación administrativa (y procesal administrativa) orgánica y sistematizada, de la talla de los demás cuerpos legales codificados⁶². Esa norma omnicomprendensiva debiera resolver el problema de la prescripción en el Derecho Administrativo –o ¿ocaso se erige éste, precisamente, como un desincentivo más para su debate y tratamiento? Entretanto, algunas disposiciones de la LNPA –aunque aisladas en el texto– dan pie para afirmar que la prescripción no es ajena a la materia que rige. Así, por ejemplo, cuando indican que la interposición de recursos administrativos interrumpirá el curso de los plazos; luego –con notable vocación expansiva–, que las actuaciones practicadas con intervención de órgano competente producirán la suspensión de plazos legales y reglamentarios, inclusive los relativos a la prescripción⁶³; o que, mediando silencio de la Administración, la pretensión procesal del particular sólo queda sujeta a lo que corresponda en materia de prescripción⁶⁴; que igual solución registrará en los supuestos en que el Estado Nacional o sus entes autár-

61. Puede verse el reciente precedente de *Fallos*: 343:1457: una sentencia ecuéñime que, a pesar de estar guiada por la búsqueda de lo justo para el caso, mantuvo el imperio de las reglas ortodoxas (v. esp. voto de la Dra. Highton, cons. 9º).

62. V. Guaita, M. R.; Ylarri, J. S., “Apuntes sobre la modificación del Reglamento de Procedimientos Administrativos y su incidencia en el Proceso Contencioso Administrativo Federal”, *Revista Institutas*, Buenos Aires, 28 de septiembre de 2018; y sus citas.

63. Art. 1º, inc. e, ap. 9, LNPA.

64. Art. 26 LNPA.

quicos sean actores⁶⁵; y, ya en el específico ámbito de la reclamación administrativa previa, que los plazos de prescripción convivirán –y deberán ser combinados suspicazmente por los administrados– con el plazo de caducidad de la acción judicial previsto, desde la reforma dada por la Ley N° 25.344⁶⁶, para el caso de rechazo de aquella por silencio de la Administración⁶⁷. A su turno, el reglamento nacional de procedimientos administrativos⁶⁸ (en adelante, RNLPA) alude a la posibilidad de re-editar un planteo previamente suspendido –sin perjuicio de lo que corresponda en materia de caducidad o prescripción–⁶⁹, y también concibe –en términos muy generales– el efecto suspensivo del pedido de vista de las actuaciones con relación a los plazos que se encuentren en curso, sin efectuar distinciones⁷⁰.

Así, como dijimos, la prescripción no es extraña a las acciones referentes a los actos administrativos. Mas, según puede apreciarse, “lo que corresponda en materia de prescripción” continúa siendo un misterio.

Tampoco la LNPA nos dice demasiado sobre la nulidad absoluta. No la caracteriza, salvo en cuanto a que es insanable⁷¹. No sabemos, por tanto, si para nuestro legislador las nulidades administrativas presentan alguna característica que las distinga⁷².

65. Art. 27 LNPA.

66. BO 21/11/2000.

67. Art. 31 LNPA.

68. Aprobado por Decreto N° 1.759/1972 (BO 27/4/1972).

69. Art. 67 RNLPA.

70. Art. 76 RNLPA.

71. Art. 14 LNPA.

72. Ello era necesario habida cuenta que hay una tipicidad del acto administrativo (cfr. Grecco, Carlos Manuel, “Tipicidad del acto administrativo y reservas de revocación”, en Muñoz, G. A.; Grecco, C. M., *Fragmentos y testimonios del derecho administrativo*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1999, pp. 233 y sigs.). A su vez, subsiste –luego de la sanción de la LNPA– una discusión de los autores en torno a la posibilidad de hablar sobre actos inexistentes (v. Linares, Juan Francisco, “Vía de hecho administrativa y acto inexistente”, *Revista La Ley*, 1982-C, 889). Esta visión se había ya propuesto en el precedente de *Fallos*: 190:142 citado, donde se dijo que la falta de capacidad en el Derecho Privado implica que “el acto puede declararse nulo de oficio por los jueces con o sin pedido de las partes o del Ministerio Público en el interés de la moral o de la ley, es decir, su nulidad se confunde con la inexistencia”.

De esta manera, ciñéndonos a las pautas relacionadas más arriba –extraídas de la jurisprudencia de la Corte Suprema–, nos encontramos con que, estando a la textura de la LNPA, la imprescriptibilidad no parece atribuible a aquel tipo particular de nulidad.

Como fácilmente podrá un lector agudo seguir de lo hasta aquí dicho, el marco normativo específicamente aplicable admite en su seno las interpretaciones más variadas, inclusive extremas –conforme pondremos en evidencia en los apartados que vienen–: desde quienes asumen que el silencio del legislador es de por sí elocuente –debiendo extraerse de allí su intención de no consagrar una solución legal de imprescriptibilidad de la acción de nulidad–, hasta quienes –con un criterio realista– enfatizan que evidentemente la LNPA quedó a mitad de camino y que, por hallarse enmarcada en un ordenamiento jurídico más global, de la interacción con éste habrán de surgir las respuestas pendientes.

Lo expuesto nos permite afirmar que la virulencia del régimen medular sobre el comportamiento de la Administración no dimana tanto de las disposiciones expresas de la LNPA –ya cruentas de por sí–, sino principalmente de todo aquello sobre lo cual se ha mantenido callada. En efecto, cuando el operador jurídico creía que el terreno de la LNPA no podía ponerse más rápido, se encuentra con la propuesta –aceptada mayormente por la jurisprudencia– referente a su integración con reglas, normas y principios provenientes del Derecho Privado: en lo que ahora específicamente importa, por conducto de transpolar la teoría del acto jurídico a la figura del acto administrativo, convirtiendo a éste último en un redomón de muy difícil sino imposible contención.

Nótese esta paradoja: la LNPA estableció sendos mecanismos para proteger al particular de las consecuencias que proyecta el silencio de la Administración frente a una petición concreta⁷³; descuidando –sin embargo– las que arroja su propio silencio sobre aspectos de

73. Arts. 10, 26 y 31 LNPA; véase el fallo de la Corte Suprema en la causa *Biosystems S.A. c/ Estado Nacional Ministerio de Salud Hospital Posadas s/ contrato administrativo*, del 11 de febrero de 2014.

envergadura y trascendencia harto mayores, lo que –aunque otrora evidentemente resultó aceptable– de repente ya no lo parece tanto.

De nuevo vamos a insistir en cuanto a que nos estamos refiriendo aquí a la norma fundamental que regula la actuación de la Administración Pública Nacional en la República Argentina –uno de los tres poderes públicos constitucionales–, y que, en las condiciones de su vigencia, representa un indicador nada auspicioso para quienes estén interesados (o compelidos por las circunstancias) a entrar en contacto con ella.

2.3. Un verdadero engendro: la imprescriptibilidad de la acción de nulidad de los actos administrativos de nulidad absoluta

Con el propósito de ordenar y simplificar la presente exposición, diremos que la propiciación de un completamiento de la LNPA con el Derecho Civil tuvo un claro impulso por parte de la Corte Suprema, y –con riesgo de ser inexactos– que se remonta a los precedentes de *Fallos*: 179:249 y 190:142 ya citados –inclusive en lo tocante a la imprescriptibilidad de las nulidades absolutas *in genere*–⁷⁴; aunque es más común que se atribuya al último mencionado, como cabeza de una corriente referente a la asimilación entre acto jurídico y acto administrativo. En tales sentencias, se volcaron nociones que serían desarrolladas, a la postre, en *Fallos*: 313:173, aunque en este caso sin dificultades, por haber estado regido preponderantemente por normas de Derecho Privado.

El primer dilema que plantea este tipo de abordaje es si las normas contenidas en la legislación civil –que no sean de Derecho Administrativo– son de aplicación directa, analógica –en primer o segundo grado–, subsidiaria, excepcional o incluso inadmisibles en aquel específico campo⁷⁵. La doctrina de los autores ha brindado los más diver-

74. La doctrina de estas sentencias aparece más recientemente reproducida en *Fallos*: 314:1048 y 324:4199, v. *obiter dictum* del cons. 11.

75. Claro que esta discusión excede un interés meramente teórico. Por el contrario, tiene concretas consecuencias prácticas, como las que se proyectan en torno

esos puntos de vista sobre esta cuestión⁷⁶. Para la Corte, sencillamente, en cuanto aquí importa, “se considera que son de aplicación a los actos administrativos, por analogía, las disposiciones sobre nulidades del Código Civil (*Fallos*: 295:265 y sus citas), lo que significa que no hay subsidiariedad, sino simple adecuación a las modalidades propias del Derecho que rige aquellos actos”⁷⁷.

Ahora bien, más allá de ello, teniendo ahora en vista lo específicamente referido al instituto de la prescripción, es dable advertir que esta técnica se ha hecho prevalecer sobre otros criterios que tienen igual o mayor valor metodológico, inclusive en la visión de la propia Corte Suprema.

En efecto, recordemos –por un lado– que, en virtud de su naturaleza adyacente, la prescripción liberatoria no puede separarse de la causa de la obligación jurídicamente demandable⁷⁸; de allí precisa-

al órgano de poder facultado para legislar en materia de prescripción en el esquema federado que adopta la República Argentina (cfr. nuestra nota al pie N° 10). En efecto, el hecho de que el Derecho Administrativo sea eminentemente local apareja importantes limitaciones en materia de interpretación e integración normativa (véase el análisis que formula al respecto Chinchilla, Federico, “Notas sobre la prescripción en el derecho administrativo”, en López Herrera, Edgardo (Dir.), ob. cit., pp. 853 y sigs.).

76. V. Cassagne, Juan Carlos, *Curso...*, ob. cit., tomo II, pp. 94 y sigs., y *Los grandes principios del Derecho Público Constitucional y Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2015, pp. 94 y sigs.; Gordillo, Agustín, ob. cit., tomo I, pp. VIII-4 y sigs.; y Durand, Julio César, “La prescripción liberatoria en el Derecho Administrativo”, *RDA* 2000-33/35,399; asimismo, voto del Dr. Balbín, en el fallo “Pizzio” ya citado.

77. *Fallos*: 301:292, ya citado. Aunque ha dicho también: “(...) sólo excepcionalmente, en la medida en que el Código Civil contiene principios o normas generales de derecho, rige también en el campo del Derecho Público, porque las normas jurídicas de Derecho Privado y las normas de Derecho Público fiscal actúan o pueden actuar en ámbitos diferentes. De un lado, las primeras versan sobre las relaciones de las personas de existencia ideal o de existencia visible, entre sí o con terceros; en tanto que, del otro, las segundas rigen solamente en orden al propósito impositivo del Estado, que fija las reglas sin atenerse a las diferencias que el Derecho Privado establece y teniendo únicamente en cuenta la mejor recaudación de sus recursos y la mayor justicia en la distribución de las cargas que impone (*Fallos*: 251:359, considerando 14)” (*Fallos*: 316:1930).

78. *Fallos*: 320:2289. Así, se ha llegado a decidir, por ejemplo, que “si las acciones y poderes del Fisco para determinar y exigir el pago de los impuestos reclamados en el presente caso prescriben por el transcurso del tiempo, es posible afirmar que el ejer-

mente que, introducida como defensa por el interesado, puede el juez prescindir del encuadramiento asignado por las partes y declarar la prescripción que corresponda con arreglo a los hechos comprobados de la causa y su correcta tipificación legal⁷⁹.

Luego, de un modo perfectamente conjugable con lo anterior, aparece el estándar establecido por la Corte en los propios fallos que lideraron este camino: procederá la aplicación del Derecho Civil a situaciones regladas por el Derecho Administrativo “con las discriminaciones impuestas por la naturaleza propia de lo que constituye la sustancia de esta última disciplina”⁸⁰, en la que la procura del interés general y el bien común ordenan la mayoría de las acciones⁸¹ –a diferencia de lo que ocurre en el Derecho Privado, conforme lo admiten esos mismos fallos. O como más severamente ha planteado la doctrina: “(...) el afán de querer verlo todo a través del prisma no siempre diáfano del Código Civil, determina a veces soluciones anticientíficas e infortunadas”⁸².

cicio de la acción de lesividad aquí intentada habida cuenta la materia que conforma su objeto, también es susceptible de prescripción” (CNCAF, Sala V, *AFIP – DGI...*, cit.). Una situación muy curiosa se presentó en autos *EN – M° de Justicia – CSJN c/ Benito Roggio e Hijos S.A. s/ proceso de conocimiento*, donde –a pesar de haberse invocado una nulidad absoluta en contra del particular– se reputó aplicable el plazo decenal de prescripción por considerarse que lo concretamente reclamo era la repetición de pagos sin causa (CNCAF, Sala II, sentencia del 2 de noviembre de 1999; en sentido análogo, Sala IV, *Sindicatura General de la Nación c/ Elías, Miguel*, sentencia del 8 de febrero de 2000).

79. Fallos: 316:871, cit.

80. Fallos: 190:142, cit.

81. “(...) el legislador debe satisfacer los objetivos del Preámbulo y lograr el bien general o común, fin último del Estado y de toda función de Gobierno que tiene en la norma dada por el Congreso, el medio más señalado por la Ley Suprema. Así la función primigenia de gobernar a cargo del legislador en la forma republicana de gobierno, tiene acabado cumplimiento en un resultado, también de equilibrio armónico, del interés social frente al mero interés individual” (Fallos: 314:1202 cit., voto de los Dres. Cavagna Martínez, Barra y Fayt). Y ya hemos visto la gravitación de la prescripción en punto a esos bienes.

82. Bielsa, Rafael, *Relaciones del Código Civil con el Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Lajouane, 1923, p. 15.

De esta manera, en una materia gobernada por el principio de legalidad⁸³, resulta sumamente llamativa la consolidación de una hermenéutica que arroje y presente como mensaje del sistema legal hacia la sociedad, uno que no encuentra ápice alguno en la literalidad de su texto, preferido como fuente, según otra jurisprudencia igualmente profusa. Mucho más llamativa si se trae a colación lo ya dicho en cuanto a sus efectos prácticos, habida cuenta de que, en definitiva, la capacidad de remover derechos y libertades de los particulares infinitamente hacia el pasado no proviene ya del órgano que, en todo caso, estaría constitucionalmente habilitado al efecto, sino de apenas una exégesis que formula otro poder del Estado que es por principio ajeno a esa función⁸⁴. En cualquier otra cuestión, diríamos que la interpretación judicial debió detenerse mucho antes que eso, pues no es dado al juez sustituir al legislador⁸⁵; ello con el agravante de que los jueces de las instancias inferiores están constreñidos a conformar sus decisiones a la doctrina del máximo tribunal⁸⁶.

Como fuere, resulta innegable que –en la pedagogía de la Corte Suprema– se ha consolidado e instalado una tradición⁸⁷ que descansa sobre las siguientes ideas:

83. Véase *Fallos*: 315:2771, esp. cons. 3º, 4º y 5º; entre muchos otros; Cassagne, Juan Carlos, *Los grandes principios...*, ob. cit., pp. 96 y sigs.

84. No se nos escapa que –en la hipótesis de que el planteo nulificante provenga del administrado– esta conclusión sí resulta compatible con la postura referente a que la exégesis de la ley requiere de la máxima prudencia y cuidar que la inteligencia que se le asigne no lleve a la pérdida de un derecho (*Fallos*: 315:158, entre otros). Más ya veremos seguidamente que, de todas formas, nada es tan fácil para los administrados.

85. *Fallos*: 313:1007, entre muchos otros.

86. Así, el reciente llamado de atención por parte de la Corte, en *Fallos*: 341:570. No obstante ello, también la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal –integración mediante por conjueces provenientes del ámbito académico– ha seguido la misma línea (v. Sala III, *Blake, Jorge Luis y otros c/ EN – CSJN – Consejo Magistratura - Art. 110 Constitución - s/ empleo público*, sentencia del 29 de junio de 2016; esp. cons. VII del voto del Dr. Mata, al que adhirieron en lo sustancial los Dres. Sabsay y Bianchi).

87. Véase la crítica que hace destacada doctrina acerca del carácter expansivo de estos precedentes: Guglielminetti, A. P.; Grecco, C. M., “Invalidéz del acto administrativo. (Una visión alternativa del caso *Los Lagos*)”, *Rubinzal Culzoni*, RDP, 2004-2, 579. Los autores parecen poner el énfasis en la naturaleza controversial de los actos

“(...) puede decirse, fundado en la doctrina corriente, que las nulidades absolutas no son susceptibles de prescripción. Lo que es inmoral, lo que es contrario al orden social, lo que se reputa inexistente por falta de formas sustanciales, no puede subsanarse por el transcurso del tiempo. El acto será siempre inmoral, contrario al orden público o carente de las formas indispensables a su existencia, cualquiera sea el número de años que hayan pasado desde su celebración. El tiempo es impotente para transformar lo inmoral en moral, lo ilícito en lícito, lo informal en formal, y siempre el acto conservará el vicio original. Por ejemplo: una escritura pública de transferencia de un inmueble adolece de la omisión de no haberse transcrito o relacionado, según el caso, el poder habilitante con que un mandatario hizo la enajenación del bien a un tercero, jamás podrá subsanarse por el transcurso del tiempo: siempre será un acto nulo y la enajenación se considerará como no sucedida. El dueño del inmueble tendrá ese acto como *res inter alios* acta en todo momento. Es que la ley ha querido, en interés de las partes y de todo el mundo, que quede la constancia auténtica de cómo y en virtud de qué autorización el mandatario ha procedido, sin que dependa de un acto de voluntad expresa o tácita posterior al damnificado, como sería el de dejar correr el tiempo sin ejercitar la acción, la posibilidad de subsanar esa omisión. La escritura fue nula cuando se celebró y seguirá siéndolo siempre (arts. 1004 y 1184). Tal es el carácter de las nulidades de forma y tales sus efectos. Por ser nulidades absolutas, no son susceptibles de confirmación (art. 1048), mientras las relativas, o sean aquellas establecidas únicamente en interés de una persona, son confirmables (art. 1058) (...) hay entre la confirmación de los actos jurídicos y la prescriptibilidad de la acción de nulidad una correlación estrecha, ya que la confirmación y la prescripción extintiva de la acción dependen de la voluntad expresa o tácita de la parte damnificada. Quien deja correr el tiempo sin iniciar la acción de nulidad de un acto, se presume que tiene la voluntad de sanearlo. De ahí se deduce que los actos confirmables son los prescriptibles”⁸⁸.

administrativos que concretamente fueron escrutados en el caso *Los Lagos* (inscripciones registrales de dominio).

88. *Fallos*: 179:249, cit.

“La nulidad manifiesta y absoluta y la absoluta que requiere una investigación de hecho para determinar su verdadera naturaleza, son insusceptibles de prescripción”⁸⁹.

Trasladado dicho temperamento al ámbito del Derecho Administrativo, nos encontramos lisa y llanamente con que:

“Ningún derecho surgido de un acto administrativo se encuentra libre de ser revocado, muchos años después, por esa misma Administración, bajo el pretexto de que el criterio adoptado era, en realidad, ilegal. Todo acto que resuelva una cuestión jurídica opinable, y los abogados sabemos que casi cualquiera de ellas es pasible de serlo con sólo un poco de esfuerzo, puede ser luego revocado afirmando que es nulo”⁹⁰.

89. *Fallos*: 190:142, cit. Ya este solo extracto resuelve una parte considerable de nuestro problema. En efecto, si la imprescriptibilidad sólo se sigue del carácter absoluto de la nulidad, aquella cualidad no puede ser predicada con relación a la acción judicial mencionada en el artículo 15 de la LNPA. En efecto, dicha norma, en su autonomía, ha resuelto que ciertos vicios no graves del acto administrativo –de la misma forma que en el concepto del fallo comentado– no aparejan una nulidad absoluta y, de hecho, no impiden su categorización como actos regulares (art. 17 LNPA, *contrario sensu*; v. González Arzac, Rafael M., “Los plazos de impugnación judicial de actos administrativos nacionales”, *Revista El Derecho*, 51-956, esp. su nota al pie N° 70). Desde esta óptica, habremos de tener una acción de nulidad no prescriptible respecto de los actos nulos (art. 14) y una que sí lo es respecto de los actos anulables (art. 15). Comienzan a verse aquí los sinsentidos.

90. Laplacette, Carlos J., ob. cit., quien, en otro tramo de la misma publicación, demuestra la influencia de esta cuestión sobre la nulidad o anulabilidad del acto, de importantes consecuencias prácticas. O como más técnicamente lo plantea Justo: “En la mayoría de los casos, dejando a salvo los más groseros, no se sabe a ciencia cierta cuándo un elemento esencial falta o está viciado de modo irrecuperable y cuándo no; y ello impide responder con suficiencia si la nulidad es susceptible de subsanación o si corresponde la revocación. En esos supuestos, el intérprete queda encorsetado por cánones formalistas, más vinculados con la instrumentación externa del acto que con el contenido real de la decisión administrativa” (Justo, Juan Bautista, “El régimen de invalidez del acto administrativo y las enseñanzas del nuevo Código Civil y Comercial”, en Pizarro, R. D.; Buteler, A. (Dirs.), ob. cit., p. 255). Véase también nuestra nota al pie N° 43.

2.4. Posturas adversas a la imprescriptibilidad de la acción de nulidad de los actos administrativos

Descripta la visión que, con aceptación mayoritaria de los jueces, ha venido dominando la cuestión hasta ahora, dedicaremos el presente apartado a reseñar las principales posturas –provenientes, en su mayoría, de la doctrina de los autores– que han contestado aquel argumento, con basamento en razones de diversa índole; con la aclaración de que algunas de ellas se desenvuelven en el terreno del propio Derecho Civil, mientras que otras se concentran en las particularidades del Derecho Administrativo y, en especial, del acto administrativo como expresión del mismo por excelencia.

2.4.1. Razones de hermenéutica jurídica

A pesar de lo que había sostenido en algún trabajo –a tono con la idea imperante entre sus colegas⁹¹, admitía Moisset de Espanés –en posición que compartimos, según lo expresado más arriba– que, inclusive en el Derecho Civil –claro que al el amparo del anterior CCiv.–, la imprescriptibilidad de la acción de nulidad –aún referida a supuestos de nulidad absoluta– no tenía estrictamente basamento legal⁹².

En efecto, sucintamente, cabe recordar que la nulidad absoluta se hallaba regulada –de modo preponderante– en el artículo 1047 de aquel cuerpo legal, en los siguientes términos:

“La nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el juez, aun sin petición de parte, cuando aparece manifiesta en el acto. Puede

91. Moisset de Espanés, Luis, “La nulidad absoluta y su declaración de oficio”, JA 1980-II-164.

92. Moisset de Espanés, Luis, *Prescripción*, ob. cit., pp. 33 y sigs.; en el mismo sentido, Bueres, A. (Dir.); Highton, E. I. (Coord.), *Código Civil y normas complementarias. Análisis doctrinario y jurisprudencial*, tomo II-C, Buenos Aires, Hammurabi, 1999, p. 367.

alegarse por todos los que tengan interés en hacerlo, excepto el que ha ejecutado el acto, sabiendo o debiendo saber el vicio que lo invalidaba. Puede pedirse también su declaración por el ministerio público, en el interés de la moral o de la ley. La nulidad absoluta no es susceptible de confirmación”.

Como se ve, la norma describe los efectos jurídicos de la nulidad absoluta; concretamente: (i) quiénes pueden invocarla y/o declararla –y en qué circunstancias– y (ii) la imposibilidad de confirmación posterior de los hechos o actos que la padecen. Del texto transcrito se sigue una primera conclusión importante: el legislador no incluyó, entre los mentados efectos, el relativo a una supuesta imprescriptibilidad de la acción a ella referida. Más adelante retomaremos el punto atinente a por qué pensamos que esa cualidad tampoco puede extraerse de su carácter inconfirmable; cuanto menos en el ámbito del Derecho Público.

Luego, debe tenerse también en cuenta que, tras consagrar la regla general de prescriptibilidad de todas las acciones (art. 4019 CCiv.), el legislador no mencionó entre sus excepciones la acción de anulación judicial de los actos nulos de nulidad absoluta, la que quedó alcanzada, en consecuencia, por aquella solución de principio⁹³. Para más, el artículo 3950 recalcaba sin tapujos que todos los que pueden adquirir pueden prescribir. Recuérdesse lo que ya hemos en dicho en punto al deber de los jueces de aplicar la norma tal como el legislador la concibió⁹⁴.

En forma concordante, en el artículo 4023 CCiv. se establecía que “[t]oda acción personal por deuda exigible se prescribe por diez años, salvo disposición especial. Igual plazo regirá para interponer la acción de nulidad, trátase de actos nulos o anulables, si no estuviere previsto un plazo menor”. Como se ve, el ejercicio de la referida pretensión nulificante quedó efectivamente sujeto a un cierto plazo de prescripción, independientemente del tipo de nulidad de

93. Arg. *Fallos*: 175:368 cit., esp. cons. 8°.

94. Jurisprudencia de la nota al pie N° 85.

que se trate. Adviértase, de hecho, que el legislador no formuló distinción alguna en ese sentido, cuando se refirió, primero, a la “acción de nulidad”, ni cuando aludió, después, a los “actos nulos o anulables”, cada uno de los cuales –como se sabe– puede estar indistintamente afectado por uno u otro tipo de nulidad, al menos para el Derecho Civil⁹⁵.

No soslayamos, en este aspecto, que la doctrina (la civilista, principalmente) se ha encargado de enfatizar que mediante la Ley N° 17.940 se modificó el texto dado con anterioridad por la Ley N° 17.711, en el que específicamente se aludía a la prescripción de la acción de nulidad “sea absoluta o relativa” y que el hecho mismo de la reforma da cuenta de la intención del legislador de acotar aquella solución de prescripción a este último supuesto⁹⁶. Pero a nuestro modo de ver, frente al texto lato de la ley, la aludida reforma no puede cobrar semejante virtualidad: la acción referente a actos nulos continuó siendo prescriptible, sin distinción⁹⁷.

En suma, se advierte que –como con acierto puntualiza nuestra doctrina de cabecera– ni siquiera la ley civil durante cuya vigencia se dictaron los *Fallos*: 179:249 y 190:142 tenía dicho que la nulidad absoluta aparejara la imprescriptibilidad de la acción a ella referida.

95. Así lo ha señalado la propia Corte en el precedente ya citado de *Fallos*: 324:4199, v. esp. cons. 11.

96. “(...) al legislador hay que presumirlo sabio aunque no lo hubiera sido efectivamente y la modificación indicaba que «algo» había querido modificarse con la Ley N° 17.940, y ello no podía ser sino la exclusión de la acción de nulidad absoluta de la regla general de la prescriptibilidad” (Alterini, Jorge Horacio (Dir.), *Código Civil y Comercial Comentado*, tomo II, Buenos Aires, La Ley, 2016, comentario al art. 387 por Tobías, José W.).

97. En efecto, “tampoco corresponde a los jueces introducir distinciones cuando el precepto no lo hace pues, según el conocido adagio, *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*” (*Fallos*: 304:226, voto del juez Gabrielli; y W. 48. XLI. *Wintershall Energía S.A. c/ EN – PEN – Dto. N° 786/2002 – Ley N° 25.565 s/ amparo*, sentencia del 4 de noviembre de 2008 (CSJN, *Empresa Provincial de Energía de Santa Fe (EPE) c/ AFIP s/ ordinario*, sentencia del 5 de octubre de 2010, por remisión al dictamen de la Procuración General).

2.4.2. Razones vinculadas al régimen jurídico del acto administrativo

Con miras a completar la réplica anterior, habremos de tomar ahora en consideración la posibilidad de derivar aquella característica de la circunstancia de que la nulidad absoluta no es susceptible de confirmación⁹⁸, lo que –según se ha visto *supra*– sí aparece a nivel del Derecho Positivo (art. 1047 CCiv. y art. 387 CCyCCN).

Lo primero que hay para decir en este asunto es que, a tono con las consideraciones que dan apertura a este trabajo, la prescripción constituye un específico modo de extinción de las acciones en el cual, a diferencia de lo que ocurre con la confirmación, la voluntad del interesado aparece combinada con la voluntad de la ley en despejar la incertidumbre jurídica, al cabo de un cierto tiempo, en interés de la comunidad toda. Adviértase que ya en el nuevo CCyCCN, el legislador se ha visto en la necesidad de referirse a uno y otro instituto en forma separada (v. art. 387); ello sin perjuicio de lo que más adelante tenemos por decir con relación a dicha norma. En consecuencia, pensamos que la prescripción no puede ser asimilada sin más a un supuesto de confirmación tácita.

Por otra parte, lo cierto es que, como con gran agudeza ha remarcado el profesor Cassagne, en Derecho Administrativo “no puede hablarse [...] de confirmación tácita, porque ella presupone siempre la existencia del pertinente «acto administrativo» del cual se puede deducir la voluntad de la Administración de confirmar el acto”⁹⁹.

Siguiendo esta misma línea, resulta posible enfatizar que, cuando el artículo 14 de la LNPA caracteriza como “insanable” a la nulidad absoluta, lo hace en el sentido de afirmar que los actos que la padecen no son susceptibles de saneamiento en los términos del artículo

98. Como, de hecho, lo hace patente la Corte en el razonamiento volcado en *Fallos*: 179:249. Dice el cimero tribunal allí: “(...) hay entre la confirmación de los actos jurídicos y la prescriptibilidad de la acción de nulidad una correlación estrecha, ya que la confirmación y la prescripción extintiva de la acción dependen de la voluntad expresa o tácita de la parte damnificada. Quien deja correr el tiempo sin iniciar la acción de nulidad de un acto, se presume que tiene la voluntad de sanearlo. De ahí se deduce que los actos confirmables son los prescriptibles”.

99. Cassagne, Juan Carlos, *Curso...*, ob. cit., tomo I, p. 721.

19 de la misma LNPA, en el que sólo se receptan como aptos para tales fines los institutos de la ratificación y la confirmación –lo que resulta, por caso, de toda lógica¹⁰⁰. La convivencia de esas normas, y su cercanía en el texto, resultan ciertamente clarificadores. Dicho de otro modo: cuando la LNPA nos enseña que la nulidad absoluta de los actos administrativos es insanable, simplemente nos está diciendo que esa clase de actos no pueden ser ratificados ni confirmados. Mas de ello no se sigue implicancia alguna en materia de prescripción, instituto que excede holgadamente esa clase de cuestiones.

Por lo expuesto, tenemos que la presunta imprescriptibilidad de la nulidad absoluta no puede extraerse de la interdicción de confirmación de los actos afectados por ella.

Resta todavía señalar que, aun cuando para el Derecho Común la alegada regla de la imprescriptibilidad pueda estar fundada en otras razones, estimamos que las mismas no pueden ser válidamente invocadas en nuestro específico campo. Así, en su nota al artículo 3961 CCiv., Vélez Sarsfield expresaba: “[l]a prescripción de las acciones personales está fundada únicamente en la negligencia del acreedor para perseguir su derecho (...)”. A partir de allí, cierta doctrina y jurisprudencia interpretaron que semejante efecto no era admisible en los supuestos de actos nulos de nulidad absoluta, en los que las cuestiones de orden público que pudieran estar involucradas (y, en particular, el restablecimiento de la legalidad) no podían quedar libradas a la antojadiza actitud del acreedor o interesado, quien –gobernado por su móvil particular (generalmente renunciable)– podía dejar transcurrir el tiempo culposamente, en perjuicio de todos.

Más allá de que no compartimos que Vélez Sarsfield haya tenido una visión puramente individual del problema de la prescripción¹⁰¹,

100. En el mismo sentido, Aberastury, Pedro, “La prescripción de la acción para impugnar el acto administrativo”, *RDA* 2013-87, 719.

101. Por el contrario, en su nota al art. 3965 expresó: “Renunciar a una prescripción cumplida, es renunciar al objeto mismo que la prescripción ha hecho adquirir y por consiguiente puede hacerlo el que tenga capacidad para enajenar. Pero renunciar con anticipación a la prescripción, es derogar por pactos una ley que interesa al orden público y autorizar convenciones que favorecen el olvido de los deberes de un buen padre de familia, fomentando la incuria en perjuicio de la utilidad general. Si se per-

lo cierto es que, en cualquier caso, la Administración Pública no puede quedar a merced de aquellas conclusiones pues, a contrario de lo que ocurre con los *accipiens* particulares, su proceder se presume siempre enderezado hacia la búsqueda y satisfacción del interés general¹⁰² –del que no puede prescindir–, derivando precisamente de allí la presunción de legitimidad de sus actos, conforme hemos puntualizado ya¹⁰³.

En consecuencia, la inacción del interesado no puede tener aquí la misma significación que se le atribuye en el Derecho Privado, donde el acreedor sólo actúa por impulso de intereses particulares.

Por otra parte, si aceptamos que la Administración actúa siempre en aras del interés público, es dable suponer que será ella la primera interesada en hacerlo prontamente y que, por lo tanto, un plazo de prescripción (fundado, como se ha explicado, en razones de seguridad jurídica) no debería resultarle particularmente agravante.

2.4.3. Razones inherentes a la prescripción

En otro orden de consideraciones, cuadra señalar que también ha merecido la respuesta de los autores lo que podemos identificar como el componente iusfilosófico sobre el cual descansa lo medular de la argumentación de la Corte, en torno a la imprescriptibilidad de la nulidad absoluta en los fallos de cita, el cual viene dado –estando a los párrafos más arriba transcritos– por las máximas *quod ab initio vitiosum est non potest tractu tempo convallescere* y *quod nullum est nullo lapsu temporis convallescere potest*.

mitiese tales renunciaciones, vendrían a ser de estilo en los contratos y la sociedad quedaría desarmada, desde que se le quitaba su más firme apoyo (...). Claramente también estuvo guiado por una conciencia sobre la trascendencia social de la prescripción.

102. Así, se ha expresado con claridad ejemplar: “Como en el Derecho Administrativo, en el interés público siempre se encuentra en juego la construcción de una teoría de las nulidades que debe partir de una base distinta (...)” (Silva Tamayo, Gustavo, ob. cit.).

103. Véase la nota al pie N° 39.

Sin embargo, de un modo verdaderamente atendible, se ha llamado la atención en cuanto a que:

“[L]as acciones por ilícitos civiles y aún por delitos penales son prescriptibles. La prescripción es moralmente híbrida, y no tiene efectos laudatorios ni aprobatorios con relación a los actos alcanzados. Además, (...) cuando una ley establece la prescripción de una acción, prescinde en absoluto del contenido ético del hecho o acto que sirve a aquella de antecedente. Se da en consideración a otros motivos de utilidad social, de interés general, de seguridad jurídica, con total abstracción de la valoración que se le asigne, ya que hay hechos repugnantes a la moral y a las buenas costumbres que constituyen ilícitos civiles y aún penales que son prescriptibles. La circunstancia de que el delito haya prescripto no quiere decir que ha dejado de ser inmoral, ni contrario a las buenas costumbres, ya que la prescripción no tiene efecto purificador, ni convalidatorio, convirtiéndolos en hechos lícitos”¹⁰⁴.

Nos atrevemos a decir, desde este mismo enfoque, que si el intérprete no se conmueve fácilmente ante el carácter persuasivo y encantador de lo que aparenta ser una declaración de toda justicia, conseguirá finalmente advertir el error que ella entraña o, en todo caso, su inutilidad. En efecto, aseverar que el tiempo es impotente para transformar lo inmoral en moral, lo ilícito en lícito, lo informal en formal supone desconocer el sentido y la finalidad de la prescripción, para la cual –desentendida como está de los juicios de valor– resultan intrínsecamente indiferentes aquella clase de resultados; ella no procura tales efectos, no tiene el propósito de sanear vicios originales¹⁰⁵.

104. Altamira Gigena, Julio Isidro, “Los plazos en el Derecho Procesal Administrativo”, en *Estudios de Derecho Administrativo*, tomo X, Mendoza, Ediciones Dike, 2004, p. 287.

105. Con razón se ha dicho que, si así fuera, resultarían igualmente intolerables los plazos de caducidad de la acción, cuya constitucionalidad ha sido avalada por el máximo tribunal (véase doctrina citada en la nota al pie N° 122).

En la jurisprudencia de la Corte pueden encontrarse precedentes –de equiparable antigüedad– en los que la cuestión aparece recatemente planteada; inclusive respecto de aquellas causas que involucran a la Administración. Así, por ejemplo, ha dicho:

“(...) tendríamos (...) que reconocer que hay obligaciones de dar sumas de dinero en contra o a favor del Estado que son imprescriptibles, lo que ya es mucho y, desde luego, chocaría con los principios de orden y economía social en que reposa la necesidad de la institución de la prescripción”¹⁰⁶.

Pero todavía hay más. La locución utilizada por el máximo tribunal en los clásicos fallos supone que lo lícito y lo moral constituyen valores no perecederos –estáticos y comunes a todo tiempo–, desde cuya atalaya podrá juzgarse sobre la validez de los actos cumplidos con uniformidad a través de los años. Ello se da de bruces con el entendimiento que ella misma tiene –y ha cristalizado en sus fallos–:

“Cuestiones que no hieren la sensibilidad de una época pueden ofender profundamente a la de las que siguen; los tormentos y azotes que proscribió la Constitución de 1853 fueron detalladamente previstos en legislaciones anteriores, y constituyeron una práctica judicial corriente universalmente no por uno sino por muchísimos siglos. Cabe entonces admitir que esas transformaciones en la sensibilidad y en la organización de la sociedad coloquen bajo la protección de la Constitución Nacional situaciones que anteriormente se interpretó que no requerían su amparo”¹⁰⁷.

106. *Fallos*: 173:289. Esta jurisprudencia cobra especial relevancia para aquellos casos en lo que la invalidación de un determinado acto administrativo se resuelve en o da lugar a un Derecho Creditorio de la administración contra el particular (v. gr. reembolsos, restitución de efectos, etc.).

107. *Fallos*: 308:2268, voto del Dr. Fayt. Por esa razón ha dicho también que “la hermenéutica de las normas constitucionales y legales no puede ser realizada por el

Tales consideraciones trazaron, precisamente, el camino hacia la admisión de la descalificación de las normas legales por haber devenido inconstitucionales con el paso del tiempo¹⁰⁸.

Lo que queremos significar, en definitiva, es que, al vincular las nociones de nulidad absoluta e imprescriptibilidad, la Corte Suprema no sólo ha mantenido disociadas de esta problemática las características inherentes al instituto de la prescripción, sino que además parece hacer sujetado aquella condición a elevados bienes o valores jurídicos, que, sin embargo –según su propia mirada–, son de apreciación variable en el tiempo.

Esa clase de enfoque ético, por tanto, no alcanza para explicar por qué las acciones referentes a nulidades absolutas no podrían prescribir, si así se juzga conveniente en el concepto de una época determinada.

2.4.4. Razones vinculadas a otras garantías constitucionales

Cuando todavía no había comenzado a opacarse el paradigma de la libertad, el maestro Marienhoff escribía: “La garantía del «debido procesal legal» tiende a amparar al individuo no sólo en el goce efectivo de su derecho de propiedad material, sino en el goce total de su derecho de libertad personal, pero no sólo de su libertad física, sino –y porque ello es de incalculable trascendencia– de su libertad psíquica, moral o espiritual. En un «Estado de Derecho», como el nuestro, sería inconcebible afirmar que la Ley Suprema deja sin tutela o amparo el derecho esencial del hombre a vivir en paz, sin temores, sin inquietudes. Ninguna zona integrante de la esfera jurídica del in-

intérprete en un estado de indiferencia respecto del resultado, y sin tener en cuenta el contexto social en que tal resultado fue previsto originariamente y habrá de ser aplicado al tiempo de la emisión del fallo judicial (causa S.351.XXXV *Sosa, Marcelo Claudio s/ recurso extraordinario*, del 9 de agosto de 2001, *Fallos*: 324:2153)” (*Fallos*: 331:1262). En contra de este criterio, *Fallos*: 328:566, voto del Dr. Lorenzetti.

108. Véase Gelli, María Angélica, “La Corte Suprema de Justicia fija el alcance de la inconstitucionalidad sobreviniente”, *Revista La Ley*, 1993-A, 545; y Bianchi, Alberto B., *Control de constitucionalidad*, Buenos Aires, Ábaco, 2002, pp. 316 y sigs.

dividuo queda exenta de protección constitucional [...] En un «Estado de Derecho» nadie debe vivir bajo la amenaza permanente de que, en cualquier momento y cualquiera sea el tiempo transcurrido, pueda ser penado o sometido a proceso, sea éste judicial o administrativo, con las graves consecuencias consiguientes (...) La circunstancia de que a una persona pueda mantenerse *sine die* sometida o vinculada a un eventual proceso o condena, o amenazada por la iniciación de un proceso –sea éste judicial o administrativo–, implica limitarle en forma contraria a derecho el ámbito de su libertad, porque ello le obliga a vivir permanentemente cohibida o restringida en sus movimientos o decisiones (...)”¹⁰⁹.

Naturalmente, proyectadas tales consideraciones al campo específico de los actos administrativos, en el pensamiento del reconocido autor estribaba la idea de que la revocabilidad de aquéllos no puede ser inherente a su esencia, ni puede constituir el principio en esta materia¹¹⁰.

En su enfoque, cobra sin duda relevancia una garantía constitucional de consolidación más reciente, cual es la de juzgamiento en un plazo razonable. Ella se encuentra no solamente implicada en la más amplia garantía del debido proceso adjetivo del artículo 18 de la Constitución Nacional, sino que tiene reconocimiento expreso en el artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Aunque en el ámbito nacional adquirió primeramente virtualidad en materia de imputación penal¹¹¹, su razón de ser hizo que

109. Marienhoff, Miguel, ob. cit., tomo III-B, p. 458. Este mismo concepto puede encontrarse reflejado en CNCAF, Sala I, *EN c/ Battioni, Julio César s/ proceso de conocimiento*, sentencia del 31 de agosto de 2006.

110. Marienhoff, Miguel, ob. cit., tomo II, p. 460.

111. Fallos: 327:327 y, más recientemente, Fallos: 344:378 y Gómez, Carlos s/ recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley en causa n° 40.232 del Tribunal de Casación Penal - Sala I -, sentencia del 12 de agosto de 2021. En el ámbito internacional, ya pueden encontrarse precedentes que exceden las materias estrictamente inquisitivas (v. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Perrone y Preckel vs. Argentina*, sentencia del 8 de octubre de 2019; y *Spoltore vs. Argentina*, sentencia del 9 de junio de 2020). En contra de este espectro más amplio, CNCAF, Sala III, *Aseguradora de Crédito y Garantías S.A. (TF 28934-I) c/ DGA s/ recurso directo de organismo externo*, sentencia del 18 de octubre de 2016.

también se tornara operativa y exigible en el denominado derecho sancionatorio en general¹¹², respecto del cual convergen, con distinto grado de preponderancia, reglas y principios de Derecho Penal y de Derecho Administrativo –no con menos dificultades, vale aclararlo, de las que arroja el acercamiento de este último con el Derecho Civil.

Un estudio en profundidad de la garantía en cuestión –y, en particular, del bien jurídico que está específicamente llamada a tutelar– conduce al convencimiento de que no se aprecian motivos de entidad para impedir que las mismas razones que abonan su reconocimiento, sean articuladas y hagan lo propio con relación a la potestad revocatoria de los actos administrativos¹¹³. Es más: la internalización generalizada de este nuevo concepto lleva a preguntarse qué sentido tiene, o si acaso es posible para la ley, mantener aquel poder o potestad permanentemente expedito. Máxime si se tiene en cuenta lo expresado por la Corte Suprema:

“(...) el instituto de la prescripción de la acción penal tiene una estrecha vinculación con el derecho del imputado a un pronunciamiento sin dilaciones indebidas (*Fallos*: 322:360, esp. disidencia de los jueces Fayt, Bossert, Petracchi, Boggiano y 323:982), y que dicha excepción constituye el instrumento jurídico adecuado para salvaguardar el derecho en cuestión”¹¹⁴.

En síntesis, en el espectro dado por el Derecho nacional y convencional, y por el entendimiento de que –con base en el mismo– va ganando espacio en la jurisprudencia, es válido interrogarse si la garantía de juzgamiento en un plazo razonable no es de fronteras más amplias que las reconocidas hasta el momento, con poderes inhibito-

112. *Fallos*: 335:1126.

113. Máxime si se tiene en cuenta el estándar establecido por la Corte en cuanto a que lo que corresponde es un examen global del procedimiento, abarcando las etapas administrativa y judicial (cfr. *Fallos*: 336:2184).

114. *Fallos*: 331:600.

rios de la imprescriptible búsqueda de legalidad por parte de la Administración, en detrimento de los particulares¹¹⁵.

2.4.5. Razones de orden procesal

Otra cuestión a considerar es que la llamada exorbitancia que caracteriza la función administrativa del Estado¹¹⁶, despliega también sus consecuencias sobre la faz del Derecho Procesal Administrativo, llegando al punto de desplazar el principio de igualdad de las partes en el proceso, que no debiera tenerse por extraño a estas latitudes¹¹⁷.

Como en tantos otros aspectos¹¹⁸, la marcada asimetría entre la Administración y los particulares que proyecta la hermenéutica de los fallos que venimos analizando es el indicador más importante acerca de su inconveniencia¹¹⁹.

Es Aberastury quien, con gran tino, llama la atención acerca de que si, por un lado, como establece expresamente la LNPA en su artículo 27, en ningún caso el Estado Nacional y sus entes autárquicos estarán sujetos a plazos de caducidad de la acción y, por el otro, en virtud de la creación pretoriana que estamos aquí analizando, tam-

115. En el mismo sentido, Laplacette, Carlos J., ob. cit.

116. Comadira, J. R.; Escola, H. J.; Comadira, J. P., ob. cit., tomo I, p. 15.

117. De la Riva, Ignacio M., "Las partes", en Cassagne, Juan Carlos (Dir.), *Tratado general de Derecho Procesal Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2011, p. 502.

118. A sólo título ilustrativo, cabe mencionar cómo está encrucijada permitió la consolidación de jurisprudencia contradictoria en los repertorios de la Corte Suprema, en punto a las posibilidades del juez de examinar de oficio –más allá de la alegación de la parte interesada– la habilitación de la instancia como presupuesto de acceso de los particulares a los tribunales de justicia en causas contencioso administrativa. Véase cómo se cristaliza esta discusión entre *Fallos*: 313:228 y *Fallos*: 322:73.

119. Dice la Corte que no es posible para el juzgador prescindir del examen de las consecuencias directas de su decisión, lo que importaría un modo de abstracción incompatible con la naturaleza de las causas susceptibles de ser sometidas a su conocimiento. De allí que, en el proceso cognoscitivo que se cristaliza con el dictado de la sentencia, el magistrado no pueda desentenderse de las consecuencias que derivan de la interpretación de la ley, debiendo descartar siempre aquella que conduzca a un resultado disvalioso (*Fallos*: 318:817; entre muchos otros).

poco lo estarán –en supuestos de alegada nulidad absoluta– respecto de plazos de prescripción, la diferenciada y disminuida posición del administrado, en cuanto a vías de acceso a la jurisdicción se refiere, determina una inequidad inaceptable: el Estado no se halla sujeto a plazo alguno¹²⁰; tampoco conocerá la urgencia de promover una demanda judicial con fines interruptivos de la prescripción¹²¹.

Ello sin considerar, además, que esa conjugación se comporta como una verdadera génesis de poder estatal –más allá de su fuente natural, que es la ley–, robusteciendo la ya de por sí avasalladora fuerza de la potestad revocatoria, de acuerdo con la descripción que hemos formulado en la introducción.

En acompañamiento de la preocupación del autor, nos permitimos mencionar que existe, a su vez, un agravante desde la perspectiva de los particulares. En efecto, no sólo no pueden beneficiarse con la apertura temporal que, siguiendo el criterio de la Corte, brindaría la nulidad absoluta –pues el artificioso plazo de caducidad hace su gracia muy prontamente¹²²–, sino que, además, frente a planteos de

120. Aberastury, Pedro, ob. cit., para quien semejante desigualdad de tratamiento no resiste el control de convencionalidad al amparo de la Convención Americana de Derechos Humanos. Hay que reconocer, como lo hace el mismo autor, que la doctrina judicial bajo análisis fue forjada con anterioridad a la sanción de la LNPA, en cuyo artículo 25 se establecieron plazos de caducidad perentorios. Por lo tanto, la Corte no tuvo oportunidad de hacerse cargo de este aspecto del problema. Sin embargo, la enfática jurisprudencia que mencionamos en la nota al pie n° 118 sugiere que la solución probablemente no hubiese sido distinta.

121. Es neutral a su respecto el resguardo acordado por el legislador en la norma del artículo 2546 del CCyCN.

122. Véase lo que tiene el profesor Cassagne para decir al respecto, en Cassagne, Juan Carlos, “Acerca de la caducidad y prescripción de los plazos para demandar al Estado nacional”, Revista *El Derecho*, 45-829. También la advertencia que hace Laplace en cuanto a que la sola existencia de plazos de caducidad –bien que solamente respecto de los particulares– informa de por sí un desentendimiento de la ley con la alegada necesidad de corregir lo que de inmorale o ilícito hubo en el pasado (Laplace, Carlos J., ob. cit.; y la jurisprudencia que cita en la nota al pie N° 36 de su trabajo; esp. *Fallos*: 318:441, donde se lee: “(...) la existencia de términos para demandar a la administración se justifica por la necesidad de dar seguridad jurídica y estabilidad a los actos administrativos (...) Se trata de evitar una incertidumbre continua en el desenvolvimiento de la actividad de la administración, pues de lo contrario se afectaría

impugnación que involucran una nulidad absoluta, la jurisprudencia ha respondido que, por no resultar la misma manifiesta, correspondía admitir la defensa de prescripción –normalmente decenal– intentada por la Administración accionada¹²³. Ello sin contar, claro está, la encumbrada empresa de doblegar, en esa clase de pleitos, la presunción de legitimidad del acto cuestionado.

Por otra parte, esa misma presunción de legitimidad ampara también a los actos administrativos de revocación por ilegitimidad –de allí que la Administración pueda disponerla por sí misma y ejecutarla sin necesidad de respaldo de una decisión judicial en determinadas condiciones–, mientras que el particular beneficiario del acto que se revoca tiene un arduo y largo camino por recorrer si se propone suspender los efectos de la susodicha decisión revocatoria mediante la obtención de una medida cautelar¹²⁴, en los términos de la Ley N° 26.854¹²⁵.

Para más, una cuestión no menor está dada por el hecho de que la supervivencia infinita de la potestad revocatoria trae consigo la neutralización de las consecuencias de otro instituto del Derecho Procesal, cual es la caducidad de instancia, que mortifica –en cam-

el principio constitucional de la seguridad jurídica (*Fallos*: 252:134), que constituye una de las bases principales de sustentación de nuestro ordenamiento, cuya tutela innegable compete a los jueces (*Fallos*: 242:501)”. Las implicancias de esta cuestión en TSJCABA, *Bank Boston NA c/ GCBA s/ repetición (art. 357 CCAyT) s/ recurso de apelación ordinario concedido*, sentencia del 23 de diciembre de 2015.

123. CNCAF, Sala V, *Marinelli, Antonio Roque y otro s/ Administración Federal de Inteligencia s/ personal militar y civil de las FF. AA. y de Seg.*, sentencia del 26 de abril de 2018; y *Camino, Juan Carlos c/ EN – M° Seguridad – PFA – Resol. N° 351/1980 s/ personal militar y civil de las FF. AA. y de Seg.*, sentencia del 14 de marzo de 2019.

124. V. Cassagne, Juan Carlos, “El dictado de una medida cautelar que suspende la revocación de un acto administrativo por razones de ilegitimidad”, *Revista La Ley*, 2001-E, 586.

125. BO 30/4/2013. Si la peticionaria de la cautelar es la administración –en el marco de un proceso de lesividad, debido a que hay derechos en cumplimiento– también corre con ventajas [v. CNCAF, Sala IV, *ANLIS (Disp. 704/99) Licitación 3/99 (Inc. Med.) c/ Codial Construcciones S.R.L. s/ proceso de conocimiento*, sentencia del 13 de marzo de 2001; y *EN – Gendarmería Nacional – licitación 3/01 c/ El Centinela S.A. s/ contrato administrativo*, sentencia del 27 de abril de 2006].

bio– muy severamente al litigante común¹²⁶. La negligencia en la que eventualmente incurra el Estado como actor –en lo que al impulso del proceso se refiere– no abriga jamás riesgo de prescripción en su contra –a diferencia de lo que puede experimentar el particular descuidado– y, de hecho, siempre que no medie cosa juzgada por alguna razón, sus abogados podrán proponer la acción de lesividad una y otra vez, sin limitaciones, en nuevos procesos¹²⁷. Lo mismo aplica con relación al desistimiento de la acción¹²⁸, bien que para un acto procesal de esa naturaleza por parte del representante estatal se requieren autorizaciones especiales¹²⁹.

Como corolario de este diseño, tras decretar la nulidad de un acto en su propia sede –cualquier sea el tiempo transcurrido desde su dictado–, puede la Administración reclamar derechamente al particular la indemnización de los perjuicios que reputa originados en dicho cuadro de situación¹³⁰; mientras que –por el contrario– aquél deberá –para dejar a salvo equiparable posibilidad– obtener de manera previa

126. En el ámbito nacional, se aplican las disposiciones del artículo 310 y sigs. del Código Procesal Civil y Comercial, aprobado mediante Ley N° 17.454 (BO 7/11/1967) (en adelante, CPCCN).

127. Véase las consideraciones volcadas por TSJCABA, en autos *GCBA c/ Club Social y Deportivo Argentino s/ Ej. Fisc. s/ recurso de inconstitucionalidad concedido*, sentencia del 12 de octubre de 2016.

128. Cfr. art. 304 CPCCN. Más complejo es determinar si, en cambio, el desistimiento del derecho previsto en el art. 305 CPCCN inhibe la posibilidad de un nuevo juicio de lesividad, pues si bien dicha norma reza que “[e]n lo sucesivo no podrá promoverse otro proceso por el mismo objeto y causa”, no faltará quien sostenga que las prerrogativas de carácter público involucradas en esa clase de contienda son irrenunciables para la administración y/o derechamente que el desistimiento en tales términos resulta sencillamente ineficaz (en el mismo sentido, Ildarraz, Benigno, “El proceso de lesividad”, en Cassagne, Juan Carlos (Dir.), *Tratado...*, ob. cit., tomo I, p. 629).

129. Cfr. Decreto PEN N° 411/1980 (BO 27/2/1980), y sus modificatorios y concordantes.

130. Es más, en lo atinente a ciertos aspectos, “una vez revocado el acto, la administración ejecutará *per se* esa decisión. Por ejemplo, si se revoca una exención impositiva u otro beneficio tributario, el particular recibe casi en forma simultánea la noticia de la revocación del acto y el aviso del banco de que sus cuentas han sido embargadas, incluso, todavía hoy, a través de medidas administrativas” (Laplacette, Carlos J., ob. cit.).

o concomitante la invalidación judicial del acto administrativo que reputa dañoso¹³¹.

En resumen, el quebrantamiento de la igualdad procesal es total: al amparo de los fallos que comúnmente conforman el norte de esta cuestión, la actividad procesal del Estado puede tener lugar en cualquier tiempo, a la par que los administrados encuentran severos obstáculos para procurar apenas el escrutinio –no digamos ya sentencias favorables– de situaciones y/o actos lejanos en el tiempo que, por envolver vicios graves, engendran nulidades absolutas.

2.4.6. Corolario: Una visión dogmática que extrañamente logró imponerse

Hemos dicho que, aun soslayando los reparos que suscita la integración del Derecho Administrativo –particularmente en materia de actos– con normas provenientes del Derecho Civil, lo cierto es que ni siquiera para éste –en los términos latos del anterior CCiv.– la concepción de la nulidad absoluta abarcaba la característica de la imprescriptibilidad. En concreto, la norma del artículo 1047 no le adjudicaba esa cualidad, la que –según lo expuesto– tampoco podría extraerse *per se* de la interdicción de confirmación de los actos afectados por aquélla; cuanto menos, en lo que al Derecho Administrativo se refiere.

Por otro lado, sobradas razones estrictamente vinculadas a esa específica disciplina científica hacen todavía más remota la posibilidad de adoptar aquella inteligencia en materia de actos administrativos nulos de nulidad absoluta; una solución que resulta sin duda extraña al esquema de la LNPA.

De esta manera, que se haya reservado a razones tan ajustadas a derecho un lugar verdaderamente marginal, suscitan la hipótesis acerca de que la fundamentación en contrario evidentemente debe provenir de un plano que las excede.

131. Cfr. doctrina de Fallos: 319:1476 cit. y CNCAF, en pleno, *Petracca e Hijos SA-CIFI y otros c/ Estado Nacional (Ente Autárquico Mundial '78) s/ cobro de pesos*, sentencia del 24 de abril de 1986.

En el apartado siguiente, nos detendremos a explorar si, en el contexto más reciente, pueden hallarse otros criterios que comprometan de algún modo los cimientos de las posturas de los autores citados, que –a esta altura– podrían merecer ya la calificación de ortodoxas.

2.5. *¿Qué ha cambiado?*

Nuevos elementos de juicio –con carácter cuanto menos referencial– aparecieron en el horizonte de los últimos quince años, tanto en el plano del Derecho Positivo como en el terreno de la jurisprudencia. Los analizaremos por separado.

2.5.1. *La entrada en vigencia del nuevo CCyCN*

El cuerpo codificado que sustituyó la obra ejemplar de Dalmacio Vélez Sarsfield trajo consigo una norma que verdaderamente lo complica todo: el artículo 387, en cuanto allí se establece que la nulidad absoluta “[n]o puede sanearse por la confirmación del acto ni por la prescripción”¹³². *Contrario sensu*, el artículo 388 siguiente sí reserva esa posibilidad para los supuestos de nulidad relativa. Como cerrojo del nuevo sistema, el artículo 2536 reza: “La prescripción puede ser invocada en todos los casos, con excepción de los supuestos previstos por la ley”.

Más allá de que la declamación quedó expresada en términos poco felices –pues ya hemos explicado que la prescripción no tiene estrictamente el propósito de “sanear” ni, por tanto, de convertir lo malo en bueno–, lo cierto es que, con esta consagración legal expresa, cae una porción considerable de las razones que abonan la tesitura

132. En el próximo apartado veremos que, en el entorno del CCyCN y sus modificaciones posteriores, pueden encontrarse otras soluciones de imprescriptibilidad a temas específicos. De manera que no puede decirse que ésta sea una solución aislada o asistemática.

sobre la falta de receptividad legal del carácter imprescriptible (nuestro apartado de más arriba)¹³³. Llama la atención que los fundamentos que acompañaron el proyecto guardaran silencio sobre este “cambio” de tanta significación¹³⁴.

Lo anterior no enerva, sin embargo, la discusión que pueda tener cabida, al examinarse, en un caso concreto, cuál es la norma que debe tenerse por temporalmente aplicable a una determinada acción en ciernes, aspecto sobre el cual cobrará suma relevancia la plataforma fáctica de la causa¹³⁵.

2.5.2. *La jurisprudencia sobre imprescriptibilidad en distintos órdenes*

Reconocimos al comienzo del presente trabajo que la prescripción, por su propia naturaleza, tiene la aptitud de dejar cautivas e impunes en el pasado circunstancias que, para la conciencia media, pueden resultar notoriamente injustas. Dijimos también que las normas jurídicas –en sentido amplio– suelen recoger (deben hacerlo) los juicios de valor socialmente imperantes en el período de su vigencia.

Pues bien, se observa que en el clima social contemporáneo –por razones que, aunque no es posible desagregar aquí, se conectan evidentemente con las características de una sociedad de consumo– es cada vez más baja la tolerancia respecto de situaciones percibidas

133. Aberastury, no obstante, conserva algunos reparos: “La oscura redacción del precepto no nos permite aclarar si la reforma se inclinó por la doctrina mayoritaria, pues el saneamiento es una forma de tornar lícito el acto cuando se puede purgar el vicio. Con esta redacción sólo se establece que el vicio que da lugar a la nulidad absoluta no puede ser purgado por el transcurso del tiempo. Pero nada dice si la prescripción es susceptible de ser invocada para repeler la acción, por lo que no se ha adelantado sobre el tema sino que, lo que ha ocurrido, es que reforma ha dejado librada a la interpretación judicial y doctrinaria la posibilidad de invocar la prescripción liberatoria en caso de un acto de nulidad absoluta” (Aberastury, Pedro, ob. cit.).

134. Se hallan, en cambio, abocados a justificar el abandono de la clasificación otrora aceptada, referente a actos nulos y actos anulables.

135. Cobrará también relevancia el dispositivo que contiene el artículo 2537 del actual CCyCN. Véase CNCAF, Sala V, *AFIP – DGI...*, cit., y demás doctrina y jurisprudencia a la que aludimos en la nota al pie N° 13.

como injustas y, correlativamente, mucho menor el interés por la seguridad jurídica si ella va a tener cabida a expensas de aquéllas.

Así, la repugnancia social por la gravedad de la injusticia pareciera hacer claudicar las reglas consagradas para su aprehensión por el sistema legal y judicial, al punto de invertir la regla que primó en el pasado: las acciones enderezadas a remediar ese cuadro ya no pueden perimir.

El gran paso en este sentido se dio con motivo de la pesquisa de los denominados crímenes de lesa humanidad, con relación a los cuales la Corte Suprema aludió a un derecho de *ius cogens* sobre el cual no podían prevalecer las regulaciones domésticas atinentes a los plazos de prescripción de la acción penal¹³⁶. A tales fines, atribuyó a la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad –incorporada al ordenamiento nacional, con jerarquía constitucional, a través de la Ley N° 25.778¹³⁷– el carácter de cuerpo normativo meramente codificador de una juridicidad preexistente de alcance internacional¹³⁸. El corolario de este enfoque puede encontrarse plasmado en la reciente reforma al CCyCN, vía la Ley N° 27.586¹³⁹, de donde puede extraerse que, cualquiera haya sido el tiempo de acaecimiento de tales crímenes, las acciones civiles a ellos referidas son también imprescriptibles¹⁴⁰.

136. Fallos: 327:3312 y 328:2056.

137. BO 9/9/2003.

138. Los jueces de la disidencia, celosos de la acepción tradicional del principio de legalidad, ponderan a éste como la conquista jurídica y política más preciada de la humanidad toda, resistiéndose a la mitigación de sus derivaciones pese a lo aberrante de los hechos examinados (v. Elías, José S., “«Simón». O de cómo las buenas intenciones pueden socavar el Estado de Derecho”, JA 2006-III-351; y Yacobucci, Guillermo Jorge, “El dilema de la legalidad en el Derecho Penal de los Derechos Humanos”, en Cancio Meliá, Manuel (Coord.), *Derecho Penal del enemigo: el discurso penal de la exclusión*, tomo II, Madrid, B de F, 2006, p. 1073).

139. BO 16/12/2020.

140. Si bien la mentada imprescriptibilidad ya aparecía en el texto original del art. 2561 CCyCN, el propósito de la reforma fue sustraerla de las limitaciones que eventualmente podría irrogarle la norma del artículo 2537, también modificado.

Luego, esa cosmovisión se propagó paulatinamente a otras temáticas que encierran injustos penales socialmente juzgados como de asimilable gravedad e interés general.

Así, nos encontramos con el caso del abuso sexual en menores y/o mujeres, en lo que también se ha registrado la influencia de normas internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño (aprobada por Ley N° 23.849¹⁴¹) y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (aprobada por Ley N° 24.632¹⁴²); la primera con jerarquía constitucional y la segunda con proyecto en el Senado de la Nación para obtener ese mismo rango¹⁴³. Aunque en esta materia no ha llegado a consagrarse la regla de la imprescriptibilidad –en razón de que todavía subsiste la calificación de tales delitos como comunes–, la sanción de las Leyes N° 26.705¹⁴⁴ y N° 27.206¹⁴⁵ –modificadorias del Código Penal de la Nación¹⁴⁶– informan sobre una tendencia hacia el retraimiento de la prescripción por conducto de una ampliación de las causales de suspensión de su curso, entre otros aspectos. Por ejemplo, la prescripción se suspende hasta que la víctima, habiendo cumplido la mayoría de edad, formule la denuncia¹⁴⁷. Más recientemente, se está bregando incluso por la aplicación retroactiva de esa solución¹⁴⁸; algo que en otro momento se hubiese tachado de insólito para el Derecho Penal.

Por último, y en una temática que resulta decididamente más afín a la que aquí abordamos, emergió de la jurisprudencia la propuesta de reputar imprescriptibles las acciones penales referente a

141. BO 22/10/1990.

142. BO 9/4/1996.

143. Expte. S-99 y 179/20; v. esp. orden del día 113/2021.

144. BO 5/10/2011.

145. BO 10/11/2015.

146. Aprobado mediante Ley N° 11.179 (BO 3/11/2021) y sus modificaciones.

147. CCPP, L., J. J. – *promoción a la corrupción agravada – incid. de extinción por prescripción s/ recurso de casación*, sentencia del 18 de noviembre de 2014; y CFCP, Sala 4, A., J. s/ *recurso de casación*, sentencia del 22 de marzo de 2016.

148. Véase Kunath, Sigrid Elizabeth, “Abuso sexual infantil y prescripción”, disponible online.

delitos de corrupción¹⁴⁹. No ya por la influencia de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción –incorporada al Derecho argentino mediante la Ley N° 26.097¹⁵⁰– y la Convención Interamericana contra la Corrupción –ratificada por Ley N° 24.759¹⁵¹–, sino con apoyo en las normas de la propia CN; concretamente, su artículo 36 –dado por la reforma del año 1994–, el cual califica como “insanablemente nulos” ciertos actos que ataquen el orden institucional y el imperio de la carta magna, y como “imprescriptibles” las acciones referidas a esos actos, entre los que se ubican –según la hermenéutica propiciada– el “grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento”¹⁵².

Aunque hoy día se ha puesto en jaque la necesidad de aguardar el dictado de la sentencia penal –como ordenadora de la plataforma fáctica sobre la cual habrán de sustanciarse otras acciones y actuarán

149. CFLP, Sala II, *M. D. M. y otros s/ 296 en función del 292, 172, 54 y 55 CP*, sentencia del 6 de octubre de 2016; y CFCP, Sala 4, *Cossio, Ricardo Juan Alfredo y otros s/ recurso de casación*, sentencia del 29 de agosto de 2018, por mayoría, voto de los Dres. Gemignani y Hornos. Se investiga en dicha causa el pago de sobrepagos por el parte del Estado Nacional en el marco del proceso de informatización de la entonces Dirección General de Impositiva, en el que se encuentran acusados ejecutivos IBM Argentina S.A. como contratista y ex funcionarios de la administración en aquel momento. En mayo 2016, el Tribunal Oral Federal N° 3 había declarado la extinción de la acción por prescripción. Los contratos administrativos en virtud de los cuales se prestaron aquellos servicios fueron revocados en 2009 por la Administración Federal de Ingresos Públicos, por razones de ilegitimidad, luego de que la causa penal fuera elevada a juicio en 2007. Sobre una causa sustancialmente análoga, que involucró a la misma compañía, véase el comentario de Bour, Enrique, “Análisis económico de la corrupción”, en Sola, Juan Vicente (Dir.), ob. cit., tomo I, p. 470.

150. BO 9/6/2006.

151. BO 17/1/1997.

152. Para profundizar sobre el mérito de los fallos citados, puede verse Bonifacio, Adrián A., “El fallo C., R. J. A., una decisión que pone en agenda el debate sobre la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción”, *Revista La Ley* 2019-A, 81; Sandhagen, Alberto, “La imprescriptibilidad de los delitos de corrupción. A propósito del artículo 36 de la Constitución Nacional”, *RDP* 2020-2, 3; y Gil Domínguez, Andrés, “Imprescriptibilidad de los delitos de corrupción. Una obligación constitucional y convencional”, *Revista La Ley*, 2016-A, 574.

otros fueros¹⁵³, e incluso se viene sugiriendo –con no poco énfasis– una suerte de prejudicialidad por parte del juez contencioso en determinadas cuestiones¹⁵⁴, lo cierto es que, si se quiere salvaguardar la racionalidad del sistema, difícilmente pueda aceptarse que la acción administrativa referente a los actos administrativos cumplidos en un entorno de corrupción, prescriba cuando todavía se encuentra pendiente la acción penal referida a esos mismos hechos.

Ello así pues, a riesgo de generalizar, no puede haber acto válido que descansa sobre la comisión de un delito. De esta manera, aunque siempre respecto de ese específico universo de casos, la imprescriptibilidad de la acción punitiva aparejaría necesariamente la imprescriptibilidad de la acción de la Administración. Por lo demás, en línea con lo ya expuesto en el apartado 2.2, cabe relacionar que a la Administración normalmente le basta la más superficial y anónima denuncia penal para reconocerse legitimada a ocurrir por la vía de la revocación administrativa. Se tratará, por lo común, de denuncias referentes a delitos de cohecho, peculado, falsificación, incumplimiento de los deberes de funcionario público, u otros análogos. De allí la relevancia de esta reciente jurisprudencia en el tema que nos ocupa.

Como se puede ver, ciertas ideas que se vienen forjando con ahínco y ganando terreno, tanto en la legislación como en la jurisprudencia, sacuden –de un modo más o menos remoto– lo que otrora era invariablemente aceptado y consiguen modificar la relación entre reproche y prescripción, empujando a esta última cada vez más cerca del abismo. En particular, se complican las posibilidades actuales de pregonar la prescriptibilidad de la acción revocatoria sobre actos afectados de nulidad absoluta, la cual parece –en este escenario– cuanto menos asincrónica.

153. Véase el actual sistema consagrado en el artículo 1775 CCyCN. “En la normativa vigente no cabe lugar a hesitación que el legislador privilegió el interés de la sociedad por el dictado de sentencias penales, civiles, laborales, administrativas, etc., en tiempo razonable por encima de la posibilidad de que quedare abierta la posibilidad de que se dicten sentencias contradictorias” (Alterini, Jorge Horacio (Dir.), ob. cit., tomo VIII, comentario al art. 387 por Alferillo, Pascual E.).

154. García de Enterría, Eduardo, “La nulidad de los actos administrativos que sean constitutivos de delito...”, REDA n° 98/1998.

2.5.3. *Colofón: ¿Algo ha cambiado?*

Cuando, de la mano de los autores cuyas atendibles y convincentes conclusiones hemos reseñado en el apartado 2.4. del presente, era posible colegir que estaban dadas las condiciones para un abandono inminente de la antigua doctrina de la Corte, las novedades legislativas y jurisprudenciales precedentemente aludidas parecieran abonar y confirmar la idea nodal de aquella tradición, con arreglo a la cual lo que merece nuestro mayor repudio no puede quedar atrás por la prescripción.

No obstante ello, de no sucumbirse a la natural fuerza seductora de lo inédito ni a la tracción del contexto social, es posible advertir que aquellas novedades no pasan de ser, en rigor, ligeros atenuantes; incapaces, en cuanto tales, de cerrar definitivamente esta cuestión.

En efecto, en primer lugar, no se puede soslayar que se trata de abordajes o soluciones que han sido concebidos para otras ramas de nuestra ciencia. El Derecho Administrativo, por el contrario, continúa aguardando una respuesta propia.

Por otro lado, no perdemos de vista que, incluso en aquellas áreas lindantes, no ha llegado a procurarse aún una conciliación satisfactoria con otros bienes jurídicos en pugna, protegidos por instituciones y garantías de similar importancia. Nos referimos, en concreto, a la garantía de juzgamiento en un plazo razonable¹⁵⁵, enderezada en torno a conspicuos argumentos que, en un Estado constitucional de Derecho, deben continuar guiando la tarea de los tribunales, en resguardo de la libertad.

Lo expuesto lleva a preguntarnos, entonces, si efectivamente algo ha cambiado para nuestro específico hemisferio.

155. En el precedente citado más arriba, la Sala 4 de la Cámara Federal de Casación Penal permite entrever su postura en cuanto a que, en casos de esta talla, no admitirá sobreseimientos por prescripción por violación al plazo razonable de juzgamiento (v. voto del Dr. Borinsky, quien trata de poner el foco en la incapacidad de los tribunales de las instancias inferiores para imprimir al proceso una marcha constante).

2.6. Otras variables que es posible (y necesario) conjugar

Habiendo examinado ya el rumbo que siguió la discusión en torno a nuestro tema de interés, introduciremos a continuación algunas cuestiones que no fueron traídas a colación en ese recorrido, o, por lo menos, no con el énfasis que a nuestro criterio merecían.

2.6.1. La radicalidad del efecto *ex tunc* de la declaración de nulidad

En primer término, la complejidad del entramado por el cual se desenvuelve la acción anulatoria del acto administrativo afectado de nulidad absoluta no debe hacernos perder de vista el elemental hecho de que ella se resuelve, en definitiva, tanto en la revocación en sede administrativa como en la invalidación por sentencia judicial, en una pulverización retroactiva de todos los efectos anudados a aquel acto.

Aunque, como dijimos antes, la solución presenta su lógica y luce incluso como aceptable en determinados supuestos de características lineales, su pertinencia puede aparecer comprometida, en cambio, cuando el acto se ubica muy atrás en el tiempo –superando una pauta temporal razonable–, y/o cuando ha llegado a enderezarse en torno a él un complejo tejido de efectos jurídicos que van en direcciones variadas y que alcanzan la esfera de derechos de sujetos múltiples, algunos de ellos conectados muy escuetamente con la materia sobre la cual versa el acto en sí¹⁵⁶.

156. Véase lo ocurrido, como ejemplo, en CSJN, *ENTEL (E. L.) c/ Maipú Inversora S.A. s/ contrato administrativo*, sentencia del 29 de mayo de 2012. Nos queda como consigna para un próximo estudio lo relativo a la posición de los terceros interesados frente a la anulación de actos administrativos de los que, en principio, no son destinatarios. Entretanto, para ilustrar estas consideraciones cabe estar a lo resuelto por la Corte en el precedente de *Fallos: 343:538*, aunque –hay que admitirlo– aparece allí un matiz dado por la norma procedimental específicamente aplicable al caso. Con la misma particularidad, CNCAF, Sala I, *EN – M° Economía – Resol. N° 170/09 (Expte S01:5914/09 y otros) c/ Ramón Miguel Giuliano s/ proceso de conocimiento*, sentencia del 23 de septiembre de 2021.

El mandato constitucional de razonabilidad –concebido como interdicción de la arbitrariedad por parte de los poderes públicos¹⁵⁷– opera también en este terreno, obligando a tomar en consideración la cadena de consecuencias que habrán de verse conmovidas por la decisión anulatoria¹⁵⁸, lo que constituye por lo menos un índice para establecer si la decisión anulatoria resulta verdaderamente aconsejable¹⁵⁹. Máxime cuando se advierte que, en la trama social contemporánea, van en aumento el número y la complejidad de las relaciones de los particulares entre sí, y entre ellos y el Estado¹⁶⁰: ya no es tan sencillo (mucho menos gratuito) remover absolutamente el pasado¹⁶¹.

Hay que considerar aquí que las personas físicas o jurídicas se extinguen, que sus patrimonios son variables y se liquidan, y que aquellas pueden quedar sujetas a procesos falenciales cuya universalidad entra en choque con los privilegios que parece irrogar la po-

157. Cfr. Cassagne, Juan Carlos, *El principio de legalidad...*, ob. cit., pp. 197 y sigs.

158. En este sentido, se ha relacionado: "(...) concordamos con la postura de Mairal, quien tiene un criterio empírico conforme al cual, según el caso, el juez debe disponer desde qué fecha surte efectos la sentencia de lesividad, ponderando si el particular participó en las causas de ilegitimidad, en base al cual las consecuencias de la anulación pueden retrotraerse a la fecha de emisión del acto, o a la de la notificación al beneficiario del acto de la demanda impugnatoria, o a la de la sentencia definitiva. En muchas ocasiones será más sencillo buscar soluciones por esta vía que derivar al particular afectado por la anulación retroactiva a una acción de enriquecimiento sin causa" (Albornoz, Juan José, ob. cit., p. 1323; en análogo sentido, Miolano, José Luis, "Límites de la potestad revocatoria de la Administración: La acción de lesividad", en *Estudios de Derecho Administrativo*, tomo IX, Mendoza, Ediciones Dike, 2004, pp. 384 y sigs.).

159. Véase la jurisprudencia citada en la nota al pie N° 101, relativa a los criterios que deben guiar toda interpretación legal.

160. Lo que dice el Dr. Fayt en su voto de *Fallos*: 316:871; esp. cons. 11. "Se ha demostrado que la prescripción es necesaria en aras de la seguridad jurídica y de la estabilidad y consolidación de todos los derechos, puesto que sin ella nada sería permanente, y cualquier crédito, aun extinguido por algún otro modo (...), podría ser objeto de revisión *sine die*" (Alterini, A. A.; Ameal, O. J.; López Cabana, R., ob. cit., p. 647.

161. Dan cuenta de ellos las intervenciones de la Corte en el marco de la causa *Banco de la Nación Argentina c/ IBM Argentina S.A. s/ proceso de conocimiento*, sentencias del 27 de mayo de 1999 y 7 de marzo de 2000.

testad revocatoria estatal¹⁶²; especialmente, en cuanto tales procesos se hallan regidos por un régimen especial –que contempla un orden de prelación de acreencias–, un procedimiento específico para su percepción (cuando ella resulta posible) e incluso plazos de prescripción propios¹⁶³. También que las obligaciones se extinguen por razones diversas, según lo establecido en la legislación común¹⁶⁴ o en leyes propias del Derecho Administrativo¹⁶⁵.

Desde esta perspectiva, es preciso ponderar que la fastuosa idea de volver las cosas a su estado anterior (al acto nulo), en algunas ocasiones trasunta sencillamente una imposibilidad jurídica absoluta¹⁶⁶, que –en cuanto tal– no puede ser tenida por objeto de acto o sentencia alguno.

162. Especialmente en la porción de casos a la que aludimos en nuestra nota al pie N° 106.

163. Nos referimos concretamente a la Ley N° 24.522 sobre concursos y quiebras (BO 9/8/1995) y sus modificaciones. Se desprende de sus disposiciones que, mediando estado de falencia, se deberá estar, ante todo, a sus principios procesales específicos –de cara al particular fin que se persigue– (art. 273), como así también una considerable soberanía del juez concursal, dada por el fuero de atracción (art. 21 y cc.) y por la eficacia relativa de las llamadas sentencias definitivas extraconcursales. Sobre la base de estas premisas, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial llegó a disponer una medida cautelar suspensiva de un decreto presidencial –de carácter revocatorio por razones de ilegitimidad. A tales efectos, sostuvo que “el Juez a cargo del concurso, ante la existencia de intereses iuspublicísticos que corresponde resguardar y como director del proceso falencial, está autorizado a dictar –dentro del marco del proceso concursal– las medidas necesarias para tutelar la intangibilidad del acervo falencial con el fin de resguardar los derechos de los acreedores de la quiebra (...) de hacerse efectivas las disposiciones del Decreto N° 315/2007 se dejaría al concurso liquidatorio sin activo realizable con el grave perjuicio que ello acarrearía para los acreedores, quienes verían frustrada toda posibilidad de cobro” (Sala A, *Inversora Dársena Norte S.A. s/ quiebra*, interlocutorio del 20 de julio de 2007).

164. Cfr. art. 724 CCiv. y libro tercero, título I, capítulo 5 del actual CCyCN.

165. V. gr. leyes de consolidación de deuda pública estatal.

166. Véase el precedente de *Fallos*: 306:1664.

2.6.2. *La magnitud de los intereses en juego en materia de contratos administrativos*

Todo cuanto dijimos en el apartado precedente cobra un especial cariz cuando se trata de contratos administrativos, respecto de los cuales la dogmática de la LNPA y la jurisprudencia de la Corte Suprema en materia de acto administrativo se han trasladado sin matices, inclusive en lo tocante a la prescripción¹⁶⁷.

Pero el contrato administrativo es un acto especial, en virtud de una combinación de circunstancias: (i) la envergadura del interés público que generalmente están llamados a satisfacer; (ii) la significación económica que representan, tanto para el Estado como para los contratistas; y (iii) lo que es más importante, la relevancia internacional que pueden llegar a suscitar; particularmente en licitaciones internacionales o en los casos de inversión extranjera –más o menos directa– a través de vehículos locales. Una mención aparte merece la toma de financiamiento externo con organismos multilaterales de crédito (en la hipótesis de que admitamos la naturaleza contractual de los empréstitos públicos), cuyo efectivo devengamiento y/o ejecución se instrumenta las más de las veces a través de un acto administrativo o una serie de actos administrativos¹⁶⁸.

167. A título ilustrativo, nos remitimos a Comadira, Julio Rodolfo, “La observancia de la causa y el fin en la contratación administrativa reservada. La revocación por ilegitimidad del contrato administrativo en cumplimiento”, *Revista El Derecho*, 177-749.

168. La realidad muestra que esa clase de actos no se encuentra al margen de embates nulificantes (v. CNCAF, Sala I, *Murúa, Eduardo c/ EN – BCRA s/ proceso de conocimiento*, sentencia del 22 de abril de 2021; causa en la cual se puso en discusión la validez del endeudamiento con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que tuvo lugar durante el último ciclo gubernamental. Sin perjuicio de que, además, esa misma plataforma fáctica dio lugar a la sustanciación de una causa penal: *Macri, Mauricio y otros s/ defraudación por administración fraudulenta y defraudación contra la Administración Pública*, expte. 3561/2019, en trámite por ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 5).

La reputación de la República Argentina frente al mundo –relativa a la forma en que honra sus compromisos en general¹⁶⁹–, aunque envuelve un tipo de valoración hartamente subjetivo –claro está–, se encuentra sugerentemente abonada por los indicadores que trae, nada más y nada menos, la norma reguladora del proceso de toma de decisiones de la más alta trascendencia institucional, la LNPA; la cual, conforme expusimos, informa por sí misma que el Estado Nacional puede desentenderse sin más de sus actos precedentes –cualquiera fuera su lejanía en el tiempo– con solo desterrar una cuestión jurídica opinable, con relación a la cual ya había tomado postura en el pasado.

Cualquier *legal opinion* o reporte de *due diligence* mínimamente satisfactorio que el potencial inversor logre recabar –antes de formular su propuesta para una obra local–, habrá de contener este dato y le dará la confirmación de lo temido: los rumores son ciertos. Su desánimo alcanzará un punto de inflexión al llegar a los párrafos dedicados al fulminante poder de la declaración de nulidad; aunque más trabajoso le resultará asimilar que nada de ello surge de la letra expresa de la ley, sino de la interpretación que se ha hecho de ella y que viene dogmáticamente aceptada.

En suma, la propia LNPA nos delata. Y cuando sus indefiniciones y claroscuros reclamaban ser casados –utilizando palabras de la Corte, en conexión con la “realidad comprometida en el caso”¹⁷⁰–, las interpretaciones jurisprudenciales tomaron el sentido opuesto y profundizaron la incertidumbre en una materia que no la admite; mucho menos en la época contemporánea.

2.6.3. Las virtudes del plazo decenal de prescripción

Durante la vigencia del anterior CCiv., postulaba el profesor Altamira Gigena –bien que en lo específicamente referido a la acción de

169. Véase la columna de opinión de Grondona, Mariano F., “La falta de contratos, una carencia urgente de nuestra economía”, Diario *La Nación*, 9 de agosto 2021; asimismo, Cuadros, Oscar A., “El Estado y la legalidad convencional”, en Bibiloni, Homero M. y otros, ob. cit., pp. 14 y sigs.).

170. *Fallos*: 320:158; entre muchos otros.

lesividad– que se prescribía a los dos años cuando se impugnaban actos anulables y a los diez años cuando se atacaba un acto nulo¹⁷¹.

La doctrina civilista, por su parte, enfatizaba sobre el carácter residual del artículo 4023 de aquel cuerpo legal, en los siguientes términos:

“El art. 4023, párr. 2º, Código Civil, establece, como principio general, que prescribe a los diez años la acción de nulidad, trátase de actos nulos o anulables, si no estuviere previsto uno menor; consecuentemente, siempre que del ordenamiento legal no surgiera un plazo más breve, se deberá aplicar la norma mencionada”¹⁷².

Creemos que la inquietud que aquí nos convoca encontraba en aquella norma una respuesta adecuada¹⁷³: la acción referente a un

171. Altamira Gigena, Julio, “Los plazos en el Derecho Procesal Administrativo”, en *Estudios de Derecho Administrativo*, tomo X, Mendoza, Ediciones Dike, 2004, p. 285. En el mismo sentido, Sarmiento García, Jorge H., “La acción de lesividad”, en aquella obra colectiva, p. 259, con cita de CNCAF, Sala IV, *Sindicatura General de la Nación*, cit.

172. López Mesa, M.; Trigo Represas, F. A.; Salas, A. E., *Código Civil y leyes complementarias anotados*, tomo III, Buenos Aires, Depalma, 1971, comentario al artículo 4023.

173. También resultaba tentador tratar de alojar la cuestión en la norma del artículo 4030, primer párrafo, CCiv. –que establecía un plazo bienal–, por cuanto su alusión a vicios del acto jurídico la emparentaba de algún modo con el método de la LNPA –de hecho, las voces “error”, “dolo” y “falsa causa” les son comunes– (v. Comadira, Fernando Gabriel, *La acción de lesividad*, ob. cit., p. 225). Miolano, por su parte, propone lo siguiente: “(...) si el vicio que determina la anulabilidad del acto es de los enunciados en el artículo 4.030 (vicios de la voluntad, falsa causa o simulación) corresponderá entonces aplicar el plazo de prescripción previsto en dicha norma (2 años). Si se trata de un vicio no enumerado en la misma, el plazo será entonces de 10 años por aplicación analógica del art. 4.023 del Código Civil” (Miolano, José Luis, ob. cit., p. 387). Sin embargo, compartimos la postura de Gordillo sobre este tipo de metodología, ya referenciada en la nota al pie N° 43, última parte. Por otro lado, pensamos que un plazo de apenas dos años deja muchos otros estándares insatisfechos –tratándose de un vicio grave–, aunque sí lo encontramos atinado para los supuestos de anulabilidad (cfr. *Fallos*: 310:1578 cit.).

acto administrativo afectado de nulidad absoluta prescribe a los diez años. Este plazo, que calificamos como prudencial, reúne las siguientes ventajas; a saber:

- Ofrece un balanceado punto de convergencia, en cuyo marco conviven razonablemente tanto la potestad revocatoria de la Administración (que subsiste, por supuesto, pero atenuada en la radicalidad de sus efectos, a raíz del coto temporal), como los numerosos derechos, garantías e intereses particulares y generales a los que hemos aludido a lo largo de la presente exposición.
- Opera como un doble estímulo para la Administración. Así, por un lado, se verá constreñida a actuar más atentamente al momento de otorgar toda clase de actos administrativos, adoptando los recaudos necesarios para propiciar su regularidad, en los términos de la LNPA. Por otro, la sujeción a un plazo fatal en este terreno propiciará una actividad revisora más activa y prematura, desechando la especulación que admite el actual marco legal respecto de la oportunidad para proceder¹⁷⁴, en contra de la exigencia constitucional de eficiencia¹⁷⁵.

174. Retomando lo ya expresado en el apartado 2.4.2. *in fine*, estamos convencidos de que la imprescriptibilidad de la acción anulatoria, junto a la posibilidad conferida a la administración de pronunciarse mediante silencio, han contribuido históricamente, no sólo a la baja calificación que en general se observa en los cuadros de la administración, sino también a su movimiento letárgico incluso ante cuestiones que no admiten demora. No en vano viene clamando la doctrina hace ya varios años acerca de la necesidad de profesionalizar la función pública, en el sentido de ejercicio comprometido, voluntario y continuo de la misma (v. Comadira, J. R.; Escola, H. J.; Comadira, J. P., ob. cit., tomo II, pp. 1105 y sigs.; asimismo, Negre, María Isabel, “Buena administración y plazo razonable, dos asuntos que parecen olvidados”, *RDA* 2020-128, 81).

175. Arg. arts. 16 y 42 CN. “(...) la idoneidad asegura un mejor servicio público y que termina con la furia de los gobernantes frente a una burocracia esclerosada, ineficiente y hermética frente a las demandas de la sociedad (...) El concepto de idoneidad, por oposición al de favoritismo, como condición de acceso a la administración pública, además de ser un postulado constitucional, es una calidad esencial de la eficiencia administrativa. La idoneidad o suficiencia no se presume, debe probarse de acuerdo con las formas legales que prevalecen sobre las facultades discrecionales de la autoridad” (Sola, Juan Vicente, “La Administración”, en Sola, Juan Vicente, ob. cit., tomo II, p. 824).

- Se conjuga adecuadamente con el sistema constitucional de turnos de gobierno¹⁷⁶. En efecto, la prescripción operaría al cabo de dos o tres mandatos de dictado el acto cuya revisión se pretende¹⁷⁷; mandatos que –también por imperativo constitucional– necesariamente corresponderán a una Administración diferente¹⁷⁸. De esta forma, habrá siempre cuanto menos una oportunidad de revisión en manos de una gestión de gobierno alternativa¹⁷⁹.
- Permite que la eventual contienda sea ventilada por el tribunal con mayor precisión y cercanía al valor justicia propio del contexto en el cual el acto nulo fue dictado, evitando, no sólo las complicaciones inherentes a la faz probatoria del entuerto¹⁸⁰, sino también el inconveniente de tener que juzgar sobre la base de criterios normativos, técnicos y jurisprudenciales correspondientes a otra coyuntura; muchos de los cuales podrían, incluso, haber perdido vigencia y/o escapar del domi-

176. Ha sido la Corte quien puso de relieve la relación existente entre la periodicidad de los mandatos públicos y la cuestión atinente a la estabilidad de los actos administrativos. En efecto, en *Fallos*: 175:368 cit., concretamente dijo: “(...) no existe ningún precepto de ley que declare inestables, revisibles, revocables o anulables los actos administrativos de cualquier naturaleza y en cualquier tiempo, dejando los derechos nacidos o consolidados a su amparo a merced del arbitrio o del diferente criterio de las autoridades cuyo personal sufre mutaciones frecuentes por ministerio constitucional, legal o ejecutivo (...)”.

177. No así el plazo bienal de prescripción y por eso también lo hemos descartado (v. nota al pie N° 173).

178. Cfr. art. 90. El propósito de esta limitación es, precisamente, evitar que la primera magistratura concentre más poder, que se diluya la autocrítica y se desgaste la creatividad (cfr. Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina*, tomo II, Buenos Aires, La Ley, 2018, p. 407).

179. Si la fuerza político partidaria controlante total o parcialmente de esas gestiones no se modifica, pues entonces habrá sido el pueblo argentino quien –aunque de un modo reflejo– decidió que las decisiones por ella tomadas no necesitan revisión.

180. No son poco comunes los casos en que los documentos relevantes han sido destruidos, o las actuaciones administrativas extraviadas, o fallecido los testigos. Ello sin mencionar la dificultad de practicar –en tiempo presente– un peritaje sobre sistemas de contabilidad u otros extremos fácticos que tuvieron lugar muchos años atrás.

nio del tribunal. Se reduce considerablemente, así, el margen para una sentencia injusta¹⁸¹.

En suma, pensamos que el plazo decenal de prescripción que otrora regía con carácter residual en la legislación civil –hoy reemplazado por uno quinquenal– deparaba racionalidad para el sistema de la LNPA en su conjunto, lo que también constituye un recaudo de bases constitucionales¹⁸².

3. CONCLUSIONES

El problema del que nos hemos ocupado reconoce un cúmulo de preocupaciones científicamente autónomas como antesala: la pres-

181. “(...) acá el Derecho atiende prevalentemente a los factores orden y seguridad jurídicos, ya que mucho más podría comprometerse la justicia en el conjunto de los casos, si se admitiera lo contrario: que el titular del derecho puede hacerlo valer cuando ya se han borrado de la memoria de los interesados las circunstancias del acto, y cuando es probable la destrucción de documentos comprobatorios de la extinción del derecho, o incluso ya ha fallecido el deudor y sus herederos desconocen todo lo relativo a la obligación, etcétera” (Cazeaux, P. N.; Trigo Represas, F. A., *Derecho de las obligaciones*, tomo III, Buenos Aires, La Ley, 2010, p. 476).

182. Arg. Fallos: 328:566 cit. Dijeron allí los Dres. Maqueda y Zaffaroni en su voto conjunto: “(...) el art. 1º de la Constitución Nacional, al establecer el principio republicano, impone la racionalidad a todos los actos de gobierno de la República y la republicana separación de poderes debe ser funcional a ese objetivo y nunca un obstáculo a éste” (cons. 10). Véase también Carnota, Walter, “La racionalidad del acto administrativo”, *Revista La Ley*, 2011-E, 870. Laplacette lo ha expresado con gran suspicacia e ingenio: “Si alguien entra a un inmueble del dominio privado del Estado, da muerte al ocupante, esconde su cuerpo y comienza a ocupar el fundo, luego de un determinado lapso, habrá prescripto la acción penal y tendrá derecho a inscribir el inmueble a su nombre, si acredita la posesión pacífica. En cambio, si en lugar de ser un homicida, adquiere ese mismo alguien el inmueble a través de un concurso de precios [sic], cuando correspondía un remate público, la posibilidad de plantear la nulidad de ese acto perdurará por toda la eternidad y, a menos que se reúnan las condiciones para la prescripción adquisitiva, los hijos, nietos y choznos del adquirente estarán sujetos a la posibilidad de que la Administración declare per se la nulidad de esa venta” (Laplacette, Carlos J., ob. cit.). Evidentemente este cuadro de situación necesita ser enmendado.

cripción de las acciones y su valor actual, la justicia del régimen revocatorio de los actos administrativos contenido en la LNPA –y, en particular, la cuestión sobre si su estabilidad constituye o no la regla–, la aplicación de normas del Derecho Civil al Derecho Administrativo, la acepción (o en todo caso, la utilidad) que habrán de tener en dicho campo las categorías de acto nulo y acto anulable, y de nulidad absoluta y nulidad relativa, la influencia entre las acciones penal y administrativa, entre otros. Todo ello conspira ciertamente contra la posibilidad de hallar una respuesta universalmente satisfactoria acerca de si la acción de nulidad referente a los actos administrativos irregulares es susceptible de prescripción.

La solución negativa encontrada por la Corte Suprema –ante el silencio de la ley– no está exenta de críticas. Sin embargo, sabido es que los jueces no pueden dejar de fallar so pretexto de la oscuridad o insuficiencia del Derecho Positivo¹⁸³.

Por otro lado, pensamos que si los argentinos tuviéramos otra ética¹⁸⁴ –y los mandatarios encargados de la cosa pública otra calificación y otra dignidad¹⁸⁵–, presumiblemente la Corte no se hubiera inclinado a priorizar –tan tajantemente– el propósito reduccionista de impedir la subsistencia en el mundo jurídico de un acto afectado de nulidad absoluta¹⁸⁶; axioma donde encuentran su germen las principales restricciones a la pretendida regla de estabilidad de los actos

183. Cfr. art. 15 CCiv. y art. 3° CCyCN.

184. “Ha dicho muy bien el Prof. Jaime Rodríguez Arana Muñoz que le es exigible al funcionario un plus de ética pública; por nuestra parte nos permitimos agregar que es además necesario y previo que la comunidad crezca en el nivel ético de las relaciones sociales. Como decía Ortega y Gasset, el Estado es un espejo de la Nación” (Comadira, J. R.; Escola, H. J.; Comadira, J. P., ob. cit., tomo II, p. 1124; en el mismo sentido, Guaita, Mariano, “Función pública y vocación”, *Revista El Derecho Administrativo*, 4 de junio de 2021).

185. Adviértase, de hecho, que el sistema de la LNPA descansa en una “única garantía [que] está dada por la presencia de funcionarios ecuanímenes y que actúen de buena fe: [aunque] organizar un sistema institucional sobre esas premisas es poco sensato” (Laplacette, Carlos J., ob. cit.).

186. Cfr. *Fallos*: 314:322, esp. cons. 6° y 7°.

administrativos, que –hay que reconocerlo– es de más lineal y sencilla armonización con la norma fundamental¹⁸⁷.

El rigor técnico y la fuerza convictiva que acompaña la mayoría de las posturas desarrolladas por los autores en sentido contrario a la hipótesis de la imprescriptibilidad –frente a las cuales la jurisprudencia reúsa sucumbir– permiten suponer que las razones sopesadas por la Corte en esta materia trascienden probablemente las de índole estrictamente jurídica. Es de esos casos que

“(…) escapan a las reglas comunes para entrar en el ámbito de normas especiales, extraordinarias, atípicas, cuya sanción responde a situaciones particulares. Disposiciones que traducen los vaivenes políticos, los odios y los amores, las persecuciones y las revanchas, al cabo el *phatos* que revela la inmadurez de gobernantes y gobernados de una época”¹⁸⁸.

Como sea, el hechizo de los viejos fallos permanece incólume, anidando al amparo de la loable finalidad que parecieran perseguir, una fuente de superpoder no tolerada por la técnica más común y elemental de nuestra disciplina: el principio de legalidad.

La política, desde ya, recibe este mensaje apacible y sigilosamente: no puede resistirse a la tentación de una herramienta cuya inercia permite trastocar el escenario instaurado cuando sus adversarios electorales estuvieron a cargo de la gestión en el pasado y, al mismo tiempo, dar cabida a ideas, agentes y sectores en general que mejor se compadezcan con sus propios intereses corporativos, en sentido amplio.

Por nuestra parte, estamos convencidos de que las discusiones no pueden mantenerse avivadas para siempre; mucho menos las que atañen al Estado Federal, como sujeto de la comunidad internacional. Hoy más que nunca existen sobradas muestras de que el anclaje en el pasado conspira contra el crecimiento común, en un país con grandes desa-

187. Cfr. *Fallos*: 338:212, esp. cons. 6°.

188. *Fallos*: 307:1487.

fíos económicos y sociales por delante. La dinámica que impone el contexto de inserción global en la era digital –donde todo es justipreciado en clave de velocidad– determina que reanimar ciertos diferendos del pasado resulte sencillamente fatídico e intolerable. Por otro lado, la organización de la sociedad reclama estabilidad en los derechos. Y la litigiosidad –onerosa *per se*– no es conveniente para nadie.

No es nuestro propósito adoptar una postura definitiva sobre la cuestión, sino tan solo proveer evidencia en cuanto a que la misma alberga una multiplicidad de factores que necesitan ser conciliados; muchos más de los que llegaron a ponderarse en la doctrina de los fallos clásicos, cuya receta se ha prolongado injustificadamente en el tiempo. A lo que nos oponemos, por tanto, es a su uso extendido sobre toda clase de supuestos, haciéndola partícipe del problema común a todas las generalizaciones. Reivindicamos, en cambio, la libertad del juez ante el caso concreto¹⁸⁹ y el espacio para el criterio de justicia que personalmente lo guía; ello hasta tanto el legislador, como es debido, selle la suerte de este añejo derrotero.

4. BIBLIOGRAFÍA

- Ábalos, María Gabriela, “Aportes para una interpretación armónica del Código Civil y Comercial en el marco del federalismo fiscal”, Academia Nacional de Derecho, Buenos Aires, 5 de diciembre de 2016.
- Aberastury, Pedro, “La prescripción de la acción para impugnar el acto administrativo”, *RDA* 2013-87, 719.
- Acosta, Juan Ricardo, “Cómputo de la prescripción de la acción indemnizatoria de un acto administrativo ilegítimo”, *SAIJ*, DACF140396, 19 de junio de 2014.
- Albornoz, Juan José, “La acción de lesividad”, en Bertazza, Humberto J. (Dir.), *Ley N° 11.683 de procedimiento tributaria comentada*, Buenos Aires, La Ley, 2021.
- Altamira Gigena, Julio Isidro, “Los plazos en el Derecho Procesal Administrativo”, en *Estudios de Derecho Administrativo*, tomo X, Mendoza, Ediciones Dike, 2004.

189. *Fallos*: 323:555, esp. cons. 9° y 10.

- Alterini, A. A.; Ameal, O. J.; López Cabana, R. M., *Derecho de las obligaciones*, Buenos Aires, Abeledo Perrot,
- Alterini, Jorge Horacio (Dir.), *Código Civil y Comercial Comentado*, tomos II y VIII, Buenos Aires, La Ley, 2016.
- Badrán, Juan Pablo, *Prescripción liberatoria. Teoría y práctica*, Córdoba, Lerner, 2015.
- Balbín, Carlos, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Buenos Aires, La Ley, 2007.
- Balbín, Carlos, *Impacto del Código Civil y Comercial en el Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 2016.
- Bianchi, Alberto B., *Control de constitucionalidad*, Buenos Aires, Ábaco, 2002.
- Bielsa, Rafael, *Relaciones del Código Civil con el Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Lajouane, 1923..
- Borda, Alejandro, *La teoría de los actos propios*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2017.
- Bueres, A. (Dir.); Highton, E. I. (Coord.), *Código Civil y normas complementarias. Análisis doctrinario y jurisprudencial*, tomo II-C, Buenos Aires, Hammurabi, 1999, p. 367
- Buteler, Alfonso, “Bases constitucionales de la potestad revocatoria”, en Cassagne, Juan Carlos (Dir.), *Máximos precedentes: Derecho Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2013, pp. 613 y sigs., comentario a Fallos: 326:3316.
- Buteler, Alfonso, “La nulidad manifiesta del acto administrativo y el nuevo Código Civil y Comercial”, en Pizarro, R. D.; Buteler, A. (Dirs.), *El Código Civil y Comercial y el impacto en el Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2018.
- Carnota, Walter, “La racionalidad del acto administrativo”, *Revista La Ley*, 2011-E, 870.
- Carrillo, Santiago, “¿Legalidad vs. Seguridad Jurídica? El conocimiento del vicio como fundamento de la anulación del acto”, *Revista La Ley*, 2004-A, 324.
- Carrió, Genaro, *Cómo fundar un recurso*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2005.
- Cassagne, Juan Carlos, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2011.
- Cassagne, Juan Carlos, *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*, Buenos Aires, Marcial Pons, 2009.
- Cassagne, Juan Carlos, *Los grandes principios del Derecho Público Constitucional y Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2015.
- Cassagne, Juan Carlos, “Acerca de la caducidad y prescripción de los plazos para demandar al Estado nacional”, *Revista El Derecho*, 45-829.

- Cassagne, Juan Carlos, "El dictado de una medida cautelar que suspende la revocación de un acto administrativo por razones de ilegitimidad", Revista *La Ley*, 2001-E, 586.
- Cassagne, Juan Carlos, "El fallo *Carman de Cantón*: un hito fundamental en la consolidación de las vertientes garantísticas del Derecho Administrativo argentino", Revista *La Ley*, 2002-B, 19.
- Cassagne, Juan Carlos, "El procedimiento administrativo y el acceso a la justicia: la regla del agotamiento de la vía administrativa", Revista *El Derecho Administrativo*, 7 de mayo de 2021.
- Cazeaux, P. N.; Trigo Represas, F. A., *Derecho de las obligaciones*, tomo III, Buenos Aires, La Ley, 2010.
- Chinchilla, Federico, "Notas sobre la prescripción en el Derecho Administrativo", en López Herrera, Edgardo, *Tratado de la Prescripción Liberatoria*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009.
- Claus, Juan Ignacio, "Los principios generales del Derecho y el conocimiento del vicio por el administrado como fundamentos de la nulidad de un contrato administrativo", Revista *La Ley*, 2002-E, 390.
- Comadira, Fernando Gabriel, *La acción de lesividad*, Buenos Aires, Astrea, 2019.
- Comadira, Fernando Gabriel, "Anulación del acto administrativo irregular y declaración de lesividad: algunas cuestiones que plantea la denominada «acción de lesividad»", Revista *elDial.com*, DC22FA.
- Comadira, Julio Pablo, "¿Cuándo el particular «conoce el vicio» del acto administrativo? A propósito del artículo 18 de la LNPA", Revista *elDial.com*, DC20C.
- Comadira, Julio Rodolfo, *El acto administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2009.
- Comadira, Julio Rodolfo, *La anulación de oficio del acto administrativo: La denominada "Cosa Juzgada Administrativa"*, Buenos Aires, Ciencias de la Administración, 1998.
- Comadira, Julio Rodolfo, "La observancia de la causa y el fin en la contratación administrativa reservada. La revocación por ilegitimidad del contrato administrativo en cumplimiento", Revista *El Derecho*, 177-749.
- Comadira, J. R.; Escola, H. J.; Comadira, J. P., *Curso de Derecho Administrativo*, tomos I y II, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2017.
- Comadira, J. R.; Monti, L (Colab.), *Procedimientos Administrativos*, tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2007.
- Coviello, Pedro J. J., "La acción de lesividad y el debido proceso (a propósito de la sentencia de la Corte Suprema *in re AFIP - DGI* del 17-12-2013", en Coviello, Pedro J. J. (Coord.), *Homenaje a Julio Rodolfo Comadira*, Buenos Aires, El Derecho, 2016.

- Coviello, Pedro J. J., "La confianza legítima", Revista *El Derecho*, 177-894, 11 de junio de 1998.
- Coviello, Pedro J. J., *La protección de la confianza del administrado*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2004.
- Cuadros, Oscar A., "El Estado y la legalidad convencional", en AA. VV., *Derechos, garantías y potestades en los contratos públicos*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2014.
- Buenos Aires,
- Damsky, Isaac A., "La crisis de la licitación pública. Sobre la forma de los contratos administrativos y cuestiones subyacentes", en AA. VV., *Derechos, garantías y potestades en los contratos públicos*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2014.
- De la Fuente, Horacio H., *Orden público*, Buenos Aires, Astrea, 2003.
- De la Riva, Ignacio M., "Las partes", en Cassagne, Juan Carlos (Dir.), *Tratado general de Derecho Procesal Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2011.
- Diez Sánchez, Juan José, "El principio de conservación de actos", en Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid, La Ley, 2010.
- Durand, Julio César: "El «error de derecho» no implica «conocimiento del vicio» por parte del administrado...", *RDA* 2007-60, 583.
- Durand, Julio César, "La prescripción liberatoria en el derecho administrativo", *RDA* 2000-33/35, 399.
- Elías, José S., "«Simón». O de cómo las buenas intenciones pueden socavar el Estado de Derecho", *JA* 2006-III-351.
- Furnari, Esteban C., "El Derecho Procesal Administrativo y el instituto de la acción de lesividad", en Alonso Regueira, Enrique (Dir.), *El control de la actividad estatal*, tomo II, Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2016.
- García de Enterría, Eduardo, "La nulidad de los actos administrativos que sean constitutivos de delito...", *REDA* n° 98/1998.
- Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina*, tomo II, Buenos Aires, La Ley, 2018.
- Gelli, María Angélica, "La Corte Suprema de Justicia fija el alcance de la inconstitucionalidad sobreviniente", Revista *La Ley*, 1993-A, 545.
- Gil Domínguez, Andrés, "Imprescriptibilidad de los delitos de corrupción. Una obligación constitucional y convencional", Revista *La Ley*, 2016-A, 574.

- González Arzac, Rafael M., "Los plazos de impugnación judicial de actos administrativos nacionales", Revista *El Derecho*, 51-956.
- Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, tomos I y III, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2013.
- Grecco, Carlos Manuel, "Tipicidad del acto administrativo y reservas de revocación", en Muñoz, G. A.; Grecco, C. M., *Fragmentos y testimonios del derecho administrativo*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1999.
- Grondona, Mariano F., "La falta de contratos, una carencia urgente de nuestra economía", Diario *La Nación*, 9 de agosto 2021.
- Guaíta, Aurelio, *El proceso administrativo de lesividad*, Barcelona, Bosch Casa Editorial, 1953.
- Guaíta, Mariano, "Función pública y vocación", Revista *El Derecho Administrativo*, 4 de junio de 2021.
- Guaíta, M. R.; Ylarri, J. S., "Apuntes sobre la modificación del Reglamento de Procedimientos Administrativos y su incidencia en el Proceso Contencioso Administrativo Federal", Revista *Institutas*, Buenos Aires, 28 de septiembre de 2018.
- Guglielminetti, A. P.; Grecco, C. M., "Invalidez del acto administrativo (Una visión alternativa del caso *Los Lagos*)", *Rubinzal Culzoni, RDP*, 2004-2, 579.
- Gusmán, Alfredo Silverio, "Carácter retroactivo de la nulidad del acto administrativo", en AA. VV., *El Derecho Administrativo hoy. 16 años después*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2013.
- Gusmán, Alfredo Silverio, "El principio de legalidad y el acto administrativo discrecional", Revista *El Derecho*, 170-1185.
- Haddad, Jorge, *Incidencias del Código Civil y Comercial*, Buenos Aires, Hammurabi, 2016.
- Hutchinson, Tomás, *Régimen de procedimientos administrativos*, Buenos Aires, Astrea, 2017.
- Ildarraz, Benigno, "El proceso de lesividad", Cassagne, Juan Carlos (Dir.), *Tratado general de Derecho Procesal Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2011.
- Ivanega, Mirian, "Reflexiones acerca de la confianza legítima y la buena fe", en Hernández Terán, Miguel (Dir.), *Derecho Constitucional para el siglo XXI*, Ecuador, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, 2020.
- Justo, Juan Bautista, "El régimen de invalidez del acto administrativo y las enseñanzas del nuevo Código Civil y Comercial", en Pizarro, R. D.; Buteler, A. (Dirs.), *El Código Civil y Comercial y el impacto en el Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2018.

- Kunath, Sigrid Elizabeth, "Abuso sexual infantil y prescripción", disponible online.
- Laplacette, Carlos J., "Constitución Nacional e imprescriptibilidad de la acción de nulidad de actos administrativos", Revista *La Ley*, 2017-F, 627.
- Linares, Juan Francisco, "Vía de hecho administrativa y acto inexistente", Revista *La Ley*, 1982-C, 889.
- López Herrera, Edgardo, *Tratado de la Prescripción Liberatoria*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009.
- López Mesa, M.; Trigo Represas, F. A.; Salas, A. E., *Código Civil y leyes complementarias anotados*, tomo III, Buenos Aires, Depalma, 1971.
- Luqui, Roberto E., "La revocación de los actos administrativos por razones de ilegalidad", Revista *La Ley*, 2011-F, 907.
- Marienhoff, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomos II y III-B, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2011.
- Menna, J. P.; Brandt, G., "Aplicación anticipada del Código Civil y Comercial. Prescripción en materia de tributos locales", Revista *La Ley*, Buenos Aires, 9 de junio de 2015.
- Miolano, José Luis, "Límites de la potestad revocatoria de la Administración: La acción de lesividad", en *Estudios de Derecho Administrativo*, tomo IX, Mendoza, Ediciones Dike, 2004.
- Moisset de Espanés, Luis, *Prescripción*, Córdoba, Advocatus, 2004.
- Moisset de Espanés, Luis, "La nulidad absoluta y su declaración de oficio", JA 1980-II-164.
- Negre, María Isabel, "Buena administración y plazo razonable, dos asuntos que parecen olvidados", RDA 2020-128, 81.
- Rodríguez, Claudia. B.; Amadeo, José. L., *La prescripción según la jurisprudencia de la Corte*, Buenos Aires, Ad Hoc, 2006.
- Sammartino, Patricio, "Precedentes para recordar. Precisiones sobre la invalidez del acto administrativo en el Estado constitucional de Derecho", Revista *El Derecho Administrativo*, 2014-724.
- Sandhagen, Alberto, "La imprescriptibilidad de los delitos de corrupción. A propósito del artículo 36 de la Constitución Nacional", RDP 2020-2,3.
- Sarmiento García, Jorge H., "La acción de lesividad", en *Estudios de Derecho Administrativo*, tomo X, Mendoza, Ediciones Dike, 2004.
- Schafrik de Núñez, Fabiana, "Una breve reseña sobre la prescripción en materia tributaria", en Haddad, Jorge Enrique, *Segundas Jornadas de Derecho Tributario – Aspectos tributarios del nuevo Código Civil y Comercial*, Buenos Aires, Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, Instituto de Derecho Tributario, 2017.

- Silva Tamayo, Gustavo, "Las nulidades en el Código Civil y Comercial y en la Ley de Procedimientos Administrativos", Buenos Aires, Astrea, disponible online.
- Sola, Juan Vicente, "El contrato social", en Sola, Juan Vicente (Dir.), *Tratado de Derecho y Economía*, tomo II, Buenos Aires, La Ley, 2013.
- Sola, Juan Vicente, "La Administración", en Sola, Juan Vicente (Dir.), *Tratado de Derecho y Economía*, tomo II, Buenos Aires, La Ley, 2013.
- Tripoli, P.; Ammirato A., "Un interesante pronunciamiento de la justicia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires (el caso *Di Stefano*)", JA 2002-III-290.
- Yacobucci, Guillermo Jorge, "El dilema de la legalidad en el Derecho Penal de los Derechos Humanos", en Cancio Meliá, Manuel (Coord.), *Derecho Penal del enemigo: el discurso penal de la exclusión*, tomo II, Madrid, B de F, 2006.
- Zannoni, Eduardo A., *Código Civil y Comercial*, Buenos Aires, Astrea, 2015.

Jurisprudencia

- Perrone y Preckel vs. Argentina* (2019), Corte Interamericana de Derechos Humanos, 8 de octubre de 2019. *Spoltore vs. Argentina* (2020), Corte Interamericana de Derechos Humanos, 9 de junio de 2020. *AFIP - DGI s/ solicita revocación de acto administrativo – acción de lesividad contencioso administrativo* (2013), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 17 de diciembre de 2013, Fallos: 336:2364.
- Alcántara Díaz Colodrero, Pedro c/ Banco de la Nación Argentina s/ juicios de conocimiento* (1996), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 20 de agosto de 1996, Fallos: 319:1476.
- Almagro, Gabriela y otra c/ Universidad Nacional de Córdoba* (1998), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 17 de febrero de 1998, Fallos: 321:169.
- Arancibia Clavel, Enrique Lautaro s/ homicidio calificado y asociación ilícita y otros* (2004), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 24 de agosto de 2004, Fallos: 327:3312.
- Astilleros Alianza S.A. de Construcciones Navales, Industrial, Comercial y Financiera c/ Estado Nacional (PEN) s/ daños y perjuicios (incidente)* (1991), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 8 de octubre de 1991, Fallos: 314:1202.
- Astilleros Mestrina S.A. de CYRNICYF c/ Estado Nacional Ministerio de Economía s/ cobro de sumas de dinero* (2010), Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentencia del 14 de septiembre de 2010, *Ballvé, Horacio Jorge c/*

- Administración Nacional de Aduanas s/ nulidad de resolución* (1990), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 9 de octubre de 1990, *Fallos*: 313:1007.
- Banco de la Nación Argentina c/ I.B.M. Argentina S.A. s/ proceso de conocimiento* (1999/2000), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 27 de mayo de 1999 y 7 de marzo de 2000. *Banco Francés e Italiano c/ Caja de Jubilaciones de Empleados Bancarios* (1941), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 24 de diciembre de 1941, *Fallos*: 191:490.
- Barra, Roberto Eugenio Tomás s/ defraudación por administración fraudulenta* (2004), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 9 de marzo de 2004, *Fallos*: 327:327.
- Bertuzzi, Pablo Daniel y otro c/ EN – PJN y otro s/ amparo Ley N° 16.986* (2020), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 3 de noviembre de 2020, *Fallos*: 343:1457.
- Biosystems S.A. c/ Estado Nacional Ministerio de Salud Hospital Posadas s/ contrato administrativo* (2014), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 11 de febrero de 2014. *Bonder Aaron (Emperador Compañía Financiera S.A.) y otros c/ BCRA s/ Resol. N° 178/1993* (2013), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 19 de noviembre de 2013, *Fallos*: 336:2184.
- Botana, Helvio Ildefonso y otros c/ CADEPSA y otros s/ nulidad de actos jurídicos* (1990), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 6 de marzo de 1990, *Fallos*: 313:173.
- Budano, Raúl Alberto c/ Fac. Arquitectura s/ amparo* (1987), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 9 de junio de 1987, *Fallos*: 310:1045.
- Carman de Cantón, Elena c/ Nación Argentina* (1936), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 14 de agosto de 1936, *Fallos*: 175:368.
- CASE SACIFIE c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires* (2010), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 5 de octubre de 2010, *Fallos*: 333:1922.
- Cohen, Rafael c/ Instituto Nacional de Cinematografía s/ nulidad de resolución* (1990), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 13 de marzo de 1990, *Fallos*: 313:228.
- Chubut, Provincia del c/ Centrales Térmicas Patagónicas S.A. s/ sumario* (2001), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 7 de diciembre de 2001, *Fallos*: 324:4199.
- Cuatrin, Gladis María y otros s/ contrabando* (2008), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 8 de abril de 2008, *Fallos*: 331:600.
- D'Uva, Norberto Carlos c/ Schirripa, Gaudencio y otro s/ nulidad de modelo industrial* (1992), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 6 de octubre de 1992, *Fallos*: 315:2370.
- Ekmekdjian, Miguel Ángel c/ Sofovich, Gerardo y otros* (1992), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 7 de julio de 1992, *Fallos*: 315:1492.

- El Tambolar c/ Estado Nacional y DGI s/ acción declarativa s/ medida cautelar* (1993), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 7 de septiembre de 1993, Fallos: 316:1930.
- Empresa Constructora F. H. Schmidt S.A. c/ Provincia de Mendoza* (1937), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 24 de noviembre de 1937, Fallos: 179:249.
- Empresa Provincial de Energía de Santa Fe (EPE) c/ AFIP s/ ordinario* (2010), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 5 de octubre de 2010. *ENTEL (E. L.) c/ Maipú Inversora S.A. s/ contrato administrativo* (2012), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 29 de mayo de 2012,.
- Escudero, Maximiliano Daniel s/ recurso de casación* (2021), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 23 de marzo de 2021, Fallos: 344:378.
- Faifman, Ruth Myriam y otros c/ Estado Nacional s/ daños y perjuicios* (2015), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 10 de marzo de 2015, Fallos: 338:161.
- Filcrosa S.A. s/ quiebra s/ incidente de verificación de Municipalidad de Avellaneda* (2003), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 30 de septiembre de 2003, Fallos: 326:3899.
- Fisco Nacional – Dirección General Impositiva c/ Compañía de Seguros del Interior S.A. s/ ejecución fiscal* (1995), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 10 de agosto de 1995, Fallos: 318:1416.
- Gómez, Carlos s/ recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley en causa n° 40.232 del Tribunal de Casación Penal - Sala I -* (2021), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 12 de agosto de 2021. *González, Herminia del Carmen c/ ANSeS s/ reajustes por movilidad* (2000), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 21 de marzo de 2000, Fallos: 323:555.
- Gorordo Allaria de Kralj, Haydée María c/ Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación)* (1999), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 4 de febrero de 1999, Fallos: 322:73.
- Grosso de Rivas, María I. c/ Nación Argentina* (1936), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 23 de septiembre de 1936, Fallos: 176:70.
- Guillermo Mirás S.A.C.I.F. c/ Aduana – Expte. N° 414.068/64* (1973), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 18 de octubre de 1973, Fallos: 287:76.
- Gypobras S.A. c/ Estado Nacional (Ministerio de Educación y Justicia) s/ contrato de obra pública* (1995), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 5 de abril de 1995, Fallos: 318:441.
- Ibarguren de Duarte, Juana c/ Perón, Juan Domingo s/ restitución de bienes* (1985), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 27 de agosto de 1985, Fallos: 307:1487.
- Indacor S.A. c/ AFIP s/ amparo Ley N° 16.986* (2020), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2 de julio de 2020, Fallos: 343:538.

- Itzcovich, Mabel c/ ANSeS s/ reajustes varios* (2005), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 29 de marzo de 2005, *Fallos*: 328:566.
- Kek, Sergio Leonardo y otro c/ Municipalidad de Coronel Du Graty s/ demanda contencioso administrativa* (2015), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 25 de marzo de 2015, *Fallos*: 338:212.
- Kestelboim, Mario Jaime c/ Estado Nacional s/ ordinario* (1989), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 30 de noviembre de 1989, *Fallos*: 312:2352.
- La Rinconada S.A. (en liquidación) c/ Estado Nacional s/ nulidad de resolución* (1993), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 4 de mayo de 1993, *Fallos*: 316:871.
- Losicer, Jorge Alberto y otros c/ BCRA Resol. N° 169/2005 (EXP. 105666/86 Sum Fin 708)* (2012), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 26 de junio de 2012, *Fallos*: 335:1126.
- Los Lagos S.A. Ganadera c/ Gobierno Nacional* (1941), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 30 de junio de 1941, *Fallos*: 190:142.
- Marnic Construcciones S.A.C.I.I. y A. c/ Provincia del Chaco y/o Dirección de Vialidad Provincial s/ demanda contenciosa administrativa* (2005), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 28 de julio de 2005, *Fallos*: 328:2712.
- Marriot Corporation c/ RILA S.A. y/o quien resulte responsable* (1991), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 10 de septiembre de 1991, *Fallos*: 314:1048.
- Meridiano S.C.A. y otras c/ Administración General de Puertos s/ demanda daños y perjuicios* (1979), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 24 de abril de 1979, *Fallos*: 301:292.
- Miragaya, Marcelo Horacio c/ Comité Federal de Radiodifusión s/ amparo Ley N° 16.986* (2003), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 8 de septiembre de 2003, *Fallos*: 326:3316.
- Movimiento Scout Argentino c/ Estado Nacional (Ministerio de Justicia) s/ inconstitucionalidad, nulidad y revocación de acto administrativo* (1980), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 17 de junio de 1980, *Fallos*: 302:545.
- Naveiro de la Serna de López, Helena María c/ Bauhoffer, Martha Beatriz (recurso de hecho)* (1992), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 19 de noviembre de 1992, *Fallos*: 315:2771.
- P., A. c/ Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas Discapacitadas y otro s/ amparo* (2015), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 16 de junio de 2015, *Fallos*: 338:448.
- Papuzynsky, Ricardo Luis c/ CONET s/ juicios de conocimientos* (1995), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 4 de mayo de 1995, *Fallos*: 318:817.
- Pradera del Sol c/ Municipalidad de General Pueyrredón* (2004), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2 de diciembre de 2004, *Fallos*: 327:5356.

- Pulido, Hilda Filomena c/ ANSeS s/ restitución de beneficio* (2004), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 15 de abril de 2004, *Fallos*: 327:1148.
- Pustelnik, Carlos Arnoldo y otros* (1975), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 7 de octubre de 1975, *Fallos*: 293:133.
- Romero, Reynaldo Ramón c/ Gobierno Nacional y/o Editorial "Democracia" s/ nulidad de escritura pública, reivindicación, cobro por daños y perjuicios* (1967), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 4 de octubre de 1967, *Fallos*: 269:55.
- Salas de Baiud, Elvira R. c/ Estado Nacional – Estado Mayor General de la Armada s/ accidente en el ámbito militar y F. Seguridad* (1994), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 20 de diciembre de 1994, *Fallos*: 317:1816.
- San Pedro, Manuel c/ Gobierno Nacional s/ cobro de pesos provenientes de sueldos* (1935), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 21 de agosto de 1935, *Fallos*: 173:289.
- Sejean, Juan Bautista c/ Zaks de Sejean, Ana María s/ inconstitucionalidad del art. 64 de la Ley N° 2.393* (1986), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 27 de noviembre de 1986, *Fallos*: 308:2268.
- Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad, etc.* (2005), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 14 de junio de 2005, *Fallos*: 328:2056.
- Sociedad Rural Argentina c/ Estado Nacional – Poder Ejecutivo s/ acción meramente declarativa* (2013), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 21 de agosto de 2013, *Fallos*: 336:1283.
- Sosa de Basso, María Angélica y Basso, María Cristina c/ Buenos Aires, Provincia de y Municipalidad de Junín s/ nulidad, cancelación de inscripción y daños y perjuicios* (1987), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 18 de agosto de 1987, *Fallos*: 310:1578.
- S.A. Organización Coordinadora Argentina c/ Secretaría de Inteligencia de Estado* (1998), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 17 de febrero de 1998, *Fallos*: 321:174.
- S.A. Furlotti Setien Hnos. c/ INV por recurso de apelación* (1991), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 23 de abril de 1991, *Fallos*: 314:322.
- S.A.D.E. S.A.C.C.I.F.I.M. c/ Estado Nacional (M.O.S.P. - Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables) s/ contrato de obra pública* (1997), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 27 de febrero de 1997, *Fallos*: 320:158.
- Talleres Navales Dársena Norte S.A.C.I. y N. s/ concurso preventivo* (2018), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 21 de noviembre de 2018, *Fallos*: 341:1679.
- Vieites, José Ernesto c/ Llauro, Adrián Gerardo y otro* (1984), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 15 de noviembre de 1984, *Fallos*: 306:1664.

- Villafañe de Molina, Elba c/ Sary, Manuel s/ oposición indebida al registro de marca* (1976), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 8 de julio de 1976, *Fallos*: 295:265.
- Villegas, Andrés Walter s/ jubilación* (1974), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 8 de agosto de 1974, *Fallos*: 289:185.
- Viñas, Pablo c/ EN – M° Justicia y DDHH s/ indemnizaciones – Ley N° 24.043 – art. 3°* (2018), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 25 de mayo de 2018, *Fallos*: 341:570.
- Volkswagen de Ahorro para Fines Determinados S.A. c/ Provincia de Misiones – Dirección General de Rentas y otro s/ demanda contenciosa administrativa* (2019), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 5 de noviembre de 2019, *Fallos*: 342:1903.
- Wiater, Carlos c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía) s/ proceso de conocimiento* (1997), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 4 de noviembre de 1997, *Fallos*: 320:2289.
- Yacimientos Petrolíferos Fiscales c/ Corrientes, Provincia de y Banco de Corrientes s/ cobro de australes* (1992), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 3 de marzo de 1992, *Fallos*: 315:158.
- Fisco de la Provincia de Buenos Aires c/ Recuperación de Créditos S.R.L. s/ Apremio – Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley* (2018), Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, 16 de mayo de 2018.
- Bank Boston NA c/ GCBA s/ repetición (art. 357 CCAyT) s/ recurso de apelación ordinario concedido* (2015), Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 23 de diciembre de 2015.
- Fornaguera Sempe, Sara Stella y otros c/ GCBA s/ otras demandas contra la Aut. Administrativa s/ recurso de inconstitucionalidad concedido* (2015), Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 23 de octubre de 2015.
- GCBA c/ Club Social y Deportivo Argentino s/ Ej. Fisc. s/ recurso de inconstitucionalidad concedido* (2016), Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 12 de octubre de 2016.
- Marini, Osvaldo Oscar s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: GCBA c/ Osvaldo Marini s/ ej. fiscal. – avalúo”* (2013), Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 22 de octubre de 2013.
- A., J. s/ recurso de casación* (2016), Cámara Federal de Casación Penal, Sala 4, 22 de marzo de 2016.
- Cossio, Ricardo Juan Alfredo y otros s/ recurso de casación* (2018), Cámara Federal de Casación Penal, Sala 4, 29 de agosto de 2018.
- Roldán, Brian Marcelo y otro s/ encubrimiento* (2018), Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional, Sala 3, 31 de julio de 2018.
- L., J. J. – promoción a la corrupción agravada – incid. de extinción por prescripción s/ recurso de casación* (2014), Cámara de Ca-

sación Penal de Paraná, 18 de noviembre de 2014, *AFIP – DGI c/ Casino Buenos Aires S.A. s/ Dirección General Impositiva* (2020), Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, 29 de diciembre de 2020. *ANLIS (Disp. 704/99) Licitación 3/99 (Inc. Med.) c/ Codial Construcciones S.R.L. s/ proceso de conocimiento* (2001), Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, 13 de marzo de 2001. *Aseguradora de Crédito y Garantías S.A. (TF 28934-I) c/ DGA s/ recurso directo de organismo externo* (2016), Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, 18 de octubre de 2016. *Bejarano, Nicanor Nolberto y otros c/ D.G.F.M. s/ empleo público* (2001), Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, 30 de octubre de 2001. *Benitez, Manuel C. c/ EN (PEN y otro) s/ empleo público* (1999), Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, 9 de diciembre de 1999. *Blake, Jorge Luis y otros c/ EN – CSJN – Consejo Magistratura - Art. 110 Constitución - s/ empleo público* (2016), Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III (integrada por conjueces), 29 de junio de 2016. *Camino, Juan Carlos c/ EN – M° Seguridad – PFA – Resol. N° 351/1980 s/ personal militar y civil de las FF. AA. y de Seg.* (2019), Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, 14 de marzo de 2019. *Cardiovascular Aeronáutico Central S.R.L. c/ EN – M° Defensa – FAA – acto administrativo 07/07 s/ contrato administrativo* (2021), Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, 1° de junio de 2021. *Empresa Nacional de Telecomunicaciones (e.l.) c/ Nec Argentina S.A. s/ contrato administrativo* (2009), Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, 10 de marzo de 2009. *EN c/ Battioni, Julio César s/ proceso de conocimiento* (2006), Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, 31 de agosto de 2006. *EN – Gendarmería Nacional – licitación 3/01 c/ El Centinela S.A. s/ contrato administrativo* (2006), Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, 27 de abril de 2006. *E.N. – M° Economía – Resol. N° 170/2009 (Expte S01:5914/09 y otros) c/ Ramón Miguel Giuliano s/ proceso de conocimiento* (2021), Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, 23 de septiembre de 2021. *E.N. – M° Justicia – CSJN c/ Benito Roggio e Hijos S.A. s/ proceso de conocimiento* (1999), Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, 2 de noviembre de 1999. *Marinelli, Antonio Roque y otro s/ Administración Federal de Inteligencia s/ personal militar y civil de las FF. AA. y de Seg.* (2018), Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo

Federal, Sala V, 26 de abril de 2018. *Petracca e Hijos SACIFI y otros c/ Estado Nacional (Ente Autárquico Mundial '78) s/ cobro de pesos* (1986), Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en pleno, 24 de abril de 1986. *Murúa, Eduardo c/ EN – BCRA s/ proceso de conocimiento* (2021), Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, 22 de abril de 2021. *Sindicatura General de la Nación c/ Elías, Miguel J.* (2000), Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, 8 de febrero de 2000. *Warning S.A. c/ Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales – INCAA s/ contrato administrativo* (2002), Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, 5 de noviembre de 2002. *M.D.M. y otros s/ 296 en función del 292, 172, 54 y 55 CP* (2016), Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, Sala II, 6 de octubre de 2016. *Pizzio, Pablo Omar y otros c/ GCBA s/ empleo público (excepto cesantía o exoneraciones) – empleo público – diferencias salariales* (2018), Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Tributario y de las Relaciones de Consumo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1º de noviembre de 2018. *Municipalidad de Esperanza c/ Noriega Rosana Raquel s/ Premios* (2019), Cámara de Apelación de Circuito de Santa Fe, 3 de julio de 2019. *Alaniz, Juan G. c/ Cía. Aseguradora Argentina* (1959), Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, en pleno, 27 de noviembre de 1959. *Inversora Dársena Norte S.A. s/ quiebra* (2007), Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, Sala A, 20 de julio de 2007. *Dictámenes* 241:207 (2002), 2 de mayo de 2002, Procuración del Tesoro de la Nación.

Dictámenes 248:475 (2004), 16 de marzo de 2004, Procuración del Tesoro de la Nación.

Dictámenes 259:011 (2006), 13 de octubre de 2006, Procuración del Tesoro de la Nación.

Normativa

Constitución de la Nación Argentina, publicada según Ley N° 24.430 (BO 10/1/1995).

Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante Ley N° 23.054 (BO 27/3/1984).

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, aprobada mediante Ley N° 24.632 (BO 9/4/1996).

PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE NULIDAD REFERENTE...

Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada mediante Ley N° 23.849 (BO 22/10/1990).

Código Civil y Comercial de la Nación, aprobado mediante Ley N° 26.994 (BO 8/10/2014).

Código Civil de la Nación, aprobado mediante Ley N° 340 (RN 1863/69).

Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, aprobado mediante Ley N° 17.454 (BO 7/11/1967).

Decreto Ley N° 19.549/1972 (BO 27/4/1972).

Decreto N° 1.759/1972 (BO 27/04/1972).

Decreto N° 411/1980 (BO 27/02/1980).

Ley N° 27.586 (BO 16/12/2020).

Ley N° 27.206 (BO 10/11/2015)

Ley N° 26.854 (BO 30/4/2013).

Ley N° 26.705 (BO 5/10/2011).

Ley N° 26.097 (BO 9/6/2006).

Ley N° 25.344 (BO 21/11/2000).

Ley N° 24.759 (BO 17/1/1997).

Ley N° 24.522 (BO 9/8/1995).

Ley N° 17.711 (BO 26/4/1968).

Ley N° 17.940 (BO 4/11/1968).