

REVISTA
EUROLATINOAMERICANA DE
DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 11 | N.1 | ENERO/JUNIO 2024 | ISSN 2362-583X



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



Una aproximación empírica a la actividad anulatoria de la Administración Pública en Argentina

An empiric approach to the annulment activity of the Public Administration in Argentina

IVÁN F. ROMERO VERDÚN^{1, *}

¹ Universidad de Buenos Aires (Buenos Aires, Argentina)

ivanromero@derecho.uba.ar

<https://orcid.org/0000-0002-0837-2541>

Recibido el/Received: 29.01.2024 / January 29th, 2024

Aprobado el/Approved: 02.05.2024 / May 2nd, 2024

ABSTRACT

The annulment power of the Public Administration is one of the topics that draws most attention in the Argentine administrative doctrine. However, this issue has been approached mainly from a legal-dogmatic point of view, without any empirical studies on the matter. This last type of approach, however, is of interest since it would make it possible to inquire, among other things, how often administrative acts are annulled, on what issues the annulled acts are mostly based, who are the most affected by the annulment and what procedures are applied in practice. In this paper, we made an empirical approach to the annulment activity, including in this examination the ex officio, the judicial actions for annulment and the annulments requested by administrative appeals. To this end, we present and analyze the results of 18 requests for access to public information formulated to the ministries of the National Public Administration existing at the end of the period 2022. The paper also distinguishes the annulments according to the subject they dealt with and reviews the procedure applied according to

RESUMEN

La potestad anulatoria de la Administración Pública es uno de los temas que más atención capta en la doctrina administrativista argentina. No obstante, este asunto ha sido abordado fundamentalmente desde un enfoque jurídico-dogmático sin que a la par se hayan elaborado estudios empíricos sobre la cuestión. Este último tipo de enfoque, sin embargo, reviste interés puesto que permitiría indagar, entre otros puntos, acerca de qué tan frecuente se anulan actos administrativos, sobre qué asuntos versan mayormente los actos anulados, quiénes son los más afectados por la anulación y qué procedimientos se aplican en la práctica. En este trabajo, se realiza una aproximación empírica a la actividad anulatoria, comprendiendo en este examen a las anulaciones de oficio, las acciones judiciales de lesividad y las instadas por recursos administrativos. A este fin, siguiendo una metodología que se detalla, se presentan y analizan los resultados de 18 pedidos de acceso a información pública formulados a los ministerios de la Administración Pública

Como citar este artículo | How to cite this article: ROMERO VERDÚN, Iván F. Una aproximación empírica a la actividad anulatoria de la Administración Pública en Argentina. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 11, n. 1, e251, ene./jun. 2024. DOI 10.14409/redoeda.v11i1.13048.

* Docente de Elementos de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Buenos Aires, Argentina). Abogado por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Derecho Administrativo por la Universidad Austral (Buenos Aires, Argentina).



what was indicated in the administrative acts. Finally, we discuss the implications of the results.

Nacional existentes al finalizar el período 2022. El trabajo también distingue las anulaciones según el tema que versaron y revisa el procedimiento aplicado de acuerdo a lo indicado en los actos anulatorios. En un último punto, se discuten las implicancias de los resultados.

Keywords: *administrative act; annulment of administrative acts; power of annulment; revocation of administrative acts; legal empirical research.*

Palabras clave: acto administrativo; anulación del acto administrativo; potestad anulatoria; revocación del acto administrativo, estudios empíricos del derecho.

SUMARIO

1. Introducción; **2.** Marco teórico; **3.** Metodología; **4.** Resultados; **5.** Análisis y discusión; **6.** Conclusiones. **7.** Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

En Argentina, el poder de la Administración pública para anular actos administrativos es uno de los temas que más atención capta por parte de la doctrina administrativista.

Ahora bien, estos análisis, sin perjuicio de su relevancia, se han realizado principalmente desde un enfoque jurídico-dogmático, sin que a la par coexista un abordaje empírico sistemático del fenómeno anulatorio.

No obstante, indagar sobre cómo opera efectivamente la potestad anulatoria reviste interés puesto que permite relevar, entre otros puntos, aspectos tales como qué tan frecuente se anulan actos administrativos, sobré qué asuntos versan mayormente los actos anulados, cuáles son los órganos que más anulan, quiénes son los más afectados por la anulación y qué procedimientos se aplican en la práctica. Así, este tipo de investigaciones puede aportar insumos de importancia para la elaboración o revisión de postulaciones doctrinarias.

En este orden de ideas, en este trabajo se realiza una primera aproximación empírica, exploratoria y descriptiva del fenómeno de la anulación de actos administrativos —individuales— dentro de la Administración Pública Nacional argentina. Ello, respecto del año 2022 y tomando como unidades de estudio a los 18 ministerios con los que finalizó tal ciclo. De esta manera, el presente examen aborda lo que se denominará «actividad anulatoria», concepto con el que se comprenderá a las anulaciones de oficio, las acciones judiciales de lesividad promovidas¹ y a las anulaciones que fueron instadas por un recurso administrativo. Cabe aclarar que, por razones de conveniencia explicativa, se hará referencia a «anulación» siguiendo el denominado criterio objetivo de este

¹ El encuadre tiene como objeto captar las principales actividades que se vinculan con la extinción de actos por razones de ilegitimidad. Quedan afuera, sin embargo, dos supuestos podrían vincularse con tal fundamento. Por un lado, la derogación de un acto general, que podría invocar en sus fundamentos tanto razones de oportunidad como de ilegitimidad. Por otro, el caso en que la Administración alegue la nulidad de un acto administrativo en la contestación a una demanda o en reconvencción.



término, centrado en que la extinción del acto administrativo haya sido motivada por razones de ilegitimidad².

En este sentido, como será detallado, para esta empresa se efectuaron pedidos de acceso a información pública a cada uno de los ministerios. En estos, fundamentalmente se solicitó la provisión de los actos administrativos que: 1) hubiesen anulado otros anteriores; 2) hubiesen instado declaraciones de lesividad o instrucciones para el inicio de una anulación judicial y 3) las acciones de lesividad efectivamente iniciadas. Asimismo, se requirió el uso de algunas palabras clave para la búsqueda.

En este marco, se partió de intentar responder las siguientes preguntas: 1) ¿Cuántos actos administrativos se anulan en un período anual (de oficio, vía acción de lesividad y por recurso) y con qué frecuencia? y 2) ¿Sobre qué temas recaen mayormente? y 3) ¿Qué procedimiento se ha seguido para la anulación de oficio y la acción de lesividad?

Tal como se desarrollará, estos puntos guardan directa conexión con consideraciones teóricas. Por caso, la doctrina ha calificado a la anulación como un fenómeno excepcional³. Asimismo, se ha sostenido que existen razones de costos para anular que explicarían que así lo sea para el caso de la anulación oficiosa, supuesto que además podría operar con cierta selectividad⁴. Del mismo modo, hay motivos para pensar que la anulación instada por recursos administrativos también resulta infrecuente. Se ha planteado así que los recursos rara vez tienen resultado positivo⁵, lo cual a su vez está sostenido por una reciente investigación empírica que analizó las impugnaciones resueltas por el Poder Ejecutivo Nacional entre 2010 y 2019, las que tuvieron una tasa de rechazo cercana al 100%⁶.

Por fuera de ello, aun cuando podría esperarse una baja cantidad de estas extinciones, sobre qué temas recaen las anulaciones que llegan a materializarse podría revelar quiénes son los sujetos que tienden a sufrirla más ¿Son acaso los empleados públicos,

² El criterio objetivo anuda el concepto de anulación a las extinciones de actos administrativos por razones de ilegitimidad, llevadas a cabo tanto por la Administración como por el Poder Judicial. A la par, asocia revocación a las extinciones por razones de oportunidad, mérito y conveniencia COMADIRA, Fernando G. **La acción de lesividad**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Astrea, 2019, p. 10-11. Es dable aclarar que el Decreto-Ley 19.549 sigue el criterio subjetivo y califica como “revocación” a las extinciones que realiza la Administración, sin perjuicio de que sean por razones de ilegitimidad u oportunidad. En algunos casos, igualmente, en particular para describir la obtención de la información, alternativamente, se utilizará el término “revocación por razones de ilegitimidad”.

³ COMADIRA, Julio R. **La anulación de oficio del acto administrativo**: La denominada “cosa juzgada” administrativa. Buenos Aires: Astrea, 1981, p. 47.

⁴ ROMERO VERDÚN, Iván F. La anulación como deber, la selectividad anulatoria y la juridicidad. **Revista Electrónica. Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja**, Buenos Aires, n. 25, dic./may. p. 84–99, 2020, 88-90.

⁵ MORENO, Orlando J. De la inutilidad del recurso jerárquico en la actualidad. En: ALONSO REGUEIRA, Enrique M. (Dir.). **Estudios de Derecho Público**. Buenos Aires: Asociación de Docentes Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UBA, p. 699–702, 2013, p. 699.

⁶ MORENO, Orlando J. Derecho Administrativo. Teoría versus realidad. **Interese Público - IP**, Belo Horizonte, n. 124, nov./dic. p. 113–122, 2020.



los contratistas o terceros que no guardan un vínculo contractual? Con base en una aplicación al procedimiento administrativo de la teoría de la capacidad de las partes (*party capability theory*), originada con un trabajo de Galanter⁷, por ejemplo, podría asumirse que aquellas partes en mejor posición (dado por recursos económicos, conocimiento jurídico, acceso a abogados entre otros) tendrían más probabilidad obtener anulaciones favorables y menos perjudiciales.

Finalmente, en cuanto al procedimiento de la anulación oficiosa y la acción judicial de lesividad, es dable señalar que el régimen administrativo nacional presenta aspectos no regulados expresamente, por lo que resulta de interés examinar si las propuestas doctrinarias al respecto han tenido recepción en la práctica. En este sentido, en cuanto al procedimiento puntual de la anulación administrativa de oficio, por caso, se ha sostenido que resulta una exigencia garantizar el derecho de defensa del afectado de manera previa⁸. Asimismo, en lo que concierne a la acción de lesividad, un sector plantea que declarar la lesividad del acto resultaría un requisito una exigencia, de manera previa al instado de la anulación judicial⁹, lo cual no obstante se encuentra discutido.

Sobre estas bases, como un acotado adelanto a los resultados, esta investigación determinó 60 actividades anulatorias: 11 anulaciones de oficio, 1 acción de lesividad iniciada y 48 por recurso. Sin embargo, como se verá, más del 90% de esta actividad se concentró en tan solo 2 de los 18 ministerios y, consecuentemente, se manifestó una tendencia central de anulaciones cercana a cero anulaciones por ministerio pero con una desviación estándar que podría considerarse alta. Es decir, la tendencia fue que los ministerios no tuviesen ninguna actividad anulatoria durante el año, sin embargo, cuando alguno se apartó de tal propensión, se inclinó a hacerlo con cifras considerables.

En este orden de ideas, en la sección 2 se esbozará un marco teórico sobre la anulación de actos administrativos; en sección 3 se precisará la metodología utilizada, en sección 4 se presentarán los resultados y en sección 5 se analizarán y discutirán los hallazgos.

2. MARCO TEÓRICO

En función de que el objeto de esta investigación son las actividades anulatorias, se presentará el régimen jurídico que las rige junto con consideraciones teóricas al respecto.

⁷ GALANTER, Marc. Why the "Haves" come out ahead: Speculations on the limits of legal change. **Law and Society Review**. Cambridge, v. 9, n. 1, p. 95–160, 1974.

⁸ COMADIRA, Julio P. El procedimiento de anulación de oficio del acto administrativo y del reglamento. En: **Procedimiento administrativo. Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo 21, 22 y 23 de mayo de 2014**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Astrea, 2015, p. 503.

⁹ COMADIRA, Fernando G. Dictamen PTN N° 307:167. El retorno hacia una sana doctrina en materia de suspensión de oficio de actos administrativos irregulares estables y presupuestos de admisibilidad de la pretensión de lesividad. **Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública**, Buenos Aires, n. 486, p. 19-42, 2019.



Al respecto, el Decreto-ley de procedimiento administrativo N° 19.549 (en adelante LNPA) consagra el régimen de invalidez y de extinción del acto administrativo para la Administración Nacional. A partir de este cuerpo pueden distinguirse entre actos irregulares y regulares. Los irregulares se identifican con los actos nulos, de acuerdo a los supuestos previstos por el artículo 14 LNPA¹⁰, consistentes en actos con un vicio grave e insanable en alguno de sus requisitos esenciales. Los actos regulares, en cambio, son aquellos que no tienen ningún tipo de vicio y los anulables —Art. 15 LNPA—, estos últimos caracterizables como aquellos actos con un vicio leve que no llegase a impedir la existencia de alguno de los elementos¹¹.

En este cuadro, la LNPA efectúa una distinción en el régimen de extinción según se trate de actos irregulares o regulares. Por un lado, el artículo 17 consagra que el acto administrativo afectado de nulidad absoluta se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad en sede administrativa. No obstante, declara, si aquel estuviese firme y consentido y hubiese generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, solo podrá impedirse su subsistencia y la de los efectos aún pendientes mediante declaración judicial de nulidad. El artículo 18, por su parte y en lo que concierne a este trabajo¹², veda en principio la revocación por razones de ilegitimidad una vez notificado, a menos que el interesado hubiese conocido el vicio, la revocación lo favoreciese sin causar perjuicio a terceros y si el derecho se hubiese otorgado a expresa y válidamente a título precario.

De esta manera, la LNPA consagra un deber para la Administración de anular los actos administrativos irregulares. Asimismo, si bien tal mandato se modula con respecto a los actos irregulares —en los que hay una posibilidad de saneamiento—, se ha sostenido que tal mismo deber el que inspira la anulación cuando esta debe ser dispuesta¹³. Se ha agregado, a su vez, que esta directriz, fundada en la legalidad y el interés público, resulta el fundamento de las anulaciones dispuestas como consecuencia de un recurso administrativo¹⁴.

¹⁰ ARTÍCULO 14.- El acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta e insanable en los siguientes casos:

a) Cuando la voluntad de la Administración resultare excluida por error esencial; dolo, en cuanto se tengan como existentes hechos o antecedentes inexistentes o falsos; violencia física o moral ejercida sobre el agente; o por simulación absoluta.

b) Cuando fuere emitido mediando incompetencia en razón de la materia, del territorio, del tiempo o del grado, salvo, en este último supuesto, que la delegación o sustitución estuvieren permitidas; falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados; o por violación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado.

¹¹ COMADIRA, Julio R. **El acto administrativo en la ley nacional de procedimientos administrativos**. Buenos Aires: La Ley, 2011, p. 224–225.

¹² En su última oración, la disposición también contempla la extinción por razones de oportunidad, mérito y conveniencia.

¹³ COMADIRA, Julio R. **La anulación de oficio del acto administrativo**. La denominada “cosa juzgada” administrativa. Buenos Aires: Astrea, 1981, p. 43.

¹⁴ COMADIRA, Julio R., **La anulación de oficio del acto administrativo**. La denominada “cosa juzgada” administrativa. Buenos Aires: Astrea, 1981, p.43.



Sobre esta base, que se complementa con la reglamentación a la ley aprobada por Decreto N° 1759/72 (en adelante RLNPA), pueden distinguirse tres supuestos: 1) La anulación de oficio; 2) la denominada acción de lesividad; 3) la anulación por vía recursiva.

Por medio de la anulación administrativa de oficio, la autoridad insta de manera espontánea la extinción de un acto administrativo por razones de ilegitimidad en su propia sede. Al respecto, ni la LNPA ni su reglamento precisan taxativamente el procedimiento a seguir en este supuesto, lo que ha motivado opiniones doctrinarias y determinaciones jurisprudenciales. En relación, el punto más reclamado es que, sin perjuicio de la falta de referencia expresa, debe darse oportunidad para el derecho de defensa de manera previa a la extinción del acto. Esta exigencia ha sido sostenida por varios autores ¹⁵, además de contar con cierto respaldo en sentencias de la Corte Suprema ¹⁶.

Otra cuestión relevante en torno a la anulación oficiosa es cómo aplica el supuesto de conocimiento del vicio por parte del particular, el cual habilitaría a la Administración a anular en su propia sede, aun cuando el acto estuviese firme, consentido y hubiese derechos en cumplimiento. Esta excepción, en puridad, fue solo consagrada para actos regulares en el artículo 18 LNPA. No obstante, la jurisprudencia de la Corte lo extendió también para casos de actos irregulares, regulados por el artículo 17 LNPA¹⁷. Al respecto, a lo largo del tiempo desde el dictado de la LNPA ha habido distintas interpretaciones sobre el alcance de este concepto, de las que no se intentará profundizar aquí. Solo se resaltarán que mientras que, a una interpretación más amplia, más casos pueden ser anulados en sede administrativa.

En segundo lugar, cabe abordar el instituto de la acción judicial de lesividad. Si bien aquí se distingue esta figura para captar mejor la idea de actividades anulatorias, en verdad, es un desprendimiento de la anulación de oficio. La administración insta esta demanda, con objeto de anular un acto administrativo, en los supuestos en que no puede anular por sí misma, de acuerdo a los límites que fijan los artículos 17 y 18 LNPA y la interpretación jurisprudencial.

La principal polémica concerniente a esta acción es si resulta necesario, como un requisito previo a la interposición de la demanda, con una declaración administrativa

¹⁵ COMADIRA, Julio P. El procedimiento de anulación de oficio del acto administrativo y del reglamento. En: **Procedimiento Administrativo. Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo 21, 22 y 23 de mayo de 2014**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Astrea, 2015, p. 497-511, p. 504; COMADIRA, **La anulación de oficio del acto administrativo**: La denominada “cosa juzgada” administrativa. Buenos Aires: Astrea, 1981, p. 49; GUSMAN, Alfredo S. La estabilidad del acto administrativo a treinta años de la conformación del régimen legal. **El Derecho - Revista de Derecho Administrativo**, Buenos Aires, v. 2007, 2007, párr. 12.

¹⁶ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Trama María Argentina c/Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles”, 12/11/1996, Fallos 319:2783. En igual sentido, “Matas Martí Juana c/Caja Nacional de Previsión de la Industria y Actividades Civiles”, 25/11/1997, Fallos 320:2592 y “Arias Mercedes c/ ANSES”, 23/05/2000, Fallos 323:1281.

¹⁷ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Almagro Gabriela y otra c/Universidad de Córdoba”, 17/02/1998, Fallos 340:1695.



de lesividad del acto. Este requisito no se encuentra contemplado expresamente ni por la LNPA ni en su reglamento, aun así, existen precedentes de la propia administración, inclusive recientes¹⁸, que la han admitido a más de contar con apoyo doctrinario¹⁹. En el último caso en el que la Corte Suprema trató esta cuestión, sin embargo, la entonces mayoría se inclinó por su innecesariedad²⁰.

Ahora bien, por fuera de estas consideraciones vinculadas al régimen jurídico, tanto para la anulación de oficio administrativa como para la acción de lesividad, se ha planteado que existen razones para pensar que estas son escasas. A más de que se ha descrito a la anulación de actos irregulares como un supuesto excepcional²¹ se ha sugerido que existen razones materiales sustentan tal idea. Asimismo, que podría denunciarse cierta «selectividad» en la anulación. Se ha sostenido así que en su continuar actuar, la Administración dictaría una gran cantidad de actos administrativos que podrían ser calificables como irregulares, originados de su masivo actuar, la oscuridad normativa y hasta prácticas sencillamente contra-*legem* que persisten por varios años²². No obstante y en contraste a esta potencial existencia de un gran número de actos irregulares, la cantidad de actos cuya anulación se persigue oficiosamente sería absolutamente escasa, discordancia que daría lugar a la existencia de una selectividad anulatoria²³. Ello tendría como fundamento la imposibilidad material de anular todos los actos que correspondiere extinguir y el hecho de que anular tenga costos, tales como de tipo económico, de asignación de recursos humanos, de transición a la situación anterior²⁴. La existencia de una selectividad, que recordaría a la análoga planteada para el sistema penal, permitiría esbozar el interrogante acerca de cómo se distribuye

¹⁸ Dictámenes PTN 307:167 del 29/10/2018.

¹⁹ COMADIRA Fernando G. Dictamen PTN Nº 307:167. El retorno hacia una sana doctrina en materia de suspensión de oficio de actos administrativos irregulares estables y presupuestos de admisibilidad de la pretensión de lesividad. **Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública**, n. 486, p. 19-42, 2019, p. 20; COMADIRA, Julio R. **El acto administrativo en la ley nacional de procedimientos administrativos**. Buenos Aires: La Ley, 2011, p. 193; COVIELLO, Pedro J.J. Una ponderable doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación sobre el ejercicio de la acción de lesividad. **El Derecho -Revista de Derecho Administrativo**. Buenos Aires, v. 2019, 2019.

²⁰ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “AFIP”, 17/12/2013, Fallos 336:2364.

²¹ COMADIRA, Julio R. **La anulación de oficio del acto administrativo**: La denominada “cosa juzgada” administrativa. Buenos Aires: Astrea, 1981, p. 47.

²² ROMERO VERDÚN, Iván F. La anulación como deber, la selectividad anulatoria y la juridicidad. **Revista Electrónica. Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja**, Buenos Aires, n. 25, dic./may. p. 84–99, 2020, p. 88–89.

²³ ROMERO VERDÚN, Iván F. La anulación como deber, la selectividad anulatoria y la juridicidad. **Revista Electrónica. Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja**, Buenos Aires, n. 25, dic./may. p. 84–99, 2020, p. 89.

²⁴ ROMERO VERDÚN, Iván F. La anulación como deber, la selectividad anulatoria y la juridicidad. **Revista Electrónica. Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja**, Buenos Aires, n. 25, dic./may. p. 84–99, 2020, p. 90.



el ejercicio de la anulación oficiosa y en qué temas o quiénes son las que más se ven afectados por aquella.

El último supuesto que se incluye en este trabajo es el caso de actos administrativos anulados en función de la interposición de recursos administrativos. En relación, en el marco del régimen nacional, las impugnaciones principales son el recurso jerárquico, que es resuelto por una autoridad jerárquicamente superior a quién dictó el acto²⁵; el de reconsideración, resuelto por el mismo órgano²⁶ y el de alzada, que se interpone contra decisiones de las máximas autoridades órganos descentralizados a fin de que sean resueltos por el Ministerio en cuya órbita se encuentran²⁷. De estos, el primero de los citados es el más importante puesto que es el exigible para agotar la vía administrativa de acuerdo con el artículo 90 del RLNPA.

Existe además la figura de la denuncia de ilegitimidad, contemplada por el artículo 1 e) 6 de la LNPA. Esta consiste en la posibilidad de que la Administración trámite un recurso presentado de manera extemporánea, salvo que hacerlo afectase la seguridad jurídica se hubiesen excedido razonables pautas temporales que hagan entender que medió abandono voluntario del derecho. Este instituto encuentra opiniones divididas en torno a varios de sus caracteres, tales como si resulta una prerrogativa para el órgano tramitar la denuncia de ilegitimidad²⁸ o si resulta más bien obligatorio, pudiendo solo abstenerse de resolverlo con base en los fundamentos de excepción —requisitos negativos— previstos por la norma ²⁹. Finalmente es dable aclarar, que al menos en el ámbito administrativo, de acuerdo con el artículo 73 RLNPA los recursos pueden fundarse tanto en motivos de ilegitimidad como en planteos de oportunidad, mérito y convivencia, supuesto último que no es el de interés para este trabajo.

En vinculación, ha sido una clásica denuncia por parte de comentarios doctrinales la inutilidad de los recursos administrativos, la que solía tener como fundamento principal la experiencia profesional. De tal modo se ha referido que los recursos rara vez tienen un resultado positivo ³⁰, en lo cual tendría incidencia, entre otros puntos, el hecho de que los funcionarios son reacios a modificar sus decisiones y el desinterés en analizar —o siquiera leer— las presentaciones ³¹. En esta misma línea, respecto del

²⁵ Arts. 89 a 92 RLNPA.

²⁶ Arts. 84 a 88 RLNPA.

²⁷ Arts. 94 a 98 RLNPA.

²⁸ Dictámenes PTN 289:71 del 14/05/2014.

²⁹ COMADIRA, Julio R.; ESCOLA, Héctor. **Curso de Derecho Administrativo**. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2013, p. 1258–1264.

³⁰ MORENO, Orlando J. De la inutilidad del recurso jerárquico en la actualidad. En: ALONSO REGUEIRA, Enrique M. (Dir.). **Estudios de Derecho Público**. Buenos Aires: Asociación de Docentes Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UBA, p. 699–702, 2013, p. 699.

³¹ MORENO, Orlando J. De la inutilidad del recurso jerárquico en la actualidad. En: ALONSO REGUEIRA, Enrique M. (Dir.). **Estudios de Derecho Público**. Buenos Aires: Asociación de Docentes Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UBA, p. 699–702, 2013, p. 700.



recurso jerárquico, se ha dicho los funcionarios superiores no suelen apartarse de lo decidido por sus órganos inferiores, por lo que esta impugnación se convierte en una mera remisión a la resolución precedente del órgano inferior ³². Asimismo, en cuanto al recurso de reconsideración, en función de cómo operaría en la práctica, se ha postulado que más bien, debería ser calificado como recurso de ratificación ³³.

Ahora bien, una reciente investigación empírica que analizó los recursos administrativos resueltos por el Poder Ejecutivo entre el año 2010 y 2019 vino a corroborar tal tendencia que se asumía. El estudio reveló que: 1) el 100% de los 191 recursos de jerárquicos fueron rechazados; 2) de 516 recursos de reconsideración interpuestos solo 10 fueron aceptados (2 parcialmente), lo que representó un rechazo del 97,52%; 3) ningún recurso fue resuelto en el marco de 30 días hábiles que establece la ley; 4) la demora en la resolución nunca fue menos de un año, habiendo casos con demora de hasta 5, 10, 15 y hasta 25 años ³⁴. De esta manera, al menos para el ámbito de Presidencia para tal período, se evidenció que los recursos administrativos que interponen los particulares son rechazados casi en su totalidad ³⁵. Por lo expuesto, sería entonces esperable también en esta investigación encontrar un nivel significativamente bajo de anulaciones obtenidas a través de recursos administrativos.

Con todo, sea en menor o mayor medida, las anulaciones ocurren. Esto lleva a la pregunta de quiénes son mayormente los destinatarios de esta, ya sea como afectados o beneficiarios. Un posible esquema para indagar en este interrogante es la denominada teoría de la capacidad de las partes (*party capability theory*), originada en Estados Unidos y que tuvo como base un ensayo de Galanter de 1974. Este autor formuló una tipología de las partes en el proceso judicial, fundamentalmente dividido entre jugadores de una ocasión (“one-shoot players”) y jugadores recurrentes (“repeat-players”). Estos se diferenciarían por razones de tamaño, recursos y frecuencia en la que litigan ³⁶. En este orden de ideas, en contraste a los jugadores de una ocasión, los jugadores recurrentes tendrían entre sus ventajas mejor expertise, acceso a especialistas, menores costos para iniciar cada demanda, relaciones informales con oficiales, posibilidad de demandar de litigar de manera más estratégica, entre otros puntos³⁷. Estas diferencias

³² RODRÍGUEZ PRADO, Julieta. El procedimiento administrativo en la práctica. Principales cuestiones que se plantean. En: TAWIL, Guido S. (Dir.). **Procedimiento administrativo**. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010, p. 333–337, p. 336.

³³ GORDILLO, Agustín A.1. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**. 11. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2016. P. IX-3)

³⁴ MORENO, Orlando J. Derecho Administrativo. Teoría versus realidad. **Interesse Público - IP**, Belo Horizonte, n. 124, nov./dic. p. 113–122, 2020, 118–119.

³⁵ MORENO, Orlando J. Derecho Administrativo. Teoría versus realidad. **Interesse Público - IP**, Belo Horizonte, n. 124, nov./dic. p. 113–122, 2020, p. 118.

³⁶ GALANTER, Marc. Why the “Haves” come out ahead: Speculations on the limits of legal change. **Law and Society Review**, Cambridge, v. 9, n. 1, p. 97.

³⁷ GALANTER, Marc. Why the “Haves” come out ahead: Speculations on the limits of legal change. **Law and Society Review**. Cambridge, v. 9, n. 1, p. 98–100.



de recursos no se verían a su vez superadas del todo por la contratación de abogados por parte de los jugadores de una ocasión³⁸.

Si se intenta traducir este esquema al procedimiento administrativo, sujetos tales como contratistas estatales, sindicatos que nuclean a empleados públicos, empresas reguladas o sujetas a cierta supervisión especial, podrían ser considerados como jugadores recurrentes. De esta manera, tendrían más recursos para promover una anulación vía impugnaciones o evitar una anulación oficiosa, inclusive por canales informales. En contraste, empresas que no suelen tener una relación frecuente con la Administración podrían ser encuadrados como jugadores de una ocasión. En lo que concierne a los empleados públicos, su ubicación en esta categorización es un tanto problemática dado el vínculo que mantienen con la Administración y toda vez que en algunos casos poder contar con cierto respaldo gremial. No obstante, en general, podría afirmarse que en sus conflictos laborales actúan como jugadores de una ocasión.

3. METODOLOGÍA

Se ha sugerido que, a los efectos de pensar un estudio de investigación empírica, se considere inicialmente, a modo de *thought experiment*, cómo sería un proyecto ideal tendiente a responder una pregunta, tal como si el investigador no tuviese las limitaciones del mundo real³⁹. Una vez considerado este escenario, se debería tratar de realizar una aproximación materialmente posible a tal ideal⁴⁰.

Desde tal punto de partida, podría pensarse que, para algún período de tiempo, un proyecto ideal que pretenda estudiar los actos administrativos anulados por parte de un organismo administrativo nacional—o grupo de organismos—, al menos en Argentina, comenzaría por acceder a *todos* los actos dictados por tal ente. El énfasis no es menor. Dado que el concepto de acto administrativo a nivel nacional argentino⁴¹ no se identifica con la denominación del acto que le da la Administración (decreto, decisión

³⁸ GALANTER, Marc. Why the “Haves” come out ahead: Speculations on the limits of legal change. **Law and Society Review**. Cambridge, v. 9, n. 1, p. 116–118.

³⁹ EPSTEIN, Lee; MARTIN, Andrew D. **An introduction to empirical legal research**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 5.

⁴⁰ Ello, a través de una serie de pasos consistente en el diseño de una investigación, la recolección de datos y su codificación, el análisis de estos y la presentación de resultados, EPSTEIN, Lee; MARTIN, Andrew D. **An introduction to empirical legal research**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 8. La sugerencia, que se estima igualmente aplicable a este caso, se plantea más bien apuntando a una investigación que intente extraer una inferencia causal.

⁴¹ En la legislación administrativa a nivel nacional no existe una definición legal de acto administrativo. Esta ha sido planteada por la doctrina y en este sentido, una clásica definición de aquel lo conceptualiza como “...una declaración emitida por un órgano estatal, o ente público no estatal, en ejercicio de función administrativa, bajo un régimen jurídico exorbitante, productora de efectos jurídicos directos e individuales respecto de terceros”; COMADIRA, Julio R. **El acto administrativo en la ley nacional de procedimientos administrativos**. Buenos Aires: La Ley, 2011, p. 5. En sentido similar se ha expedido la Procuración del Tesoro en Dictámenes PTN 240:165 del 13/10/2000 y 235:143 y 14/02/2002, entre otros.



administrativa, resolución, disposición, circular, nota, memo, providencia, etc), habría que, en verdad examinar todos los actos dictados por tal ente, sin importar jerarquías o nombre formal, a fin de constatar la verdadera naturaleza de aquellos. Si bien quizá no sea lo esperable, una simple nota, por su contenido, podría ser calificable como un acto administrativo y aún más, un acto administrativo anulatorio (aunque, seguramente, viciado gravemente). Desde ya, para un investigador, si pretendiese cumplir rigurosamente, tal tarea implicaría un trabajo quimérico y casi irrealizable. Asimismo, una petición de acceso a información de *todos* los actos, —en el sentido antes referido—, podría ser denegada por considerarse un requerimiento abusivo⁴².

Un segundo nivel, más abajo, conllevaría concentrarse en tan solo cierto tipo de actos, según la denominación que se le da a aquel y la autoridad que los suscriba. Para la Administración Pública Nacional, por ejemplo, el nombre de acto resolución se asocia a actos administrativos emitidos por ministros y máximas autoridades de entes descentralizados⁴³, en tanto que las “disposiciones” a actos administrativos dictados por secretarios, subsecretarios, directores y gerentes⁴⁴.

De tal forma, una investigación bien podría limitarse a acceder a todas las resoluciones y disposiciones dictadas por cierto Ministerio, listarlas, analizarlas y determinar —mediante parámetros definidos anteriormente—, cuáles fueron los actos administrativos anulatorios dictados. Aquí, el investigador encuadraría jurídicamente cada acto. Luego podría proceder a examinar tales actos anulatorios a través de otras variables (por ejemplo: tema). Este tipo de investigación es perfectamente realizable, con los recursos apropiados⁴⁵.

Ahora bien, aquí se llevó a cabo un trabajo que, metodológicamente, está en un nivel menor, el que solo puede calificarse como una mera aproximación empírica al tema. Es que, para esta empresa, se utilizaron pedidos de información pública, de acuerdo al

⁴² En el Anexo I de la Resolución Nº 119/2019 de la Agencia de Acceso a Información Pública sobre criterios orientadores y mejores prácticas, por artículo 9 se trató el supuesto de “abuso de derecho”. Se estipuló así que podría rechazarse una petición en tanto “exceda los límites impuestos por la buena fe al imponer una carga especialmente gravosa que obstruya indebidamente la actividad habitual del organismo, considerando los recursos institucionales y económicos que deben destinarse, razonable y prudencialmente, a la atención de los requerimientos de acceso a la información”.

⁴³ El Anexo al Decreto Nº 337/2017 —Lineamientos para la redacción y documentos administrativos— define a la “Resolución” como el “Documento que contiene una medida que dictan los ministros, Jefe de Gabinete de Ministros, Secretarios de los Ministerios o de la Presidencia de la Nación u otras autoridades facultadas para ello”.

⁴⁴ El Anexo al Decreto Nº 337/2017 define a la Disposición como el “Documento que contiene una decisión emanada de una autoridad administrativa con jerarquía equivalente a Subsecretario, titulares de organismos descentralizados, Director Nacional o Director General sobre cuestiones o asuntos de su competencia”.

⁴⁵ En efecto, como un ejemplo cercano pero sobre el Poder Judicial, puede citarse un trabajo que, con una rigurosa metodología, estudió todos los rechazos de recurso extraordinarios por parte de la Corte Suprema argentina durante el año 2012, a fin de analizar los resultados a través de la *party capability theory*: MURO, Sergio *et al.* Testing Representational Advantage in the Argentine Supreme Court. **Journal of Law and Courts**, Cambridge, v. 6, n. 1, p. 1–23, 2018.



derecho que establece la ley N° 27.275⁴⁶, pero no se solicitaron todas las resoluciones o disposiciones dictadas durante el año 2022, de manera de listarlas y analizarlas individualmente. En cambio, se pidieron puntualmente aquellas por las cuales se hubiesen revocado por ilegitimidad actos, se hubiese declarado la lesividad de alguno, a más de requerirse se informe si se instaron acciones judiciales de lesividad—párrafos más adelante se precisará los términos expresamente utilizados en las solicitudes—. Esto representa un problema, puesto que se deja, en parte, en manos de funcionarios del organismo determinar cuáles fueron tales actos o la búsqueda de estos (se intentó limitar esta cuestión, igualmente, con la petición de uso de palabras clave para la búsqueda).

Claro está, que ello sería un asunto menor si hubiese un registro interno obligatorio, por el cual cada organismo deba dejar asentado los actos anulatorios que dicta, de manera que solo tengan que consultar tal base. Pero tal registro no existe. Con todo y a pesar de la importante limitación metodológica referida, se estima que la investigación presenta utilidad como trabajo inicial y exploratorio de la cuestión. De manera previa a intentar una investigación más rigurosa parece apropiado realizar un acercamiento a la cuestión.

Se precisa entonces cómo fue llevado a cabo este trabajo. A través del sistema del portal web de Trámites a Distancia⁴⁷, se instaron pedidos de acceso a información a los 18 ministerios con los que la Administración Pública Nacional terminó el año 2022: 1) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; 2) Ciencia y Tecnología; 3) Cultura; 4) Defensa; 5) Desarrollo Social; 6) Desarrollo Territorial y Hábitat; 7) Economía; 8) Educación; 9) Interior; 10) Justicia y Derechos Humanos; 11) Mujeres, Diversidad y Género; 12) Obras Públicas; 13) Relaciones Exteriores, Comercio y Culto; 14) Salud; 15) Seguridad; 16) Trabajo, Empleo y Seguridad Social; 17) Transporte; 18) Turismo y Deportes.

A todos, se les terminó por requerir la misma información. En este sentido, respecto del año 2022, se partió de solicitar los siguientes puntos:

1. Resoluciones/disposiciones dictadas en el ámbito del Ministerio, por las cuales se hubiesen revocado actos administrativos por razones de ilegitimidad, en los términos del artículo 17 del Decreto-Ley N° 19.549.

2. Resoluciones/disposiciones por las cuales se hubiese declarado la lesividad de actos administrativos y/o se hubiese instruido el inicio de acciones judiciales anulatorias (también de conformidad con lo prescripto por el artículo 17 LNPA antes citado).

⁴⁶ Vale aclarar que, de acuerdo al marco de la LNPA, para adquirir eficacia los actos administrativos individuales se notifican mientras que los actos administrativos generales se publican. Es por ello que, más allá de que en el boletín oficial puedan encontrarse algunos actos administrativos individuales voluntariamente publicados por algunos ministerios, no es de ninguna manera la regla. Por ello, no es posible sustituir estas solicitudes de actos administrativos con una simple búsqueda en el boletín oficial.

⁴⁷ <https://tramitesadistancia.gob.ar/#/inicio>



3. Indicación de acciones de lesividad efectivamente iniciadas por el Ministerio durante el año (con referencia a carátula, expediente y radicación).

Por otra parte, en consideración de la falta de un registro de lo solicitado, se adicionó la siguiente estipulación, por la que se pretendió orientar la búsqueda con base en el principio de buena fe de la ley Nº 27.275 y ciertas palabras clave:

Si bien no se espera que exista un registro formal u oficial que facilite la respuesta, en función de los principios de buena fe e indubio pro petitor contemplados por la ley 27.275, se sugiere se trate al menos la consulta con las áreas de Despacho y Asuntos Jurídicos, a fin de que en su mejor saber y entender, intenten canalizar lo solicitado a través de registros informales internos, GEDO u otros recursos.

En tal marco, podrían utilizarse palabras clave tales como “revocación”, “revoquése”, “lesividad”, “lesivo”, “anulación”, “anulese”, especialmente mediante el filtro “referencia” del módulo GDE.

Finalmente, se aclaró que, de ser el caso, el pedido incluía a las órbitas de los ministerios que hubiesen sido absorbidos por el ministerio destinatario durante el transcurso del año 2022.

Todos los ministerios dieron respuesta⁴⁸. Sin embargo, en algunos casos los actos aportados hacían referencia a revocaciones por razones de oportunidad o contenían algún elemento que planteaba una cuestión en cuanto a si calificaba como una anulación. Asimismo, en general, los actos administrativos mostraban una heterogeneidad en los términos empleados tanto en los considerandos como en la parte dispositiva. Algunos actos, por ejemplo, expresamente hacían referencia al Art. 17 de la LNPA. Otros, simplemente daban cuenta de haber mediado una contradicción con el orden jurídico sin citar tal disposición. De igual manera, en la parte dispositiva algunos expresamente indicaban que estaban revocando por razones de ilegitimidad. En muchos otros, simplemente se acudía a la vaga fórmula “déjese sin efecto”.

Ante ello, luego de la elaboración de un listado, se determinaron criterios de inclusión y exclusión para la selección de los actos que implicaban una actividad anulatoria. En este contexto, se comenzó por incluir a los actos, sean oficiosos o instados a partir de un recurso, que expresamente indicasen en la parte dispositiva que estaban revocando un acto administrativo en los términos del artículo 17 LNPA. Pero se incluyó también a aquellos que reuniesen las dos siguientes condiciones: 1) en sus considerandos hicieran alusión a que el acto original incurrió en una contradicción con el orden jurídico o

⁴⁸ Sin perjuicio de que en un caso hubo que previamente efectuar un reclamo a la Agencia de Acceso de Información Pública, en tanto se pretendió denegar la tramitación con fundamento en una causal no prevista por la ley.



que medió un defecto en la valoración de los elementos considerados para el dictado del acto pretérito y 2) en la parte dispositiva refiriesen revocar, dejar sin efecto o anular un acto administrativo individual.

En contraste, se excluyó a: 1) los supuestos que se vinculaban a actos administrativos generales (reglamentos); 2) los actos que indicasen como fundamento de la revocación razones de oportunidad, mérito o conveniencia y 3) actos que, si bien implicaban una revocación por razones de ilegitimidad, hubiesen sido dictados como consecuencia y en cumplimiento de una sentencia judicial.

En cuanto a la categoría recursos, a más de los recursos comunes previstos en la reglamentación, se comprendió en esta a las denuncias de ilegitimidad. También, en función de un caso, se decidió incluir aquí a los recursos directos presentados ante la autoridad administrativa⁴⁹.

Del mismo modo, hubo que tomar una decisión metodológica respecto de la forma de computar las acciones de lesividad. Si bien los pedidos de acceso a información pública preguntaron tanto por declaraciones de lesividad como por que se informen las acciones judiciales respectivas, resultaba necesario determinar qué dato se privilegiaba⁵⁰. Esto así, dado que computar ambas presentaba cierta incoherencia, en tanto podría dar lugar a un doble conteo. Asimismo, la declaración podría resultar de un período distinto al año en que se insta la demanda. En este marco, dado el carácter disputado de la necesidad de la referida declaración, solo se procedió a computar el efectivo instado de la demanda. Como se verá, igualmente, esta determinación no tuvo mucho impacto, dado los resultados obtenidos.

Finalmente, en función de los interrogantes de este trabajo, hubo que construir un criterio de ubicación temática de los actos administrativos anulados. Al listarse y analizarse estos, bastaron cuatro categorías, con las siguientes descripciones:

- 1) Empleo público: Todo acto dictado en el marco de una relación de empleo público con el alcance de la definición de función pública de la ley 25.188⁵¹, cual-

⁴⁹ Un acto administrativo anuló una decisión anterior en el marco de un recurso directo presentado ante el Ministerio, órgano quién debía elevarlo a la Cámara, RESOL-2022-1331-APN-MJ del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

⁵⁰ Se recuerda a este efecto que la declaración de lesividad es un acto administrativo no ejecutorio, no exigido expresamente por la LNPA, que para un sector de la doctrina obraría como requisito para poder instar la acción de lesividad. Sin perjuicio de que la receptividad de esta figura pareciera estar creciendo, no puede afirmarse que haya un consenso definitivo sobre su obligatoriedad.

⁵¹ El artículo 1º de la ley 25.188, en este sentido establece: ARTÍCULO 1º — La presente ley de ética en el ejercicio de la función pública establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado. Se entiende por función pública, toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.



quiera sea la modalidad y régimen, comprensivo de designaciones, sanciones, beneficios y modificaciones que hagan al vínculo.

- 2) Contratos administrativos: Todo acto dictado en el marco de una relación contractual administrativa con objeto de obtener la provisión de bienes, servicios u obra pública—por sobre todo enmarcada en el Decreto N° 1023/01, la ley 13.064, la ley 17.520 y la ley 27.328 aunque incluyente de regímenes especiales—, excluyente de empleo público, comprensivo de las adjudicaciones, modificaciones del contrato y sanciones.
- 3) Subsidios y beneficios a terceros: Todo subsidio o programa de beneficio económico otorgado a un interesado por fuera de una relación contractual administrativa.
- 4) Sanciones a terceros: Todo acto sancionatorio dictado por la Administración en ejercicio de sus funciones de control de actividades privadas, por fuera de relaciones contractuales administrativas y empleo público.

Con ello, se listaron los actos informados⁵² y determinaron las actividades que encuadraban como anulaciones⁵³.

⁵² <https://zenodo.org/records/10511430>

⁵³ Ministerio de seguridad: Resolución RESOL-2022-228-APN-MSG del 27/04/2022M; Ministerio de Salud: Resolución RESOL-2022-1621-APN-MS del 18/08/2022 y acción de lesividad “EN-M SALUD DE LA NACION C/ MR PHARMA SA S/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”, Expediente N° 22716/2022. Juzgado CAF N° 9 Sec 17; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: Resoluciones: RESOL-2022-1462-APN-SDDHH#MJ del 15/11/2022, RESOL-2022-1469-APN-SDDHH#MJ del 15/11/2022, , RESOL-2022-1523-APN-SDDHH#MJ del 16/11/2022, RESOL-2022-1526-APN-SDDHH#MJ del 16/11/2022, , RESOL-2022-1541-APN-SDDHH#MJ del 17/11/2022, RESOL-2022-1628-APN-SDDHH#MJ del 05/12/2022, RESOL-2022-1650-APN-SDDHH#MJ 12/12/2022, RESOL-2022-1768-APN-SDDHH#MJ del 28/12/2022; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: Resolución RESOL-2022-118-APN-SCYMA#MAD del 02/03/2022; Ministerio de Cultura: Resolución: RESOL-2022-235-APN-MC del 09/03/2022; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: Resoluciones 1) RESOL-2022-973-APN-MT del 01/08/2022, 2) RESOL-2022-1004-APN-MT del 04/08/2022 (recurso), 3) RESOL-2022-1027-APN-MT del 08/08/2022, 4) RESOL-2022-1904-APN-DRLF#MT 03/03/2022, 5) RESOL-2022-2722-APN-DRLF#MT del 22/03/2022, 6) RESOL-2022-5378-APN-DRLF#MT del 10/05/2023, 7) RESOL-2022-7180-APN-DRLF#MT del 27/05/2022, 8) RESOL-2022-9425-APN-DRLF#MT del 22/06/2022, 9) RESOL-2022-9438-APN-DRLF#MT del 22/06/2022, RESOL-2022-9452-APN-DRLF#MT del 22/06/2022, 11) RESOL-2022-9463-APN-DRLF#MT del 22/06/2022, RESOL-2022-9486-APN-DRLF#MT del 22/06/2022, 13) RESOL-2022-9506-APN-DRLF#MT del 22/06/2022, RESOL-2022-9657-APN-DRLF#MT del 24/06/2022, 15) RESOL-2022-12257-APN-DRLF#MT del 15/07/2022, RESOL-2022-13998-APN-DRLF#MT del 18/08/2022, RESOL-2022-14003-APN-DRLF#MT del 18/08/2022, RESOL-2022-14076-APN-DRLF#MT del 18/08/2022, RESOL-2022-14087-APN-DRLF#MT del 18/08/2022, RESOL-2022-14537-APN-DRLF#MT del 19/08/2022, RESOL-2022-14693-APN-DRLF#MT del 19/08/2023, RESOL-2022-14748-APN-DRLF#MT del 19/08/2023, RESOL-2022-15012-APN-DRLF#MT del 23/08/2022, RESOL-2022-15033-APN-DRLF#MT del 23/08/2022, RESOL-2022-15041-APN-DRLF#MT del 23/08/2022, RESOL-2022-15545-APN-DRLF#MT del 24/08/2022, RESOL-2022-15549-APN-DRLF#MT del 24/08/2022, RESOL-2022-15552-APN-DRLF#MT del 24/08/2022, RESOL-2022-15575-APN-DRLF#MT del 24/08/2022, RESOL-2022-16036-APN-DRLF#MT del 29/08/2022, RESOL-2022-16037-APN-DRLF#MT del 29/08/2022, RESOL-2022-16854-APN-DRLF#MT del 29/08/2022, RESOL-2022-17123-APN-DRLF#MT del 08/09/2023, RESOL-2022-18351-APN-DRLF#MT del 19/09/2022, RESOL-2022-18359-APN-DRLF#MT del 19/09/2022, RESOL-2022-19096-APN-DRLF#MT del 26/09/2022, RESOL-2022-20842-APN-DRLF#MT del 12/10/2022, RESOL-2022-21196-APN-DRLF#MT del 18/10/2022, RESOL-2022-24907-APN-DRLF#MT



4. RESULTADOS

Como introducción, merece destacar que la anulación de actos administrativos está signada por una distribución llamativa. En efecto, en 12 de los 18 Ministerios no se revocó ningún acto administrativo por razones de ilegitimidad, ya sea de oficio o por recurso, ni tampoco se persiguió la anulación a través de acciones de lesividad. De esta manera, la actividad extintiva se concentró en tan solo seis ministerios: 1) Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2) Cultura, 3) Salud, 4) Seguridad, 5) Justicia y Derechos Humanos y 6) Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Por ende, de estos seis, los últimos dos nombrados concentraron el 76,67% y 15% del total. Es decir, más del 90% de la actividad anulatoria se concentró en tan solo dos ministerios.

Hecha esta aclaración, se presentan las cifras totales y la correspondiente a cada ministerio.

Tabla 1
Actividad anulatoria por tipo en 2022⁵⁴

Tipo	Cantidad
De oficio	11
Acciones de lesividad instadas	1
Por recurso	48
Total	60

del 24/11/2022, RESOL-2022-24912-APN-DRLF#MT del 24/11/2022, RESOL-2022-25480-APN-DRLF#MT del 01/12/2022, RESOL-2022-25483-APN-DRLF#MT del 01/12/2022, RESOL-2022-25820-APN-DRLF#MT del 05/12/2022, RESOL-2022-26332-APN-DRLF#MT del 15/12/2022, RESOL-2022-26910-APN-DRLF#MT del 21/12/2022, RESOL-2022-27512-APN-DRLF#MT del 26/12/2022.

⁵⁴ En la categoría «por recurso» se incluyen las denuncias de ilegitimidad.



Tabla 2
Actividad anulatoria por Ministerios

Ministerio	De oficio	Lesividad	Recurso	Total	Porcentaje
Ambiente y Desarrollo sostenible	1	0	0	1	1,67%
Ciencia tecnología e innovación	0	0	0	0	0,00%
Cultura	0	0	1	1	1,67%
Defensa	0	0	0	0	0,00%
Desarrollo social	0	0	0	0	0,00%
Desarrollo territorial y Hábitat	0	0	0	0	0,00%
Economía	0	0	0	0	0,00%
Educación	0	0	0	0	0,00%
Interior	0	0	0	0	0,00%
Justicia y Derechos Humanos	8	0	1	9	15,00%
Mujeres, diversidad y género	0	0	0	0	0,00%
Obras Públicas	0	0	0	0	0,00%
Relaciones Exteriores, Comercio y Culto	0	0	0	0	0,00%
Salud	1	1	0	2	3,33%
Seguridad	1	0	0	1	1,67%
Trabajo, empleo y seguridad social	0	0	46	46	76,67%
Transporte	0	0	0	0	0,00%
Turismo y Deportes	0	0	0	0	0,00%
Totales	11	1	48	60	100,00%
Promedio	0,61	0,06	2,67	3,33	-
Mediana	0	0	0	0	-
Desviación estándar	-	-	-	10,86	-

En relación a estas cifras, como puede apreciarse, el caso del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social destaca de sobremanera, puesto que es el organismo que cambia significativamente los resultados totales. Como dato interesante, vale destacar que las 46 extinciones que aquí se encuadran como recursos fueron admitidas como



denuncias de ilegitimidad. En todos los casos, el Ministerio entendió que los plazos estaban vencidos, pero apelando a ciertos razonamientos consideró aplicable esta figura legal para sustentar la revocación.

El cuadro 2 presenta también dos maneras de evaluar las tendencias centrales. Por un lado, el promedio, el cual da un valor de 0,61 anulaciones administrativas de oficio por ministerio y 2,67 vía recurso y 3,33 en total. Sin embargo, es claro que, aun siendo bajas, estas cifras se ven sensiblemente afectadas por tan solo 2 reparticiones. En este sentido, el promedio no resulta un mecanismo ideal para valorar las tendencias centrales en todos los casos⁵⁵. Es por ello que se incluye también la mediana, la cual se define como el punto medio entre dos valores. Esta da 0 para todos los supuestos y el total.

Se agregó también un cálculo de la desviación estándar del total, lo que permite apreciar el nivel dispersión de los datos (actividades anulatorias por ministerio). Es decir, que tanto se pueden apartar los casos de la tendencia central⁵⁶. Este valor es relativo, en el sentido que requiere un contexto para su interpretación⁵⁷. Una cifra de 10,86 podría considerarse un valor elevado considerando una tendencia de 0.

En cuanto a temas, en el caso del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, las 8 de las anulaciones de oficio se relacionaron a pensiones graciables para personas detenidas con motivos políticos hasta el 10 de diciembre de 1983, establecida por la ley N° 26.913. En estos supuestos, la ilegitimidad del acto original se fundamentó en haberse advertido que los beneficiarios habían fallecido con anterioridad al dictado del acto, lo cual era un requisito para el dictado del acto. Dentro de las tres anulaciones de oficio restantes, dos se vincularon a contratos administrativos (una al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable y otra al Ministerio de Salud) y otra fue encuadrada como empleo público, en tanto se trató de la extinción del ascenso de un gendarme a Comandante Principal. Por su parte, la acción de lesividad iniciada durante 2022 por el Ministerio de Salud tuvo como objeto anular la renegociación de un contrato administrativo.

En el caso de recursos, 44 de las 46 anulaciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se vincularon a sanciones a empleadores por infracción al Art. 40 de la ley 11.683. Los otros dos restantes a rechazos a ciertos subsidios (régimen de crédito fiscal para empleadores). El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos resolvió anular un acto anterior a partir de considerar ciertos elementos de prueba y otorgó el beneficio

⁵⁵ Se ha explicado que para variables como ingreso, precios de inmuebles, entre otros, el promedio puede no ser la mejor manera para evaluar la tendencia central por no ser una forma de medición robusta. Esto implica que unas pocas observaciones pueden alterar significativamente la estadística. Para estos supuestos es preferible la mediana EPSTEIN, Lee; MARTIN, Andrew D. **An introduction to empirical legal research**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 133.

⁵⁶ Con la dispersión se pretende el nivel de homogeneidad o heterogeneidad de la variable, en particular que tan cercanos o lejanos están los valores respecto de la media EPSTEIN, Lee; MARTIN, Andrew D. **An introduction to empirical legal research**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 133-134.

⁵⁷ EPSTEIN, Lee; MARTIN, Andrew D. **An introduction to empirical legal research**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 136.



de la ley N° 24.043. Por último, el recurso resuelto por el Ministerio de Cultura anuló el cese de servicios por incompatibilidad de un agente, lo que se encuadra como empleo público.

Tabla 3
División por temas y tipo de tramitación

Tema	Oficio	Lesividad	Recurso
Empleo público	1	-	1
Contratos administrativos	2	1	-
Subsidios y Beneficios	8	-	3
Sanciones administrativas	-	-	44

En lo que atañe al carácter de la anulación, a favor o en perjuicio del particular, se esperaría que aquellas resueltas a instancia de recursos administrativos favorezcan al particular, en tanto que las actuaciones de oficio coincidan con actos de gravamen. En esta indagación, tal fue la orientación que reflejaron los resultados. Sin embargo, hubo algunas excepciones. Dentro de las revocaciones de oficio, las dos vinculadas a contratos administrativos no reflejaron un gravamen claro para el particular. En un caso, ello se dio en el marco de la revocación de una liquidación y orden pago, la que tuvo como fundamento que se había imputado mal el origen de los fondos. No obstante, en el mismo acto se procedió a corregir tal cuestión, por lo que se estimó pertinente encuadrarla como con carácter “neutral”⁵⁸. Asimismo, en el otro, se revocó de oficio una adjudicación pero con motivo en que no se había advertido que el particular había retirado el mantenimiento de la oferta, lo cual, en definitiva, lo termina beneficiando puesto que ello era conteste con su voluntad⁵⁹.

Tabla 4
Carácter del acto (a favor, en perjuicio o neutral) dividido por tipo de tramitación

Tipo	A favor	En perjuicio	Neutral
Recurso	48	-	-
De oficio	1	9	1
Acciones de Lesividad	-	1	-

⁵⁸ Resolución RESOL-2022-118-APN-SCYMA#MAD del 02/03/2022 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁵⁹ Resolución RESOL-2022-1621-APN-MS del 18/08/2022 del Ministerio de Salud.



Finalmente, queda algo para observar respecto del procedimiento seguido para la anulación oficiosa y la acción de lesividad. En relación al primer caso, en ninguna de las 11 anulaciones oficiosas se dio intervención previa al particular. Cabe destacar, igualmente, que en los 8 actos correspondientes al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el beneficiario del acto original se encontraba fallecido.

En cuanto a la acción de lesividad promovida por el Ministerio de Salud, con el objeto que se anule una renegociación contractual, de una consulta a la demanda en el portal correspondiente al Poder Judicial Nacional⁶⁰, se refirió que haberse declarado de manera previa la lesividad en sede administrativa⁶¹.

5. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

Al inicio de este trabajo fueron varias las notas teóricas que se plantearon sobre la actividad extintiva de la Administración por razones de ilegitimidad. Por un lado que la anulación oficiosa se presentaría como un fenómeno infrecuente y excepcional en la práctica. En esto, operarían los costos asociados a anular y, además, existiría cierta selectividad en la anulación. Por otra parte, que específicamente los recursos administrativos rara vez tendrían utilidad, dado que casi la totalidad de estos son rechazados. Ello tendría, a su vez, el importante apoyo de una indagación empírica anterior.

Al respecto, estimo que los resultados de esta investigación son parcialmente contestes con tales premisas. En este sentido, si bien podría existir la tentación de concluir lo contrario dadas las cifras totales de anulaciones, las tendencias centrales por ministerio en promedio son muy bajas (0,61 de oficio, 2,67 vía recurso, 0,06 lesividad y 3,33 total) y ya directamente cero evaluado por mediana (en todos los casos). Esta propensión parece convivir, no obstante, con una dispersión notable. Si bien un ministerio rara vez parece apartarse de tal tendencia, cuando lo hace se diferencia con cifras relativamente altas, de lo que es prueba, en este contexto, una desviación estándar de más de 10 actividades anulatorias.

Tales niveles de dispersión plantean interesantes interrogantes, por sobre todo el caso del Ministerio de Trabajo, Empleo y Desarrollo Social, en el cual se anularon 46 actos. La rareza de la cantidad de las impugnaciones con resultado positivo, admitidas además como denuncia de ilegitimidad, lleva a la pregunta acerca de qué es lo diferente en tal repartición o en el área que estuvo a cargo de la tramitación de los respectivos expedientes ¿Fue acaso un protocolo interno el que generó el contexto para un mejor análisis de las impugnaciones? ¿Tuvo incidencia algún *feedback* recibido por parte de sentencias del Poder Judicial? ¿O simplemente operó la virtud de algunos funcionarios individuales? Escenarios burocráticos que se apartan de la media merecen un estudio

⁶⁰ <https://www.pjn.gov.ar/gestion-judicial>

⁶¹ Promovida el año anterior por medio de la Resolución RESOL-2021-1039-APN-MS del 16/04/2021.



particularizado, dado que, tal vez, aporten ideas para mejorar el procedimiento administrativo a nivel general.

En cuanto a los temas y afectados, inicialmente creo que la cantidad de extinciones y su distribución no permite efectuar una conclusión muy evidente en cuanto en qué asuntos se concentra la anulación oficiosa, ni tampoco en el marco de recursos. Debe notarse, no obstante, que se pudo encuadrar los actos en tan solo cuatro categorías (empleo público, contratos administrativos, beneficios y subsidios y sanciones a terceros).

Sin perjuicio de ello, si se valoran los totales, en lo que atañe a la actuación de oficio, fue preponderante la anulación vinculada a subsidios y beneficios, cuyos beneficiarios en el caso, además, podrían ser caracterizados como jugadores de una ocasión (de acuerdo al marco presentado en el punto II). En materia impugnatoria, las 44 denuncias de ilegitimidad a las que se hizo lugar eran sobre sanciones administrativas a personas podría decirse, están sujetos mayormente a solo a una fiscalización de tipo general (en materia de policía del trabajo). Así, tanto la anulación en perjuicio como a favor se inclinó por sujetos que no guardaban un vínculo permanente con la Administración o repetido. De nuevo, estos resultados totales deben tomarse con cierta moderación. Para indagar mejor en esta cuestión, estimo que resultaría necesario una investigación que comprenda la actividad gubernamental de varios años.

En lo que concierne al carácter a favor o particular, la tendencia parece ser conteste con una razonable presunción: los recursos logran revocaciones que favorecen al particular y las anulaciones de oficio lo perjudican. Empero, de acuerdo a los actos analizados, algunos pocos casos parecen apartarse de tal preconcepción pudiendo ser caracterizables como neutrales.

Por último, corresponde efectuar algunas consideraciones en cuanto a los procedimientos seguidos para la anulación de oficio y la acción de lesividad. En ninguna de las 11 anulaciones de oficio surge —según los actos— que se hubiese dado intervención previa al particular para poder defenderse. Cierto es, no obstante, que varios de los actos hallados presentan particularidades. El caso más notorio es el del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el cual los beneficiarios de los actos originarios se encontraban fallecidos. Es un interesante supuesto sobre el cual la doctrina no parece haber reflexionado adecuadamente.

También, resultan llamativos ciertos escenarios que son más bien vistos como “correcciones” antes que anulaciones por parte de la Administración. Tanto la anulación de oficio del Ministerio de Salud como la del Ministerio de Ambiente tienen ese carácter. En el primer caso, se detectó que se había adjudicado erróneamente a quién había desistido previamente de mantener su oferta; en el segundo, había mediado una imputación de fondos equivocada, por lo que se dejó sin efecto la liquidación y orden de pago original. Ambas pueden ser calificadas como anulaciones en los términos del



artículo 17 de la LNPA, sin embargo, son más bien tratadas por los ministerios como rectificaciones menores y no se dio intervención al particular.

Ya el supuesto de la anulación de un ascenso presenta menos particularidades. El fundamento de la extinción guardó vinculación con razones de incompetencia (entre otros puntos, el acto original tenía que haber sido suscripto por el Presidente). Sin embargo, sobre esta cuestión, no surge que se le haya dado oportunidad de defensa previa al interesado.

Estos hallazgos revelan cierta tendencia a que, con independencia de lo sostenido por la doctrina, todavía no se dé oportunidad para ejercer el derecho de defensa de manera anterior a la anulación administrativa de manera generalizada. Asimismo, que pueden presentarse escenarios que quizá, por su entidad o particularidades, generen dudas para el operador dentro de la Administración respecto de si dar intervención previa y a quién. Una reglamentación de la anulación oficiosa coadyuvaría a clarificar estos aspectos.

Para terminar, la única acción de lesividad que se instó entre los dieciocho ministerios siguió la posición a favor de la declaración de lesividad previa. Ello se demuestra con la tendencia doctrinal en alza de los últimos años.

6. CONCLUSIONES

De conformidad con lo desarrollado en el presente trabajo, se presentan las siguientes conclusiones:

- 1) Con base en la metodología aplicada, entre los 18 ministerios hubo un total 60 actividades anulatorias (anulación de oficio, instado de acciones de lesividad o anulación vía recurso). Sin embargo:
 - a) Solo 6 de los 18 ministerios tuvieron alguna actividad anulatoria.
 - b) De estos ministerios, 2 concentraron el 91,67 % de las extinciones.
- 2) Las actividades anulatorias, en cuanto a tipo, se repartieron del siguiente modo: 11 anulaciones de oficio; 1 acción de lesividad promovida, 48 instadas por recurso administrativo.
- 3) De acuerdo con estos datos, se arribó a una tendencia central medida por promedio cercana a cero actividades anulatorias por ministerio (0,61 de oficio, 0,06 de acciones de lesividad, 2,67 por recurso y 3,33 como total) y directamente cero evaluado por mediana. Esto, sin embargo, convivió con una dispersión en el total que podría considerarse relevante de 10,86, teniendo presente el valor de la tendencia central.
- 4) De conformidad al análisis efectuado, los resultados parecen ser parcialmente contestes con las premisas iniciales. Si bien los totales parecen significativos, la tendencia central de actividades anulatorias por ministerio es



considerablemente baja. Si bien un ministerio rara vez parece apartarse de tal tendencia, cuando lo hace se diferencia con cifras relativamente altas.

- 5) En este marco, se presenta el caso de uno de los ministerios el que tuvo 46 anulaciones fruto de impugnaciones, tramitadas además como denuncias de ilegitimidad. Hallazgos como estos, que se apartan significativamente de la media, resultan relevantes y ameritarían una investigación particular. Esto así, dado que podrían aportar datos sobre qué es lo distinto en tal repartición, a fin de determinar si existen elementos internos que contribuyeron a un mejor análisis de las presentaciones.
- 6) Puede considerarse que, en función de la cantidad de actividades anulatorias y su distribución, no puede extraerse una conclusión muy clara sobre en qué temas se concentra la anulación oficiosa y recursiva. No obstante, pudo encuadrarse los actos en tan solo cuatro temas: empleo público, contratos administrativos, beneficios y subsidios y sanciones a terceros. Sin perjuicio de ello, si se toman los valores totales, las anulaciones de oficio se vincularon mayormente a subsidios y beneficios. Al mismo tiempo, las anulaciones fruto de impugnaciones se concentraron en sanciones administrativas.
- 7) En materia procedimental, de acuerdo a lo que surge de los actos administrativos, más allá de que varios casos tuviesen alguna particularidad, en ninguna de las 11 anulaciones oficiosas se dio oportunidad de ejercer de derecho de defensa de manera previa. La única acción de lesividad instada, por su parte, contó con una declaración administrativa de lesividad previa, de manera conteste con la tendencia doctrinal en auge de los últimos años.

7. REFERENCIAS

COMADIRA, Fernando G. Dictamen PTN N° 307:167. El retorno hacia una sana doctrina en materia de suspensión de oficio de actos administrativos irregulares estables y presupuestos de admisibilidad de la pretensión de lesividad. **Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública**, Buenos Aires, n. 486, p. 19-42, 2019.

COMADIRA, Fernando G. **La acción de lesividad**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Astrea, 2019.

COMADIRA, Julio P. El procedimiento de anulación de oficio del acto administrativo y del reglamento. En: **Procedimiento administrativo. Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo 21, 22 y 23 de mayo de 2014**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Astrea, 2015, p. 497-511.

COMADIRA, Julio R. **El acto administrativo en la ley nacional de procedimientos administrativos**. Buenos Aires: La Ley, 2011.

COMADIRA, Julio R. **La anulación de oficio del acto administrativo**: La denominada “cosa juzgada” administrativa. Buenos Aires: Astrea, 1981.



COMADIRA, Julio R.; ESCOLA, Héctor. **Curso de Derecho Administrativo**. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2013.

COVIELLO, Pedro J.J. Una ponderable doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación sobre el ejercicio de la acción de lesividad. **El Derecho -Revista de Derecho Administrativo**, Buenos Aires, v. 2019, 2019.

EPSTEIN, Lee; MARTIN, Andrew D. **An introduction to empirical legal research**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

GALANTER, Marc. Why the “Haves” come out ahead: Speculations on the limits of legal change. **Law and Society Review**, Cambridge, v. 9, n. 1, p. 95–160, 1974.

GORDILLO, Agustín A.1. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**. 11. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2016.

GUSMAN, Alfredo S. La estabilidad del acto administrativo a treinta años de la conformación del régimen legal. **El Derecho - Revista de Derecho Administrativo**, Buenos Aires, v. 2007, 2007.

MORENO, Orlando J. De la inutilidad del recurso jerárquico en la actualidad. En: ALONSO REGUEIRA, Enrique M. (Dir.). **Estudios de Derecho Público**. Buenos Aires: Asociación de Docentes Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UBA, 2013, p. 699–702. Disponible en: <<http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/estudios-de-derecho/006-edp-3-moreno-r-jerarquico.pdf>>.

MORENO, Orlando J. Derecho Administrativo. Teoría versus realidad. **Interesse Público - IP**, Belo Horizonte, n. 124, nov./dic. p. 113–122, 2020.

MURO, Sergio; CHEHTMAN, Alejandro; SILVA MÉNDEZ, Jorge; *et al.* Testing Representational Advantage in the Argentine Supreme Court. **Journal of Law and Courts**, Cambridge, v. 6, n. 1, p. 1–23, 2018.

RODRÍGUEZ PRADO, Julieta. El procedimiento administrativo en la práctica. Principales cuestiones que se plantean. En: TAWIL, Guido S. (Dir.). **Procedimiento administrativo**. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010, p. 333–337.

ROMERO VERDÚN, Iván F. La anulación como deber, la selectividad anulatoria y la juridicidad. **Revista Electrónica. Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja**, Buenos Aires, n. 25, dic./may. p. 84–99, 2020. Disponible en: <<http://revistas.derecho.uba.ar/index.php/revista-gioja/article/view/135>>