

La “acción de lesividad” en la Argentina

Juan Martin VOCOS CONESA¹

“Milagrosamente nacido, el Derecho Administrativo subsiste gracias a un prodigio diariamente renovado”.

I. INTRODUCCIÓN

La República Argentina optó, al tiempo de su organización institucional allá por 1853, por el Sistema Republicano de Gobierno. Tal decisión implicó que el poder público sea repartido de forma tripartita en las siguientes ramas: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

Ya no es un problema, ni conceptual ni práctico, comprender que los tres poderes ejercen –además de la función que naturalmente les resulta asignada por la Constitución Nacional– la función administrativa, por conducto de la Administración Pública. Del ejercicio de esta función pueden derivarse situaciones que tornen viable la acción cuyos perfiles característicos abordaremos a continuación.

La Administración Pública debe revocar sus propias decisiones (en la especie, actos administrativos) por sí y ante sí, en el caso de que estas se encuentren afectadas por vicios en sus requisitos de validez, es decir, se trate de actos nulos o anulables, pues tales vicios comprometen su regularidad.

En el caso de que ello no sea posible, debido a que el acto administrativo ya fue notificado al destinatario o se están cumpliendo derechos subjetivos que nacieron de él, deberá iniciar esta acción judicial con el propósito de que el juez declare la invalidez de dicho acto.

¹ Abogado y especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública, ambos títulos otorgados por la Universidad de Buenos Aires; profesor titular de contratos administrativos en el Departamento de Posgrado de la Universidad Católica de La Plata; se desempeña como secretario judicial en la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. Es autor de diversos trabajos sobre su especialidad, tanto en su país como en México, Venezuela y Ecuador.

Este proceso judicial es comúnmente conocido con el nombre de Acción de Lesividad. Su procedencia está dada, básicamente, cuando la Administración Pública –quien actúa como parte actora– pretende la invalidez de sus propios actos, bajo ciertos supuestos como se verá.

Señala Díez que este proceso se diferencia del ordinario porque la Administración Pública, de parte demandada pasa a ser parte actora, pero hay que observar que no en todos los supuestos en que la Administración actúa con tales caracteres se presenta el proceso (o acción) de lesividad.

Por eso, se puede afirmar, para que se reúnan los requisitos y así configurar la acción de lesividad, será preciso: a) que la Administración actúe como parte demandante; y, b) que cuestione un acto dictado por ella misma, solicitando su anulación en mérito de considerarlo lesivo para los intereses públicos. Se trata de un proceso especial donde aparece una entidad pública demandante frente a sus propios actos.

II. CARACTERES

La Corte Suprema de Justicia de la Nación –máxima autoridad judicial en el país– ha dicho respecto al tema que nos ocupa que, el principio de la estabilidad del acto administrativo parece invertirse en el caso del acto irregular –aquel afectado por una de las causales de nulidad absoluta previstas en el Artículo 14 de la Ley 19.549– pues debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad, aún en sede administrativa, salvo cuando estuviere firme y consentido, y hubiere generado derechos subjetivos a favor del particular que se estén cumpliendo; esto último, en conformidad con lo establecido en el Artículo 17 de dicha Ley. En este supuesto sólo puede ser impugnado mediante la acción de lesividad, aunque esta limitación no se exige cuando el particular “haya conocido el vicio”.

A lo expuesto debe agregarse otro valioso concepto, vertido por el Alto Tribunal en el sentido de que las excepciones a la regla de la estabilidad en sede administrativa del acto regular, previstas en el Artículo 18 de la Ley 19.549, entre ellas, el conocimiento del vicio por el interesado; en el caso, el vicio en la competencia y el procedimiento son igualmente aplicables al supuesto contemplado en el Artículo 17, primera parte, pues de lo contrario el acto nulo de nulidad absoluta gozaría de mayor estabilidad que el regular.

Asimismo, cabe mencionar que, si bien la Administración Pública tiene la posibilidad de revocar sus propios actos, ello no siempre se da cuando los actos son declarativos de derechos, lo que ocurre con el objeto de equilibrar los intereses públicos con los intereses de los particulares, ya que estos no pueden quedar siempre a merced de las veleidades de la Administración Pública. Es evidente que, si no fuera así, esta podría desconocer en cualquier momento dado, derechos reconocidos o creados con anterioridad por ella misma.

1. *Competencia y admisibilidad formal*

La demanda tendrá que ser dirigida ante el órgano judicial competente, por el que represente a la Administración Pública en juicio, luego que esta haya decidido administrativamente pedir la anulación de su propio acto. Incluso se ha postulado que, por razones de prudencia, corresponde la intervención de la Procuración del Tesoro de la Nación, antes de disponer el inicio de la acción de lesividad.

Al punto, vale aclarar que, cuando el acto es perjudicial respecto a las personas, la Administración Pública puede revocarlo ante sí, ya que el particular no tiene interés alguno en su estabilidad. Tal sería el caso de los actos de gravamen, de aquellos que imponen sanciones, etc.

Cabe agregar que mientras en el proceso ordinario común es preciso que el acto administrativo cause estado; es decir, tienen que agotarse a su respecto las vías administrativas previas (o acudirse a alguna de las excepciones), en la acción de lesividad este requisito no es exigible.

La solución es lógica, puesto que como la Administración Pública es parte demandante, ella no tiene la necesidad de que el acto agote las vías administrativas. Lo contrario no tendría sentido. Además, la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos establece de modo expreso que no habrá plazos para accionar en los casos en que el Estado o sus entes autárquicos fueren actores, sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción.

Por lo demás, es obvio que cuando el Estado pretende judicialmente el cumplimiento de sus propios actos no cabe referirse a los presupuestos de admisibilidad, ya que ellos sólo tienen virtualidad en los procesos de impugnación de las decisiones estatales y no cuando el objeto es su cumplimiento.

No obstante, al iniciar la acción (o proceso) de lesividad, la Administración debería acompañar con su demanda el expediente (o sus constancias) en que se dictó el acto objeto del proceso.

Esto es así, ya que sin la previa declaración administrativa podría luego intentarse la anulación judicial por simple presentación de apoderado, lo cual resulta inconducente. Al respecto, cabe aquí recordar las palabras de Fiorini en punto a que la única forma en que la Administración Pública exterioriza juicio, conocimiento, verificación de una situación, cosa o norma, es por medio de un acto jurídico (administrativo en la especie) que tiene ese objeto. En otras palabras, no se requiere más que la declaración en sede administrativa de la lesividad por ilegitimidad para el inicio de la acción judicial.

2. Legitimación activa y pasiva

Siempre es la Administración Pública la legitimada activamente. De allí que sea lógico suponer que si es ella quien inicia el proceso por entender que el acto es ilegítimo, habrá de suspender la ejecución del mismo. Si bien esta sería una facultad discrecional, parece razonable que durante la tramitación del proceso no se ejecute el acto cuya anulación se pretende.

En cualquier caso, siempre podrá peticionarse la suspensión cautelar en sede judicial del acto administrativo, en tanto las irregularidades invocadas otorgan, en principio, suficiente verosimilitud en el derecho y, en cuanto al peligro en la demora, el daño que con la cautelar requerida quiere el Estado evitar, consiste en el incremento de una posterior indemnización por daños y perjuicios.

En términos generales, la legitimación pasiva estará en cabeza de una persona distinta a la Administración Pública y será aquélla a la que beneficia la estabilidad del acto administrativo cuya nulidad se persigue. Es decir, el particular beneficiado por el acto cuya declaración de lesividad se pretende, será el emplazado a contestar la demanda.

3. Recaudos de procedencia

Desde nuestro punto de vista, los requisitos que corresponden para iniciar la acción son:

Que el acto administrativo estuviera firme; es decir, que no pueda ya impugnarse por haber transcurrido los plazos legales (o reglamentarios) previstos al efecto.

Que haya generado derechos subjetivos; es decir, que existe un atributo exclusivo de un particular en exigir de la Administración un comportamiento determinado que le favorece o beneficia, y

Que esos derechos se estén cumpliendo, o sea, que estén en curso de ejecución.

4. *La sentencia y sus efectos*

En cuanto a la sentencia, si esta fuera desestimatoria, dará firmeza a la relación jurídica que tiene su base en el acto cuestionado. De allí que la potestad revocatoria de la Administración Pública tendrá un nuevo límite al dictarse la sentencia confirmatoria del acto.

En cambio, si la sentencia es estimatoria, se tratará de un pronunciamiento constitutivo que, al anular un acto declarativo de derechos, producirá la extinción de las relaciones jurídicas derivadas de ese acto.

La sentencia definitiva hará, como en todos los casos, cosa juzgada.

III. CONCLUSIÓN

Al admitir la legislación, la doctrina y la jurisprudencia, que los actos administrativos generadores de derechos subjetivos a favor de los administrados gozan de estabilidad o inmutabilidad que los torna irrevisables por la propia autoridad administrativa, debe establecerse un medio impugnativo procesal para la Administración Pública en caso de ser necesario.

Esto es así, pues toda pretensión exige dotarla, para ser tal, de una instrumentación adecuada al fin jurídico perseguido.

Es deseable que la acción de lesividad cuente con un andamiaje legal que la sostenga, a efectos de evitar que interpretaciones y opiniones diversas terminen por desconocer los derechos de los ciudadanos.

Un aspecto que merece especial atención es que la Administración Pública, como consecuencia de un procedimiento administrativo previo, declare la existencia concreta y real de un vicio que acarrea la nulidad absoluta que pesa sobre el acto administrativo ya firme y consentido.

Una vez más reitero aquí mi opinión acerca de que este y tantos otros problemas que se presentan a diario en esta materia, podrían ser solucionados por la sanción de un Código Procesal Contencioso Administrativo Federal, que regule

tanto este como todos los otros aspectos del proceso judicial que involucre a la Administración Pública vis a vis los derechos de los ciudadanos.

ADENDA: PROPUESTA DE REGULACIÓN NORMATIVA DE LA ACCIÓN DE LESIVIDAD

Artículo...: “Los órganos o entes administrativos podrán promover la acción de lesividad, tendiente a lograr la declaración de nulidad de los actos viciados e irrevocables en sede administrativa, siempre que mediase declaración administrativa de encontrarlo lesivo a los intereses públicos por razones de ilegitimidad”

Artículo...: “No habrá plazos para la interposición de la demanda, sin perjuicio de la prescripción, la que se regirá por las normas pertinentes de la legislación civil, y que podrá ser invocada por el demandado para repeler la acción. Regirán, en lo pertinente, las normas procesales aplicables al proceso ordinario”

Artículo...: “La acción será promovida contra quien resulte beneficiado por el acto administrativo impugnado. El demandado contará con el plazo de quince (15) días hábiles para contestar el traslado de la acción”

Artículo...: “El trámite se regirá por las normas que regulan el proceso ordinario en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuya aplicación supletoria se establece para aquello que no se prevea expresamente”