

## Doctrina

# Administración y justicia



**Roberto Enrique Luqui**

Académico titular de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires

**SUMARIO:** I. Preliminar.— II. Anomalías en la división de poderes.— III. Naturaleza de la revisión judicial de la actividad administrativa.— IV. Resolución de contiendas.— V. El control por los órganos de la Administración.— VI. Atribuciones de los jueces.— VII. Criterio seguido en el orden nacional.— VIII. Los jueces no pueden sustituir a la Administración.— IX. El control de las facultades discrecionales de la Administración.— X. Actos administrativos de alcance general.— XI. Efecto de las sentencias que anulan un reglamento.— XII. Los nuevos derechos y sus efectos en el sistema jurídico político de revisión judicial.— XIII. La ampliación de la legitimación.

### I. Preliminar

Uno de los temas más importantes del derecho público es la relación que existe entre la Administración y la Justicia, entendida esta última en cuanto poder u órgano encargado de resolver las contiendas que se suscitan entre los administrados y la Administración (1). Más aún, es también una cuestión de índole política, porque todo lo que implica una limitación al ejercicio de la autoridad, hecha para asegurar los derechos de los administrados, es un campo fértil para la generación de conflictos, como lo demuestran los que se han planteado y se siguen planteando en nuestro país. Para comprobar esta afirmación, basta con leer los diarios.

Este es un tema de actualidad permanente. La República Argentina tiene una larga historia de gobernantes y funcionarios que han ignorado las reglas de un Estado de derecho, de autoritarismo, de arbitrariedad, cuando no de corrupción, así como también de jueces que no han actuado con la responsabilidad y energía que corresponde. Esta lamentable descripción la avala el hecho de que la cantidad de irregularidades incurridas por los primeros es muy superior al de las sentencias que restablecieron la legalidad o que sancionaron a los responsables.

En varias oportunidades me he ocupado de analizar la función que tiene la Justicia en nuestro sistema jurídico político con relación a la Administración. Lo hago una vez más por advertir una diversidad de criterios sobre este tema, que se puede atribuir a varias causas. La primera, la falta de uniformi-

dad en la interpretación de nuestro sistema jurídico político; otra, la creencia de que aumentando el poder de los jueces se logrará una mejor Administración; otra, es la influencia de la doctrina de autores extranjeros que escribieron para sistemas jurídicos diferentes del nuestro. También están las ideas de quienes quieren “socializar” o “democratizar” la Justicia, entre otras causas.

En esta comunicación trataré de condensar algunas ideas que desarrollé en trabajos anteriores y que las mantengo, porque pienso que siempre es útil todo intento de perfeccionar lo dicho antes con el propósito de lograr una mayor claridad, a riesgo de ser en algunos aspectos reiterativo. Me limitaré a señalar lo elemental, a concluir y no a describir, pues para relatar lo que ocurre en otros sistemas y las opiniones doctrinales consecuentes ya se han ocupado otros con más erudición y paciencia que la mía.

Como todo estudio de un tema relativo al funcionamiento de los poderes y órganos estatales en un país determinado, es preciso analizar lo que hoy ocurre en el nuestro con las funciones del Estado. No basta con describir lo que debe ser, sino lo que es. Porque si todo funcionara como lo imaginaron los constituyentes de 1853 y los gobernantes ilustres que forjaron la grandeza de nuestro país, no tendría sentido machacar sobre cuestiones tan elementales.

### II. Anomalías en la división de poderes

En un sistema de gobierno republicano democrático de división de poderes como

el que nos rige, el Poder Legislativo legisla, Poder Ejecutivo administra y el Poder Judicial juzga, aunque los tres poderes ejercen algunas funciones que materialmente no se corresponden con las que le dan su denominación. Esta es, a grandes rasgos, la fórmula que adoptaron los constituyentes de 1853.

Tal y como fue previsto en nuestra ley fundamental, la división de poderes cumplió razonablemente con su finalidad, que es lograr un equilibrio entre los poderes del Estado para impedir el despotismo. El equilibrio implica que ningún poder ejerza supremacía sobre los otros. Se trató de dar a cada poder una estructura que responda a la índole de la función que ejerce; el Legislativo, formado por los representantes del pueblo elegidos democráticamente, expresa la voluntad de quienes están sometidos a la autoridad del Estado por normas que regulan su conducta y limitan la libertad; el Ejecutivo, también elegido en forma democrática, organizado jerárquicamente y con personalidad jurídica para ejercer sus funciones administrativas y asegurar la prestación de los servicios públicos; y el Judicial, con la independencia necesaria para resolver imparcialmente, por aplicación de la ley, las contiendas que se suscitan entre partes, y aplicar las sanciones que establecen las leyes penales.

Pues bien, desde un tiempo a esta parte las cosas fueron cambiando, y no ha sido para bien. No son estrictamente como deberían ser. Las facultades del Poder Ejecutivo crecieron en progresión geométrica, mientras disminuyeron en igual propor-

ción las que debe ejercer el Poder Legislativo. Los reiterados y múltiples decretos de necesidad y urgencia son una muestra de este avance reprochable, con el agregado de que en la mayoría de los casos no ha existido necesidad ni urgencia. Sucesivas delegaciones, y delegaciones de delegaciones, permitieron, no solo al Poder Ejecutivo, sino también a funcionarios de jerarquía inferior, ejercer funciones que constitucionalmente le corresponden al Congreso.

Los desatinos no quedaron ahí, pues la confusión se fue incrementando. El Poder Legislativo dictó leyes para anular otras leyes, con lo cual ejerció funciones judiciales. Está de más señalar que el legislador puede modificar o derogar una ley, pero no declarar su nulidad, ya que esta es una función propia del Poder Judicial o de un órgano de jerarquía superior, cuando lo hay. El Poder Ejecutivo se ha manejado con decretos de necesidad y urgencia, una forma anómala de legislar que institucionalizaron los constituyentes de 1994, si bien con algunas limitaciones (2). El Poder Judicial pasó a convertirse no solo en legislador, sino también en administrador. Decimos esto, porque con el argumento de que los derechos son operativos, ejerció funciones legislativas al reglamentar y aplicar cláusulas programáticas establecidas en la Constitución nacional, que funcionan como mandatos para que el legislador las instrumente (3). También ejerció funciones administrativas, al impartir directivas a la Administración que fueron más allá de resolver contiendas y ordenar que se ejecute lo decidido.

### Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(1) Empleamos la palabra “Administración”, aun cuando el órgano sea el Poder ejecutivo u otros entes descentralizados y el sujeto la Nación. Lo hacemos, porque lo que interesa es fundamentalmente la función que ejerce la autoridad; y el Poder ejecutivo ejerce también funciones que no son administrativas.

(2) El art. 99 inc. 3 de la Constitución nacional prohíbe al Poder Ejecutivo, “bajo pena de nulidad absoluta e insanable,” ejercer funciones legislativas, pero le permi-

te dictar decretos de necesidad y urgencia cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible seguir los trámites ordinarios, lo cual es un contrasentido, porque legitima la excepcionalidad, dejándola librada a una estimativa que en los hechos ha permitido asimilarla a la conveniencia. La necesidad, como enseña el *Diccionario de la Lengua*, es un “impulso irresistible que hace que las cosas obren infaliblemente en cierto sentido”, “todo aquello a lo cual es imposible sustraerse o resistir”. Si analizamos los decretos de necesidad y urgencia dicta-

dos desde la reforma constitucional de 1994, podremos comprobar que en contados casos ha existido un “impulso irresistible” o algo que se le semeje en gravedad.

(3) Como dice Tomás Ramón Fernández, para referirse a derechos económicos y sociales reconocidos en la Constitución española, iguales a los incorporados en nuestra ley fundamental con la reforma de 1994: “Los derechos económicos y sociales, en cuanto derechos de prestación, no están contruidos como derechos subjetivos en sentido propio, a diferencia de lo que ocurre con

las libertades públicas, cuyo contenidos se agota, en principio, en su propia afirmación y consiguiente rechazo de toda injerencia de las autoridades gubernativas. Para alcanzar el carácter de verdaderos derechos necesitan un tratamiento complementario por parte del legislador ordinario, que es quien ha de precisar el contenido de los mismos cuyo disfrute corresponda a los ciudadanos individualmente considerados o a grupos determinados de ellos concretamente definidos” (FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, “Juzgar a la Administración contribuye también

### Nota a fallo

#### Sucesión testamentaria

Testamento por acto público otorgado con posterioridad a la realización de un testamento ológrafo. Compatibilidad.

CNCiv., sala L, 14/02/2022. – F. A., O. s/ Sucesión testamentaria.

#### La interpretación de la voluntad del testador y la revocación de testamento

Luis A. Ugarte

#### Jurisprudencia

#### Beneficio de litigar sin gastos

Alcances. Requisitos. Acceso a la justicia. Peticionante profesional. Concesión parcial.

CNCiv., sala J, 25/03/2022. – K., D. C. s/ Beneficio de litigar sin gastos.

En este anómalo esquema de división de poderes no es extraño que aparezcan los más variados intentos para modificar nuestro sistema judicial; y con la excusa de “democratizar” los procesos (sic), apartarse de una de las reglas básicas de la jurisdicción, que es resolver contiendas entre partes por aplicación del derecho vigente, con autoridad de cosa juzgada. Se pretende que los jueces sean protagonistas activos en la defensa de la legalidad objetiva y no garantes de los derechos subjetivos, a la vez de otorgarle participación a la ciudadanía en los asuntos de interés general. Por eso se ha puesto de moda la idea de que cualquiera se pueda erigir en defensor del interés público o, lo que es más grave, que unos se arroguen la defensa de otros sin que esos otros lo pretendan, y que las sentencias tengan efecto aún para quienes no promovieron demanda alguna ni fueron demandados. Todo ello en juicios sumamente abreviados (4), donde no se respetan las reglas básicas del proceso, y en algunos casos sin que la contraparte pueda ejercer plenamente el derecho de defensa. En este escenario intrincado en que nos hallamos no deberían sorprendernos los equívocos en que incurren nuestros gobernantes y en muchos casos nuestros jueces.

### III. Naturaleza de la revisión judicial de la actividad administrativa

Juzgar no es controlar. En nuestro sistema jurídico político es en cierto modo impropio hablar de “control judicial de la Administración pública”, no obstante el uso generalizado de esta expresión. Tan generalizada está, que desconocerla parecería una necedad. Los autores, los abogados y los jueces la emplean para referirse a los juicios contenciosoadministrativos promovidos por los administrados, cuando, en realidad, en el orden nacional el Poder Judicial no ejerce *propriadamente* un verdadero control sobre la actividad administrativa (5). Más aún, estos juicios son contenciosoadministrativos *por la materia*, pero no porque se tramiten ante una jurisdicción distinta de la judicial o porque los jueces tengan atribuciones diferentes para resolver las contiendas. Salvo los recursos directos, que se sustancian por reglas especiales, los juicios contenciosoadministrativos se tramitan por las reglas del *juicio ordinario* establecidas en Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, con algunas particularidades que establece la ley 19.549, de procedimientos administrativos, y las que le conciernen por ser juicios contra el Estado. En el sistema argentino hay *competencia contenciosoadministrativa*, pero no jurisdicción contenciosoadministrativa.

La Justicia juzga las pretensiones deducidas por los administrados en los pleitos en que la Administración es parte, pero no las controla (6). Juzgar es resolver contiendas de intereses suscitadas entre partes, decir el derecho en el caso controvertido con fuerza de verdad legal. Controlar implica verificar, fiscalizar, intervenir, corregir la acción de otro, sobre el cual el controlador ejerce su autoridad, por el mando o preponderancia que tiene. Si bien existen

diferentes acepciones de la palabra “control” —pues también se la emplea como sinónimo de supervisión, de comprobación o de inspección— el significado orgánico-funcional lleva implícita la idea de una potestad que se ejerce en virtud de una situación de *supremacía*. Es verdad que no se requiere en todos los casos que el órgano controlador sea de jerarquía superior al controlado, pero también es cierto que el control en sí mismo, como atribución, importa el ejercicio de la autoridad de un órgano sobre otro; y en nuestro país el Poder judicial no ejerce supremacía sobre el Poder Ejecutivo. Cualquier supremacía de un poder sobre otro rompería el *equilibrio* que persigue la separación de poderes.

Este es otro aspecto importante. La división de poderes no tiene como finalidad establecer un esquema donde estos se controlen recíprocamente. Es una *división de funciones para impedir que la concentración del poder en uno de ellos, en sus diferentes manifestaciones, genere un régimen autoritario*.

Cuando la Justicia resuelve un juicio promovido por un administrado para atacar un acto de la Administración pública y lo declara ilegítimo, su función se limita a resolver la contienda que se suscitó entre las partes ante el agravio producido por el acto administrativo impugnado o por un comportamiento ilegítimo de la Administración, siempre con referencia al caso concreto que se llevó a juicio, resuelto sobre la base de la *pretensión* y la *defensa* articuladas y de las *pruebas aportadas*. La *pretensión procesal administrativa* es la “materia prima” del juicio, que determina, a su vez, el contenido y límite de la sentencia. Está, por un lado, el interés del actor, que defiende su derecho subjetivo y, por el otro, el del Estado que defiende el interés público, o un interés patrimonial cuando no actúa como poder público o persona de derecho público.

En nuestro sistema el juez no fiscaliza ni interviene en la acción del órgano que dictó el acto; se limita a aplicar el derecho *dentro del marco cognoscitivo del litigio, resuelve la pretensión procesal deducida*. La *pretensión procesal* es, como dice Guasp, “una petición de un sujeto activo ante un juez frente a un sujeto pasivo sobre un bien de la vida” (7), y lleva implícita la defensa de un derecho subjetivo. Si el acto es de alcance particular, obviamente será considerado inválido, porque una sentencia así lo declaró *para ese litigio*, que estuvo referida a *ese acto*, incluido en la pretensión. Si se trata de un acto de alcance general (un reglamento), o de un acto de alcance particular con pluralidad de sujetos pasivos, la sentencia no invalidará en forma general el acto administrativo ilegítimo, sino que declarará su invalidez e inaplicabilidad *para el caso concreto*, es decir, para el pleito en el cual se dictó la sentencia. Mientras tanto, el reglamento o el acto pluripersonal continuarán vigentes y se podrán aplicar a todos los otros casos en que no se lo cuestionó. Esto es similar a la declaración de inconstitucionalidad de las normas que, en el orden nacional, solo alcanza al caso particular del pleito resuelto (8).

de la Lengua Española, por lo cual se empleaba la voz “contralor”, que identifica al funcionario encargado de verificar las cuentas. Por su similitud, se la empleó en reemplazo de la voz *control*, para referirse a la revisión que se ejerce en materia administrativa.

(6) Dice Bielsa: “A diferencia de lo que ocurre en nuestro país, en el derecho francés existe un verdadero control jurisdiccional de la Administración, que se efectúa por el recurso por exceso de poder, cuya finalidad es asegurar la legalidad objetiva. De ahí su calificación de recurso objetivo, como medio de control al cual está sometida la Administración en salvaguarda del derecho objetivo. La anulación del acto declarada por el tribunal tiene efecto *erga omnes* y la autoridad de cosa juzgada alcanza a todos, no solamente a quien promovió el recurso. La decisión no se toma en interés

Cuando la justicia hace lugar a la pretensión de un particular dirigida a lograr que la Administración efectúe una prestación determinada o a que se abstenga de realizar cierta conducta (la jurisdicción puede ser negativa o positiva). Los jueces no ejercen un verdadero control sobre la Administración; solamente resuelven contiendas cuyo objeto es decidir sobre la prestación o la abstención controvertida en ese pleito. Es más, si el agraviado formula su pretensión de manera defectuosa o deja de aportar las pruebas necesarias para que el juez pueda hacer lugar a ella, o actúa con una impericia o negligencia tal que impiden acreditar la nulidad articulada, aun cuando el juez tenga la íntima convicción de que está ante un comportamiento antijurídico, no podrá declarar su nulidad —salvo cuando derive de una ley de orden público—, pues la regla general de nuestro derecho es que los *magistrados se deben circunscribir a las pretensiones y defensas articuladas por las partes*. Tal afirmación demuestra que sus decisiones no son actos de control de la Administración, sino de solución de contiendas de intereses entre sujetos. Lo dicho no contradice el principio *iura novit curia*, porque una cosa es aplicar el derecho que corresponde y otra diferente suplir la inexistencia de una pretensión o de una defensa (9).

Pero, como lo contenciosoadministrativo es de orden público, cuando el tribunal juzga la pretensión de un administrado deducida para que se declare la ilegitimidad de un acto administrativo con fundamento en una causal improcedente o no acreditada, pero que al mismo tiempo está afectado por otra ilegalidad también probada en el juicio, el juez debe declarar la nulidad por esta última y no rechazar la demanda por la improcedencia que se invocó en la demanda.

En el orden nacional la demanda contenciosoadministrativa que promueve un administrado se tramita por el procedimiento del *juicio ordinario*, que es básicamente un recurso de plena jurisdicción en los sistemas contenciosoadministrativos, como el francés. En estos juicios lo que se debate es la pretensión del actor y la defensa de la Administración, no solo la legalidad del acto, porque lo que persigue el accionante es el reconocimiento de su derecho y la reparación del perjuicio causado por el acto ilegítimo. A diferencia de estos juicios, en los sistemas donde existe un recurso de anulación el tema debatido es el acto mismo y la sentencia que lo invalide tendrá efecto *erga omnes*. En el orden nacional no hay recurso de anulación.

### IV. Resolución de contiendas

Resolver pleitos en los que el Estado es parte no es propiadamente controlar a la Administración. Tanto es así que cuando una sentencia declara la nulidad de un acto administrativo, es necesario que la Administración dicte un nuevo acto para cumplir con la decisión judicial. La sentencia no reemplaza ni sustituye, ni modifica el acto administrativo cuestionado. Y si una vez notificada la sentencia, la Administración no la cumple

del recurrente, sino de la legalidad. Tanto es así que se lo considera como “un recurso de utilidad pública”, que la jurisprudencia interpreta con sentido amplio el interés exigido para admitirlo, y que se lo pueda asimilar en cierta manera a la acción popular” (CHAPUS, René, “Droit du contentieux administratif”, ps. 213 y siguientes). (BIELSA, Rafael, “Derecho administrativo”, Ed. La Ley, Buenos Aires 2015, 7ª ed., t. V, ps. 105 y ss. y monografía presentada en el Seminario organizado por las Naciones Unidas en Buenos Aires, en 1959, sobre “Recursos judiciales o de otra índole, contra el ejercicio ilegal o abusivo del poder administrador”. En el régimen jurídico español la Constitución establece de manera expresa que los tribunales “controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa” (106.1). De ahí que no sean aplicables a nuestro

y el actor no pide que se la ejecute, el acto anulado se reducirá a una mera declaración de derecho. Más aún, si la sentencia no es acatada por la Administración, porque de hecho es imposible, sea por extemporánea o por un impedimento de la organización, o por otra causa institucional, el cumplimiento de la decisión judicial se transformará en un resarcimiento para el administrado por el daño que le produjo el acto declarado nulo.

Como enseña Bielsa “el Poder judicial no ha sido instituido para juzgar la Administración pública, si esta no viola un derecho personal, subjetivo, pues la Constitución es individualista (*Fallos de la Corte Suprema* tº 179, p. 113). En nuestro sistema de división de poderes, el Poder judicial no tiene potestad alguna sobre el Poder administrador, que es Poder ejecutivo, y su jurisdicción para conocer y decidir debe tener una justificación de índole constitucional” (10). Si a esto se lo quiere llamar “control”, porque indirectamente se logra el restablecimiento de la legalidad objetiva, no pasa de ser una apreciación discutible —aunque muy generalizada—, porque cuando un deudor no le paga a su acreedor y este promueve un juicio que termina con una sentencia condenatoria, también se restablece la legalidad violada; y cuando un lindero abre una ventana en la medianera y el propietario del fundo vecino lo demanda para obligarlo a que la cierre, también se produce un restablecimiento de la legalidad con la sentencia del juez que así lo dispone, y a nadie se le ocurriría sostener que en nuestro país el Poder Judicial controla la conducta de los individuos en sus relaciones comerciales o de vecindad.

Los efectos reflejos de los fallos judiciales son una forma de restablecer la legalidad; y en este sentido se puede aceptar la idea de que la Justicia ejerce un cierto control sobre la Administración. Se trata de un control relativo, indirecto, circunscripto al pleito, que, a su vez, por aplicación de los principios de disposición y de aportación, está condicionado a la actividad desarrollada por las partes en el proceso y no exclusivamente a la legalidad considerada en forma objetiva.

Esta es la diferencia sustancial que hay entre nuestro sistema y el contenciosoadministrativo de Francia, donde el Consejo de Estado ejerce un verdadero control sobre la Administración activa. De ahí que sea oportuno reiterarla, para que queden claras las cosas. Esta diferencia es la que tratamos de poner en relieve, porque determina al alcance y efectos de las decisiones judiciales dictadas en los pleitos, en uno y otro sistema.

Por ello, aunque reconozcamos que la expresión *control jurisdiccional* la emplea la casi totalidad de los autores, jueces y abogados para expresar la función que ejerce la Justicia en el orden nacional cuando resuelve un pleito promovido por un administrado contra la Administración, utilizamos la expresión “revisión judicial de la actividad administrativa”, la cual, aun cuando no sea la más apropiada (11), dentro de las posibles es para nosotros la que mejor expresa la función aludida. Además, sirve para distinguirla

a administrar mejor”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 76, año 1992).

(4) Inexplicablemente la reforma constitucional estableció que la defensa de los derechos de incidencia colectiva se debe ejercer por vía de amparo.

(5) La palabra “control” tiene muchos significados, algunos técnicos y otros vulgares. De ahí la necesidad de precisar en qué sentido se emplea. Así, por ejemplo, está el control de tránsito que realizan los policías para verificar si los conductores de vehículos tienen los papeles en regla, el control sanitario de los alimentos, el control que realiza la aduana con las mercaderías que se importan, el control remoto de la televisión, y así un centenar de acepciones que poco o nada tienen en común. Más aún, hasta hace unas décadas la palabra “control” no era admitida por la Real Academia

sistema algunos criterios seguidos por la doctrina francesa y española, circunstancia que a veces se ignora.

(7) GUASP, Jaime, “La pretensión procesal”, Civitas, Madrid, 1985, p. 20

(8) BIELSA, “La protección constitucional y el recurso extraordinario”, ps. 345 y ss.

(9) Una prueba de esta afirmación está en la caducidad de instancia y en la perentoriedad de los plazos procesales, que le son aplicables al Estado, de la misma manera que a los particulares, aun cuando perjudique a la Administración.

(10) BIELSA, Rafael, “Sobre lo contenciosoadministrativo”, Castelví, Santa Fe, 3ª ed., ps. 191 y 195.

(11) BIELSA, Rafael, “La protección constitucional y el recurso extraordinario”, Roque Depalma, Buenos Aires, 2ª ed., ps. 345 y siguientes.

del verdadero control, que tiene características diferentes.

### V. El control por los órganos de la Administración

El hecho de que en nuestro sistema la Justicia propiamente no controle a la Administración no implica que esta no sea controlada. Hay varias técnicas de control para lograr el imperio de la ley. En el régimen nacional existe un control jerárquico amplio, como atribución de los órganos superiores que la deben ejercer obligatoriamente, pues si no lo hacen, incurrir en responsabilidad, sea administrativa, civil e incluso penal. Más aún, si los ministros o el presidente de la Nación no ejercen ese control en debida forma, pueden ser sometidos a juicio político. Además, está el control de la Auditoría General de la Nación y de la Sindicatura General de la Nación, si bien tampoco ejercen un control propiamente dicho, sino una fiscalización.

Es posible argumentar que cuando los órganos administrativos controlan a la Administración muchas veces resuelven peticiones formuladas por los administrados para cuestionar la legalidad de sus actos o comportamientos y que, por ello, no existirían diferencias con la revisión que realizan los jueces en los juicios contenciosoadministrativos. Ambos se pronuncian sobre actos o conductas; y sus decisiones, al restablecer la legalidad, producen efectos similares con relación al interés del agraviado. Pero, no son iguales; hay diferencias importantes entre ambas funciones.

Los órganos de control tienen la facultad de verificar, de fiscalizar, de revisar y también de *enervar* los actos de la Administración activa, *con prescindencia de los agravios que causen a los administrados y de las pretensiones que estos puedan articular*. Ejercen un verdadero control, sin limitación alguna para decidir sobre el restablecimiento de la legalidad. Los únicos presupuestos con los cuales se manejan son *el acto cuestionado y la ley*, en sentido lato (12).

A diferencia de lo que ocurre con los órganos administrativos de control, el juez solo tiene atribuciones para expedirse sobre el caso que le sometieron las partes a su conocimiento y decisión, tal y como estas lo plantearon, con la finalidad de resolver una contienda. El objeto de la decisión jurisdiccional no es solo el acto impugnado, sino *el conflicto planteado, la pretensión procesal y la excepción o defensa* (13). El juez está limitado por lo que cada parte pretende de la decisión jurisdiccional, por las pruebas que aporten y por su actuación en el proceso, y restablecerá la legalidad para el caso concreto en la medida de dichas pretensiones y de la actuación procesal.

(12) Para demostrar el alcance de este control, señalamos un caso en el cual se puso en evidencia lo expuesto. Un agente de la Administración incurrió en faltas que habilitaban una cesantía, pero se le aplicó una suspensión de 30 días. El agente, tal vez mal asesorado, interpuso un recurso jerárquico contra la medida disciplinaria. Elevado el recurso al ministro competente, comprobó que la falta era grave y resolvió declarar su cesantía.

(13) Lo expuesto no es una característica exclusiva de nuestro régimen jurídico. Con referencia al régimen alemán, dice Kruse: “La finalidad del procedimiento judicial no es el control judicial de la Administración, sino la protección de los particulares ante la Administración. No es decisivo el interés general de la legalidad de la Administración, sino el interés individual en la defensa de los propios derechos frente a la Administración” (KRUSE, Einrich, “Derecho Tributario”, Edersa, Madrid 1978, p. 508). Luego de relatar la corriente doctrinal que imperó en Alemania después de la Segunda Guerra Mundial con respecto a la jurisdicción contencioso administrativa, dice González-Varas Ibáñez: “La doctrina mayoritaria de ese período y la posterior ha dejado fuera de toda duda que la protección de los derechos del individuo es la misión esencial de esta jurisdicción” (GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, “La jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania”, Ed. Civitas, Madrid, 1993, p. 85 y ss.).

### VI. Atribuciones de los jueces

La inexistencia de un verdadero control de la Administración pública por el Poder Judicial en nuestro sistema constituye una premisa de la mayor importancia. No es una cuestión meramente terminológica. Define la misión y las atribuciones que tienen los jueces cuando resuelven los pleitos contenciosoadministrativos y el efecto de sus sentencias, en un régimen constitucional *individualista*.

Es preciso tener bien en claro cuál es la función que le cabe al Poder Judicial en esta materia, dentro del sistema de división de poderes adoptado por la Constitución nacional (14), y advertir las diferencias que hay con otros sistemas, como es el régimen que existe en Francia, donde el Consejo de Estado no solo juzga, sino que también controla a la Administración activa, o en España, en que el control judicial está enfáticamente establecido en la Constitución.

La sociedad está interesada en que la Administración actúe de conformidad con la ley, pero, en nuestro sistema este no es un *interés jurídico* protegido por el derecho con la acción judicial conferida a los administrados (15).

La actuación ilegítima de la Administración puede perjudicar al administrado como sujeto, o afectarlo de manera indirecta, como integrante de la sociedad. A veces, puede perjudicar a unos y beneficiar a otros, o no afectar a todos de igual manera. Es una realidad que todos los administrados no tienen el mismo interés frente a la legalidad administrativa, y “el interés es la medida de las acciones en derecho” (Ihering).

Existen dos criterios básicos —diferentes, aunque persigan el mismo objetivo final— según los cuales se estructuran los sistemas de revisión jurisdiccional de la actividad administrativa. Uno, pone énfasis en la legalidad, el otro, tiene en cuenta, fundamentalmente, los derechos e intereses de los administrados. El primero, sustenta la legalidad *objetiva*, no sujeta estrictamente a la existencia de un agravio personal y directo; el segundo, persigue tutelar directamente los derechos *subjetivos* de los administrados, cuando existe una lesión jurídica, y limita la función de los tribunales a lograr ese propósito, frente a la actuación ilegítima de la Administración (16).

**Dentro de los sistemas de revisión jurisdiccional, que podríamos llamar “objetiva” tienen cabida el recurso de anulación, la acción popular, el efecto erga omnes de las sentencias, y la legitimación activa es amplia, porque se apoyan en el interés general de**

(14) Nuestro sistema jurídico político ha seguido en este aspecto el criterio de la Constitución de los Estados Unidos de América. En el caso “Marbury v. Madison” se declaró: “El ámbito de competencia de este tribunal es, exclusivamente, decidir sobre los derechos de los individuos, no investigar cómo el Ejecutivo o los agentes del Ejecutivo cumplen con sus deberes confiados a su discreción”.

(15) Desde la promulgación de ley 24.284, existe en el orden nacional el defensor del pueblo de la Nación, incorporado luego a la Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994, que tiene una legitimación especial para actuar ante la Justicia en defensa de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y las leyes, para lo cual es preciso que se produzca una violación concreta de tales derechos, garantías e intereses, que cause un agravio. El defensor del pueblo no está legitimado para impugnar actos del Poder Ejecutivo con fundamento en la pura legalidad. No es un órgano de control de la Administración, como el fiscal de Estado que existe en algunos sistemas provinciales.

(16) Sobre la aplicación de estos principios en el régimen de impugnación judicial en Alemania, GONZÁ-

**que la Administración actúe correctamente. En los sistemas de revisión que llamamos “subjetiva” los órganos jurisdiccionales solo ejercen sus funciones cuando un administrado invoca la lesión jurídica de un derecho subjetivo, no existe recurso de anulación ni acción popular, las sentencias tienen efecto entre las partes y para el caso resuelto, solo referidas a la pretensión articulada por el actor.**

Esta es tal vez una faceta objetable de nuestro sistema institucional, pues no se tutela jurisdiccionalmente la lesión de un *interés legítimo* que, como tal, también debería estar protegido de alguna manera con esa garantía, como existe en varios sistemas provinciales, cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada.

### VII. Criterio seguido en el orden nacional

Las únicas referencias que contiene la Constitución nacional sobre la revisión judicial de la actividad administrativa están en los arts. 18 y 116, cuando establecen, respectivamente, que “es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos” y que les “corresponde a los jueces el conocimiento y decisión de las *causas* en que la Nación es parte”. Quien se considere agraviado en su derecho subjetivo por un acto, omisión o por cualquier otro comportamiento ilegítimo de la Administración pública y persigue el dictado de una decisión jurisdiccional que declare su ilicitud y restablezca el derecho vulnerado, debe promover un *juicio* o, cuando la ley lo prevé de manera expresa, un recurso directo, que sustancialmente es también un juicio. El juez resolverá el caso como solución de una contienda. El Poder Judicial tiene competencia para resolver contiendas entre partes por aplicación del derecho objetivo —una de las cuales puede ser la Administración— y asegurar su cumplimiento con la fuerza de la coacción (17). De esta manera garantiza la vigencia los derechos individuales. Sigue el criterio *subjetivo* para la revisión jurisdiccional de los actos administrativos.

Nuestro ordenamiento jurídico político no prevé otros remedios procesales ni otros órganos con facultades para juzgar a la Administración pública, salvo en algunos regímenes de sujeción especial. Además, de ella no resulta que el Poder Judicial tenga competencia para revisar la legalidad de la actividad administrativa sin que exista la *pretensión* concreta de un administrado, sustanciada en una *causa* o *pleito* (18). Tampoco le confiere expresamente la atribución de invalidar los actos del Poder administrador con efecto *erga omnes*, salvo en los casos de ciertas acciones promovidas para resguardar derechos de incidencia colectiva o que por la

LEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, “La jurisdicción contenciosoadministrativa en Alemania”, Civitas, Madrid 1993, p. 75 y ss.

(17) Cuando el Estado es condenado en un juicio, se aplican reglas especiales. (ver LUQUI, Roberto Enrique, “Revisión judicial de la actividad administrativa”, Astrea, Buenos Aires, 2005, t. II, ps. 389 y ss.).

(18) En el supuesto previsto por el art. 27 de la ley 19.549, es la Administración la que deduce la pretensión.

(19) Como dice Bielsa, “La función de conocer y decidir en toda demanda o recurso que se promueva contra hechos o actos lesivos de derechos subjetivos o intereses legítimos reconocidos o garantizados por la Constitución o la ley, cualquiera sea la persona que ha lesionado ese derecho o interés, o sea ya privada, ya pública, inclusive el Estado mismo, es función judicial y no función administrativa. Tal es nuestro sistema constitucional por virtud de dos principios: a) el de “separación de los poderes” y de funciones; b) el de protección de los derechos y garantías, no importa de dónde provenga la lesión” (BIELSA, Rafael, “Sobre lo contenciosoadministrativo”, ob. cit., p. 25).

(20) LINARES, Juan Francisco, “El debido proceso como garantía innominada en la Constitución Nacional”,

naturaleza de la cuestión decidida se extienden los efectos de las sentencias. El carácter “judicialista” de la revisión jurisdiccional de los actos administrativos es una cuestión política expresada institucionalmente en la armadura de la jurisdicción (19).

Esta es otra garantía que establece la Constitución nacional, para que la Administración sea juzgada con el mayor equilibrio en los pleitos que se planteen con los administrados. El *proceso*, como exigencia previa a la sentencia judicial, como es sabido, constituye una verdadera *garantía*, pues allí se deben cumplir los principios que lo conforman como institución (20).

Establecer las mismas reglas para las partes en los juicios contenciosoadministrativos que en los demás juicios es una garantía para los administrados, pues refuerza la imparcialidad con que deben ser juzgados. Los jueces no tienen facultades inquisitorias ni privilegio alguno en lo que atañe al debate jurisdiccional. En el dictado de las medidas para mejor proveer no pueden suplir la negligencia del representante del Estado, por más que se sostenga que buscan la verdad objetiva (21).

**El principio de objetividad de la jurisdicción, que se apoya en la garantía de defensa y en la división de poderes, determina que los jueces solamente puedan resolver sobre lo que las partes le llevaron para su conocimiento y decisión, el *thema decidendum*, la materia litigiosa, sobre sus pretensiones y defensas. Los jueces no son investigadores ni inquisidores de las conductas humanas o del comportamiento de la Administración pública. Son órganos encargados de resolver litigios entre sujetos, cuando se ha invocado la lesión de un derecho o de un interés protegido por el ordenamiento jurídico. Solo pueden decidir sobre lo planteado por las partes, pues, sobre ello, y nada más, se ha de dictar el acto jurisdiccional. No hay acción sin agravio; y solo puede ser objeto de una sentencia lo pedido por los litigantes. Esto es lo que ocurre en los juicios administrativos.**

### VIII. Los jueces no pueden sustituir a la Administración

En nuestro sistema jurídico político los jueces no pueden dictar sentencias u otras providencias que importen sustituir a la Administración en *materias que son de su competencia exclusiva*, circunstancia que limita la hipótesis de sentencias constitutivas en materia contenciosoadministrativa (22). Pueden anular los actos ilegítimos, cuando son impugnados por los administrados, pero les está vedado en la mayoría de los casos sustituir la voluntad de la Administración (23). De no ser así, los jueces

Buenos Aires, 1944.

(21) En los últimos tiempos, como consecuencia de la grave situación económica del Estado, que ya es endémica, y la sanción de varias leyes de emergencia, se dictaron normas para impedir que las sentencias condenatorias puedan afectar al Erario. Esta es una patología que solo se puede justificar cuando se invoca el estado de necesidad y este realmente existe.

(22) La Corte Suprema de Justicia descalificó el pronunciamiento de una Cámara Federal que, tras concluir que las resoluciones impugnadas adolecían de nulidad (art. 14, ley 19.549), resolvió, sustituyendo el criterio de la administración, que la universidad debía dictar un nuevo acto que dispusiera la continuación del concurso. Sostuvo el alto tribunal que “el Poder judicial, al comprobar la existencia de dicho vicio en un acto que, como en el caso, fue dictado en ejercicio de facultades discrecionales, debe limitarse a su declaración y a disponer las medidas consecuentes” (Fallos, 317:40) en el mismo sentido Fallos, 300:57 y 304:271.

(23) ZANOBINI, Guido, “Corso di diritto amministrativo”, Giuffrè, Milano, 1958, t. II, p. 151. Si un administrado impugna la validez de un concurso, el juez podrá declarar su nulidad, pero, no resolver que sea nombrado el actor. Cuando un agente impugna un acto de cesantía, la Jus-

se convertirían en administradores (24). Esta regla es aplicable a las funciones administrativas, pero no cuando la relación se rige por el derecho privado o cuando se trata de un asunto de naturaleza patrimonial.

¿Qué actos de competencia exclusiva de la Administración no pueden sustituir los jueces?: *los que constituyan el ejercicio de una atribución potestativa (25)*, no necesariamente discrecional. Puede ser una facultad reglada, pero discrecional en cuanto a la oportunidad de su dictado (26). Lo que importa es la acción que se ejerce por ese acto. Ordenar a la Administración que celebre un contrato, o que reglamente una ley de determinada manera, o que otorgue un permiso de ocupación del dominio público, son acciones propias del poder administrador, que llevan incorporado un ingrediente de discrecionalidad en lo que respecta a la oportunidad y al mérito del acto. Pero, obligar a la Administración a indemnizar los daños y perjuicios infligidos a un particular o a levantar la clausura ilegal de un establecimiento, o a restablecer un permiso o una concesión revocados ilícitamente, no son actos que demanden ingrediente alguno de discrecionalidad, sino la consecuencia natural del ejercicio de la jurisdicción (27).

Cuando la condena a hacer es el efecto directo de la nulidad del acto administrativo, por el cual se privó al administrado del derecho de ejercer una actividad concedida por otro acto administrativo legítimo, el juez puede conminar a la Administración para que cumpla con la sentencia tal y como fue dictada. En ese caso la condena a hacer no importará el ejercicio de una facultad propia de la Administración, pues el derecho cuyo restablecimiento se dispone fue adquirido por el administrado en un acto anterior, que recobró su vigencia luego de anularse la decisión. El juez no se sustituiría a la Administración ni dispondría que realice una conducta nueva, pues esa conducta ya fue dispuesta por el órgano administrativo (28). Pero los actos dictados en ejercicio de facultades potestativas o discrecionales de la Administración no pueden ser sustituidos por decisiones judiciales, aun cuando la sentencia declare la nulidad del acto administrativo por el cual se confirió al administrado el derecho cuya protección fue objeto de la sentencia (29).

ticia no puede resolver que le corresponde una sanción menor. Solamente tiene competencia para declarar la nulidad del acto cuestionado. En situaciones excepcionales la Justicia convirtió exoneraciones en cesantías, porque consideró que la calificación de la medida expulsiva no encuadraba en los supuestos previstos por el estatuto para este tipo de sanción, pero se resolvió de esa manera por considerar a la medida como demasiado severa y, fundamentalmente, porque no se modificó la sanción en cuanto ambas eran expulsivas.

(24) Esta es la regla de nuestro derecho, y también en muchas legislaciones, si bien corresponde poner en relieve que la doctrina no es pacífica. Miguel Beltrán de Felipe ha escrito un estudio bien documentado sobre el tema y sostiene que “la ejecución por sustitución de las sentencias por medio del poder de sustitución, no tiende al desequilibrio de los poderes del Estado”, porque “al incumplir la sentencia la Administración ha roto uno de los puntos de equilibrio constitucional del sistema de relación entre los poderes —en realidad las funciones—, y la ejecución forzosa in natura no intenta sino volver a dicho equilibrio” (BELTRÁN de FELIPE, Miguel, “El poder de sustitución de la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración”, Tecnos, Madrid, 1995, p. 451).

(25) ORLANDO, Vittorio E., “Principios de derecho administrativo”, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1978, trad. de Rodríguez Bereijo, ps. 262 y 263.

(26) Tal el caso de un concurso para elaborar un anteproyecto de desarrollo de un área urbana, según un reglamento (elemento reglado) que la Justicia anula por ilegalidad. El juez no podría llamar a otro concurso,

## IX. El control de las facultades discrecionales de la Administración

En nuestro sistema jurídico-político solo son impugnables por los administrados ante la Justicia los actos de la Administración que causan un *agravio jurídico*, o sea los que lesionan un *derecho subjetivo*. De ello se podría deducir que lo estrictamente discrecional, por no ser objeto de regulación jurídica en cuanto tal, estaría en una zona en la cual la Administración ejerce su arbitrio y, por ello, no es de competencia judicial.

La idea de que los actos discrecionales solo son revisables por la Justicia por cuestiones de forma o de competencia se ha seguido no solo en nuestro país, sino también en la mayoría de los países occidentales. Aun cuando la revisión judicial se fue ampliando con el objeto de verificar si los actos administrativos cumplen con la finalidad de la ley, por lo general nuestros jueces han mantenido cierta prudencia para no inmiscuirse en temas donde la Administración ejerce facultades discrecionales. Además, no siempre está bien demarcado el límite que separa la legalidad del mérito. Lo dicho se advierte en el hecho de que, no obstante los importantes trabajos de la doctrina extranjera y su recepción en los autores nacionales, nuestra jurisprudencia no ha seguido los criterios modernos de revisión de la discrecionalidad ni la lógica de sus razonamientos (30). En muchos casos nuestros jueces aplican lo que podríamos denominar la regla clásica o tradicional y sostienen que los aspectos discrecionales de los actos administrativos solo son revisables por cuestiones de competencia, forma o procedimiento, o cuando violan en forma manifiesta el fin de la ley. Excepcionalmente, cuando están frente a una clara arbitrariedad o irrazonabilidad y existe un perjuicio evidente, anulan el acto. Cuando no es así, recurren a la fórmula de que por tratarse de cuestiones reservadas al Poder administrador, no son revisables judicialmente.

En el ejercicio de las potestades discrecionales es preciso distinguir dos aspectos: lo concerniente al proceso de generación del acto administrativo y sus requisitos esenciales de validez, y lo que atañe a la discrecionalidad en cuanto tal, es decir, en cuanto valoración o estimación. En realidad, no hay actos exclusivamente discrecionales, sino un poder discrecional de la Administración que se halla en mayor o menor medida en los ac-

tos administrativos; y según sea su preponderancia se les asigna ese calificativo (31).

Tanto se trate de actos dictados en ejercicio de potestades regladas, cuanto de potestades discrecionales, los requisitos esenciales son los mismos, al menos eso es lo que surge de la ley y lo sostiene la doctrina (32). Así como no existe norma que impida a los jueces entender en cuestiones donde se debate la legitimidad de actos administrativos dictados en ejercicio de potestades discrecionales, es difícil encontrar en la doctrina actual autores que sostengan que cuando la Administración ejerce una potestad discrecional, no está obligada a respetar los requisitos esenciales de los actos administrativos.

El proceso de generación de los actos administrativos es uno, siempre uno, reglado por el derecho; y su incumplimiento habilita la impugnación judicial por parte de quien invoque un agravio jurídico, cualquiera que sea la naturaleza de la potestad ejercida por la Administración. Ese proceso es la mecánica contemplada por las leyes para que la Justicia se realice por el derecho como sistema. Su incumplimiento torna al acto ilegal o arbitrario.

**De ahí que cuando no se han cumplido los requisitos esenciales de los actos administrativos, los jueces puedan conocer y decidir cuestiones donde se debate la legitimidad de actos dictados en ejercicio de potestades discrecionales. Solo si se cumplen esos requisitos, el acto se puede considerar como manifestación de la voluntad administrativa y no la personal del funcionario. Más aún, cuanto mayor sea la discrecionalidad, mayor es la exigencia de motivar el acto. Del mismo modo que las sentencias judiciales pueden ser atacadas por arbitrarias, también los actos administrativos se pueden impugnar por ese vicio. Claro está, siempre y cuando el peticionario invoque la lesión de un derecho subjetivo material.**

La arbitrariedad, a veces confundida con la irrazonabilidad, es y ha sido desde mucho tiempo atrás causal de nulidad de los actos estatales, sean judiciales o administrativos. La necesidad de motivar los actos administrativos, y en especial los actos discrecionales —cuyo incumplimiento importa un vicio de arbitrariedad— fue señalada por la doctrina nacional hace más de medio siglo. Lo mismo ocurre con la irrazonabilidad (33).

(32) CASSAGNE, Juan Carlos, “Ley nacional de procedimientos administrativos”, La Ley, Buenos Aires, 2009, p. 432.

(33) BIELSA, Rafael, “Estudios de derecho público”, ob. cit., t. II, p. 486. Este trabajo se publicó por primera vez en 1938, en la *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas* de la Universidad Nacional del Litoral, serie 3ª, t. VII, ps. 5 a 18. En 1948 Bartolomé FIORINI publicó “La discrecionalidad en la Administración Pública”, en la cual aborda el tema. Juan Francisco LINARES escribió sobre la garantía de “razonabilidad ponderativa” o del “debido proceso legal sustantivo”, en la obra “El debido proceso como garantía innominada en la Constitución Nacional”, editada en 1944 y sobre la discrecionalidad administrativa y la arbitrariedad en la obra “Poder discrecional administrativo”, publicada en 1958.

(34) Estas exigencias, propias de un Estado de derecho, en muchas oportunidades no se cumplen debidamente. Es común leer dictámenes jurídicos previos al dictado de los actos, que se limitan a reproducir textos legales o piezas del expediente sin agregarle una sola ponderación de los hechos y del derecho cuestionado. La fundamentación de un acto requiere de una opinión *razonada* del órgano asesor y de los motivos presupuestos y determinantes del acto. Esta es una falencia bastante generalizada.

(35) La decisión de imponer una multa determinada —que es una potestad discrecional de la Administración en lo que concierne a su gradación— se debe apoyar en los presupuestos de hecho acreditados en el expediente, no puede tener por ciertos hechos falsos, debe

La ley 19.549 —que en este aspecto no hizo más que convertir en derecho objetivo, lo que ya existía como principios jurídicos de nuestro ordenamiento— contiene preceptos cuya aplicación importa una fórmula por demás eficaz de interdicción de la arbitrariedad. Sin distinguir la naturaleza de las potestades que ejerce la Administración, establece los requisitos de validez de todo acto administrativo (34). Por eso, aun cuando se ejerzan potestades discrecionales, el acto debe sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirven de causa y en el derecho aplicable; debe estar motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitirlo; debe cumplir con la finalidad que resulte de las normas; y las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a su finalidad (35).

Un acto ilegal, aunque reglado, no es, por esa sola circunstancia, impugnable judicialmente. Las normas de organización administrativa pueden predeterminar la conducta a seguir por los órganos administrativos y, sin embargo, las decisiones dictadas en su consecuencia no ser revisables por la justicia, a pesar de su ilegalidad, *porque no afectan derechos o intereses protegidos por el derecho*. Los actos discrecionales o, más propiamente, los aspectos discrecionales de un acto administrativo (en todo acto siempre hay aspectos reglados) no pueden ser impugnados judicialmente en lo que respecta al mérito de la decisión; y ello es así por varios motivos, todos los cuales giran en torno de los derechos y garantías que tienen los administrados frente a la actuación del poder público (36).

El ordenamiento jurídico no confiere a los administrados derechos para debatir ante la justicia si la solución elegida es la mejor o la más conveniente. No tienen acción en lo que concierne estrictamente al mérito. Esa potestad, como todas las que ejerce el Estado, está enmarcada por el orden jurídico, ya sea en lo que se refiere al fin perseguido por la ley, a la forma del acto o a la competencia del órgano y otras que atañen a la legalidad como forma para realizar el derecho, cuya violación determinan la arbitrariedad del acto, las que se deben respetar aun en el ejercicio de potestades discrecionales (37). De igual manera, el arbitrio administrativo no releva del deber que tiene todo órgano estatal de dictar actos razonables, de apoyarse en los presupuestos de hecho y de respetar los principios generales del derecho.

estar motivada, ajustarse el fin previsto por la ley, ser proporcional con la falta cometida. Si al cuestionar la multa el agraviado demuestra que los hechos tenidos en cuenta no son verdaderos, que el acto carece de motivación, que no cumple con el fin perseguido por la ley o que la sanción es desproporcionada, el juez podrá declarar la nulidad del acto, pues todos estos son vicios de legalidad, que atañen a la mecánica contemplada por las leyes para que la justicia se realice por el derecho, como sistema de legalidad.

(36) Si una ley estableciera la competencia para crear entidades autárquicas, como lo hizo la derogada Ley de Contabilidad (dec.-ley 25.354/1956) al disponer que debe ser dictada por ley, y el Poder Ejecutivo decidiera hacerlo por decreto, los administrados no estarían legitimados para impugnar ese acto ni tampoco los que dicte el nuevo organismo creado.

(37) La Corte Suprema de Justicia sostuvo que “no existen actos reglados ni discrecionales cualitativamente diferenciables, sino únicamente actos en los que la discrecionalidad se encuentra cuantitativamente más acentuada que la regulación y a la inversa (Tribunal Supremo español, sentencia del 24 de octubre de 1962) al no poder hablarse hoy en día de dos categorías y absolutas como si se tratara de dos sectores autónomos y opuestos, sino más bien de una cuestión de grados, no cabe duda que el control judicial de los actos denominados discrecionales o de pura administración encuentra su ámbito de actuación en los elementos reglados de la decisión, entre los que cabe encuadrar, esencialmente, la competencia, la forma, la causa y la finalidad del acto” (Fallos 315:1361, cons. 10º).

Por estas causales es también posible impugnar judicialmente los actos administrativos discrecionales que adolezcan de tales vicios, violatorios del principio de legalidad (arts. 14, 16, 18, 19, 28 y 31 de la Constitución nacional).

Lo dicho demuestra que el quid de la revisión judicial de la discrecionalidad administrativa en nuestro ordenamiento jurídico no pasa solo por el meridiano de la legalidad objetiva, por discutir si los actos dictados en ejercicio de potestades discrecionales no son revisables judicialmente por tener ese carácter. Todo lo que hace la Administración debe estar sometido al derecho. Pero una cosa es que esté sometida al derecho y otra que todos sus actos puedan ser revisados por la Justicia. También existe un control administrativo de legalidad, y en muchas ocasiones de oportunidad; y la responsabilidad (administrativa, penal y civil) de los funcionarios, cuando no se ajustan actos a la legalidad objetiva, que se ejerce con independencia de la “justiciabilidad” de los actos (38).

La Justicia carece de competencia para revisar el mérito de los actos administrativos. Los jueces solo tienen competencia para revisar la legalidad o, si se quiere, la legitimidad —que es un concepto más amplio (39)—, pero no la oportunidad y la conveniencia de las decisiones de la Administración. Estos últimos conceptos, que comúnmente son utilizados como sinónimo de discrecionalidad, se deberían subsumir en uno, el mérito, a veces comprensivo de la oportunidad y siempre de la conveniencia.

La oportunidad puede o no ser discrecional. Si la ley le otorga a la Administración la facultad de elegir el momento de ejercerla, será discrecional, pero no así cuando la atribución se confiere como deber jurídico. En este último supuesto la oportunidad de actuación se debe considerar impuesta por la ley. La Administración tiene que ejercer su competencia no bien compruebe que se dan los presupuestos de su actuación.

El mérito de un acto administrativo, como de cualquier acto estatal, es la virtud que tiene para satisfacer el fin perseguido, el acierto de ese proceder, la adecuación al fin (Radbruch), lo que razonablemente corresponde para alcanzar el cometido de interés público, la comprobación de que lo decidido constitu-

ye un acto de buena administración (40). El mérito concierne al contenido material de la decisión. El análisis del mérito es una cuestión valorativa, de estimación jurídica, de adecuación al fin, que ejerce cada poder del Estado.

Si el mérito se confundiese con la legalidad y la Justicia pudiera revisar en todos los casos la solución adoptada por la Administración, se sustituiría la discrecionalidad administrativa por la discrecionalidad judicial, lo cual, además de ser políticamente desacertado, importaría una alteración del principio de división de poderes adoptado por la Constitución nacional (41).

#### X. Actos administrativos de alcance general

Las sentencias que declaran la nulidad de reglamento normativo, en principio, solo tienen efecto entre las partes y para el caso planteado. En nuestro sistema, la nulidad de un reglamento no produce efecto *erga omnes*. Esto es lo que ocurre con la impugnación directa de los actos de alcance general y, obviamente, con la llamada impugnación indirecta, cuando la nulidad se declara ante el cuestionamiento de un acto de aplicación. El reglamento es una norma y, por consiguiente, por carácter general se entiende al mandato abstracto que contiene.

Es la regla que rige en el orden nacional, resulta de las normas vigentes y ha seguido la jurisprudencia de nuestros tribunales desde siempre. Hay algunas excepciones, que no son tales por apoyarse en una interpretación diferente de la regla expuesta, sino porque resultan de la naturaleza de la pretensión articulada (42). La anulación de un reglamento no es propiamente un acto jurisdiccional. Anular un reglamento con efecto *erga omnes* no es decir el derecho en un caso concreto para resolver un conflicto de intereses suscitado entre partes, *sino legislar*, en sentido material. Tanto se legisla al incorporar una norma al ordenamiento jurídico, como cuando se la declara inválida para la generalidad de los casos futuros, que equivale a derogarla. El recurso de anulación del sistema francés no es verdaderamente jurisdiccional —esto sea dicho, ateniéndonos al concepto de jurisdicción que hemos dado (43), pues hay que reconocer la disparidad de criterios que existe sobre la noción de jurisdicción—, sino un acto de control administrativo de sustancia normativa (44).

fiere con toda normalidad) un ámbito de responsabilidad propia, sobre todo en la valoración de cuestiones técnicas y políticas, en la ponderación de intereses contradictorios y en la apreciación de evoluciones futuras: ámbito de responsabilidad propia del poder ejecutivo, en el que los Jueces no pueden sustituir el criterio de la Administración por el suyo, supuestamente mejor” (PAREJO ALFONSO, Luciano José, *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, p. 31).

(42) A partir de la reforma constitucional de 1994, que establece los derechos de incidencia colectiva, esta regla se ha modificado con relación a esos derechos, como más adelante veremos.

(43) Ver: LUQUI, Roberto Enrique, “Revisión judicial de la actividad administrativa”, Astrea, Buenos Aires, 2005, t. I, ps. 17 y ss. Existen en la doctrina muchos y diferentes criterios sobre el concepto de “jurisdicción”. Nos remitimos al breve pero conciso trabajo de LAMPUE, Pedro, “La noción del acto jurisdiccional”, trad. de J. Toral Moreno, Ed. Jus, México, 1947, donde señala que “no hay problema en que reine mayor confusión y en que aparezcan más divergencias que el de la definición del acto jurisdiccional” (p. 7). También recordamos lo dicho por Niceto Alcalá Zamora y Castillo: “del proceso sabemos dónde está, pero no lo que es (si una relación o una situación jurídica, etcétera); de la jurisdicción conocemos lo que es, pero no dónde está (si el derecho procesal o constitucional); y de la acción ignoramos lo que es (pugna entre teorías abstractas y concretas) y dónde está (si en el campo del derecho material o en el derecho procesal)” (*Proceso. Autocomposición y autodefensa*, Universidad Autónoma de México, 1991, ps. 103 y s.).

(44) Lascano, dice al respecto: “El recurso por exceso de poder no es lo que caracteriza la jurisdicción conten-

En nuestro sistema, que es de carácter individualista, para promover una demanda es necesario invocar la lesión de un interés protegido por el derecho, de un derecho subjetivo. La legalidad en abstracto no es un interés protegido por el derecho; es un presupuesto que le sirve de sustento. Entre nosotros no se puede poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional del Estado con la finalidad exclusiva de preservar la legalidad. Así como en el orden nacional no es posible invocar como pretensión procesal la pura legalidad, tampoco los jueces tienen atribuciones para invalidar con sus sentencias reglamentos normativos, más allá de lo que concierne al caso concreto y para las partes del litigio.

El error en que a veces se incurre consiste en suponer que en nuestro sistema al declarar ilegal o inconstitucional un acto del Poder Ejecutivo los jueces lo invalidan, cuando en realidad lo que hacen es *declararlo inaplicable al caso concreto*, porque una norma de jerarquía superior así lo determina (art. 31 de la Constitución nacional) (45). La declaración judicial de nulidad no tiene por objeto lograr que desaparezcan de la Administración los actos ilegales, sino, solamente, remover un precepto —hasta ese momento legalmente obligatorio— que impide hacer lugar a la pretensión articulada (46).

El objeto del proceso es la pretensión deducida por el actor en defensa de su interés. La legalidad protege el interés, hace posible que lo disfrute su titular, pero no constituye un interés en sí misma. Prueba de ello la tenemos con una sentencia que hace lugar a la pretensión deducida por el actor, pero arbitrariamente, sin tener en cuenta que el fundamento legal articulado le da la razón, pero, por otro motivo, que no se ajusta a lo que establece el ordenamiento jurídico; en ese caso, la ilegalidad no se habría corregido, mas, como se satisfizo el interés del actor, para él desapareció el agravio.

Para impugnar directamente un reglamento la ley exige que afecte o pueda afectar en forma cierta un derecho subjetivo del administrado, esto es, que se invoque un agravio jurídico concreto, un interés vulnerado (47). Sin este requisito no se puede promover una demanda contenciosoadministrativa, lo cual significa que la cuestión a resolver por el juez —la materia litigiosa— no es la legalidad del reglamento en abstracto, sino el agrava-

cioso—administrativa, por más que haya contribuido en alto grado al desarrollo del derecho público moderno. Si bien constituye una facultad que puede conferirse a los tribunales ordinarios, no es de la esencia de su función especial; lo mismo podría pertenecer a la autoridad administrativa, pues incumbe a todo poder público controlarse a sí mismo y anular sus actos ilegales. En ese caso lo llamado contenciosoadministrativo no es contencioso propiamente dicho, y por tanto, no es jurisdicción en su verdadera acepción” (LASCANO, David, “Jurisdicción y competencia”, Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1941, p. 126).

(45) El reglamento normativo es una ley en sentido material. Por eso le alcanza la siguiente consideración de Bielsa: “Es creencia general que las decisiones de la Corte Suprema al declarar inconstitucional una ley debe ser acatada como norma por los otros poderes. Pero tanto los principios como la experiencia constitucional están en contra de esa creencia o interpretación. Todo fallo de la Corte Suprema que declara —como se comprende— en juicio o contienda judicial inconstitucional una ley, solamente tiene efecto *inter partes* y no *erga omnes*, y menos aún obliga a los otros poderes que tienen, como la Corte Suprema, facultades no solo de interpretar la Constitución y de dictar leyes en sentido material”. (BIELSA, Rafael, “La protección constitucional y el recurso extraordinario”, Roque Depalma, Buenos Aires, 1958, 2ª ed., p.49).

(46) Dice Bielsa: “En nuestro sistema el tribunal judicial no extingue el acto ilegítimo si este tiene carácter de ley, aunque sea solamente en sentido material; vg. un reglamento, una ordenanza. El tribunal puede declarar ilegal el acto general; reglamento u ordenanza, lo mismo que cuando declara inconstitucional una ley, pero en

vio al derecho subjetivo, actual o potencial, que produce ese reglamento en la situación de hecho planteada, por ser contrario a una norma de jerarquía superior (constitucional o legal). Frente a tales presupuestos, la decisión judicial solo se podrá expedir sobre la pretensión y la excepción u oposición —que es el “*thema decidendum*”— en virtud del principio de congruencia, que la circunscribe al conflicto de intereses planteado, pero no a la pura legalidad, la cual no constituye en el orden nacional un interés jurídicamente protegido en sí mismo (48).

#### XI. Efecto de las sentencias que anulan un reglamento

La regla vigente en el orden nacional no permite conferirle efectos *erga omnes* a las sentencias que declaran la nulidad de los reglamentos, salvo que por el contenido de la pretensión o por su naturaleza no quepa otra solución que anularlo con carácter general. No importa que el reglamento sea una legislación secundaria o un acto emanado del Poder Ejecutivo, *es una norma*. El juez debe resolver la pretensión conforme al orden de jerarquía establecido por el art. 31 de la Constitución Nacional. Como explica Bielsa “en nuestro sistema puede un tribunal declarar ilegal o inconstitucional un reglamento de ley y en tal virtud no aplicarlo, pero no puede anularlo” (49).

La ley 19.549 regula la impugnación judicial de los reglamentos en dos supuestos: a) como medida preventiva; y b) como defensa, en ambos casos para lograr que la Administración no lo aplique al sujeto que obtuvo una sentencia por la cual se declaró su nulidad. En el primer caso es una especie de “demanda de ilegalidad”, como la demanda de inconstitucionalidad que rige en la Provincia de Buenos Aires. De ahí la similitud que existe con la acción meramente declarativa regulada por el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

La Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en contra del efecto *erga omnes* de los fallos judiciales, cuestión que está estrechamente vinculada con las declaraciones abstractas de derecho y con la necesidad de que exista una causa como presupuesto de la competencia judicial (50). Los reglamentos son leyes en sentido material, normas jurídicas, previstos expresamente por la

ningún caso extingue la disposición *erga omnes*. Prácticamente el resultado puede ser el de una anulación con efectos generales o *erga omnes*, pues todos los que se encuentren en esa situación podrán impugnar el acto por vía de excepción e invocarán en primer término la decisión que lo declara ilegal en un caso, pero no porque esa decisión tenga autoridad de cosa juzgada, sino como antecedente” (BIELSA, Rafael, “Sobre lo contenciosoadministrativo”, ob. cit., p. 278).

(47) Art. 24 de la ley 19.549.

(48) Aunque referido al derecho de los Estados Unidos de Norteamérica, que en este aspecto es prácticamente igual al régimen nacional, dice Tocqueville: “La segunda característica del poder judicial es la de pronunciarse sobre casos particulares y no sobre principios generales. Cuando decide una cuestión particular, destruye el principio general por la certidumbre que tiene sobre él. Siendo cada una de las consecuencias de dichos principios abordadas de la misma forma, el principio se hace estéril y permanece en su círculo natural de acción. Pero si el juez ataca directamente el principio general y lo destruye sin tener en cuenta un caso particular, sale de la esfera en la que todos los pueblos están de acuerdo en mantenerlo. Se transforma en algo más importante todavía y más útil quizá que un magistrado, pero cesa de representar al poder judicial” y, más adelante agrega: “No juzga la ley sino que tiene que juzgar un proceso y no puede abstenerse de juzgarlo” (TOCQUEVILLE, Alexis, “La democracia en América”, Fondo de Cultura Económica, México, 1956, trad. de Luis Cuellar, ps. 91 y 94).

(49) BIELSA, Rafael, “Sobre lo contenciosoadministrativo”, ob. cit., ps. 45 y 278.

(50) Dice González: “Aplicar la ley es el objeto del Poder Judicial, es decir, conocer y decidir todas las causas

(38) Si un funcionario dicta un acto ilegal que agravia solo a la Administración, ningún administrado lo podría cuestionarlo judicialmente. No obstante ello, la Administración puede revocarlo de oficio —con lo cual ejerce un control de legalidad—, así como también sancionar disciplinariamente al funcionario por la falta cometida, si constituye delito, denunciarlo para que sea juzgado por la justicia penal y si perjudica al Estado, una acción civil por resarcimiento de daños.

(39) LEGAZ Y LACAMBRA, Luis, “Filosofía del derecho”, Bosch, Barcelona, 1961, ps. 581 y ss.

(40) Para Virga “es la correspondencia entre el contenido del acto y el resultado al cuál este debiere tender” (VIRGA, Pietro, *Diritto Amministrativo*, t. II, p. 10). Según GIANNINI existen dos significados de la palabra “mérito”. “En un primer sentido, que es el más difundido, se corresponde completamente con la oportunidad. En un segundo sentido corresponde al contenido sustancial de la resolución, y comprende juntamente la oportunidad, valuaciones técnicas y calificaciones jurídicas aplicadas (este significado fue puesto en evidencia por AMORTH, A., *Il merito dell'atto amministrativo*, Milano, 1939). En este segundo sentido, el mérito comprende no solo la ponderación comparativa de intereses que interviene cuando se dicta la resolución (esto es, el momento final del procedimiento), sino todo el *iter* que va desde el momento en el cual se inicia una instancia para proveer a un interés público hasta el momento final. Actividad de mérito, en este sentido, es por lo tanto mucho más amplia que potestad discrecional” (GIANNINI, *Diritto amministrativo*, t. I, p. 486).

(41) En este sentido, dice Parejo Alfonso: “El legislador, al atribuir al poder ejecutivo tareas públicas, está legitimado para conferir a dicho poder (y, de hecho, le con-

Constitución nacional, sean autónomos, de ejecución, delegados o de necesidad y urgencia (art. 99 incs. 1, 2 y 3), por cuyo motivo corresponde darle en este aspecto igual tratamiento que a las leyes, cuando son objeto de una decisión jurisdiccional. Solo se diferencian por el orden de jerarquía normativa. Como nuestros tribunales no pueden enjuiciar las leyes en abstracto, tampoco pueden hacerlo con los reglamentos, aunque sean dictados por el Poder Ejecutivo o por organismos descentralizados. En cuanto normas, su juzgamiento solo puede ser hecho en una causa o pleito, en la medida de la pretensión articulada y para el caso concreto sometido a conocimiento y decisión.

Distinto es cuando la pretensión impugnatoria solo se puede satisfacer si se declara la nulidad del reglamento en forma general. En ese caso la sentencia necesariamente deberá tener efecto *erga omnes*, pero no por haber sido cuestionada como regla abstracta, sino porque es la única forma de proteger el interés del agraviado. El juez solo puede disponer el efecto *erga omnes* de la sentencia cuando por la naturaleza de la pretensión esa es la forma de satisfacerla; o cuando se trata de derechos de incidencia colectiva. Un ejemplo sería el dictado de un reglamento para la elección autoridades en una universidad nacional, donde se ponga que para poder elegir y ser elegido sea imprescindible cumplir determinados requisitos ilegales o manifiestamente irrazonables. La elección no es un acto divisible, sino un procedimiento complejo, en el cual intervienen electores y elegidos. No basta para asegurar el derecho de un elector que la Justicia lo habilite para votar, si al mismo tiempo no puede elegir al candidato que quiere (51). Son casos que encuadrarán en el supuesto del art. 24 inc. b de la ley 19.549, porque el agravio deriva de un acto de aplicación, de una conducta seguida por la Administración, y no en una regla abstracta y general de derecho (52).

Ocurre lo mismo cuando la naturaleza del derecho controvertido solo admite una solución que tenga efecto general (53). Otro ejemplo se da en los llamados derechos de incidencia colectiva, en los cuales el efecto general del fallo es la consecuencia necesaria de la decisión jurisdiccional. La naturaleza de estos derechos determina ese efecto en los fallos judiciales. Claro está que el efecto *erga omnes* solo sería procedente si la justi-

cia declara la nulidad del reglamento, pero no si rechaza la pretensión, pues sería impugnabile por quienes no fueron parte en el proceso.

La opinión de los autores nacionales sobre este tema no es uniforme (54). Las razones aducidas para sostener el efecto *erga omnes* de las sentencias que anulan un reglamento son varias. Se sostiene que no altera el principio de separación de los poderes, que no es violatorio del art. 116 de la Constitución nacional en cuanto se refiere a "causas", que el efecto general evita la reiteración de pronunciamientos y se apoya en la garantía de igualdad ante la ley. También se cita el precedente de Fallos 319:3148, que fue un caso atípico, en el cual los efectos de la sentencia no podían tener solo alcance particular, por la naturaleza de la cuestión debatida (55).

El concepto de *causa*, que es sinónimo de pleito, juicio, presupone necesariamente la existencia de un *proceso previo* a la sentencia, en el cual la "materia prima" es la pretensión procesal administrativa deducida por el actor. *No hay sentencia sin un proceso previo*, aunque el vencido se allane o no presente oposición. Se deben dar los pasos del proceso, aunque exista preclusión.

En el sistema jurídico político nacional no existe el recurso de anulación, porque, como se ha dicho, no se corresponde con las reglas que rigen las causas o pleitos, ya que los efectos anulatorios son en sustancia derogación de normas.

El art. 18 de la Constitución nacional establece la *inviolabilidad de la defensa en juicio*, regla esencial en un Estado de derecho, en el cual no tiene cabida la hipótesis de que quien fue ajeno a un juicio pueda ser alcanzado con una sentencia que se dictó en otro juicio, sin que haya tenido oportunidad de ejercer el derecho de defensa.

No se viola el principio de igualdad ante la ley por el hecho de que una sentencia anulatoria de un reglamento permita que este se aplique a los administrados que no lo impugnaron. Si así fuera, las sentencias firmes que declaran la inconstitucionalidad de una norma deberían producir su abrogación y, como es sabido, en nuestro sistema, si bien los jueces deben respetar los fallos de la Corte Suprema de Justicia,

tín, "Tratado de derecho administrativo", Fundación de derecho administrativo, Buenos Aires, 1998-2000, t. 3, IV 15).

(53) Así, por ejemplo, si un sujeto impugna la legalidad de un reglamento de urbanismo, porque permite la construcción de edificios en altura en una zona residencial, la sentencia que declare su nulidad no puede tener sino efecto general.

(54) Ver: CASSAGNE, Juan Carlos, "Ley nacional de procedimientos administrativos", ob. cit. ps. 435 y ss.

(55) En ese fallo la Corte Suprema de Justicia resolvió un conflicto suscitado entre el Consejo Directivo de la Facultad de Medicina y el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires, relativo a la competencia para reglamentar el ingreso a la facultad referida. Mientras la Universidad exigía como requisito para ingresar a cualquiera de las facultades que los aspirantes hayan aprobado el denominado "Ciclo Básico", la Facultad estableció un "curso preuniversitario de ingreso", pues sostenía que le correspondía esa atribución. La mayoría de los aspirantes siguieron el curso cuya aprobación requería la Facultad y se generó el problema de determinar cuál de los dos cursos se debían aprobar para ingresar a la Facultad de Medicina. El Consejo Superior de la Universidad dejó sin efecto la resolución de la Facultad, por la cual creó el "curso preuniversitario de ingreso", no obstante la situación de los aspirantes que lo habían aprobado. Analía M. Monges, que se hallaba en esa situación, impugnó ante justicia la resolución del Consejo Superior de la Universidad, y la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso administrativo Federal declaró su nulidad. Contra esta sentencia recurrió la Universidad de Buenos Aires, por vía extraordinaria, y la

se pueden apartar de ellos dando razones serias que avalen su decisión (56). En esto nuestro sistema jurídico se diferencia del de los Estados Unidos de Norteamérica, donde rige el denominado *stare decisis*, que se apoya fundamentalmente en el principio de igualdad.

**La anulación de un reglamento dictada por la Corte Suprema de Justicia, que ponga fin a un litigio donde el Estado ejerció su derecho de defensa a través de todas las instancias y que se halle consentida, será un antecedente de valor indiscutible y servirá como presupuesto para los juicios en los cuales se discuta el tema de que se trate. Incluso puede servir para sustentar una medida precautoria, pero no tiene efecto erga omnes. En un país respetuoso de las instituciones, lo que corresponde en ese caso es que la Administración derogue el reglamento declarado ilegal.**

## XII. Los nuevos derechos y sus efectos en el sistema jurídico político de revisión judicial

A partir de la reforma constitucional de 1994 se incorporaron nuevos derechos que, en determinados supuestos, modifican el sistema de revisión jurisdiccional de la actividad administrativa. A la luz de esta reforma pasaron a tener sustento normativo intereses jurídicamente protegidos, algunos de los cuales ya habían sido reconocidos por nuestro alto tribunal, tales como los derechos de incidencia colectiva, los intereses difusos, los intereses de grupo (57), así como también a las acciones de clase, los procesos colectivos, y al efecto *erga omnes* de las sentencias que se dicten con referencia a esos derechos. Después, se agregaron los llamados "intereses individuales homogéneos" (58).

La influencia de autores extranjeros —que escribieron para otros sistemas y para otra realidad—, cierta doctrina nacional que considera que la Justicia debe controlar la legalidad objetiva, la creencia de que por ese medio se contribuye a lograr una mejor Administración, y la aparición de nuevas categorías de intereses protegidos por el derecho, son las principales fuentes de esas ideas (59). En los arts. 41 a 43 de la Constitución nacional —donde predominan las cláusulas programáticas— quedaron incorporados a nuestra ley fundamental los derechos: a) a un ambiente sano, equilibrado

y apto para el desarrollo humano, presente y futuro; b) a la utilización racional de los recursos naturales; c) a la preservación del patrimonio cultural; d) a la diversidad biológica, y e) a la información y a la educación ambientales (art. 41). Respecto de los usuarios y consumidores, el derecho, a) la protección de la salud, seguridad e intereses económicos; b) a una información adecuada y veraz, a la libertad de elección, y a un trato equitativo y digno; c) a la educación para el consumo; d) a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados; e) al control de los monopolios naturales y legales; f) a la calidad y eficacia de los servicios públicos; g) a constituir asociaciones de consumidores y de usuarios; y h) a la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control (art. 42). Por último, el art. 43 permite interponer acción de amparo contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a la protección del ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los demás derechos de incidencia colectiva en general, al afectado, al defensor del pueblo y a las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de organización.

De esta manera se incorporaron a nuestra Ley Fundamental —que antes fue un modelo de coherencia— preceptos cuya aplicación depende de circunstancias de diversa índole y no solo de las normas jurídicas que se dicten. Esto es así, porque, como vimos, más que derechos son en su mayoría *cláusulas programáticas*, expresiones de deseo para un buen gobierno y una sociedad feliz, las cuales, para ser operativas, requieren del dictado de leyes que las reglamenten.

La generalidad e imprecisión con que están redactados estos nuevos derechos permite prever hipótesis infinitas de aplicación y un número similar de casos en los cuales se podría invocar la existencia de un agravio. Más aún, de muchos de ellos ni siquiera se puede saber a ciencia cierta en qué consisten o qué quisieron expresar los constituyentes cuando dictaron la reforma. Además, en la mayoría de los supuestos, para que estos derechos puedan hacerse efectivos es necesario que se den determinadas condiciones políticas o económicas, que la Justicia

que se produzcan con motivo de hechos regidos por la Constitución y las leyes. Significa que no puede tomar por sí una ley o una cláusula constitucional e interpretarlas en teoría, sin un caso judicial que provoque su aplicación estricta. No pueden, pues, los jueces de la Corte y demás inferiores, hacer declaraciones generales ni contestar a consultas sobre el sentido o validez de las leyes; su facultad para explicarlas e interpretarlas se ejerce solo aplicándolas a las cuestiones que se susciten o se traen entre ellos por las partes, para asegurar el ejercicio de los derechos o el cumplimiento de sus obligaciones" (GONZÁLEZ, Joaquín V., "Manual de la Constitución argentina", Ángel Estrada, Buenos Aires, 1959, 25ª ed. ps. 589 y ss. Ver Fallos, 321:1252 y jurisprudencia citada. Ver también jurisprudencia citada por Héctor MAIRAL, "Los efectos de la sentencia que acoge la impugnación de un reglamento", en *Revista de derecho administrativo*, N° 2, p. 253 y ss.

(51) La Corte Suprema ha declarado que cuando la naturaleza de la pretensión invocada impide, fáctica o jurídicamente, restringir el alcance de lo decidido a las partes intervinientes en el juicio, dicha regla debe ceder. De otro modo, la tutela de derechos no podría hacerse efectiva y se vulneraría el principio del que ha nacido la acción de amparo (conf. Fallos, 322:3008 disidencia del juez Petracchi)", Fallos, 322:111.

(52) Por eso, algunos ejemplos que da Gordillo para señalar la tendencia actual que existe en algunos tribunales de conferirle efecto "*erga omnes*" a las sentencias anulatorias de actos de alcance general, están referidas a situaciones como la descripta y no a la impugnación de los reglamentos como reglas abstractas y generales de conducta (GORDILLO, Agus-

Corte Suprema de Justicia, luego de analizar la "autonomía universitaria" —especie de cuestión "mitológica" de nuestro derecho administrativo, utilizada la mayoría de las veces con finalidades políticas—, resolvió confirmar el fallo de Cámara, pues consideró que la delegación hecha por la ley en esa materia a las facultades era constitucional, pero aclaró su alcance temporal, a fin de que la sentencia rija para el futuro. Señaló que una sentencia donde se resolvió cuál de los dos cursos de ingreso era válido, no podía circunscribir sus efectos a la pretensión deducida por la parte actora. Más aun, por un principio elemental de orden y de seguridad jurídica, debía contemplar, como lo hizo, la situación de los varios miles de aspirantes, cuya suerte dependía de lo que resolviera la Corte Suprema. Este fue un caso.

(56) Los jueces se pueden apartar de la solución dada por la Corte en fallos análogos, cuando a su juicio, expresado con fundamentos serios, sostengan la inconveniencia o inaplicabilidad del criterio adoptado (Fallos: 262:1101; 304:898 y 1459; 307:1094 y 2124; 321: 2007; 316:221; 318:2060; 319:699; 321:2294 262:1101; 302:748; 307:2124; 312:2207; 321:3201, entre otros).

(57) Bujosa Vedell pone en relieve la variada terminología utilizada por la doctrina y cita como ejemplos: "intereses de grupo, intereses colectivos, intereses difusos, intereses sociales, intereses de serie, intereses de sector, intereses de categoría, intereses difundidos o propagados, intereses profesionales, intereses fragmentarios, intereses sin estructura, intereses sin dueño o anónimos, intereses supraindividuales, intereses de clase, intereses dispersos, etc." (BUJOSA VEDELL, Lorenzo, "La protección jurisdiccional de los intereses de grupo", Bosch, Barcelona 1955, p. 59 y s.)

(58) Uno de los fallos más "avanzados" que dictó la Corte Suprema de Justicia en esta materia fue votado por mayoría (Fallos, 321:111). Con posterioridad otros pronunciamientos muestran que se estaría revirtiendo la tendencia (CS, "Thomas, Enrique c/ E.N.A. s/ amparo", 15/20/2010; "Asociación por los Derechos Civiles (ADC) c/ Estado Nacional - ley 26.124 s/ amparo", sentencia del 3 de agosto de 2019).

(59) También tienen su origen en algunos tratados internacionales (especialmente de países latinoamericanos) o en la doctrina que se generó como consecuencia de estos, o en obras escritas por autores italianos, país en el cual rigió durante varios lustros el corporativismo fascista, y todos sabemos que cuando se han vivido muchos años en un régimen totalitario que impone una doctrina oficial, algún resabio queda en la mente de los individuos, como el aire que se respira inconscientemente en una atmósfera contaminada. También influyó la doctrina brasileña, que desde bastante tiempo atrás tienen la acción popular. No son teorías que se generaron espontáneamente en nuestro país. Si bien existían entre nosotros algunos antecedentes legales y jurisprudenciales, a partir de la reforma constitucional de 1994 esas ideas pasaron a formar parte de nuestra ley fundamental, con bastante poca fortuna, pues están redactadas en forma por demás impropia, confusa y deficiente, que generaron más problemas que soluciones. Entre nosotros, una de las primeras normas en las cuales que reconoce este tipo de legitimación es la ley 24.240, que confiere a los consumidores y usuarios el derecho a iniciar acciones judiciales cuando sus intereses resulten afectados o amenazados. También confiere legitimación a las asociaciones de consumidores, dispone la intervención obligada del Ministe-

no maneja. La prueba más evidente de esta afirmación está dada por los hechos, que en la actualidad demuestran que son meras declaraciones.

En nuestro sistema jurídico político todos los derechos pueden ser reglamentados por ley, mientras las normas que los reglamentan no alteren su ejercicio. Es lo que disponen los arts. 14 y 28 de la Constitución nacional. Resulta absurdo que los individuos gocen de los derechos allí indicados “conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio” —no obstante ser derechos fundamentales— y se pretenda que los enumerados en los arts. 14 bis, 41, 42 y 43 sean directamente operativos, pese al carácter programático de estas normas y a la generalidad e imprecisión con que están redactadas. Por eso, dejar en manos de los jueces la facultad de decidir cuál es la forma de poner en ejecución esos mandatos, cometidos y derechos tan imprecisos implica en gran medida reglamentarlos y convertir a los jueces en legisladores.

La potestad de reglamentar los derechos es una atribución del Poder Legislativo y no del Poder Judicial. Al resolver un pleito los jueces pueden aplicar normas no reglamentadas y reconocer la existencia de derechos subjetivos, siempre que se trate de derechos fundamentales o cuando las proposiciones jurídicas surgen claramente de las normas. Pero, si las hipótesis de ejercicio de un derecho son indeterminadas en un grado tal que no permiten extraer de la norma constitucional supuestos objetivos de aplicación, que reúnan las características de generalidad y abstracción y se correspondan con todo el orden jurídico, no se puede considerar como una norma vigente, sino como un mandato constitucional para que el Poder Legislativo dicte las leyes que correspondan, a fin de ejecutar esos mandatos.

**Es verdad que la aplicación del derecho por el juez presupone siempre una interpretación de la ley con relación a los hechos de la causa, ya sea por la elección de la norma o por el sentido que se le debe dar o por el modo en que ha de aplicarse al caso litigioso. También es cierto que la interpretación que el juez hace de la ley es, de alguna manera, creación de derecho (norma particular) por su función integradora del orden jurídico. Pero reglamentar una cláusula constitucional, para darle sustento a las normas que se dicten a fin de ponerla en ejecución, no es lo mismo que interpretarla. La reglamentación de los derechos es creación de normas, mientras que la sentencia es interpretación y aplicación de la ley, nunca es legislación, porque no crea reglas abstractas de derecho. Como dice Coing, “el juez tiene la tarea de formar derecho por corrección” (60), cuando está ante un caso no previsto por la ley y debe resolverlo para no incurrir en denegación de justicia. En nuestro sistema los jueces son de legalidad, no de equidad.**

### XIII. La ampliación de la legitimación

El reconocimiento de nuevos derechos ha traído como consecuencia la ampliación

del espectro de los intereses jurídicamente protegidos. Ante una mayor amplitud de estos intereses se ha ampliado el espectro de los sujetos legitimados, ya que la legitimación activa es la facultad para estar en juicio como actor; y para ello es preciso invocar la lesión de un interés protegido por el derecho objetivo. El corolario de este esquema es que ante el incremento de los sujetos que pueden accionar por considerarse afectados en nuevos derechos, los jueces tengan mayores atribuciones de las que tenían cuando solo estaban protegidos judicialmente los derechos subjetivos.

La inoperancia demostrada por la Administración en los últimos decenios para solucionar problemas de nuestra sociedad que siempre fueron considerados de competencia estatal, se puede entender como un justificativo de estas nuevas tendencias. Tanta fue la despreocupación del Estado por proteger el interés público, que se justificó transferir a los individuos medios jurídicos que los habilite a ejercer su defensa.

Nuestro sistema jurídico político se basó en la idea de proteger al individuo en cuanto tal. De ahí que la lesión de un derecho subjetivo siempre se haya considerado como el presupuesto de la acción judicial. No se consideró suficiente para poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional del Estado a los actos u omisiones que afectan al individuo en cuanto integrante de la sociedad, aun cuando la lesión del interés público afecte de manera indirecta el interés individual.

Tradicionalmente el ámbito del interés público fue de competencia administrativa, pues es responsabilidad del Estado tutelarlos. Los problemas se presentan cuando la lesión del interés público produce un agravio indirecto a un sujeto, pero de magnitud; y si la Administración no actúa o procede de manera arbitraria o manifiestamente irrazonable, resulta justificado atribuir a los individuos la posibilidad de accionar judicialmente.

La protección de la salud pública, la seguridad, la defensa de la competencia, al control de los monopolios, la prestación eficiente de los servicios públicos, la defensa del consumidor y del usuario, la protección del ambiente, siempre fueron asuntos concernientes a la Administración. Para resguardarlos el Estado tiene facultades propias de policía y también existe la acción pública para protegerlos. Pero en lugar de ocuparse en hallar una fórmula que mejore la Administración para que cumpla con sus funciones eficientemente, los constituyentes de 1994 decidieron ocuparse de institucionalizar un régimen de legitimación difusa, no exento de contenido demagógico. Optaron por atribuirle legitimación al afectado, a las asociaciones y al defensor del pueblo para que puedan accionar ante la Justicia y sean los jueces los que le ordenen a la Administración lo que tiene que hacer (61). Todo ello, redactado en forma por demás confusa, imprecisa y deficiente, que ha generado más conflictos que soluciones. En suma: en vez de atacar la

causa de los males, pusieron la mira en remediar los hechos consumados.

**Por estas innovaciones hoy tenemos sentencias que han impedido a la Administración ejecutar obras de innegable interés para la comunidad, otras que obligan al Estado a suministrarles viviendas a indigentes (sin saber de dónde se sacan los fondos para ese fin) (62), o que lo conminan a modificar contratos administrativos porque un individuo aduce una lesión hipotética y potencial del secreto profesional, para dar solo unos ejemplos. Frente a estos casos cabe preguntarnos, ¿en nuestro país, quién administra? ¿los administrados, las asociaciones, los jueces o la Administración?**

Distinto es el caso de una acción promovida por un individuo a título propio que genera una sentencia cuyos efectos benefician a terceros que no intervinieron en el pleito, porque es una consecuencia de la naturaleza de la pretensión o la forma de satisfacerla (63). Este es el criterio que debería seguir la legislación para ajustarse a los principios y reglas de nuestro ordenamiento jurídico, que atribuye a los jueces competencia para entender en “causas” y resolver las pretensiones y defensas que formulen las partes, ante el agravio a un derecho subjetivo.

En los casos en que la acción u omisión de la Administración agrave a una pluralidad de sujetos o que lesionen el interés público, y por carácter transitivo también a un interés particular de manera directa e inmediata, la cuestión no presenta mayores problemas, pues bastará con que el fallo resuelva la pretensión del actor para reparar los derechos vulnerados.

El tema presenta ribetes más complejos cuando se cuestiona a la Administración por no cumplir con sus funciones o con un deber de prestación, pues en ese caso la justicia debe conminarla a que ejecute una acción, y en muchas ocasiones esa condena implicaría sustituir la voluntad administrativa por la decisión judicial. En tales casos ¿está capacitada la justicia para impartir instrucciones técnicas? ¿puede entender en la oportunidad y conveniencia de la acción administrativa? ¿tiene competencia para ordenar acciones que impliquen erogaciones no contempladas por la ley de presupuesto? Una prueba de lo dicho la tenemos en el caso “Mendoza”, donde la Corte Suprema de Justicia se erigió en legislador y en administrador, con poca fortuna. Todas estas son consideraciones que se deberían formular quienes propician alegremente ampliar la competencia judicial para que ejerza un control objetivo de la Administración.

**Otra innovación que comenzó en algunas regulaciones aplicables a la concesión de servicios públicos y pasó a integrar el procedimiento judicial es el de las audiencias públicas, que en los últimos años la adoptó la Corte Suprema de Justicia de la Nación para asuntos de una gran repercusión pública. En realidad, se trata de un procedimiento inoportunidad, porque no tienen carácter vinculante; e inconveniente, porque puede constituir un elemento de presión psicológica para los jueces que deben resolver el caso. Solo se podría apoyar en el principio de publicidad**

**de los actos estatales —que se cumple con la publicación de los fallos—, pero no como forma para lograr consenso en las decisiones judiciales, una especie de asamblea popular que está reñida con nuestro sistema de organización de justicia y con nuestro sistema de gobierno. Los jueces deben resolver las causas por lo que ellos consideren que es el derecho aplicable a los hechos de la causa y no por lo que opinen los participantes de esas audiencias.**

También se instaló la idea de instaurar en nuestro país las llamadas *acciones de clase* propias del derecho norteamericano como lo pretende alguna doctrina y lo ha sostenido recientemente la Corte Suprema de Justicia, que resulta desacertada, por varias razones. En primer lugar, en el sistema norteamericano los precedentes jurisprudenciales obligan a los jueces a fallar las causas de la misma forma que lo resuelto en casos anteriores o por tribunales superiores de la misma jurisdicción (*stare decisis*), mientras que en el nuestro la jurisprudencia es una fuente indirecta de derecho, que no está mencionada en el Código Civil y Comercial (art. 2). Ni siquiera los fallos de la Corte Suprema de Justicia son obligatorios y los jueces se pueden apartar de ellos con fundamentos (64). De ahí que, contrariamente a lo que sostuvo nuestro alto tribunal en el caso “Halabi” (65), nada obsta a que existan sentencias contradictorias. Por el contrario, un fallo posterior puede modificar otro anterior, porque el juez considere que el otro no se ajustaba a derecho. Una de las características de la función jurisdiccional es, precisamente, actuar sin sujeción jerárquica (Kelsen). La solución de nuestro sistema cuando existe una pluralidad de causas y sentencias contradictorias está en los fallos plenarios; y si se trata de causas de distintas jurisdicciones, cada provincia está facultada para que sus jueces apliquen las leyes como consideren jurídicamente justo (art. 75 inc. 12).

Además, la idiosincrasia de nuestro pueblo, la conducta de muchos abogados que lamentablemente no respetan reglas elementales de ética, la ineficacia de los colegios profesionales, la excesiva injerencia de la política en el nombramiento de los jueces, son todos elementos que se debe tener en cuenta a la hora de analizar la oportunidad y conveniencia de trasplantar instituciones que en otros países funcionan razonablemente bien (66).

Cita on line: TR LALEY AR/DOC/1328/2022

### Más información

[Petritto, Paola M.](#), “La administración de justicia frente al desafío de la inteligencia artificial”, LA LEY 17/03/2022, 9, TR LALEY AR/DOC/1010/2022

### Libro recomendado

#### [Derecho Administrativo](#)

Autores: Bielsa, Rafael - Luqui, Roberto  
Edición: 7ª, 2017

Editorial: La Ley, Buenos Aires

rio Público, entre otras cosas.

(60) COING, Helmut, “Fundamentos de Filosofía del derecho,” Ed. Asde, Río Cuarto, Córdoba, 1995, trad. esp. de J.M. Mauri, p. 259.

(61) La inoperancia de estos nuevos funcionarios para defender los derechos de incidencia colectiva y otros similares se puede comprobar con los resultados que hasta hoy muestran los hechos. En lo que respecta a las asociaciones también se puede comprobar que en muchos casos actúan en defensa de intereses sectoriales o profesionales.

(62) Esta es otra incorporación de derechos hecha con una finalidad demagógica, de la cual no estuvieron

exentos los constituyentes de 1994, y que demuestra la improvisación con se actuó. En un país que tiene un 50% de pobres, más del 10% de indigentes, un 70% de hogares sin cloacas y otro tanto sin agua corriente, centenares de asentamientos urbanos irregulares con viviendas precarias (villas de emergencia), sin pavimentos ni servicios públicos, reconocer un “derecho a la vivienda digna” resulta una ironía.

(63) Son muchos los ejemplos que se pueden dar. El propietario de una finca linder a un río en el cual un establecimiento industrial desagota líquidos contaminantes promueve una demanda, porque las denuncias que formuló ante la autoridad administrativo no resolvieron

el problema. La sentencia que condene al establecimiento a instalar una planta potabilizadora o que decreta su clausura beneficiará a los restantes linderos al río que no fueron parte en el juicio.

(64) Fallos, 262:1101; 304:898 y 1459; 307:1094 y 2124; 321: 2007; 316:221; 318:2060; 319:699; 321:2294 262:1101; 302:748; 307:2124; 312:2207; 321:3201, entre otros.

(65) Fallos, 332:111.

(66) Como es sabido, en Francia la Administración activa es juzgada por el Consejo de Estado, institución centenaria que ha forjado con sus sentencias muchas instituciones del derecho administrativo. Los jueces de ese

cuerpo son seleccionados entre los alumnos que egresan con las mayores calificaciones de la Escuela de Administración. No tienen estabilidad, pero, salvo en el gobierno de Vichy, nunca se removió consejero por razones políticas y han sido promovidos por rigurosa antigüedad. En nuestro país, desde el ignominioso juicio político promovido contra los jueces de la Corte Suprema de Justicia en 1947, los miembros de este alto tribunal se cambiaron, por razones políticas, en nueve oportunidades. Así nos va.

## Nota a fallo

### Sucesión testamentaria

**Testamento por acto público otorgado con posterioridad a la realización de un testamento ológrafo. Compatibilidad.**

1. - La forma genérica en que fue redactada la cláusula quinta del legado otorgado ante escribano público impide concluir que se configure la hipótesis de revocación expresa a la que aluden los arts. 2511 y 2512 del Cód. Civ. y Com. En ese sentido, por un lado se valora que el acto en escritura pública haya sido ce-

lebrado apenas dos meses después del testamento ológrafo; de modo que si la voluntad real del testador hubiera sido dejar sin efecto este último, lo razonable habría sido que lo manifestara en forma expresa, indicando la fecha en que lo había otorgado o la fecha en que había sido inscripto en el Registro de Actos de Última Voluntad del Colegio de Escribanos. Por otro lado, la inserción de la cláusula quinta en los términos en que fue hecha bien pudo obedecer a un descuido de la escribana, por no interrogar adecuadamente al testador sobre anteriores testamentos o por incluir cláusulas "de forma" de la práctica notarial. Lo concreto

es que se hacía referencia a otros inmuebles del causante.

2. - Se verifica la hipótesis de excepción a la cual alude el art. 2513 del Cód. Civ. y Com., esto es, que existe compatibilidad entre ambos actos del causante, que permiten interpretar la voluntad del testador en mantener en un todo también las cláusulas del testamento ológrafo. Ello es así, si se tiene en cuenta, por un lado, que en el testamento ológrafo el causante instituyó heredero, mientras que en el acto por escritura pública únicamente hizo legados. Por otro lado, se valora que en ambos

instrumentos se haya hecho alusión a inmuebles diferentes, lo cual corrobora que se trata de documentos complementarios que no se excluyen.

**CNCiv., sala L, 14/02/2022. – F. A., O. s/ Sucesión testamentaria.**

[Cita on line: TR LALEY AR/JUR/5463/2022]

#### Costas

Véase el texto completo en p. 10

# La interpretación de la voluntad del testador y la revocación de testamento



## Luis A. Ugarte

Abogado (UBA). Doctor en Ciencias Jurídicas (UCA). Profesor titular ordinario de Derecho de Familia y Sucesiones (UBA y UADE). Director de la Carrera de Especialización en Derecho de Familia (UBA). Profesor de la Maestría en Derecho Patrimonial (UCA) y en cursos de posgrado (Univ. Notarial Arg.).

**SUMARIO:** I. Introducción.— II. El fallo dictado.— III. La revocación del testamento. La cuestión del sucesor en ambos testamentos.— IV. La revocación expresa.— V. La revocación tácita y los testamentos sucesivos.— VI. La voluntad del testador y la función de juez. Conclusión.

### I. Introducción

En el fallo en comentario, la Sala L de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil por el voto de los Dres. Víctor F. Liberman, Gabriela A. Iturbide y Marcela Pérez Pardo revaloriza la importancia de la interpretación de la voluntad del testador para dejar subsistente un testamento ológrafo anterior que parecía revocado expresamente por un testamento por acto público posterior.

Limitándonos a la lectura de la sentencia de Cámara, esto es, sin pronunciarnos sobre la justicia de la decisión, el interrogante que plantea es si se trata de una decisión *contra legem*, al negar efectos revocatorios a la cláusula quinta contenida en el testamento por acto público posterior, en contraposición a los arts. 2512 y 2513 del Cód. Civ. y Com., dejando vigentes disposiciones del testamento ológrafo otorgado poco tiempo antes.

El fallo da prioridad a lo que estima que ha sido la voluntad real del testador, más allá de una declarada cláusula genérica, que considera que impide reputarla como revocación expresa.

La expresión contenida en un testamento por acto público es dejada sin efecto por la interpretación judicial de la voluntad de compatibilizar mandas de testamentos sucesivos con poca diferencia temporal, sin acudir a prueba extrínseca sobre la voluntad revocatoria ni a planteos de nulidad o de redargución de falsedad.

La decisión adoptada no solamente ratifica que el principio sentado en el art. 2513, Cód. Civ. y Com., contiene como presupuesto implícito lo que normalmente ocurre según el curso natural y ordinario de las cosas y reconoce un supuesto de excepción, sino que va más allá, al considerar que no hay revocación expresa en la cláusula que enunciara que el testador revocaba en to-

das sus partes cualquier otra *disposición* que llegara a aparecer, por estar en este acto consignada fielmente su deliberada y última voluntad.

Prevalció entonces en la interpretación judicial lo que consideró que era la voluntad real del testador sobre compatibilidad de disposiciones testamentarias sucesivas referidas a objetos distintos, principio in cuestionable del derecho sucesorio en materia testamentaria.

### II. El fallo dictado

En primera instancia se declaró que el testamento por acto público otorgado por el causante con fecha 12/09/2014 revocó su testamento ológrafo otorgado el día 08/07/2014 y ordenó la citación de la Procuración General del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, lo que originó el recurso de apelación del heredero.

El beneficiario del testamento ológrafo planteó que se debía interpretar cuál fue la verdadera intención del testador, en lugar de dar preeminencia a una "frase predispuerta" que suelen insertar los escribanos al redactar los testamentos por acto público.

Sostuvo que ambos testamentos son compatibles, pues en el ológrafo el testador lo instituyó heredero, en especial, con relación a tres inmuebles individualizados; mientras que en el testamento por escritura pública dejó constancia de que legaba dos inmuebles diferentes a los mencionados en el primero, a la Asociación Civil Pequeña Obra de la Divina Providencia (Don Orión).

Agregó que si la intención del testador hubiera sido dejar sin efecto el testamento ológrafo, debió hacer referencia a los otros inmuebles para revocarlo. Por ello, planteó que la cláusula quinta del testamento en es-

critura pública debe interpretarse circunscripta únicamente a los bienes allí mencionados.

La Cámara reseñó que el testamento ológrafo del 8/7/14 había sido llevado por el causante al Registro de testamentos del Colegio de Escribanos de esta Ciudad, donde vivía, y le certificaron la firma.

En ese instrumento indicó que por no constar con ascendientes ni descendientes instituía como único y universal heredero al apelante y señaló que tenía en propiedad tres inmuebles, que detalló. La autenticidad de la letra y de la firma inserta en el testamento ológrafo fue confirmada por perito calígrafo, además de la oportuna legalización de firma que hizo el Colegio de Escribanos.

En el testamento por acto público, otorgado en la ciudad de La Plata, Provincia de Buenos Aires, el 12/9/14 el causante legó en favor de la Asociación Civil "PEQUEÑA OBRA DE LA DIVINA PROVIDENCIA (Don Orión)" dos inmuebles distintos a los enumerados en el testamento anterior. En la cláusula quinta el causante hizo constar que "revoca (ba) en todas sus partes cualquier otra disposición que llegara a aparecer por estar en este acto consignada fielmente su deliberada y última voluntad".

Se advirtió inicialmente que eran aplicables las normas del Código Civil y Comercial, pues aun cuando ambos testamentos fueron otorgados antes de su entrada en vigor, la muerte del causante era posterior y determina el derecho aplicable (art. 2644).

Indicó que el testador puede libremente revocar total o parcialmente sus disposiciones de última voluntad; y esta libertad está protegida por el párrafo segundo del art. 2511, que es una norma de orden público y prevé que "La facultad de revocar el

testamento o modificar sus disposiciones es irrenunciable e irrestringible".

La revocación expresa es aquella que se realiza por medio de una declaración de revocación, en la cual el testador dispone, en forma indubitable, el cambio de su voluntad respecto del contenido total o parcial de un testamento anterior (1).

El art. 2512 del Cód. Civ. y Com. prevé que la revocación debe ajustarse a las formalidades propias de los testamentos. Así, el testador debe efectuar la revocación expresa en un acto posterior que cumpla con las formalidades propias de un testamento, pudiendo otorgarlo en escritura pública (art. 2479) o en forma ológrafa (art. 2477).

El contenido del nuevo testamento puede limitarse a expresar que revoca el testamento de fecha anterior, pero no es necesario que se trate del mismo tipo de testamento (2).

En cambio, el art. 2513 del Cód. Civil y Comercial se refiere a la revocación tácita y prevé que "El testamento posterior revoca al anterior si no contiene su confirmación expresa, excepto que de las disposiciones del segundo resulte la voluntad del testador de mantener las del primero en todo o en parte".

No puede acudirse a prueba extrínseca para deducir la verdadera intención del testador. La ley presume ahora la voluntad revocatoria en caso de duda, contrariando así la prestigiosa doctrina que se expresó sobre el tema luego de la reforma de la ley 17.711 (3).

Sostiene el fallo que la forma genérica en que fue redactada la cláusula quinta del legado otorgado ante escribano público impide concluir que se configure la hipótesis de revocación expresa a la que aluden los arts. 2511 y 2512 del Cód. Civ. y Com. En ese



sentido, por un lado se valora que el acto en escritura pública fue celebrado apenas dos meses después del testamento ológrafo; de modo que si la voluntad real del testador hubiera sido dejar sin efecto este último, lo razonable hubiera sido que lo manifestara en forma expresa, indicando la fecha en que lo había otorgado o la fecha en que había sido inscripto en el Registro de Actos de Última Voluntad del Colegio de Escribanos.

Por otro lado, la inserción de la cláusula quinta en los términos en que fue hecha bien pudo obedecer a un descuido de la escribana por no interrogar adecuadamente al testador sobre anteriores testamentos, o por incluir cláusulas “de forma” de la práctica notarial. Lo concreto es que se hacía referencia a otros inmuebles del causante.

A criterio del tribunal se verifica en la especie la hipótesis de excepción a la cual alude el art. 2513 del Cód. Civ. y Com., esto es, que existe compatibilidad entre ambos actos del causante, que permiten interpretar la voluntad del testador en mantener en un todo también las cláusulas del testamento ológrafo.

Es que en el testamento ológrafo el causante instituyó heredero, mientras que en el acto por escritura pública únicamente hizo legados. En ambos instrumentos se hizo alusión a inmuebles diferentes, lo cual corrobora que se trata de documentos complementarios que no se excluyen; distinto hubiera sido que algún/nos inmueble/s se hubieran mencionado/s en ambos actos de disposición; allí no habría duda de que la última expresión de voluntad revocaba a la anterior.

De allí que el tribunal concluye que no se verifica una revocación expresa en los términos de los arts. 2511 y 2512 del Cód. Civ. y Com., ni una revocación tácita en los términos de la primera parte del art. 2513 de ese cuerpo de normas; revocando la decisión anterior.

### III. La revocación del testamento. La cuestión del sucesor en ambos testamentos

1. Como dijimos en otra oportunidad con Lidia Hernández, al distinguir revocación y caducidad de testamentos y sus disposiciones, la revocación es un modo de disolución de los actos jurídicos, por el cual el autor o una de las partes retrae su voluntad, dejando sin efecto el contenido del acto o la transmisión de algún derecho (4).

Decía el maestro Llambías que la palabra revocar viene del latín “revocare”, o sea “vocare” que quiere decir llamar y el prefijo “re” que indica que el llamado se hace para atrás, o con sentido inverso al primitivamente expresado: es una retracción de la voluntad (5).

La revocación del testamento o de alguna de sus disposiciones puede ser expresa o tácita, pero siempre refleja la voluntad del disponente; en cambio, la caducidad provoca la ineficacia por circunstancias externas a la voluntad del testador (por ejemplo, por prefallecer el instituido).

Diferirán también las consecuencias, pues la revocación extinguirá definitivamente el testamento (v. gr., por el otorgamiento de uno nuevo que no mantenga las anteriores disposiciones) o la manda testamentaria, como, por ejemplo, si se transmi-

te por enajenación una cosa antes legada, mientras que la caducidad no impedirá que pueda recobrar eficacia lo dispuesto, si desaparece la circunstancia que determinó su extinción (por ejemplo, si se expropia la cosa legada, pero luego se deja sin efecto por retrocesión).

La revocación implica la ineficacia del testamento por la voluntad del propio testador, facultad que le acuerda la ley y que constituye una de las notas características del testamento (6).

Fassi explicaba que no basta que el testador hubiere dispuesto instituyendo herederos o legatarios. Para que la disposición sea eficaz se requiere que haya perseverado en la misma voluntad hasta su fallecimiento. Si cambia de voluntad y se exterioriza por un medio idóneo habrá revocación de las disposiciones testamentarias (7).

El factor determinante es que en la extinción de la disposición testamentaria haya intervenido la voluntad del testador, exteriorizada mediante actos o hechos a los que la ley confiere voluntad revocatoria (8).

2. En el caso nos parece que inicialmente debemos subrayar que la calidad del sucesor contenida en el testamento anterior era claramente compatible con la institución contenida en el acto de última voluntad posterior, aspecto no del todo analizado en la sentencia, antes de entrar específicamente en la cuestión de la revocación.

En efecto, en el testamento ológrafo del 8/7/14 se instituyó heredero universal y se indicó que “tenía en propiedad” (el testador, estimo) los tres bienes inmuebles que detalló. En el testamento por acto público del 12/9/14 se instituyó un legado de dos inmuebles distintos.

Si partimos de la base que el mismo testador inventarió sus bienes al instituir heredero universal, se descarta la institución de heredero en bienes determinados, que según el art. 2487, *in fine*, Cód. Civ. y Com., implica institución de legatario y no de heredero.

Si por el contrario el testador al indicar que “tenía en propiedad los siguientes bienes” quiso asignarle al heredero instituido esos inmuebles en particular, la compatibilidad de ambos testamentos es aún mayor: el testamento anterior hubiese establecido algunos legados sobre cosas ciertas, y el ulterior otros legados sobre cosas ciertas distintas, haciendo presumir que la voluntad revocatoria de “cualquier otra disposición que llegara a aparecer por estar en este acto consignada fielmente su deliberada y última voluntad”, contenida en el testamento posterior, debía referirse a los legados contenidos en el último testamento y no a los legados distintos del precedente.

### IV. La revocación expresa

La revocación expresa debe ajustarse a las formalidades propias de los testamentos (art. 2512, Cód. Civ. y Com.).

Al poder otorgarse el testamento solamente en alguna de las formas previstas en el Código (art. 2473), es claro que cualquier forma admitida que se elija debe producir el mismo efecto revocatorio. Un testamento ológrafo puede revocarse expresamente por otro por acto público y este, a su vez,

revocarse nuevamente en otro testamento ológrafo o notarial.

Habrà revocación expresa cuando el causante otorgue un testamento con todas sus formalidades en el que exprese que el testamento anterior queda revocado, o emplee términos equivalentes, como si afirma que revoca su voluntad contenida en el acto anterior o que no persiste en las mandas del testamento que había otorgado o que lo da por extinguido o lo deja sin efecto. Decíamos que no hay una fórmula sacramental, pero sí se exige seguir las formas y formalidades previstas para otorgar un testamento revocatorio (9).

La cuestión se presenta en la interpretación del alcance de esa revocación genérica de cualquier disposición que llegase a aparecer en contrario, lo que conlleva determinar si debe abarcar a cualquier acto testamentario o solamente al que contradiga específicamente las mandas del último otorgado.

Un requisito adicional dado por la Cámara en materia de revocación expresa es que para lograr su efecto se debió aludir al o los testamentos revocados o se debió indicar de algún modo una referencia a los bienes dispuestos en el testamento anterior.

Esto constituye una creación pretoriana que nos alerta en el asesoramiento jurídico y notarial sobre testamentos, y que se ve apoyada en la presunción de los dos testamentos compatibles con escaso espacio temporal, que hace pensar que el testador no quería dejar bienes vacantes aludidos en el primer acto y omitidos en el último.

Retoma el decisorio, entonces, el criterio del anterior art. 3619, Cód. Civil, en cuanto a que la revocación debe ser *expresión directa del testador*, destacando la índole personalísima de esa decisión, lo que en el caso permite al Tribunal apartarse del principio revocatorio en mérito a no haberse identificado el testamento que quería revocar ni los bienes a que iba a dar otro destino.

En tal sentido, agrega como elemento presuncional el corto período entre estos dos testamentos, las disposiciones compatibles (institución de heredero y legatario) y el detalle de los bienes distintos de ambos actos, que justificaba que esa *expresión directa fuera además circunstanciada* para evitar que los inmuebles detallados en el primer acto de última voluntad quedasen vacantes por la decisión revocatoria genérica del testamento posterior.

En el recordado voto de Llambías señaló que cuando la revocación se refiere a una disposición testamentaria, configura por sí misma un acto de última voluntad, porque solo habrá de producir efectos alterando la regulación precedente al día que fallecieron los respectivos disponentes. Demolombe decía que al revocar el testador una disposición *mortis causa* ordena que se dé a otro, directa o indirectamente, aquella que había dejado a un primitivo beneficiario, que queda privado de la expectativa sucesoria con que podía contar. No tenía un derecho actual, si subsiste el efecto invalidante del acto de revocación al tiempo de abrirse la sucesión (10).

No parece lógico suponer una voluntad revocatoria para dejar vacantes los bienes

enunciados en el testamento anterior, cuyas mandas son compatibles con las que contiene el acto posterior.

### V. La revocación tácita y los testamentos sucesivos

1. La revocación tácita deriva de aquellos supuestos previstos por la ley de los que se infiere la insubsistencia de la voluntad expresada en el testamento no revocado expresamente.

Así, el testamento ulterior del que resulta la voluntad del testador de no mantener las del anterior en todo o en parte (art. 2513, Cód. Civ. y Com.), el matrimonio posterior al testamento salvo que el testador instituya heredero al cónyuge o que de sus disposiciones resulte la voluntad de mantenerlas después del matrimonio (art. 2514), la cancelación o destrucción del testamento ológrafo hecha por el testador o por orden suya (art. 2515), la transmisión de la cosa legada (art. 2516) o los actos imputables al legatario: ingratitud por injuria grave a la memoria del causante o incumplimiento de los cargos que constituyen la causa final de la disposición (art. 2520).

Zannoni tiene una postura especial a este respecto, remarcando que el matrimonio ulterior constituye un supuesto de revocación legal y que la ingratitud del legatario, necesariamente posterior al fallecimiento, no es ajena a la voluntad presumida del causante (11).

2. En cuanto al caso de otorgamiento de testamentos sucesivos del mismo testador ya señalamos que se advierten tres etapas normativas (12):

a) En el régimen originario del Código Civil, el art. 3828 preveía que el testamento posterior anulaba el anterior en todas sus partes, si no contenía confirmación del primero.

Vélez Sarsfield citó en la nota al art. 1036 del Cód. Civil francés para apartarse de esa fuente, por la que si el testamento ulterior no revocaba expresamente el anterior, se permitía compatibilizarlos. Nuestro codificador, en cambio, siguió la Ley de Partidas, “porque el hecho de proceder a un nuevo testamento induce naturalmente la presunción de que el testador obra como si antes no hubiese testado”, evitando así cuestiones de los comentaristas franceses sobre la incompatibilidad intencional del testador en sus disposiciones. Optó así por el derecho romano primitivo, pero el principio revocatorio del testamento ulterior con el tiempo se fue morigerando, al poder coexistir varios codicilos con la disposición integral de la herencia.

En la doctrina y la jurisprudencia se fue abriendo paso la admisión de priorizar la voluntad del testador; y si la revocación del testamento ulterior no era expresa o se proyectaba a una cláusula del anterior, ello implicaba la confirmación tácita del precedente.

En 1961, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de la Capital Federal decidió en el plenario “Recalde” (13) que la redacción de un testamento no importaba necesariamente la revocación de otro no menudado en aquel, anteriormente otorgado por el mismo testador, si por las circunstancias

Hammurabi, Bs. As, p. 585 y ss.

(4) V. HERNÁNDEZ, Lidia B. - UGARTE, Luis A., “Tratado de las Sucesiones”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020, t. II, p. 922, con cita de LLAMBÍAS, Jorge J., “Tratado de derecho civil. Parte general”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, t. II, 4ª ed., nro. 2086.

(5) CNCiv., sala A, “Ledema Carlos F. y otros c. De

Álzaga Unzué, Félix”, 08/06/1971, LA LEY 146-112.

(6) ZANNONI, Eduardo A., “Sucesiones”, Astrea, Buenos Aires, 1983, t. II, p. 627.

(7) FASSI, Santiago C., “Tratado de los testamentos”, Astrea, t. II, p. 127, nro. 1357.

(8) FASSI, Santiago C., “Caducidad y revocación de legados particulares. Enajenación de la cosa legada,

mediante promesa bilateral de compraventa durante la vida de la causante, por su apoderado general”, nota al fallo de la CNCiv., sala A, “Ledema Carlos F. y otros c. De Álzaga Unzué, Félix”, 08/06/1971, LA LEY 146-126, voto Dr. Llambías.

(9) HERNÁNDEZ-UGARTE, ob. cit., t. II, p. 923.

(10) CNCiv., sala A, “Ledema Carlos F. y otros c. De

Álzaga Unzué, Félix”, 08/06/1971, LA LEY 146-126, voto Dr. Llambías.

(11) ZANNONI, Eduardo A., “Sucesiones”, Astrea, Buenos Aires, 1983, t. II, p. 629.

(12) HERNÁNDEZ - UGARTE, ob. cit., t. II, p. 923 y ss.

(13) CNCiv., en pleno, “Recalde, Damiana”, 28/02/1961, LA LEY 102-960.

del caso aparece indudable la voluntad del otorgante en el sentido de mantener la eficacia de las disposiciones primitivas.

b) El régimen de la ley 17.711 invirtió el principio, quedando solamente vigente la revocación tácita del testamento anterior cuando el posterior contuviese disposiciones incompatibles con el más antiguo.

Llambías, comentando esta reforma al art. 3828 del Cód. Civil, señaló que el criterio francés admitido se inclina en caso de duda por la ejecución simultánea de ambos testamentos, indicando que ello resulta proclive a la arbitrariedad judicial. Aconsejaba atender a la voluntad del testador y no a la compatibilidad de las disposiciones, que puede no coincidir con aquella y concluía que era tan criticable el texto primitivo, que consideraba irrefragable la voluntad revocatoria, como el mantener la voluntad anterior por la sola compatibilidad de las disposiciones sucesivas (14).

c) La norma actual del art. 2513, Cód. Civ. y Com., prevé que el testamento posterior revoca al anterior, si no contiene su confirmación expresa, excepto que de las disposiciones del segundo resulte la voluntad del testador de mantener las del primero en todo o en parte.

Es decir que vuelve a la solución originaria de Vélez, remozada con un texto poco claro, porque exige la *confirmación expresa*, empleándola en sentido vulgar y no jurídico (art. 393, Cód. Civ. y Com.); y a continuación se desdice del principio dado, dejando abierta la posibilidad de interpretar la voluntad de mantener las mandas del testamento previo según las disposiciones del ulterior.

En los fundamentos se expresa que “se mantiene el régimen vigente respecto de la revocación por testamento posterior, aunque se propone volver al régimen del Código Civil y de la jurisprudencia anterior a la ley 17.711, porque se deja a salvo la voluntad del testador resultante de sus segundas disposiciones”.

Y esta excepción al principio es la que ha resuelto el fallo en análisis, sin prueba externa y analizando exclusivamente el alcance de las disposiciones de ambos testamentos.

La Cámara interpreta que los legados de *cosa cierta* incluidos en el testamento por acto público posterior son compatibles con la institución del heredero universal del anterior testamento ológrafo, y mucho más compatibles —agregó— hubiesen sido si contenían legados ambos testamentos sobre cosas distintas.

(14) LLAMBÍAS, Jorge J., “Estudio de la reforma del Código Civil, Ley 17.711”, Buenos Aires, 1969, p. 509.

(15) FASSI, Santiago C., “Caducidad y revocación de legados particulares. Enajenación de la cosa legada, mediante promesa bilateral de compraventa durante la

No solamente el fallo mantiene la voluntad testamentaria anterior por la compatibilidad de las disposiciones sucesivas, sino por los bienes contenidos en ambos actos testamentarios y por el escaso tiempo entre los dos actos.

En todos los casos debe desentrañarse la voluntad revocatoria; y es a partir de las disposiciones del último testamento que se concluye que se mantuvo la voluntad de disponer del anterior.

La sentencia hace primar lo que estima constituye la voluntad real del testador en ambos testamentos compatibles, a la luz de las disposiciones del acto ulterior.

Señalamos que, en nuestro criterio, no deberían ser las disposiciones del último testamento las determinantes para desentrañar la voluntad de mantener el anterior si no media revocación expresa, ya que lo crucial debe ser siempre la voluntad plasmada en esas disposiciones, y estas últimas pueden no reflejarla fielmente.

Y esto último es lo que se decidió, considerando que la cláusula revocatoria expresa que se refería a otras *disposiciones* contrarias al legado contenido en el testamento ulterior, pero no a la revocación expresa del testamento anterior.

La Cámara consideró que esa “cualquier otra disposición” que quedaba revocada debía ser contraria al legado incluido en el testamento notarial, y no, en general, vinculada a otro testamento compatible.

La sentencia consideró que esa última y deliberada voluntad era solamente la atinente al legado de los dos inmuebles contenido en el último testamento, a favor de la Asociación Civil “PEQUEÑA OBRA DE LA DIVINA PROVIDENCIA (Don Orión), pero no la institución previa del heredero universal; al no haber hecho referencia al testamento anterior ni a los inmuebles allí detallados.

#### VI. La voluntad del testador y la función de juez. Conclusión

Como vimos, la cláusula revocatoria expresa interpretada en forma excepcional por la sentencia en análisis indicaba que el testador revocaba cualquier otra disposición que llegara a aparecer por estar en ese acto consignada fielmente su deliberada y última voluntad. Y esta manda se consideró vinculada exclusivamente a los bienes allí legados y no con la institución previa del heredero.

El fallo nos trae reminiscencias de un voto de Llambías en un conocido precedente,

vida de la causante, por su apoderado general”, nota al fallo de la CNCiv., sala A, “Ledesma Carlos F. y otros c. De Álzaga Unzué, Félix”, 08/06/1971, LA LEY 146-112.

(16) CNCiv., sala A, 24/3/98, L.F., LA LEY, 1998-C, 547.

que recibió la crítica de Fassi y de Guastavino, al indicar que no siempre la revocación dispone dar a otro sucesor lo que se había dejado al primitivo beneficiario, privándolo de su expectativa sucesoria. A veces la cosa deja de pertenecer al acervo, como en la enajenación de la cosa legada. En tal caso, la cosa legada y luego enajenada no va a ser recibida por los herederos, el Fisco u otros legatarios (15).

Aquí se decidió la falta de voluntad revocatoria para no excluir del acervo sucesorio a los tres inmuebles detallados en el testamento más antiguo: las cosas detalladas en el primer testamento ológrafo que instituyó heredero universal (esos tres inmuebles) no fueron objeto de legados en el testamento ulterior y si se aplicaba una voluntad genérica de revocar el testamento anterior, ello importaba admitir la sucesión de Fisco, citado por la resolución de primera instancia que se dejó sin efecto.

El interés en discutir la decisión entonces hubiese correspondido a la Procuración General del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, como contradictor del heredero universal instituido que mantuvo el decisorio, pero no al legatario de otras cosas ciertas del testamento posterior, que carecía de derecho de acrecer y que no era legatario de remanente o heredero indirecto instituido (art. 2487 inc. b, Cód. Civ. y Com.). Tanto es así que este último ni siquiera contestó el traslado del memorial.

En materia de interpretación de la voluntad testamentaria, la labor del juez es esencial para indagar la verdadera intención del testador.

La primacía de la voluntad real sobre la declarada permite mantenerla o modificarla, total o parcialmente hasta el mismo momento de la muerte.

La interpretación judicial debe adecuarse a la voluntad real del causante según el contexto total del acto (art. 2470 Cód. Civ. y Com.).

Lo decisivo es lo querido por el testador, aun cuando no haya acertado en su declaración testamentaria (16).

Ciertamente, el juez no es un corrector y debe aceptar el testamento como está redactado, pero extrae su posible sentido aplicando las reglas de la sana crítica, sin desnaturalizar la voluntad del disponente (17).

En el fallo en comentario se prescindió de prueba externa para considerar el supuesto de excepción al principio revocatorio del testamento ulterior, aun conteniendo una

(17) CNCiv., sala E, “B.M.M”, 08/05/2013, TR LALEY AR/JUR/19738/2013.

(18) Para mayor desarrollo sobre la incompatibilidad material y jurídica puede verse HERNÁNDEZ, Lidia B. - UGARTE, Luis A., “Régimen Jurídico de los Testamen-

tos”, Ad Hoc, Buenos Aires, 2005, p. 697 y ss.

Se partió de la compatibilidad de las disposiciones de ambos testamentos en materia de condición del sucesor: una contenía institución de heredero universal; y otra, de legatario ulterior de objetos distintos a los enumerados en el anterior acto de última voluntad.

Se evaluó la cercanía de fechas entre ambos actos compatibles, siendo que no media incompatibilidad material ni jurídica entre la institución de un heredero, con detalle de tres inmuebles quedados en el acervo, expresada en el testamento anterior, con relación al legado de dos inmuebles distintos contenido en el testamento ulterior (18).

Se menciona la diferencia de jurisdicción en el otorgamiento de ambos actos, ya que el ológrafo anterior se llevó por el causante al Registro de Testamentos del Colegio de Escribanos de la Capital Federal donde vivía el testador, por él mismo; mientras que el testamento por acto público se otorgó en La Plata dos meses después.

En este último sentido se afirma que pudieron existir razones arancelarias o de honorarios que podrían explicar este modo de disponer de los bienes en dos jurisdicciones distintas, pero lo concreto es que no existen elementos expresos que lleven a interpretar una incompatibilidad entre ambos actos de disposición otorgados; más bien los claros términos de cada uno de ellos dan cuenta de que se decidió sobre inmuebles diferentes y que la cláusula quinta de la escritura pública que contiene los legados debe interpretarse en el sentido de que solo revocan cualquier otra disposición anterior sobre dichos bienes específicamente.

El fallo plantea el interrogante de si hubo un descuido del escribano autorizante al recoger la última voluntad del testador, en orden a asesorarlo sobre la eficacia de una revocación genérica o la conveniencia de que fuese circunstanciada, considerando la existencia de otros bienes sucesorios y del testamento precedente.

En definitiva, estamos ante un fallo opinable e importante, con fundamentos y un análisis meduloso de las circunstancias apuntadas, que abre un campo de acción inexplorado en lo referente a la revocación de testamentos, pero que revaloriza la voluntad del testador en la materia.

Cita on line: TR LALEY AR/DOC/1329/2022

Texto completo de fallo de p. 8

Se imponen en el orden causado.

**2ª Instancia.**- Buenos Aires, 14 de febrero de 2022.

*Considerando:*

I. Estos autos fueron elevados en forma virtual a la Sala en virtud del recurso de apelación que interpuso el Sr. L. P. K. con-

tra la resolución del 15 de noviembre de 2021 mediante la cual el juez de primera instancia declaró que el testamento por acto público otorgado por el causante con fecha 12/09/2014 revocó el testamento ológrafo otorgado el día 08/07/2014, declarando abierto el juicio testamentario del Sr. O. F. A.

II. En su memorial del día 24 de noviembre de 2021 —que no fue respondido— el Sr. K., beneficiario del testamento ológrafo, planteó que el juez de primera instancia debió interpretar cuál fue la verdadera in-

tención del testador, en lugar de dar preeminencia a una “frase predispuesta” que suelen insertar los escribanos al redactar los testamentos por acto público. En ese sentido, puso de relieve que ambos testamentos no son incompatibles, pues en el ológrafo el testador hizo constar su voluntad de instituirlo heredero testamentario, en especial, con relación a los tres inmuebles que allí se individualizaron; mientras que en el testamento por escritura pública, él dejó constancia de que legaba dos inmuebles diferentes a los mencionados en el primero, a la Asociación Civil Pequeña

Obra de la Divina Providencia (Don Orión). Agregó que si la intención del testador hubiera sido dejar sin efecto el testamento ológrafo, debió hacer referencia a los otros inmuebles para revocarlo. Por ello, planteó que la cláusula quinta del testamento en escritura pública, debe interpretarse circunscripta únicamente a los bienes allí mencionados.

III. Con fecha 8 de julio de 2014 el causante otorgó un testamento ológrafo, que se encuentra agregado a fs. 29/32 del expediente físico. Ese instrumento había

sido llevado por el causante al Registro de testamentos del Colegio de Escribanos de esta Ciudad —en que vivía el Sr. F. A.— donde le certificaron la firma (ver fs. 29vta.). Además, en ese instrumento el mencionado causante hizo constar que, por no contar con ascendientes ni descendientes, instituía como único y universal heredero de sus bienes a L. P. K., DNI ..., y que tenía en propiedad los siguientes bienes: 1) Un departamento sito en la calle La Pampa ..., departamento 16 de esta ciudad; 2) La unidad funcional N° 2 de la Planta Baja destinada a local de negocio del inmueble sito en la zona Norte de esta ciudad, con frente a la calle O'Higgins número ..., hoy número ..., Nomenclatura Catastral Circunscripción 16, Sección 27, Manzana 43, Parcela 49. Inscripto su primer testimonio en el Registro de la Propiedad Inmueble el 28 de junio de 1976 en la Matrícula FR ... Una quinta ubicada en el Partido de Marcos Paz, Jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, designado el Lote de terreno de acuerdo con el Plano aprobado por la Dirección de Geodesia con fecha 29 de octubre de 1969 (...) Matrícula ... (68), de Marcos Paz. La autenticidad de la letra y de la firma inserta en el testamento ológrafo fue confirmada por el perito calígrafo J. O. S., además de la oportuna legalización de firma que hizo el Colegio de Escribanos.

Por su parte, del testamento por acto público, otorgado en la ciudad de La Plata, Provincia de Buenos Aires, mediante Escritura Número ..., de fecha 12 de septiembre de 2014, obra a fs. 68/72 del expediente físico. De la cláusula segunda, se desprende que el Sr. F. A. legó en favor de la Asociación Civil "PEQUEÑA OBRA DE LA DIVINA PROVIDENCIA (Don Orione)" los siguientes inmuebles: A) Un departamento, que forma parte del edificio afectado al Régimen de la Ley 13.512 de Propiedad Horizontal y sus Decretos Reglamentarios, ubicado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con frente a la calle Amenábar números ..., entre las calles Virrey Arredondo y Virrey Olaguer y Feliú. Dicho inmueble está integrado por las Unidades Funcionales designadas con el número ... (ubicada en el cuarto piso, destinada a vivienda), la unidad número siete (ubicada en Planta Sótano) y la Unidad destinada a Baulera sita en la Planta Sótano designada con el número seis (romano). Las dos primeras se encuentran inscriptas en el Registro de la Propiedad Inmueble en las Matrículas FR ...; FR ... La tercera de las Unidades citadas se encontraba pendiente de escrituración; B) Un departamento que forma

parte del edificio afectado al Régimen de la 13.512, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con frente a la calle Moldes números ..., entre las calles Manuel Ugarte y Avenida Congreso.

Asimismo, en la cláusula quinta del citado testamento, el Sr. F. A. hizo constar que "revoca (ba) en todas sus partes cualquier otra disposición que llegara a aparecer por estar en este acto consignada fielmente su deliberada y última voluntad".

IV. Lo primero que corresponde advertir es que la cuestión será examinada a la luz del actual Código Civil y Comercial pues aun cuando ambos testamentos fueron otorgados antes de que aquel entrara en vigor, la muerte del Sr. F. A. se produjo con posterioridad a aquella oportunidad, lo cual define el derecho aplicable, según la norma de derecho transitorio prevista en el art. 2466 del Cód. Civil y Comercial.

Según el nuevo Código, el testador puede libremente revocar total o parcialmente sus disposiciones de última voluntad, y esta libertad está protegida por el párrafo segundo del artículo 2511, que es una norma de orden público y prevé que "La facultad de revocar el testamento o modificar sus disposiciones es irrenunciable e irrevocable".

La revocación expresa es aquella que se realiza por medio de una declaración de revocación, en la cual el testador dispone, en forma indubitable, el cambio de su voluntad respecto del contenido total o parcial de un testamento anterior (Pérez Lasala, José Luis, "Tratado de sucesiones", T. 2, Parte especial, pág. 766 y ss.).

En ese sentido, el art. 2512 del Cód. Civil y Comercial prevé que la revocación debe ajustarse a las formalidades propias de los testamentos. Así, el testador debe efectuar la revocación expresa en un acto posterior que cumpla con las formalidades propias de un testamento, pudiendo otorgarlo en escritura pública (art. 2479) o en forma ológrafa (art. 2477).

El contenido del nuevo testamento puede limitarse a expresar que revoca el testamento de fecha anterior. No es necesario que se trate del mismo tipo de testamento. Por un testamento ológrafo, consultar o aeronáutico (art. 85, Cód. Aeronáutico) se puede revocar un testamento anterior otorgado por escritura pública (cfr. Alterini, J. (dir.), "Código Civil y Comercial Comentado", T. XI, pág. 774).

En cambio, el art. 2513 del Cód. Civil y Comercial se refiere a la revocación tácita y prevé que "El testamento posterior revoca al anterior si no contiene su confirmación expresa, excepto que de las disposiciones del segundo resulte la voluntad del testador de mantener las del primero en todo o en parte".

Ugarte sostiene que no puede acudirse a prueba extrínseca para deducir la verdadera intención del testador. La ley presume ahora la voluntad revocatoria en caso de duda, contrariando así la prestigiosa doctrina que se expresó sobre el tema luego de la reforma de la ley 17.711 (cfr. Ugarte, Luis A., en Bueres (dir.), en "Código Civil y Comercial de la Nación y normas complementarias", T. 5, pág. 585 y ss.).

V. Planteada la cuestión en esos términos, la Sala discrepa con la solución a la que arribó el juez de primera instancia.

Sucede que la forma genérica en que fue redactada la cláusula quinta del legado otorgado ante escribano público impide concluir que se configure la hipótesis de revocación expresa a la que aluden los arts. 2511 y 2512 del Cód. Civil y Comercial. En ese sentido, por un lado se valora que el acto en escritura pública fue celebrado apenas dos meses después del testamento ológrafo; de modo que si la voluntad real del testador hubiera sido dejar sin efecto este último, lo razonable hubiera sido que lo manifestara en forma expresa, indicando la fecha en que lo había otorgado o la fecha en que había sido inscripto en el Registro de Actos de Última Voluntad del Colegio de Escribanos. Por otro lado, se coincide con el apelante en cuanto a que la inserción de la cláusula quinta en los términos en que fue hecha bien pudo obedecer a un descuido de la escribana por no interrogar adecuadamente al testador sobre anteriores testamentos, o por incluir cláusulas "de forma" de la práctica notarial. Lo concreto es que se hacía referencia a otros inmuebles del causante.

A criterio del tribunal, se verifica en la especie la hipótesis de excepción a la cual alude el art. 2513 del Cód. Civil y Comercial, esto es, que existe compatibilidad entre ambos actos del causante, que permiten interpretar la voluntad del testador en mantener en un todo también las cláusulas del testamento ológrafo.

Ello es así, si se tiene en cuenta, por un lado, que en el testamento ológrafo el Sr. F. A. instituyó heredero, mientras que en

el acto por escritura pública únicamente hizo legados. Por otro lado, se valora que en ambos instrumentos se haya hecho alusión a inmuebles diferentes, lo cual corrobora que se trata de documentos complementarios que no se excluyen; distinto hubiera sido que algún/nos inmueble/s se hubieran mencionado/s en ambos actos de disposición; allí no habría duda de que la última expresión de voluntad revocaba a la anterior.

Pudieron existir razones arancelarias o de honorarios que podrían explicar este modo de disponer de los bienes en dos jurisdicciones distintas, pero lo concreto es que no existen elementos expresos que lleven a interpretar una incompatibilidad entre ambos actos de disposición otorgados; más bien los claros términos de cada uno de ellos dan cuenta que se decidió sobre inmuebles diferentes, y que la cláusula quinta de la escritura pública que contiene los legados, debe interpretarse en el sentido de que solo revocan cualquier otra disposición anterior sobre dichos bienes específicamente.

De allí que el tribunal concluye que no se verifica una revocación expresa en los términos de los arts. 2511 y 2512 del Cód. Civil y Comercial, ni una revocación tácita en los términos de la primera parte del art. 2513 de ese cuerpo de normas; con lo cual, corresponderá revocar la resolución apelada y ordenar que en primera instancia se adopten las medidas de rigor para su oportuna aprobación y protocolización (conf. Art. 705, 708 y conc. Cód. Procesal).

VI. En síntesis, por las razones expresadas, oído el Sr. Fiscal de Cámara, el Tribunal *resuelve*: 1) Revocar la resolución del 15 de noviembre de 2021, y declarar que el acto de disposición por acto público otorgado por el causante con fecha 12/09/2014 no revocó el testamento ológrafo inscripto en el Registro de Actos de última voluntad del Colegio Público de Escribanos, otorgado el día 08/07/2014; 2) ordenar que en primera instancia se proceda en orden a lo dispuesto por los art. 705, 708 y conc. del Cód. Procesal; 3) En consecuencia, déjese sin efecto la citación de la Procuración General del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; 4) Costas en el orden causado por las particularidades de la cuestión (arts. 68, segundo párrafo y 69, Cód. Procesal).

Regístrese. Notifíquese por Secretaría. Comuníquese al CIJ y devuélvase en la forma de estilo. — *Victor F. Liberman*. — *Marcela Pérez Pardo*. — *Gabriela A. Iturbide*.

## Jurisprudencia

### Beneficio de litigar sin gastos

**Alcances. Requisitos. Acceso a la justicia. Peticionante profesional. Concesión parcial.**

1. - Del análisis de la prueba no se desprende que el actor carezca totalmente de los medios económicos suficientes para hacer frente a la totalidad de las erogaciones que ha ocasionado el trámite de los autos principales o de la imposibilidad de obtenerlos, en la medida que aquel no aporta elementos suficientes como para llevar a la convicción de que no pueda solventar el conjunto de los gastos del proceso sin comprometer sus medios de subsistencia, como supone la concesión de la franquicia en toda su extensión.

2. - No puede prescindirse que la condición de profesional del peticionario es un elemento importante a considerar en la evaluación de su condición económica, ni soslayarse que su actividad profesional constituye una herramienta que puede aplicar con beneficio económico.

3. - Quien afirma no poder afrontar los gastos de un proceso debe suministrar al juez los antecedentes mínimos indispensables que permitan a este formarse una elemental composición de lugar sobre la situación patrimonial de quien aspira a convertirse en acreedor al beneficio, para lo cual resulta menester contar, cuando menos, con una explicación razonable, suficientemente abonada por prueba idónea, acerca

de cuáles son los medios de vida con que aquel cuenta para su subsistencia, indicando la fuente y cuantía de sus ingresos, para valorar si carece de recursos que le permitan atender el pago de la tasa de justicia y eventualmente afrontar los gastos del juicio. Sin embargo, no puede pretenderse que el peticionario de la franquicia acredite en forma rigurosa su imposibilidad de afrontar los gastos del proceso.

4. - Para la concesión del beneficio de litigar sin gastos cabe determinar, en cada caso en concreto, la insuficiencia o suficiencia de los recursos del interesado para afrontar los gastos del proceso, teniendo en cuenta, además, su importancia económica y su posible duración, quedando al prudente arbitrio de los

jueces la valoración de las pruebas rendidas que, de acuerdo con el requisito contenido por el art. 79 del Código Procesal y concordemente con lo normado por su art. 82, deben apreciarse con criterio amplio, como forma de garantizar la adecuada prestación del servicio de justicia.

**CNCiv., sala J, 25/03/2022. - K., D. C. s/ Beneficio de litigar sin gastos.**

[Cita on line: TR LALEY AR/JUR/24491/2022]

#### Costas

Se imponen por su orden.

**2ª Instancia.**- Buenos Aires, marzo 25 de 2022.

*Considerando:*

Contra la resolución de fs. 223 (20/10/2021) que concedió el beneficio de litigar sin gastos en un 80% se alza el actor a fs. 224, quien expresa agravios mediante el memorial que luce a fs. 227/228 (26/10/2021). Corrido el traslado de ley pertinente (fs. 228), el mismo no fue evacuado.

Con fecha 18/03/2022 emitió su dictamen el Sr. Fiscal de Cámara.

I. Se agravia el actor argumentando que no se ha tenido en cuenta que se ha visto obligado a litigar en su carácter de víctima de un accidente de tránsito, así como que no se han valorado las pruebas con un criterio amplio. Hace alusión a su situación personal y agrega que la resolución —a la que califica de contradictoria— le genera agravio toda vez que carece de los medios necesarios para afrontar el pago de las costas en cualquier proporción que sea, y que para ello debería recurrir a la realización de algunos de sus bienes. Solicita la revocación del decisorio y la concesión del beneficio en su totalidad. (Ver fs. 227/228).

II. En primer lugar, es menester recordar que quien afirma no poder afrontar los gastos de un proceso debe suministrar al juez los antecedentes mínimos indispensables que permitan a este formarse una elemental composición de lugar sobre la situación patrimonial de quien aspira a convertirse en acreedor al beneficio, para lo cual resulta menester contar, cuanto menos, con una explicación razonable, suficientemente abonada por prueba idónea, acerca de cuáles son los medios de vida con que aquel cuenta para su subsistencia, indicando la fuente y cuantía de sus ingresos, para valorar si carece de recursos que le permitan atender el pago de la tasa de justicia y eventualmente afrontar los gastos del juicio.

Sin embargo, no es de soslayar que no puede pretenderse en este incidente que el peticionario de la franquicia acredite en forma rigurosa su imposibilidad de afrontar los gastos del proceso, pues de esa forma se estaría desconociendo el régimen del “*onus probandi*” al exigírsele el cumplimiento de una prueba imposible (conf. esta Sala “J”, Expte. 14.772/2018 Incidente N° 1 - Actor: “S., M. E. s/ beneficio de litigar sin gastos” del 12/05/2021).

No desconoce con ello este tribunal, que no debe apreciarse ligeramente la prueba producida pues el juzgador se encuentra habilitado para exigir la concurrencia de elementos de juicio sobre cuya base pueda estructurar el proceso lógico y racional que distingue la “convicción” de la mera “sensación”, pero para ello basta la acreditación de la posibilidad cierta de comprometer su patrimonio para que la solicitud del pretensor encuadre en el supuesto de excepción que autoriza el otorgamiento del beneficio.

Desde la perspectiva apuntada, para su concesión cabe determinar, en cada caso en concreto, la insuficiencia o suficiencia de los recursos del interesado para afrontar los gastos del proceso, teniendo en cuenta, además la importancia económica del mismo y su posible duración, quedando al prudente arbitrio de los jueces la valoración de las pruebas rendidas que, de acuerdo al requisito contenido por el art. 79 del Cód. Procesal y concordemente con lo normado por el art. 82 del mismo, deben apreciarse con criterio amplio, como forma de garantizar la adecuada prestación del servicio de justicia (conf. CN Civ., esta Sala J, expediente N° 15.848/2020 Incidente N° 1 “Actor: A. V. N. s/ blsg” del 19/05/2021). Con tal fin, la actividad probatoria del requirente debe tener por objeto armar elementos suficientes que permitan al juzgado formar una convicción acerca de la posibilidad del interesado de obtener o no recursos para afrontar las erogaciones que demande el litigio entablado; pues, si bien la valoración de las pruebas arriamadas debe efectuarse sobre la base de la importancia económica del proceso y con criterio proclive a la concesión del beneficio, es preciso que el requirente demuestre concretamente la carencia de medios económicos y la imposibilidad de obtener los necesarios para afrontar la empresa procesal (conf. CNCiv., esta Sala J, Expediente N° 57.980/2018/1 “R. P. E. s/ blsg”, del 08/04/2021; íd., íd., Expediente N° 55.055/2018 Incidente N° 1 - Actor: “C. R., I. E. s/ blsg” del 09/08/2021).

Por otra parte es sabido que la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal ha establecido que la concesión del beneficio de que se trata queda librada a la prudente apreciación judicial en tanto los medios probatorios incorporados al incidente reúnan los requisitos suficientes para llevar al ánimo del juzgador de convicción suficiente acerca de las condiciones de imposibi-

lidad alegadas (CSJN, G-387, 09/10/1990, ED, 2475/91, N° 977).

Partiendo pues de dichas premisas, corresponde efectuar en cada situación concreta un examen particularizado para determinar la carencia de recursos o la posibilidad de obtenerlos por parte de quien solicitara la franquicia a fin de determinar la veracidad de la situación alegada y la viabilidad de su petición.

III. De la compulsión de autos surge que el peticionario solicita que se le otorgue el beneficio de litigar en el proceso que promoviera por el reclamo de daños y perjuicios que justiprecia en \$1.948.283 (ver escrito de demanda de fs. 2/31 del 05/04/2019 en los autos principales).

De las pruebas rendidas se ha demostrado —en lo sustancial— que el Sr. K es propietario de dos inmuebles, uno en Capital federal y otro en la provincia de Buenos Aires (ver informe de fs. 218 de fecha 16/09/2021 y 17/09/2021), manifestando asimismo que convive con su esposa ama de casa y su hijo (ver declaración jurada de fs. 209, de fecha 03/09/2021).

Asimismo, del informe de fs. 214 (de fecha 08/09/2021) emerge que el actor es titular registral de dos automóviles (patentes ... y ...).

También declara el peticionario ser odontólogo y que trabaja en forma independiente en su consultorio de Villa Bosch, declarando ingresos mensuales setiembre de 2021 de entre \$75.000 y \$80.000 a setiembre de 2021 (ver declaración jurada de fs. 128 de fecha 19/11/2020 y de fs. 209 del 03/09/2021). También manifiesta tener contratados servicios bancarios y de tarjetas de crédito con los bancos Francés y Supervielle (ver declaración de fs. 129/170 del 19/11/2020).

Dichos extremos son corroborados con la prueba testimonial producida e incorporada en fecha 03/02/2020.

IV. Del análisis de la prueba rendida en autos, a cuya referencia nos remitimos a la enumeración que efectúa el Sr. Fiscal de Cámara en su dictamen, evaluadas en su conjunto, no se desprende que el actor carezca totalmente de los medios económicos suficientes para hacer frente a la totalidad de las erogaciones que ha ocasionado el trámite de los autos principales o de la imposibilidad de obtenerlos, en la medida

que este no aporta elementos suficientes como para llevar al ánimo de los suscriptos la convicción de que no pueda solventar el conjunto de los gastos del proceso sin comprometer sus medios de subsistencia, como supone la concesión de la franquicia en toda su extensión.

En razón de lo apuntado, aunque no pueda desconocerse que ello depende, principalmente, de su capacidad y esfuerzo personal, no puede prescindirse que la condición de profesional del peticionario es un elemento importante a considerar en la evaluación de su condición económica, ni soslayarse que su actividad profesional constituye una herramienta que puede aplicar con beneficio económico.

Así, por aplicación de la regla de la sana crítica, incluso de tener en cuenta que frente a la peculiar naturaleza del extremo que debe demostrar el peticionario, no puede tender la valoración de las pruebas a un grado absoluto de certeza, de su examen puede colegirse que la situación patrimonial no es asimilable a la de quien nada tiene o bien, a la de quien solo posee lo indispensable para su subsistencia.

Por ello, cuando no puede olvidarse al analizar la posibilidad de la franquicia que frente a los intereses del peticionario se hallan los de su contraria, tan respetables como los de aquel, los que podrían verse complicados si a un limitado beneficio se lo transformara en indebido privilegio (CSJN, octubre 9-1990, “García de Leonardo, Alberto c. Provincia de Formosa”, LA LEY, 1991-B, 307), cabe concluir que el actor no han acreditado en forma eficaz que carezca de los medios económicos suficientes para hacer frente a la totalidad de las erogaciones que ha ocasionado el trámite de los autos principales o la imposibilidad de obtenerlos; debiendo desecharse las críticas que esboza sobre el particular.

V. En mérito a lo expuesto, oído que fuera el Sr. Fiscal de Cámara, el Tribunal resuelve: 1) Confirmar la resolución recurrida. 2) Imponer las costas de alzada por su orden, en atención a la ausencia de controversia (arts. 68 y 69 del Cód. Procesal). Regístrese, notifíquese electrónicamente al Sr. Fiscal de Cámara y a las partes por Secretaría, comuníquese a la Dirección de Comunicación Pública de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (acordada N° 15/2013 art. 4º), y oportunamente devuélvanse. — *Beatriz A. Verón.* — *Maximiliano L. Caia.*

## Edictos

El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal N° 11 a cargo del Dr. Alejandro J. Nobili, Secretaría N° 21 a mi cargo, sito en Libertad 731, 7º piso, de esta Capital, hace saber que la/el Sr./Sra. WILMAN ARNOLDO GÓMEZ HERRERA (DNI N° 95.806.926), nacido/a el 09/11/1992, en San Cristóbal - Venezuela, ha solicitado la ciudadanía argentina. Cualquier persona que conozca algún impedimento para la concesión del beneficio, podría hacerlo saber a través

del Ministerio Público. Publíquese por dos días en un lapso de quince días.

Buenos Aires, 30 de noviembre de 2021

M. Victoria Tripiccio, sec.

LA LEY: I. 26/04/22 V. 26/04/22

COM 2379/2022 ROSSO, SERGIO HERNAN s/CONCURSO PREVENTIVO. El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Comercial N° 18 a cargo de la Jueza Dra. Valeria Pérez Casado, Secretaría N° 35, a

cargo del secretario Santiago Doynel, sito en Marcelo T. de Alvear 1840 P.B. de esta Capital Federal, comunica por cinco días que con fecha 23/03/2022 en los autos caratulados “ROSSO SERGIO HERNAN s/CONCURSO PREVENTIVO (Exp. 2379/2022)”, se dispuso la apertura del concurso preventivo de SERGIO HERNAN ROSSO, CUIL 20-20799770-7, en la que se designó como síndico al contador Néstor Ariel Mira CUIT 20- 20723363-4 con domicilio procesal en Sarmien-

to 1179, piso 4, oficina 44 CABA domicilio electrónico 20207133634, teléfonos 43831397 / 15356110345, correo electrónico de contacto nestmira@yahoo.com.ar, ante quien los acreedores deberán presentar las peticiones de verificación y los títulos justificativos de sus créditos hasta el día 26/05/2022 mediante proceso de verificación no presencial ingresando al sitio web <https://sites.google.com/view/rosso-concurso-preventivo/procesos-activos> y presencial residual (con turno

previo) según protocolo establecido en el día 23/3/2022. El síndico presentará los informes previstos en los arts. 35 y 36 LCQ los días 8 de julio del 2022 y 5 de agosto del 2022, respectivamente. El 13 de febrero de 2023 se publicará la propuesta de pago. La audiencia informativa (art. 45 de la LCQ) se llevará a cabo 9 de marzo de 2023 y el período de exclusividad vence el día 15/03/2023. El auto que ordena el presente edicto dice: “Buenos Aires, 23 de marzo de 2022, [...] 3.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto por los arts. 14 y 253 L.C.Q. -texto ordenado según ley 26.684-., se dispone: [...] n) ordenar la publicación de edictos en la forma prevista por los arts. 28 y 29 de la ley concursal en el Boletín Oficial y ‘La Ley’...”. Buenos Aires, 23 de Marzo de 2022.

Buenos Aires, 11 de abril de 2022  
Santiago Blas Doynel, sec.

LA LEY: I. 25/04/22 V. 29/04/22

Director Editorial: Fulvio G. Santarelli  
Jefa de Redacción: Yamila Cagliero

Editores:

Nicolás R. Acerbi Valderrama  
Flores Candia

Elia Reátegui Hehn  
Marlene Slattery

PROPIEDAD DE LA LEY S.A.E. e I.

Administración, Comercialización y Redacción:  
Tucumán 1471 (C. P. 1050 AAC)

Bs. As. República Argentina

Impreso en La Ley, Rivadavia 130, Avellaneda,  
Provincia de Buenos Aires.



Thomsonreuterslaley



[linkedin.com/showcase/thomson-reuters-argentina-legal/](https://www.linkedin.com/showcase/thomson-reuters-argentina-legal/)



TRLaLey



[thomsonreuters.com.ar/es/soluciones-legales/blog-legal.html](https://thomsonreuters.com.ar/es/soluciones-legales/blog-legal.html)



Centro de atención  
al cliente:

0810-266-4444