

EL PROCEDIMIENTO DE SELECCION
DEL CONTRATISTA* (Segunda parte)

por el
Dr. Rodolfo Carlos Barra

74.- IMPUGNABILIDAD DE LOS ACTOS DEL PROCEDIMIENTO

En supra, Cap. IV, parág. 23 se desarrolló, al analizar el elemento "procedimiento" como requisito esencial del contrato administrativo, la doctrina de los "actos coligados" como característica fundamental del procedimiento contractual administrativo, como así también se examinaron los efectos o consecuencias jurídicas de tal concepción doctrinaria, en particular en lo referido a su régimen de impugnación administrativa y judicial. No cabe duda que esta doctrina tiene especial significación en el procedimiento de selección del contratista, en tanto que, junto con el alcance amplio con que se ha considerado más arriba a la categoría del "derecho subjetivo" como calificación de la situación jurídica que ostenta el administrado en su relación con la Administración, conforma un régimen de amplia protección de los derechos de los administrados participantes del procedimiento y del interés público comprometido en el mismo.

El régimen concreto de impugnación será desarrollado en la oportunidad de analizar cada acto del procedimiento que agrave el derecho del administrado participante. Sólo cabe destacar aquí que el agraviado podrá impugnar tanto el acto antecedente (a través del cual se va dando cumplimiento a cada una de las etapas del procedimiento) como el consecuente, es decir la adjudicación que pone fin a dicho procedimiento de selección.

. Este trabajo, cuya primera parte se publicó en nuestro número anterior corresponde a un capítulo del libro "El contrato de obra pública", de próxima aparición, del cual es autor el doctor Rodolfo Carlos Barra.

Por el régimen propio de los actos coligados la impugnabilidad de cada uno de estos actos reconoce razones independientes -así la adjudicación podrá, por ejemplo, ser impugnada por vicios propios, aunque todos los actos antecedentes gocen de una perfecta regularidad- aunque también por el efecto de "asunción" de vicios que el acto consecuente tiene con relación al antecedente. Por ello la adjudicación podrá ser impugnada en tanto que el vicio del acto antecedente la descalifique jurídicamente, aunque este no haya sido impugnado en su momento. Por supuesto que si el acto antecedente (por ejemplo la admisión de una mejora de oferta) fue impugnado y tal impugnación rechazada a través de una decisión firme, la adjudicación no podrá ser cuestionada por la misma causa y por el mismo administrado pues en tal caso cabe afirmar que el recurrente agotó en aquella instancia su derecho a la revisión del acto.

En este sentido, siguiendo la clásica terminología de "actos separables", el ya citado Código Procesal Administrativo de La Rioja, habilita la acción de impugnación de "los actos separables de los contratos en la actividad administrativa" (artículo 2º, aptdo. b).

75.-NORMATIVA APLICABLE

Las distintas leyes de obras públicas, tanto en el orden nacional como el provincial dedican parte de su articulado a la reglamentación del procedimiento de selección, en particular con referencia a la licitación pública, que es tratada como el procedimiento tipo y genérico, sin perjuicio de señalarse los casos en que, como excepción, se admite la licitación privada o la contratación directa.

Lamentablemente, esa parte del artículo dedicado al tema suele ser muy escueta en cuanto a la regulación del procedimiento en sí mismo (salvo en el caso de las leyes más modernas, como la número 4416 de la Provincia de Mendoza), vacío que habitualmente es llenado por los pliegos que rigen cada procedimiento en concreto (sobre la naturaleza de los pliegos, ver infra, Cap. IX).

En el orden nacional, las disposiciones de la ley 13.064 son susceptibles de ser complementadas, supletoriamente y en la medida que no resulten inaplicables a la naturaleza misma del contrato de obra pública, por la regulación más acabada que se encuentra en el Reglamento General de Contrataciones, sancionado por el decreto 5720/72, que fundamentalmente se refiere al contrato de suministro. De esta manera, el orden de aplicación normativa para un caso dado indicaría la utilización principal de la ley 13.064 (cuyos principios, en este punto, deben considerarse de orden público, pues hacen a las bases esenciales del procedimiento de selección), luego lo previsto en el pliego o reglamento de contratación que rija para ese caso y, supletoriamente a ellos, el decreto 5720/72.

La aplicación del Reglamento General de Contrataciones es posible por cuanto éste es, precisamente, el reglamento de la Ley de Contabilidad, que en su artículo 55 somete a la regla de la licitación pública (cuyo procedimiento es reglamentado en el citado decreto 5720/72) a todas las contrataciones públicas, como ya se ha visto, y específicamente a las locaciones en general. Por consiguiente, nada impide que, aplicándose el artículo 55 de la Ley de Contabilidad también al contrato de obra

pública, su reglamentación rija sobre el procedimiento de selección de ese contrato, supletoriamente con respecto a su normativa específica.

Este criterio está expresamente establecido por el artículo 3 del *decido* 5720/72 para las contrataciones de suministro de materiales o servicios destinados a obras públicas -que resultan contratos de obra pública debido a la naturaleza "extensiva" de éste, ver supra Cap. IV, parág. 28- ya que dispone que estos "...se sujetarán a lo establecido por autoridad competente con arreglo a las normas contenidas en la legislación en vigor sobre la materia (obras públicas) o en su defecto, a las disposiciones del reglamento aprobado por este decreto".

Las mismas normas corresponden ser aplicadas para el contrato de concesión de obra pública, regulado por la ley 17.520 (en materia de concesión "por peaje") sin perjuicio del sistema especial previsto en su artículo 4 inciso c (ver supra, Cap. VI, parág. 48).

Por último, debido al amplio alcance del artículo 55-de la Ley de Contabilidad, también cabe predicar la aplicación supletoria de la ley 13.064 y del decreto 5720/72 al procedimiento de selección para la celebración del contrato de consuntoria regulado por la ley 22.460 (supra, Cap. IV, parág. 30).

NOTAS: CAPITULO VIII

(1) La acción judicial de lesividad es la promovida por la propia Administración Pública (Estado Nacional o entes descentralizados) para obtener la declaración judicial de nulidad de sus propios actos viciados de nulidad absoluta, aún cuando la causal de nulidad haya sido originada en la propia conducta de la Administración. La promoción de esta acción es también obligatoria para la Administración Pública, y así lo interpreta la doctrina al comentar al citado artículo 17 de la ley 19.549, confrontar COMADIRA, Julio R., "LA ANULACIÓN DE OFICIO DEL ACTO ADMINISTRATIVO", editorial Astrea, Buenos Aires 1981, página 153. De acuerdo con el texto de esa norma, reformada por la ley 21.686, luego de imponer la necesidad de la revocación de oficio y en sede administrativa del acto viciado, se establece "...no obstante, si el acto estuviere firme y consentido y hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, sólo se podrá impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes mediante declaración judicial de nulidad" (para el comentario de esta norma, COMADIRA, op. cit., páginas 174 a 188). En el caso de los contratos, y siempre que hubiere principio de ejecución, lo que se valorará según los casos, no cabe duda que la Administración deberá recurrir a la acción de lesividad para obtener la anulación del contrato viciado.

(2) Los autores han destacado finalidades que están comprendidas en las expuestas en el texto, aunque quizás .no se le dio demasiada trascendencia a la defensa de la garantía de igualdad en el administrado potencial cocontratante de la Administración, que sin embargo es la piedra angular de todo el sistema. Así en el PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Mendoza, 1978, "CONTRA TOS PÚBLICOS", publicación de la Universidad Nacional de Cuyo, Universidad de Mendoza y Asociación Argentina de Derecho Administrativo, Mendoza 1980, LINARES, Juan Francisco señaló (pagina 183): La contratación del Estado está condicionada por ciertas exigencias funcionales que se

evalúan como justas, a saber: a) Necesidad de rapidez; b) Necesidad de acierto en la elección de la personalidad del cocontratante; c) Necesidad de evitar toda sospecha de inmoralidad en la contratación misma; d) Necesidad de obtener el mejor precio posible compatible con las necesidades anteriores", mientras que REVIDA TII, Gustavo Adolfo, indicó (páginas 202/203). "Desde un punto de vista amplio, no estrictamente jurídico, las finalidades cuya satisfacción pueden procurar los diferentes procedimientos de selección de contratantes pueden agruparse en:

- a) mejores condiciones en la contratación respecto de:
 - 1.- Precio y financiación.
 - 2.- Calidad y cantidad, especie y características del objeto solicitado.
 - 3.- Plazo y modo de ejecución de lo contratado.
 - 4.- Repercusión en la economía general, regional y local.
- b) Tiempo que insume el trámite de contratación;
- c) Moralidad de la actuación administrativa
- d) Costo del procedimiento.
- e) Publicidad de las actuaciones (cosa vinculada y comprendida en los puntos anteriores).

. (3) Sobre el punto señala SA y AGUESLASO, Enrique, "LA LICITACIÓN PÚBLICA", Acali, Editorial, Montevideo, 1978, páginas 9/10:

"Puesto que el procedimiento de la licitación ha sido aceptado en la casi unanimidad de los países, es natural creer en sus ventajas frente a las otras formas de contratación; y así es, en efecto.

Con la licitación se busca ante todo sanear la Administración. evitando colusiones fraudulentas entre los funcionarios encargados de celebrar los contratos que requiere el funcionamiento de los servicios públicos, y los particulares interesados. Puesto que la Administración está obligada a adjudicar la licitación al proponente que ha ofertado condiciones más ventajosas, el margen de libre elección de los funcionarios queda de tal modo restringido, que resulta imposible prácticamente entrar en combinaciones con terceros.

Además. provocando la concurrencia entre los interesados en celebrar el contrato, obliga a éstos a reducir los precios al mínimo posible. Se evita así, que por favoritismo, interés o retribuciones pecuniarias. se formalicen contratos desventajosos, con el siguiente perjuicio para el Estado.

También se facilita el contralor, pues los propios licitantes, fuertemente interesados en conseguir el suministro. fiscalizarán la conducta de los administradores. reclamando ante quien corresponda, en caso de cometerse irregularidades. Y de esta manera se consigue también librar de toda sospecha el . proceder de los funcionarios administrativos".

En el mismo sentido BEZZI, Osvaldo, "LA LICITACIÓN PÚBLICA EN LA SELECCION DEL CONTRATISTA INTERNACIONAL", op. cit., Primer Congreso Internacional de Derecho Administrativo, página 219:

"La libre elección del co-contratante en materia de contratos administrativos tuvo vigencia como principio jurídico hasta que el legislador decimonónico, desde Europa continental especialmente, impuso su derogación sustituyéndolo por el de la selección. Su apelación no pasaría de ser una "verdad de clavo pasado" en la administración pública moderna. que al reglar los procedimientos señala a la licitación pública invariablemente como el sistema de selección en el que se deposita la confianza de máximas garantías para el interés público y el derecho de los particulares. El formidable avance tecnológico la obliga a preparar cuidadosamente las bases de sus demandas públicas de ofertas para obras. servicios y suministros; a la observancia del trato igualitario entre los administrados y a la publicidad de su preocupación por el manejo de los dineros públicos; y aunque en la llamada "contratación directa" no se prescinde de la intervención de órganos consultivos y de control, ello no posibilita el cumplimiento exhaustivo de aquellos recaudos.

El procedimiento administrativo de la licitación pública (subasta, concurso o adjudicación pública en otros países), se ha erigido. pues, en el principio cimentado para la selección del contratista estatal y su experiencia confuta las objeciones interesadas en descalificarlo, las que generalmente apuntan a

destacar que no necesariamente asegura la honestidad de la contratación o que se trata de un procedimiento engorroso y dilatorio. reñido con la eficacia del obrar administrativo".

En la misma obra, ver también el análisis de BOQUERA OLIVER, José María,

quien al exponer sobre "VALORACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA"(páginas 171/178) analizó las críticas a la licitación pública, destacando los errores en que se incurre al respecto.

(4) op. cito en nota anterior, página 177.

(4 bis) PUGLIESE, op. cito "I CONTRATTI DELLE AMMINISTRAZIONI FEDERALI NEGLI STATI UNITI D'AMERICA", página 95, nota IO, transcribe el siguiente " Report" del Comptroller General (año 1969):

«It is our opinion that the principle of equal opportunity to supply the needs of our Government is consistent with the Nation's freeenterprise economy. that full and free competition is important to economical procurement by the Government. and that exceptions to these principles. in the form of authority to negotiate. should be granted only where it is impracticable against the public interest. our further opinion that the only way to be certain supplies and services are being offered at truly competitive prices is to obtain full and free competition. and that supplies and services which are susceptible of procurement by formal advertising will. overall. be obtained at substantially lower prices on that basis».

(4 ter.) NASH, Ralph E. y CIBINLE, John, "FEDERAL PROCUREMENT LA W", George Washington University, Washington D.e., 1977. T L página 488. y el desarrollo del Capítulo 8.

(5) Confrontar FIORINI, Bartolomé y MATA, Ismael "LICITACION PUBLICA - SELECCION DEL CONTRATISTA ESTADAL". Abeledo Penar. Buenos Aires, 1972, página 15:

"El régimen de la licitación pública es solamente una especie del amplio género del procedimiento de selección de contratistas. y por ello resulta más acertado en estos casos abordar el quehacer de la selección antes que proponer. como su única forma posible a la licitación.

El sistema de selección del contratista presenta diversos procedimientos que se denominan regímenes especiales para la selección. El dato esencial del sistema es el principio de selección. sin perjuicio de los distintos regímenes que se utilizan para realizarla a través de diferentes procedimientos para llevar a cabo la elección del mejor contratista. De ese modo cuando se mencionan la licitación pública. el concurso de precios. la licitación privada. el concurso de antecedentes. etc. siempre se alude a procedimientos destinados a seleccionar contratistas estatales".

(6) BOQUERA OLIVER, José María, op. cito "LA SELECCIÓN DE CONTRATISTAS", página 12. SA y AGUES LASO con relación a la licitación pública, aunque aplicable al concepto genérico de procedimiento, conforme con lo expuesto en el texto, elaboró la siguiente definición, con carácter más descriptivo, en op. cito "LA LICITACIÓN PUBLICA", página 9:

"La licitación puede definirse como un procedimiento relativo al modo de celebrarse determinados contratos. cuya finalidad es la determinación de la persona que ofrece a la Administración condiciones más ventajosas; consiste en una invitación a los interesados para que. sujetándose a las bases preparadas (pliego de condiciones). formulen propuestas. de las cuales la Administración selecciona y acepta la más ventajosa (adjudicación). con lo que el contrato queda perfeccionado: y todo el procedimiento se inspira. para alcanzar la finalidad buscada. en estos principios: igualdad de todos los licitantes ante la Administración y cumplimiento estricto de las cláusulas del pliego de condiciones".

(7) MARIENHOFF, Miguel S, op. cit., "TRATADO..." T. III-A. página 171; DROMI, José R., "LA LICITACIÓN PUBLICA", Astrea, Buenos Aires, 1977, página 81, quien reconoce que "el principio general de la libre elección subsiste en nuestro derecho positivo para los gastos de caja chica... y para los casos de urgencia, secretos de Estado, necesidad pública y otras excepciones legales"

(página 83); BERCAITZ, Miguel A., op. cit., "TEORÍA GENERAL...", página 312, quien también reconoce que el principio de la libre elección rige" ...en tanto una norma expresa no imponga un sistema que limite esa libertad. Pero esa norma aparece en cada caso relegando la libre elección del cocontratante a casos de excepción".

(8) Dictamen 89- 355, citado por PEREZ COLMAN, Luis J., en "LEY DE CONTABILIDAD Y EL RÉGIMEN DE CONTRATACIONES DEL ESTADO- Texto ordenado y comentado", Revista Régimen de la Administración Pública, 1982.

(9) DI RENZO, Francesco, "I CONTRATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE", Giuffrè Edit., Milán, 1975, 59. El texto de la ley (artículo 3) señala lo siguiente:

"contratti dai quali derivi un'entrata per lo Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti. salvo che per particolari ragioni, delle quali dovrà farsi menzione nel decreto di approvazione del contratto, e limitatamente ai casi da determinare con il regolamento, l'amministrazione non intenda far ricorso alla licitazione ovvero nei casi di necessità alla trattativa privata. contratti dai quali derivi una spesa per lo Stato debbono essere preceduti da gare mediante pubblico incanto o licitazione privata, a giudizio discrezionale dell'amministrazione", indicando el artículo 37 de su reglamento:

"Tutti i contratti dai quali derivi entrata o spesa dello Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti. eccetto i casi indicati da leggi speciali e quelli previsti nei successivi articoli".

"CODICE AMMINISTRATIVO", a CURA di E. GIUCCIARDI: L. MAZZAROLLI, G. BERGONZINI, CEDAM, PADUA, 1977, páginas 1327 y 1369.

(10) Es de notar que esta exigencia -de la previa licitación- rige tanto para los contratos administrativos como para los llamados (mal llamados) contratos privados de la Administración. Dicen GARCIA DE ENTRERRIA Y RAMON FERNANDEZ, op. cit. "CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", T I página 597: "La nueva legislación de contratos del Estado ha tenido el acierto de subrayar, como ya hemos visto, el carácter público que en todo caso tiene el proceso de formación de la voluntad contractual de la Administración, así como la condición de separables de los actos en que se plasma dicho proceso con respecto a la regulación de fondo del contrato subsiguiente. Cualquiera sea la calificación administrativa o privada que haya de corresponder al contrato, la preparación y adjudicación del mismo son cuestiones reguladas por el Derecho Administrativo...".

Luego agregan (páginas 601/602).

"La selección de los contratistas privados por la Administración remite. en todo caso. sin otras excepciones que las que acabamos de indicar, a fórmulas de licitación pública con las cuales pretende garantizarse tanto la igualdad de los particulares como la obtención por la Administración. a través de la competencia. de las condiciones más ventajosas para el interés público. Todas estas formas o modalidades de contratación (subasta. concurso-subasta, concurso y concurso restringido) tienen en común la publicidad de la licitación y el secreto de las proposiciones. principios calificados justamente de fundamentales por el artículo 18 RCCL. Todas ellas exigen. por tanto, una convocatoria pública. un plazo de presentación de proposiciones. un acto solemne y público de apertura de las plicas que contienen las distintas ofertas. Difieren. en cambio, unas de otras en cuanto al criterio de decisión. más o menos automático según los casos, y en el detalle del procedimiento a seguir para llegar a dicha decisión".

(11) BENOIT, F., op. cit. EL DERECHO ADMINISTRATIVO FRANCES, página 742:

"En derecho positivo. el principio general es el de la libertad de elección de su cocontratante por la

Administración: la autoridad administrativa competente escoge libremente particular con cual desea concluir un contrato,

Algunos contratos -por ejemplo el ofrecimiento de ayuda- excluyen además en la práctica cualquier solución distinta de la libre aceptación, Igualmente en el caso del contrato de concesión. en el que la apreciación de las cualidades personales del futuro cocontratante juega un papel predominante, la libertad de elección ha sido siempre la regla,

No obstante, para ciertos contratos, ha parecido a la vez posible y prudente hacer que compitan los cocontratantes de la Administración. Así. el legislador ha impuesto el recurso a la subasta pública para la venta de bienes demándales. Es también -y sobre todo- el caso de los procedimientos instituidos para la celebración de los contratos,

En el caso de los contratos -obras, construcciones. suministros mobiliarios diversos- el cocontratante de la Administración no puede ser efecto escogido más que por medio <re un procedimiento determinado por vía reglamentaria".

Precisamente con relación al contrato en estudio MONTMERLE, Jacques, al comentar los "Cahiers des Clauses Administratives Générales", op. cit. "PASSATION ET EXECUTION DES MARCHES DE TRAVAUX PUBLICS", indica (página 19) que "La procédure de passation des marchés publics fait l'object de réglementations importantes et impératives..." y esto ocurre en los tres sistemas procesales, "par adjudication ouverte ou restreinte; par appel d'offres, ouvert o restreint, avec ou sans concours; de gré a gré" (página 25, nota 22). Aún en este último caso, similar a la libre elección, su aplicación es un supuesto de excepción y debidamente justificado:, (página 32). Volviendo al texto de BENOIT, es fácil comprobar que la regla, considerando lo que ocurre en la mayoría y las más importantes contrataciones administrativas, es el principio de la selección del contratista y no la libre elección.

(11 bis) NASH (1r.), Ralph e. y CIBINIC (1r.) John', "FEDERAL PROCUREMENT LA W", George Washington University, Washington D.e., 1977, T.I., página 222, quien claramente se refiere a "the present Congressional preference for advertising". '

(12) La expresión "remate" utilizada en la ley 13.064, tiene el "carácter de sinónimo de licitación, aunque gramaticalmente no lo sea", como afirma MO, op. cit., "REGIMEN LEGAL DE LAS OBRAS PUBLICAS", página 102. En la página 116 señala: "No obstante lo expuesto con anterioridad, en el uso corriente, éstos términos (se refiere a licitación, subasta y remate) aparecen como sinónimos. Nuestra ley de obras públicas 13.064 emplea con frecuencia, y en forma indistinta, las palabras licitación, subasta y remate. Las consigna con idéntico significado gramatical, y en ninguna oportunidad las palabras en cuestión aparecen empleadas con un sentido termino lógico distinto".

(13) Entre otras, Río Negro, ley 286, artículo 9; Jujuy. ley 1864. artículo 11; Córdoba, ley 6080, artículo 4; San Juan, ley 3734. artículo 12; Tucumán. ley 95, artículo 8; Chaco, ley 2555. artículo 6; Chubut ley 533. artículo 7; Buenos Aires, ley 6021, artículo 9; etcétera.

(14) Estas consideraciones pueden explicar la actitud en cierto sentido vacilante que la doctrina adopta al analizar el tema. Así, por ejemplo. ESCOLA. op. cit., "Tratado Integral de los Contratos Administrativos". T. 1.. página 353: "La determinación de la oferta más ventajosa, cumplida por el órgano competente, es una prerrogativa propia de éste, que si bien goza de apreciación discrecional, se halla limitada por dos condiciones; 1) que sea efectuada con arreglo a lo previsto en

el pliego de condiciones de la licitación y en las demás normas administrativas aplicables; 2) que realmente recaiga en la oferta que sea la más ventajosa, extremo que es exigible aún cuando existan cláusulas que difieran la elección al sólo o exclusivo juicio de la administración pública".

(15) SAINZ MORENO, FERNANDO, "Conceptos Jurídicos, Interpretación y Discrecionalidad Administrativa", Edit. Civitas, Madrid, 1976, páginas 223 y 304, Sobre el concepto y análisis de la discrecionalidad administrativa, ver, entre otros, DIII]. op. cit. "Tratado..." TI., página 155 y siguientes; FIORINI, op. cit. "Tratado..." TI., página 267 y siguientes, GARCIA DE ENTRERRIA, op. cit., "Curso de Derecho Administrativo". TI., página 381 y siguientes; AL V AREZ GENDIN, Sabino. "Tratado General de Derecho Administrativo", editorial Bosch, Barcelona 1958, TI., página 324. Y siguientes; GARRIDO FALLA, FERNANDO, "Tratado de Derecho Administrativo". Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973, Volumen I. página 445 y siguientes; GORDILLO, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo". Editorial Macchi. Buenos Aires, 1977, TI., Capítulo VIII - 14; FRANCO SOBRINHO. Manuel de Oliveira, "Actos Administrativos", Editorial Saraiva, San Pablo. Brasil. 1980, página 106 Y siguientes.

(16) CASSAGNE, Juan Carlos, "Derecho Administrativo", T 11, Abeledo Perrot, Buenos Aires. 1982, página 138.

(17) MERKL, op. cit. "Teoría General...", página 185.

(18) Conf. DEL PRETE, Pasquale, "ATTIVITA E ATTI AMMINISTRATIVI IN RELAZIONI AL CONCETTO DI DISCREZIONALITA ED AL SINDACATO DI LEGITTIMITA", en la publicación conjunta PERSPECTIVAS DEL DERECHO PUBLICO EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX, Institutos de Estudios de Administración Local, Madrid 1969, T. IV, página 633 y siguientes.

(19) MERKL, op. cit., página 188.

(20) Sobre la distinción entre función administrativa, función judicial y función legislativa, ver BARRA, op. cit., "PRINCIPIOS...", páginas 135/145. En cuanto a la actuación discrecional de los tres órganos superiores del Estado, SARRIA, Consuelo, "DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA", en la publicación conjunta "ACTO ADMINISTRATIVO", Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino, Tucumán, 1982, páginas 99 a 123, en páginas 102/103 señala:

Es necesario aceptar, que en razón del contenido mismo de la función administrativa, es respecto de ésta, que tiene mayor importancia la posibilidad con que cuenta la autoridad estatal para ejercer su poder dentro del ordenamiento jurídico con un mayor o menor grado de libertad de apreciación, en cuanto dicha función, se refiere a la ejecución de la ley a través de la realización de actividades permanentes. que buscan la satisfacción de las necesidades de la comunidad, haciendo uso si es el caso de las prerrogativas propias del poder público. pero esto no significa que respecto del ejercicio de las otras funciones estatales. pueda afirmarse que no existe poder discrecional y que sus titulares deben ejercerlas automática mente sin tener posibilidades de una apreciación circunstancial. En efecto, si tal como ya se precisó, el ejercicio del poder estatal, en un Estado de Derecho debe ejercerse dentro del marco jurídico preestablecido, según la finalidad establecida por el mismo y con la posibilidad de un mayor o menor grado de apreciación, ese arbitrio o discrecionalidad. será también predicable de la función legislativa y de la jurisdiccional. y es que no hay duda de que cuando el legislador va a expedir una -norma, va a crear derecho. tiene un límite: la Constitución, de la cual se podrá precisar su finalidad, pero tendrá también el titular de esa función, la posibilidad de apreciar y valorar determinadas situaciones fácticas, circunstancias y hechos que puedan tener incidencia en la expedición de la ley o que por el contrario, puedan ser afectados por la misma.

Con relación a la función jurisdiccional, ocurre lo mismo. Los jueces al administrar justicia, están también sometidos al ordenamiento jurídico propio del Estado de derecho, pero en la medida en que deben aplicar las normas generales a casos concretos, necesariamente tendrán que analizar las circunstancias que rodean la controversia a resolver y contarán con la libertad de apreciación que les permita en cada caso específico, la legislación positiva correspondiente, para la adecuada administración de justicia. En este sentido se ha llegado a afirmar que la discrecionalidad existe entonces en "los dominios totales de la ejecución", dejando a los jueces, la facultad para la apreciación fáctica a que la ley no alcanza.

Así que en nuestro concepto, existe poder discrecional en el ejercicio de todas las funciones del Estado, pero aquella en la que mayor trascendencia y frecuencia tiene en la actualidad y se le ha dado siempre, es en la administrativa en cuanto a través de su contenido mismo se realizan actividades específicas de ejecución de la ley de manera concreta, permanente, directa e inmediata frente a los administrados.

Sobre el particular LINARES, Juan Francisco, "FUNDAMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO", editorial Astrea, Buenos Aires, 1975, página 274/75, señala:

"...toda ejecución del derecho implica una aplicación y creación de normas, salvo en la hase absoluta y en la cúspide absoluta, de la pirámide jurídica normativa. Lo creado en esa ejecución proviene de la libertad jurídica de cada órgano ejecutor de normas que no se halla nunca, absolutamente determinada por las superiores que aplica. Se trata, en definitiva, de un arbitrio intersticial que emana de la propia ontología de la conducta jurídica y de las normas. Eso sin contar con la libertad *sui generis* para crear derecho anti-normativo habilitado que analizaremos en el capítulo XV.

Como consecuencia de la menor libertad jurídica del órgano, resultado del mayor condicionamiento jurídico de su conducta, que se produce según su menor jerarquía en la pirámide jurídica, a medida que se desciende hacia su base, ocurre que la conducta del constituyente originario no está prácticamente limitada por normas positivas, salvo por normas del Derecho Internacional y ciertas valoraciones jurídicas y morales fundamentales vigentes en la comunidad. El primer constituyente derivado se encuentra con mayores límites jurídicos: los de procedimiento y a veces de *materia* que impone la Constitución positiva originaria. Los órganos constituidos de la Constitución vigente se encuentran más limitados. En menor grado el legislativo. Y el órgano administrativo de inferior grado está muy constreñido aunque nunca absolutamente. En todos los niveles de la pirámide jurídica, los órganos ejecutores de ella están así provistos de cierta dosis de arbitrio necesario intersticial, unos con más y otros con menos. No hay duda de que este fenómeno fue advertido antes con respecto a la Constitución".

(20 bis) Así lo ha establecido nuestra Corte Suprema de Justicia:

"La circunstancia de que la Administración obrase en ejercicio de facultades discrecionales en manera alguna puede constituir un justificativo de su conducta arbitraria, pues es precisamente la razonabilidad con que se ejercen tales facultades el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y que permite a los jueces ante planteos concretos de la parte interesada, verificar el cumplimiento de dicho presupuesto" (A-459, setiembre 27-1983. *Almirón. Gregaria c. Ministerio de Educación*). ED. 11-11-83.

(20 ter.) FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira, "ACTOS ADMINISTRATIVOS", página 107: "Nada supera, nos sistemas ou regímenes jurídicos, a legalidade institucionalizada o existencia de ordenamento jurídico ao qual se ajusta a legalidade administrativa. já que juridicidade domina o exercicio de funcao publica. Logo, nao há qualquer tipo oposicao entre discricionariedade e legalidade".

(21) Ver CASSAGNE, "LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO EN EL CAMPO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", E.D., del 9-9-82.

(22) Así, el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, establece el llamado principio de la "sana crítica", en su artículo 386:

"APRECIACION DE LA PRUEBA. - Salvo disposición legal en contrario, los jueces formarán su convicción respecto de la prueba, de conformidad con las reglas de la sana crítica. No tendrán el

deber de expresar en la sentencia la valoración de todas las pruebas producidas. sino únicamente de las que fueren esenciales y decisivas para el fallo de la causa".

(22 bis) Lo expuesto en el texto no es más que la aplicación del concepto técnico jurídico de prerrogativa (que integra, junto con las garantías del administrado, el llamado "régimen exorbitante" o régimen jurídico administrativo) considerándolo como elemento esencial de la estructura de la relación jurídica administrativa y no como presupuesto externo de la misma. Sobre el punto, cabe remitir a lo sostenido en BARRA, op. cit., "PRINCIPIOS...", páginas 156/158.

(22 ter.) DIEZ-PICAZO, Luis M., "LA DOCTRINA DEL PRECEDENTE ADMINISTRATIVO", en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, número 98, Madrid, 1982, página 24.

(23) El uso legislativo o reglamentario de las expresiones "podrá" o "puede", no siempre indicará la presencia de una habilitación discrecional para la actuación del órgano. (confrontar, LINARES, op. cit., "FUNDAMENTOS...", páginas 286/287). Ello dependerá de la exigibilidad de la conducta administrativa por parte de un administrado. De todas maneras tal expresión verbal hará presuponer la voluntad del legislador en cuanto a otorgar tal habilitación discrecional, pero ello no eximirá de analizar la situación ante el caso concreto (salvo manifiesta improcedencia de la acción, o del reclamo o recurso administrativo) pues suele ocurrir que una habilitación de actuación genéricamente concebida como discrecional, se convierta en una conducta exigible por un administrado, conforme a las circunstancias del caso.

(24) Confrontar SAINZ MORENO, op. cit., "CONCEPTOS JURÍDICOS...", quien indica que "...las leyes son textos escritos que expresan su contenido normativo por medio de conceptos de cuya interpretación depende su eficacia..." (página 163), cuando hay dificultades de interpretación (por ejemplo, si la norma dijera que le será acordado el beneficio promocional a quien acredite que su actividad será beneficiosa para el interés público y siempre que las circunstancias así lo aconsejen) el problema "...no puede resolverse declarando que jurídicamente es indiferente la decisión que en un sentido u otro se tome..." (la decisión de otorgar el beneficio a uno u otro administrado). "Por el contrario...la interpretación correcta de un concepto jurídico a la vista de un caso concreto sólo admite una solución justa" (página 164). La solución justa "es aquella que es coherente con la idea de justicia que la norma expresa" (página 166). Completando la idea del autor, puede agregarse que este principio "de la solución justa" no sólo es aplicable a problemas de interpretación del significado de conceptos jurídicos, sino, fundamentalmente, a la interpretación de la finalidad de toda actuación jurídica y por ello, determinará el contenido de esa actuación que no podrá ser otra cosa que la realización de la justicia en el caso concreto.

(25) Esto se explica a la luz de "la teoría que fundamenta la relación jurídica administrativa en la virtud de la justicia distributiva, confrontar BARRA, op. cit., "PRINCIPIOS...", Capítulo IV., ver también supra, Capítulo 1, parágrafo 2.

(26) Sobre los conceptos jurídicos indeterminados y su relación con la teoría de la discrecionalidad administrativa, ver en particular SAINZ MORENO, op. cit., "CONCEPTOS JURIDICOS..." y GRECO, Carlos Manuel, "LA DOCTRINA DE LOS CONCEPTOS JURIDICOS INDETERMINADOS y LA FISCALIZA-

CIÓN JUDICIAL DE LA ACTIVIDADES ADMINISTRATIVA", La Ley, T 1980-D-1306. También GARCIA TREVIJANO FOS, op. cit., "TRATADO...", página 441; CASSAGNE, Juan Carlos, "LA AJL;ORIZACION PARA EDIFICAR/ SU N A TU RALEZA/ EFECTOS SOBRE LA POTESTAD REVOCATORIA". La ley del 30 de setiembre de 1982, quien al ;analizar el problema con relación a la importante distinción entre autorización y permiso, como medios de policía administrativa, sostiene:

"La discrecionalidad no debe confundirse con el concepto jurídico indeterminado y esto es trascendente en materia de autorizaciones. Esta teoría, cuyo mérito pertenece a la doctrina alemana -que constituye uno de los últimos intentos tendientes a reducir la discrecionalidad- sostiene que en aquellos casos en los que las normas no admiten una determinación o cuantificación cierta o rigurosa, por no hallarse fijados exactamente los límites conceptuales, no hay más de dos posibilidades: o se da el concepto predeterminado prescripto en la norma o no se configura el mismo, lo cual implica sostener que frente a un concepto de esa índole sólo se da una solución justa. Esta teoría, juntamente con el reconocimiento de la posibilidad de controlar judicialmente la llamada discrecionalidad técnica, puede contribuir decisivamente en nuestro país a una ampliación de la fiscalización que realizan los jueces sobre la actividad discrecional de la Administración Pública en materia de autorizaciones, no sólo para alcanzar el logro académico de sacar a nuestras instituciones administrativas de una situación de atraso insostenible. sino fundamentalmente para realizar lo justo objetivo que es el mejor de los caminos para alcanzar el bien de una comunidad",

(27) SAINZ MORENO, op. cit., página 192.

(28) GRECO, op. cit., "LA DOCTRINA DE LOS CONCEPTOS..."

(29) GRECO, op. cit.,

(30) SAINZ MORENO, op. cit., "CONCEPTOS JURÍDICOS...", página

2121213.

(30 bis) Así lo ha resuelto la jurisprudencia:

- La discrecionalidad no es una potestad ilimitada de la Administración Pública, pues tiene un ámbito que no puede ser excedido y se halla sometida al control administrativo o judicial.

- Si bien es cierto que la oportunidad, conveniencia o mérito tenidos en cuenta para la emisión del acto administrativo no son controlables por el Poder Judicial, ello no impide que lo atinente a la efectiva existencia de los "hechos" o "situaciones de hecho" (invocados para emitir el acto) cae o puede caer bajo el poder de revisión de los jueces, pues se trata de comprobar la verdadera y efectiva existencia de sus presuntos "antecedentes", es decir de aquello que constituye su causa o motivo,

- El acto administrativo que se dicta en base a un informe técnico puede ser impugnado de acuerdo a los recursos que establezca el sistema positivo vigente, pues respecto a dicho "acto" rigen las reglas generales sobre el control de la discrecionalidad. El mismo principio se aplica a la revocación del acto administrativo. debiéndose tener presente que no puede invocarse como fundamento el cambio de criterio de las sucesivas autoridades.

- CNEspecial Civil y Comercial, sala VI, junio 21-1983. - Subterráneos de Buenos Aires, Sociedad del Estado c. Fusetti de Turro, Noemí S., E.D., del 26-9-83,

También, con una redacción muy significativa:

- Todo es justiciable, lo cual significa que el ojo del juzgador abarca la integridad de la materia administrativa a efectos de averiguar si en el contenido total de su ejercicio aparece alguna arbitrariedad, porque el ejercicio de atribuciones privativas es ajeno al contralor del Poder Judicial a condición de que no se ejerza arbitrariamente.

- CNEspecial Civil y Comercial, sala 11., octubre 20-1983. - Di Menna de Caram, Nélica c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, El Derecho, del 29-3-84,

(31) En contra, GRECCO, op. cit., "LA DOCTRINA DE LOS CONCEPTOS...", quien al explicar la diferencia entre conceptos jurídicos indeterminados y discrecionalidad administrativa, afirma: "...cuando el artículo 18 de la Ley Nacional de Obras Públicas 13.064 indica que la adjudicación deberá recaer siempre sobre la propuesta más conveniente, la preferencia por un módulo de evaluación determinado constituye una evaluación libre de la Administración a quien de forma

principal y exclusiva incumbe juzgar si la mayor conveniencia deriva del precio, de la calidad tecnológica, del sistema de financiación, etcétera".

(32) Ver, BARRA, op. cit., "PRINCIPIOS...", Capítulo VIII, páginas 259/282, donde se efectúa una enumeración detallada de las principales opiniones doctrinarias, nacionales y extranjeras, acerca de los conceptos de "derecho subjetivo" e "interés legítimo".

(32 bis) En un interesante trabajo publicado en La Ley de 130-3-84-"SOBRE LEGITIMACION y ECOLOGIA"- MAIRAL, Héctor A., propugna la elaboración de una "noción funcional de derecho subjetivo" que supone los siguientes elementos: "a) el vicio de legitimidad", descartando "todo control judicial de la oportunidad de la actuación administrativa..." aún cuando "ello no significa eximir el ejercicio de las facultades discrecionales de la revisión judicial"; "b) el perjuicio que deberá ser "personal o propio del recurrente y actual y efectivo o por lo menos inminente, pero no eventual"; "c) la relación de causalidad, entre la conducta ilegítima y el daño alegado" y "d) el carácter no remoto-del agravio" o por lo menos que éste haya sido "razonablemente directo". El autor, sin embargo, mantiene la categoría del interés legítimo, dando como ejemplo dos tipos fundamentales: "La de quienes alegan un perjuicio remoto, en comparación con el de otros afectados" (tal el caso del vendedor a comisión que impugna una licitación de la cual su empleador ha sido ilegítimamente excluido), "y la de quienes sólo cuestionan la oportunidad del acto administrativo, pero no su legitimidad". Sin embargo -como crítica a esta posición de MAIRAL- cabe señalar que en el primer caso hay un verdadero daño en el accionante, causado (se supone) por un actuar ilegítimo de la Administración, que es inminente (pues de haberse adjudicado la venta a su empleador, el comisionista hubiese ganado su comisión) y, por lo mismo, razonablemente directo. Entonces, independientemente de la procedencia o improcedencia de la cuestión de fondo, existe, en el caso, un "derecho subjetivo" agraviado que sustenta la legitimación para accionar. En el segundo caso, la pura "oportunidad" del acto es revisable judicialmente, salvo que la conducta administrativa haya causado un daño. En ese caso, el agraviado podrá accionar por daños y perjuicios (pero no podrá demandar la revocación del acto) fundado en la existencia de un derecho subjetivo conculcado. Como se ve, en ambos casos la categoría de "interés legítimo" es superflua, pues la legitimación del actor siempre se fundará en el alegado (y no manifiestamente inexistente) derecho subjetivo agraviado.

En cuanto a la protección de los denominados intereses 'difusos' o 'colectivos', parcialmente sustentada por MAIRAL y que diera lugar, en nuestro medio, a una interesante polémica doctrinaria (ver los trabajos de MARIENHOFF "Delfines o toninas y Acción Popular", E.D. del 23-8-83 y "Nuevamente acerca de la acción popular. Prerrogativas jurídicas. El Interés Difuso", E.D. del 29-1 1-83, y de CANO, "Un hito en la historia del derecho ambiental argentino", LL, de 14-1 1-83 y "Acerca de la Acción Popular y otros temas de Derecho Ambiental", E.D. del 21-12-83) cabe la remisión al excelente estudio de GRECO, Carlos M., "Ensayo preliminar sobre los denominados intereses 'difusos' o 'colectivos' y su protección judicial", LL del 16-4-84. Corresponde coincidir con el mencionado autor en cuanto a la inexistencia de esa vía de protección judicial en nuestro derecho, la cual

debería encontrar adecuada protección en el ámbito político propio de nuestro sistema republicano de gobierno, sin perjuicio de que, frente a algunas situaciones, se conceda la legitimación para accionar a determinadas entidades intermedias, pero en la medida que la ley lo prevea 'expresamente. Como lo señala GRECO en el trabajo citado "No hay lesión injusta de un interés que no ha sido jurídicamente tutelado. Expresado en otros términos: no puede configurarse una agresión si no es respecto de un interés que según la norma aparece debido en la confrontación de una particular posición subjetiva sustancial", salvo -cabe añadir a lo expuesto por GRECO- que el acto lesivo atente contra el orden natural o contra lo que le es debido a alguien en razón del orden natural preexistente y de superior jerarquía que la ley positiva humana.

(32 A) PUGLIESE; op. cit., "1 CONTRATTL...", página 121 y siguientes.

(32 B) PUGLIESE, op. cit., página 121.

(32 C) PUGLIESE, op. dt., página 122. El fallo se encuentra analizando también por NASH-CIBINIC, op. cit. "FEDERAL...", página 803, quien transcribe este importante párrafo:

"Like private individuals and businesses, the Government enjoys the unrestricted power to produce its own supplies, to determine those with whom it will deal, and to fix the terms and conditions upon which it will make needed purchases. Acting through its agents as it must of necessity, the Government may for the purpose of keeping its own house in order lay down guide posts by which its agents are to proceed in the procurement of supplies, and which create duties to the Government alone. It has done so in the Public Contracts Act. That Act does not depart from but instead embodies the traditional principle of leaving purchases necessary to the operation of our Government to administration by the executive branch of Government, with adequate range of discretion free from vexatious and dilatory restraints at the suits of prospective or potential sellers. It was not intended to be a bestowal of litigable rights upon those desirous of selling to the Government; it is a self-imposed restraint for violation of which the Government - but not private litigants - can complain".

Del texto transcrito se destaca una concepción profundamente privatista del contrato estatal, que luego fue abandonada, y la consideración (a menudo expuesta también en nuestra doctrina) de las normas de procedimiento contractual como una mera auto restricción administrativa que no da derecho a reclamo por parte de los particulares. Nótese que la doctrina del interés legítimo es sólo una ampliación de esta concepción restrictiva: en definitiva tales normas de procedimiento no acuerdan derechos, aún cuando se puede admitir el reclamo del particular, aunque no fundado en su propio interés sino en el interés público.

(32 D) PUGLIESE, op. cit., página 123.

(32 E) PUGLIESE, op. cit., página 124/125.

(32 E') Conf. NASH-CIBINIC, op. cit., página 804.

(32 F) PUGLIESE, op. cit., página 127.

(32 G) PUGLIESE, op. cit., página 127, nota 84.

(32 H) Conf., el análisis efectuado por DA VIS, Kenneth Culp, en "ADMINISTRATIVE LAW", West, St. Paul, Minn., 1972, Capítulo 22. En realidad en el derecho norteamericano no sólo se supera la distinción entre derecho subjetivo e interés legítimo, sino que aún se admite la legitimación para accionar en casos en los que, en nuestro derecho, el administrado sería sólo "titular" de un interés simple.

(32 I) Citados por DAVIS, op. cit. "ADMINISTRATIVE LAW", quien los analiza en páginas 422/426. Ambos fallos son del año 1970.

(32 J) DA VIS, op. cit., página 438.

(32 K) DA VIS; op. cit., página 419. ,

(32 L) DA VIS, op. cit., página 433

(32 LL) DA VIS, op. cit., página 438:

(32 M) "González v. Freeman", citado por DAVIS, op. cit., página 434.

(33) MARI-ENHOFF, op. cit. TRATADO..., T. III-A, página 200; DIEZ, op. cit. DERECHO ADMINISTRATIVO, T. .sin dar un concepto genérico los enumera y explica en páginas 477/479; FORINI-MATA, LICITACION PUBLICA, página 42 y siguientes; MAIRAL, Héctor A. "LICITACIÓN PUBLICA (Protección jurídica de los oferentes)", edito Depalma, Buenos Aires, 1975, página 18 y siguientes.

(34) MARIENHOFF, op. cit. en nota anterior, página 200.

(35) Se sigue aquí la terminología propuesta por FIORINI-MATA. MARIENHOFF enumera los principios de "oposición o concurrencia", "publicidad" e "igualdad" que están comprendidos en la enumeración que agrega el "principio de contradicción" (página 21) "cuando en el curso del procedimiento administrativo surja la contraposición de intereses de dos o más particulares", pero este principio debe ser desechado como tal, pues el procedimiento de selección no dirime conflictos entre los administrados oferentes, sino que los compara (a sus ofertas), sin de ninguna manera realizar especie alguna de actividad jurisdiccional.

(36) Sobre el particular, CASSAGNE, op. cit. "DERECHO ADMINISTRATIVO", T. 11, páginas 183/186:

"El elemento finalidad configura por cierto otro requisito esencial del acto administrativo que se relaciona, como bien se ha dicho, con el aspecto funcional del acto representado en el fin de interés público o bien común, que por el mismo se persigue...

La ley nacional de procedimientos administrativos en su artículo 7° inciso O prescribe que la finalidad constituye un requisito esencial del acto, siguiendo la opinión de quienes postulan su admisión como un elemento autónomo y diferente de la causa".

"Tal criterio lo consideramos correcto en virtud de que permite deslindar palmariamente dos aspectos esenciales que hacen a la validez del acto: por una parte, los antecedentes de hecho y de derecho que preceden y justifican el dictado del acto (causa), y por la otra, los fines que se persiguen al emitirlo.

La finalidad que se persigue al dictar cualquier otro acto administrativo debe hallarse en el marco de la función administrativa y el ordenamiento jurídico, apareciendo exigida como un requisito de legalidad del acto, tanto en la actividad reglada como en la discrecional."

"En consecuencia, el acto no puede perseguir otra finalidad directa o encubierta que el interés público que prescribe la norma en uso de actividad reglada o del que surja de una confrontación con la función administrativa que el órgano cumple, si la pertinente actividad fuere discrecional.

Es precisamente en el ejercicio de la actividad discrecional donde se demuestra la importancia que corresponde asignar al elemento finalidad como requisito esencial y autónomo de validez del acto administrativo, ya que cuando la actividad fuera reglada, bastará con confrontar la finalidad del acto con el derecho objetivo para determinar o no su adecuación al interés público.

En cambio, en la actuación discrecional de la Administración se da en grado mayor la oportunidad de dictar actos con fines encubiertos, ya sea que se emitan en interés de beneficiar a la Administración Pública, a un tercero o al propio agente emisor del acto. Así, nuestra legislación sanciona el acto que sea emitido por razones encubiertas o para eludir la aplicación de una ley.

El concepto de fin violatorio del ordenamiento jurídico comprende no solamente el fin encubierto, sino también el fin que, directa o indirectamente, no responda al interés público concreto exigido para el caso en cuestión, cualquiera sea la índole de la actividad (reglada o discrecional), teniendo presente que "las medidas que el 'acto involucre deben ser adecuadas a aquella finalidad".

Precisamente esta relación de adecuación entre la actividad desplegada por la Administración Pública y la finalidad prevista por la norma que autoriza el dictado del acto, se expresa en la "razónhabilidad" del mismo acto, que se integra en el elemento finalidad pero puede ser valorado separadamente por la autoridad revisora del acto. Así, por ejemplo, la jurisprudencia ha dicho: "La revisión de un acto administrativo emitido en uso de facultades discrecionales, únicamente podría operarse en sede judicial en casos extremos, cuando se haya obrado en forma arbitraria o irrazonable", es, febrero 22-983, in re Gallero, Luis y otro el Administración General de Puertos E.D. del 22-4-83.

(37) MARIENHOFF, op. cit., "TRATADO..." Tomo III-A, página 205.

(38) Procuración del Tesoro de la Nación. Dictamen del 18 de enero de 1983. Publicado en Régimen de la Administración Pública número 57, páginas 75 a 82.