

Título: **Una sentencia trascendente de la Corte que declara la nulidad en un Decreto del Poder Ejecutivo**
Autor: Cassagne, Juan C.
País:  Argentina
Publicación: El Derecho - Diario, Tomo 178, 687
Fecha: 20-08-1998 Cita Digital: ED-DCCLXV-772

Sumarios

Sumario:

1. Trascendencia del fallo.
2. Los hechos de la causa.
3. La sentencia de la Corte: aspectos remarcables. 3.1. El vicio grave en la causa. 3.2. Alcance del control jurisdiccional sobre las facultades discrecionales: el principio de legitimidad.
4. Estabilidad e independencia de los fiscales.
5. Comentario final.

Una sentencia trascendente de la Corte que declara la nulidad en un Decreto del Poder Ejecutivo

1

Trascendencia del fallo

En el caso analizado 'Solá, Roberto y otros c. Estado Nacional - Poder Ejecutivo s/empleo público', CS, noviembre 25-1997, publicado en el diario El derecho del 16 de julio ppdo., la Corte Suprema de Justicia de la Nación —al declarar la nulidad de un Decreto del Poder Ejecutivo por vicio grave en su causa— ha sentado la buena doctrina en materia del alcance del control jurisdiccional sobre los actos administrativos.

El fallo fue unánime pues, aunque tres de los miembros que lo suscribieron lo hicieron según sus respectivos votos, todos coincidieron, en definitiva, en confirmar el pronunciamiento de la Cámara que declaró la nulidad de un acto administrativo proveniente del órgano que, conforme a la fórmula que introdujo la Constitución de 1994, es el Jefe del Gobierno y responsable político de la Administración general del país (art. 99, inc. 1º, Constitución Nacional).

La trascendencia de este precedente del Alto Tribunal resulta obvia. Trata desde lo concerniente al acto institucional, el alcance del control respecto de las actividades discrecionales (o como se verá luego, sobre los conceptos jurídicos indeterminados) y su vinculación con el principio de legitimidad, hasta el vicio de falta de causa del acto administrativo y la estabilidad e independencia de los Fiscales (esto último especialmente en los votos de los doctores Belluscio, Petracchi y Bossert).

2

Los hechos de la causa

Los actores, fiscales adjuntos de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, promovieron una demanda ordinaria cuya pretensión principal consistía en la declaración de nulidad del Decreto 260/91 del Poder Ejecutivo que había dispuesto sus cesantías en los respectivos cargos.

Según se reseña en el voto de la mayoría, los hechos que dieron origen a la cesantía obedecieron a la decisión de los fiscales adjuntos de verificar la situación en que se hallaba el hijo del fiscal general Molinas (quien cumplía funciones en la citada fiscalía y que, para ese momento, se encontraba sometido a un proceso por exacciones ilegales) a raíz de lo cual el titular del organismo solicitó la instrucción de un sumario administrativo y la suspensión de los cuatro fiscales por el tiempo que durase su tramitación.

Promovido que fue dicho sumario se concluyó —sobre la base de lo dictaminado por la Procuración del Tesoro de la Nación— que los hechos imputados a los actores no configuraban irregularidad que pudiera dar lugar a la formulación de reproche disciplinario alguno.

Sin embargo —sigue expresando el consid. 8º— el mismo día en que el Ministro de Educación y Justicia eximió de responsabilidad a los denunciados, el Poder Ejecutivo, con el refrendo ministerial del autor de la resolución que había considerado que no podía imputárseles irregularidad alguna a los fiscales adjuntos, dispuso su cesantía en virtud a 'la situación de conflicto' producida en la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, con fundamento en las facultades discrecionales que emergen del ex art. 86, incs. 1º y 10 de la Constitución Nacional.

El pronunciamiento de la sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, confirmó la sentencia de primera instancia y declaró la nulidad del decreto del Poder Ejecutivo que dispuso la cesantía de los fiscales adjuntos sobre la base —en lo sustancial— de la falta de causa de dicho acto administrativo. También condenó al resarcimiento del daño moral.

Contra esa decisión, el Estado Nacional interpuso el recurso extraordinario que autoriza el artículo 14 de la ley 48 argumentando en lo fundamental que: a) el apartamiento por parte de uno de los camaristas de la doctrina sentada por la Corte en el caso 'Molinas' (Fallos, 314-1091) [ED, 145-215]; b) el decreto 260/91 no es un acto administrativo sino un acto institucional; c) el decreto impugnado tiene una causa que se resume en 'el enfrentamiento de los actores con la máxima autoridad titular del organismo en el que revestían'; d) que, además, importó el ejercicio de facultades suficientes por parte del Presidente de la Nación para remover discrecionalmente a los fiscales los que, por su naturaleza, quedan al margen de la apreciación judicial.

3

La sentencia de la Corte: aspectos remarcables

Si bien el Alto Tribunal decidió confirmar el pronunciamiento de la sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal —que declaró la nulidad del decreto 260/91 del Poder Ejecutivo Nacional— mientras la mayoría de los jueces consideraron que el fundamento principal de esa nulidad se encontraba configurado por un vicio grave en la causa (arts. 7 y 14, inc. b], LNPA) del acto administrativo (criterio compartido con mayor énfasis y extensión en el voto del doctor Bossert) la minoría relacionó dicho vicio con la violación de la garantía de estabilidad e independencia de los fiscales.

3.1. El vicio grave en la causa

La doctrina de la causa objetiva, proveniente de la doctrina y jurisprudencia francesas fue acogida y desarrollada por uno de los grandes maestros del derecho administrativo argentino(1) y de allí pasó, como es sabido, a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos(2).

En el caso que estamos comentando, la Corte consideró que la circunstancia de que en el decreto de cesantía no se hubiera invocado hecho concreto alguno para atribuir 'mala conducta' a los fiscales como tampoco imputaciones diferentes a las ponderadas en el sumario que los había eximido de toda responsabilidad por los cargos que se les imputaban, conduce a descalificar el acto administrativo por vicio grave en la causa. Esto es así, por cuanto el decreto, se fundó en una 'situación de conflicto' como presunta causa de remoción que, por sí misma, no autoriza a disponer la cesantía, pues tal situación de conflicto 'no pudo sino referirse a los hechos que dieron origen al sumario administrativo', el cual concluyó en la inexistencia de irregularidad alguna.

En el voto de la mayoría (consid. 13) se menciona expresamente el tipo de defecto que provocó la declaración de nulidad absoluta del decreto del Poder Ejecutivo Nacional señalando la falta de causa del acto administrativo (art. 14, inc. b], LNPA), en forma concordante con lo decidido por la Sala IV. En el mismo sentido, el doctor Bossert puntualizó que la motivación del decreto no alcanza a cubrir la exigencia prescripta por el art. 7º, inc. b] de la LNPA puesto que no configura una causa cierta, concreta y eficiente para calificar de reprochable la conducta de los actores conforme al art. 2º de la ley 21.383 [ED, 68-917], imputando, además, a la demandada una conducta contradictoria que vulnera la doctrina de los propios actos.

3.2. Alcance del control jurisdiccional sobre las facultades discrecionales: el principio de legitimidad

De la lectura textual del fallo se desprende que la Corte sigue manejándose con la fórmula clásica de atribuir a todo el universo de actos que no entrañan el ejercicio de facultades regladas, el carácter de

actos discrecionales. Pero, si la discrecionalidad apunta siempre a la franquía de elegir entre varias opciones igualmente legítimas, en el caso, lo que, en realidad, ha estado en el centro de la contienda ha sido, más bien, el análisis del ejercicio sobre una facultad que deriva de un concepto jurídico indeterminado: la 'mala conducta' o no de los fiscales, concepto este que no admite sino una sola opción válida y que, como tal, es susceptible de control jurisdiccional.

Aunque sin acudir a la doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados, el razonamiento volcado en el voto del doctor Petracchi apunta en la misma dirección y circunscribe muy bien la cuestión planteada al señalar que las causas de remoción de los fiscales (que se relacionan con la prescripción contenida en el art. 2º, párrafo tercero de la ley 21.383, que estatuye que permanecerán en sus cargos mientras dure su 'buena conducta') 'no pueden ser sino el desarrollo específico de las modalidades que puede asumir la 'mala conducta', que es el reverso lógico de aquélla'.

El acierto que exhibe la doctrina del fallo radica en que, luego de reiterar que el control judicial sobre los actos discrecionales recae, por una parte, en los elementos reglados de la decisión (competencia, forma, causa y finalidad) y, por otro lado, en el examen de la razonabilidad del acto administrativo (consid. 10), concluye en que, por haberse violado los recaudos de legitimidad, el Decreto del Poder Ejecutivo adolece de arbitrariedad.

Hay que advertir que es la primera vez que la Corte enuncia de una manera clara y categórica el principio de legitimidad —comprensivo de la legalidad y la razonabilidad— como el principio medular que otorga validez a los actos de los órganos del Estado, sin que el hecho de que estos actúen en ejercicio de facultades discrecionales pueda constituir un justificativo de su conducta arbitraria ni de la omisión de los requisitos que, para todo acto administrativo, prescribe la LNPA (consid. 15).

En suma, la doctrina de la Corte admite que los jueces poseen competencia para verificar la observancia del principio de legitimidad y de las consecuentes exigencias que prescribe el ordenamiento incluso cuando la Administración actúa en ejercicio de facultades discrecionales (o cuando aplica conceptos jurídicos indeterminados) 'sin que ello implique la violación del principio de división de poderes que consagra la Constitución Nacional' (consid. 15, in fine del voto de la mayoría).

4

Estabilidad e independencia de los fiscales

La afectación de la garantía de la estabilidad de los fiscales, mientras dure su buena conducta (art. 2º, ley 21.383), se encuentra explicitada en el voto de la mayoría (consid. 12) aunque tiene un énfasis mayor en el voto de los jueces Belluscio, Petracchi y Bossert, quienes remarcan, además, la necesaria correlación que existe entre la estabilidad en el cargo y la independencia de la forma que deben ejercer los fiscales, aun cuando éstos actúan en la órbita del Poder Ejecutivo.

En esta línea, el voto del doctor Belluscio expresa, en postura que compartimos, que 'no resulta razonable que funcionarios encomendados de colaborar en la fiscalización de la actuación de la administración puedan ser removidos sin causa o sin la debida justificación de ella, por el jefe de la propia administración cuya fiscalización la ley les encomienda' pues ello atenta contra la independencia con que deben ejercer sus funciones.

5

Comentario final

Las ideas que nutren las concepciones que cada doctrina sostiene acerca del alcance del control jurisdiccional de los actos administrativos dictados en ejercicio de las llamadas facultades discrecionales, se orientan en tres sentidos: a) la exención de todo control sobre la actividad discrecional, postura que por retrógrada y anticonstitucional ya casi nadie postula en el ámbito doctrinario; b) la admisión del control aunque limitado a la arbitrariedad o razonabilidad que exhibe el acto administrativo objeto del enjuiciamiento, y c) una última tendencia seguida por la Corte en este precedente, reconoce amplitud del control judicial, la cual comprende el examen sobre la legitimidad del acto administrativo y admite tanto la verificación de la legalidad en los elementos reglados del acto discrecional (el fallo señala la competencia, la forma, la causa y la finalidad) como el juicio acerca de la razonabilidad de la decisión.

En este buen fallo la Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha inclinado por reconocer la amplitud del control judicial sobre los actos discrecionales (y desde luego respecto de los que aplican conceptos jurídicos indeterminados) declarando la nulidad de un decreto del Poder Ejecutivo por vicio grave en la causa, lo que, antes de contrariar, afirma el principio de división de poderes y asegura su corolario

ineludible, que es la independencia del Poder Judicial.

NOTAS

(1) Marienhoff, M. S., Tratado de Derecho Administrativo, t. II, pág. 294, Buenos Aires, 1966, a quien hemos seguido a partir de la primera edición de nuestro Acto Administrativo y el comentario que hicimos al caso 'Hochbaum' ([ED, 40-925]). En la doctrina francesa uno de los primeros en advertir la importancia de la causa como elemento del acto administrativo fue Hauriou (Précis de Droit Administratif, pág. 430, París, 1927, al comentar los casos 'Trepont', 'Blanchard' y 'Lefranc').

(2) Arts. 7º, inc. b) y 14, inc. b), LNPA.