

### CAPÍTULO III

## FUNCIONES QUE CUMPLEN LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

### 1. CONSIDERACIONES GENERALES.

Los principios generales del derecho cumplen varias funciones distintas, pero articuladas entre sí y relativas a su esencia ontológica, a su valor preceptivo o a su alcance cognoscitivo<sup>27 bis</sup> para dilucidar el sentido de una norma o dar la razón de ella y hasta para integrar nuevas formulaciones jurídicas.

Esas funciones de los principios jurídicos generales, que no hay que confundir con los principios lógicos de la ciencia (los que poseen valor meramente instrumental y sirven para conocer la realidad jurídi-

27 bis Vid.: Vigo, Jorge L., (h.), *op. cit.*, pág. 5.

ca)<sup>28</sup> se llevan a cabo según que se acuda a ellos como fundamento<sup>1</sup>, interpretación<sup>2</sup> e integración del orden jurídico.

1) Los principios generales del derecho constituyen —en sentido ontológico— la causa y la base del ordenamiento porque son los soportes centrales de todo el sistema al cual prestan su sentido<sup>29</sup>. Por ese motivo, no puede concebirse que una norma legal los contravenga pues ellos existen con independencia de su reconocimiento legal o jurisprudencial<sup>30</sup>, no obstante ser la jurisprudencia una de las fuentes más importantes de su manifestación<sup>31</sup> externa.

2) A su vez, funcionan como orientadores e informadores del ordenamiento permitiendo, a través de su interpretación, realizar una labor correctiva o extensiva de las normas. De esta función de los prin-

28 Conf. González Pérez, Jesús, *El principio general de la buena fe en el derecho administrativo*, pág. 44, Madrid, 1983.

29 García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, pág. 67.

30 Conf. González Pérez, Jesús, *El método en el Derecho Administrativo*, pág. 55, R.A.P., Nº 22.

31 García de Enterría, Eduardo, *op. cit.*, t. I, pág. 71.

cipios jurídicos generales González Pérez<sup>32</sup>, siguiendo a un sector de la doctrina española, extrae tres reglas fundamentales:

a) las indeterminaciones de las normas que surjan a raíz de las diferentes posibilidades que plantea la aplicación normativa han de resolverse de la manera más acorde con el principio<sup>33</sup>;

b) se impone la interpretación extensiva “si la disposición se expresa en términos excesivamente restringidos y ha de ampliarse la letra de la ley hasta contemplar todos los supuestos que el principio exige; mientras que la interpretación será restrictiva si la disposición se expresa en términos excesivamente amplios y es necesario reducir el alcance de la letra del texto hasta que comprenda sólo los que sean coherentes con el principio”<sup>34</sup>;

32 González Pérez, Jesús, *La dignidad de la persona*, pág. 78, Madrid, 1986.

33 Sánchez de la Torre, *Los principios clásicos del derecho*, pág. 122 y sigtes., Madrid, 1975, cit., por González Pérez, Jesús, en *La dignidad de la persona*, pág. 78, Madrid, 1986.

34 De Castro, Federico, *Derecho Civil de España*, t. I, pág. 473 y sigtes.; González Pérez, Jesús, *op. cit.*, pág. 78.

c) debe rechazarse toda interpretación que conduzca a una consecuencia que contradiga directa o indirectamente al principio<sup>35</sup>.

③ Finalmente, los principios cumplen la función de integrar el ordenamiento jurídico frente a la carencia de normas que rigen la cuestión conforme lo prescribe, entre nosotros, el artículo 16 del Código Civil, norma que resulta directamente aplicable al derecho administrativo.

En el campo del derecho administrativo esas funciones de los principios no se limitan al ámbito de la interpretación e integración del derecho, sino que ellos obran muchas veces como verdaderas garantías, que pueden invocar los particulares frente al Estado.

Y así como existen principios que se estatuyen siempre a favor de los particulares o administrados —tales como el informalismo o el silencio administrativo— hay otros en que su núcleo central reside en la protección del interés público, en forma prevale-

35 García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, pág. 102, Madrid, 1981; González Pérez, Jesús, *op. cit.*, pág. 78.

ciente, como ocurre con la autotutela de los bienes del dominio público.

## 2. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO COMO GARANTÍA JURÍDICA.

Ciertos principios cumplen no ya la forma de compensar la desigualdad que trasunta la posición jurídica del particular en relación al Estado, sino que implican medios de protección tendientes a impedir las arbitrariedades de los poderes públicos que suelen lamentablemente matizar y caracterizar el obrar estatal.

En ese sentido se encuentran, entre otros, el que traduce la instrumentación del debido proceso adjetivo, el principio por el que toda privación de la propiedad sólo apuede llevarse a cabo mediante ley declarativa de utilidad pública, junto a la protección de los demás derechos individuales (v.gr. la libertad y la igualdad) cuya vigencia se asegura por otros principios, como el de la separación e independencia de cada uno de los poderes que componen el poder estatal, técnicas que, en definitiva, configuran auténticas garantías de los particulares frente al Estado.

3. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO COMO LÍMITES AL EJERCICIO DEL PODER REGLAMEN- TARIO Y A LA POTESTAD DE EMITIR ACTOS ADMI- NISTRATIVOS.

(a) Los reglamentos deben ajustarse a los prin- cipios generales del derecho.

Los principios generales del derecho operan tam- bién como límites al poder reglamentario por parte de la Administración cuyo ejercicio debe ajustarse a ellos. La compatibilidad entre los reglamentos y los principios generales del derecho, obedece a que sien- do éstos causa o fuente del ordenamiento su viola- ción tornaría ilegítima cualquier norma general que emita la Administración, ya se tratare de reglamen- tos de ejecución, autónomos, delegados o de necesi- dad y urgencia, los cuales se hallarían, en tales su- puestos, viciados en su elemento objeto<sup>36</sup>, pues, co- mo ha sostenido el Consejo de Estado francés, un

36 Sobre el vicio en el objeto nos remitimos a: Marien- hoff, Miguel S., *op. cit.*, t. II, pág. 300; Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, t. II, págs. 163-164, Buenos Aires, 1985; Díez, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Tº II, pág. 317, Buenos Aires, 1976.

reglamento que conculca un principio configura el mismo tipo de invalidez que la violación de la ley<sup>37</sup>.

Esto es así, por cuanto los principios integran el bloque de legitimidad que pertenece al orden público administrativo, cuyo apartamiento por parte de la Ad- ministración provoca una nulidad absoluta, siendo ésta, por otra parte, la solución que expresamente consa- gra la ley nacional de procedimientos administrativos, al sancionar las consecuencias de la violación de la ley<sup>38</sup>;

(b) el principio general de la inderogabilidad sin- gular de los reglamentos.

Una consideración aparte merece lo concerniente a la potestad de emitir actos administrativos que no sólo se encuentra limitada por las leyes y los princi-

37 Conf. Rivero, Jean, *op. cit.*, pág. 296.

38 Ley 19.549, art. 14, inc. b); para Hutchinson "este vicio provoca la nulidad del respectivo acto" ("La Ley Na- cional de Procedimientos Administrativos", pág. 332, Buenos Aires, 1985) por su parte, la jurisprudencia de la Corte Su- prema ha aplicado también igual interpretación (véase el caso "Rodríguez Blanco de Serrao, I. C." de fecha 22-6-82, publicado en Revista La Ley, 1982, t. D, pág. 633).

pios generales del derecho sino por los propios actos de alcance general que produce la Administración en ejercicio de su poder reglamentario. Es lo que se denomina la inderogabilidad singular del reglamento.

La raigambre de este principio no escrito en el derecho europeo, anterior a la Revolución Francesa, ha sido suficientemente demostrada por la doctrina administrativa contemporánea<sup>39</sup> y se contrapone con los criterios constitucionales que, fundados en la concepción de la soberanía del poder legislativo, admiten con amplitud la legalidad de las leyes especiales o particulares respecto de las que revisten mayor generalidad<sup>40</sup> aun respecto de leyes que no son tales de sentido material.

39 García de Enterría, Eduardo, *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, pág. 271 y sigtes., Madrid, 1970; Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, t. II, pág. 66, Buenos Aires.

40 La jurisprudencia de la Corte Suprema ha admitido la subsistencia de leyes especiales anteriores y posteriores al dictado de una ley de mayor generalidad en tanto sus disposiciones no repugnen ni sean incompatibles con las de esta última (Fallos, Tº 202, pág. 48). Sin embargo, una ley es-

Su fundamento se conecta, sin duda, con el principio general de igualdad jurídica, que no se circunscribe solamente a la igualdad ante la ley que prescribe la Constitución (art. 16, C.N.) sino que se proyecta ante la Administración, ya sea respecto a las normas generales y objetivas como a los actos administrativos concretos creadores de situaciones jurídicas subjetivas y, no obstante no hallarse incorporado al derecho positivo, su aceptación ha sido plena en sede administrativa por la gravitación que han tenido los dictá-

---

pecial que estableciera una excepción singular para una persona determinada o un grupo de personas alteraría el principio de igualdad ante la ley (art. 16 C. N.) por cuya causa sería inconstitucional.

La doctrina del derecho constitucional no ha avanzado mucho en la fundamentación de tal principio que altera las relaciones que deben existir en el derecho, entre lo general y lo particular en detrimento del principio de igualdad que más que ante la ley es una aplicación parcial de la igualdad jurídica. De aceptarse su legitimidad ello implicaría postular las concepciones más absolutistas en materia de soberanía (reemplazando sólo a los titulares del poder) lo cual no sólo conculcaría dicha igualdad sino la separación de los poderes, que es el eje de los actuales sistemas constitucionales.

JUAN CARLOS CASSAGNE

menes de la Procuración del Tesoro de la Nación que lo acogieron.<sup>41</sup>

41 Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes, t. 34, pág. 201; t. 87, pág. 145; t. 97, pág. 241; t. 100, pág. 191; t. 102, pág. 213 y t. 114, pág. 495, este último publicado en la Revista "Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación N° 4", pág. 84.

#### CAPÍTULO IV

### LA INSERCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO



D3-299

**JUAN CARLOS CASSAGNE**

Miembro de la Academia Nacional de Derecho  
y Ciencias Sociales de Buenos Aires.

**LOS PRINCIPIOS GENERALES  
DEL DERECHO  
EN EL  
DERECHO ADMINISTRATIVO**

*Julio Pedrini Maggi* REIMPRESION



**ABELEDOPERROT**  
BUENOS AIRES

*570 abril 2004*