
Amparo y Administración. Amparo frente a actos y omisiones de la administración

De Patricio Marcelo E. Sammartino

Buenos Aires, Abeledo Perrot-Thomson Reuters, 2025,

segunda edición actualizada y ampliada, Tomo I: 718 páginas, Tomo II: 719 páginas.

Santiago Lauhirat¹

Universidad de Buenos Aires. Universidad Austral

Sumario

1. Introducción
2. Primera parte
3. Segunda parte
4. Tercera parte
5. Cuarta parte
6. Quinta parte
7. Sexta parte
8. Conclusión

<https://doi.org/10.26422/daec.2026.0100.lau>

1. Introducción

La reciente aparición de la segunda edición actualizada y ampliada de *Amparo y Administración. Amparo frente a actos y omisiones de la Administración*, publicada por Abeledo Perrot-Thomson Reuters, constituye, sin lugar a duda, el acontecimiento editorial más significativo para la doctrina del derecho administrativo argentino de los últimos años. Esta obra no solo se impone por la exhaustividad y profundidad técnica con la que el profesor Sammartino examina el derecho del amparo, sino

1 Abogado (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Derecho Administrativo (Universidad Austral).
lauhirat@gmail.com

fundamentalmente por su coraje intelectual al trascender los enfoques clásicos del amparo —constitucionales, procesales y procesal-constitucionales— que han predominado en el ámbito académico. El autor supera estas visiones tradicionales que omiten considerar al amparo como una pieza ínsita e ineludible de la tutela judicial efectiva, cuya función primordial es contribuir a la adecuada e inmediata armonización de las potestades públicas con los derechos humanos (Tomo I, p. 66).

Lo que verdaderamente dota de originalidad a esta propuesta científica es la visión transformadora que el autor proyecta sobre el derecho de la función administrativa a partir de la denominada *triada basal material* que define al derecho Administrativo en el actual Estado constitucional: la dignidad de la persona humana, los derechos fundamentales que le son inherentes y el principio *pro persona* (Tomo I, p. 90); y sus ineludibles corolarios: el *principio de interdicción de la insensibilidad* frente a cualquier situación de vulnerabilidad que menoscabe o agravie la dignidad conatural de la persona humana (Tomo I, p. 226) y el derecho a una *tutela sustancial efectiva* que tiene en su piso “el deber de asegurar el mínimo existencial, mínimo indispensable, el mínimo vital que le corresponde a toda persona humana por el solo hecho de serlo” (Tomo I, p. 227).

En las páginas subsiguientes, se ofrecerá un sucinto comentario sobre cada una de las partes, capítulos y subcapítulos que estructuran los dos tomos de esta obra inabarcable. Este recorrido pretende reflejar las tesis centrales del autor, no solo respecto de la fisonomía actual del derecho del amparo, sino también en relación con su visión integradora del derecho administrativo, atravesado por los principios y valores del Estado constitucional social y democrático de derecho que, en definitiva, decantan en el entendimiento de esta rama del derecho como “derecho constitucional y convencional en continuo y concreto desarrollo” (Tomo I, p. 90).

2. Primera parte

En el Capítulo I, el profesor Sammartino examina las transformaciones fundamentales del amparo, recorriendo el arco histórico que va desde el precedente *Siri* y la reforma constitucional de 1994 hasta la reciente modificación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA) por la Ley 27742. Bajo su óptica, la “mutación evolutiva” de esta garantía —plasmada en los dos primeros párrafos del art. 43 de la Constitución Nacional— es el resultado del desarrollo progresivo de una cultura jurídica centrada en la dignidad humana. Este proceso, iniciado el 10 de diciembre de 1983, se vincula directamente con la búsqueda de la efectividad real de los derechos humanos y de las garantías diseñadas para su protección (Tomo I, p. 7).

Merece especial mención el riguroso análisis sobre la incorporación del amparo en el Título IV de la LNPA reformada. Al respecto, el autor explica que las modi-

ficaciones introducidas por la Ley 27742 plantean interrogantes que atraviesan el derecho procesal constitucional, el procesal administrativo y el derecho administrativo. Desde una perspectiva procedimental, Sammartino precisa las consecuencias de interponer una demanda de amparo contra actos de alcance particular o general, evaluando la congruencia de los arts. 23 (inc. b, ap. ii) y 24 (inc. a, ap. i) de la LNPA con el art. 43 de la Constitución Nacional. En el plano material, destaca cómo la nueva redacción integra al amparo como una garantía propia del derecho administrativo —variable de la tutela judicial efectiva—, dejando de ser un objeto exclusivo del derecho procesal constitucional. Según el autor, la introducción del amparo en la LNPA es una manifestación positiva del principio de que “toda interferencia injustificada de los poderes públicos sobre la sustancia o contenido esencial de un derecho fundamental de la persona humana debe cesar inmediatamente” (Tomo I, p. 21); principio que rige tanto en sede judicial como administrativa bajo la órbita, en este último supuesto, del principio fundamental de “buena administración” ínsito en la garantía de la tutela administrativa efectiva (Tomo I, p. 22). Así, de cara a las recientes modificaciones legislativas introducidas en la LNPA, Sammartino realza el rol decisivo del amparo frente a transformaciones socioeconómicas que aspiran a un Estado mínimo o ultramínimo, definiéndolo como la herramienta para “... garantizar la concreta efectividad de los derechos fundamentales reconocidos en el bloque de constitucionalidad y, de ese modo, fortalecer la *fuera normativa* de la Constitución Nacional *convencionalizada*” (Tomo I, p. 19).

En el capítulo II, el autor aborda los problemas del amparo en la actualidad. Entre los problemas generales, destaca cuestiones relativas a su esencia jurídica, el alcance de la protección, el área de revisión y el control de constitucionalidad. Asimismo, analiza su relación con otros cauces judiciales de tutela, el amparo colectivo, los procesos urgentes y la tensión entre el régimen de la Ley de *facto* 16986 frente al marco constitucional del art. 43 y la reforma de la LNPA (arts. 23 y 24) (Tomo I, pp. 25-27). En cuanto a los problemas particulares, examina el alcance del amparo administrativo y el de las locuciones “acto”, “omisión” y “autoridad pública”, además del ejercicio de la discrecionalidad administrativa, los derechos de origen administrativo (derivados de actos y contratos administrativos) y la vinculación con la vía administrativa (Tomo I, pp. 28-29). Sobre esta base, el autor define la unidad de estudio de la obra: el *amparo administrativo* como “especie de amparo utilizada frente a los órganos, entes y personas jurídicas que ejercen la función administrativa” (Tomo I, p. 30), y su objetivo: realizar un “estudio sistemático de los criterios rectores que fluyen de la Constitución Nacional y que rigen el cuándo y el cómo del amparo frente a las autoridades públicas” (p. 30).

En el capítulo III, Sammartino analiza el panorama del amparo en América Latina desde su dimensión normativa, partiendo de la premisa de que su protección no es unívoca en las legislaciones iberoamericanas (Tomo I, p. 31). En primer lugar,

aborda el amparo en los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, que lo reconocen expresamente como “garantía fundamental de los derechos esenciales de la persona humana” (p. 31). Tras examinar los textos y la jurisprudencia de la Corte IDH (Tomo I, p. 34) en contraste con el art. 43 de la Constitución Nacional, el autor postula la existencia de un “amparo interamericano”, que, desde una perspectiva sustantiva, descansa en el art. 25 de la CADH y constituye un “piso material común en cuanto al alcance de la protección de la garantía amparista en favor de las personas que habitan en los países signatarios de la Convención” (Tomo I, p. 38). Finalmente, con espíritu de *ius commune* latinoamericano, describe la regulación del amparo en las Constituciones de México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

La noción y naturaleza jurídica del amparo se aborda en el Capítulo IV. Luego de repasar las distintas posiciones asumidas en la doctrina argentina contemporánea, Sammartino define al amparo, además de garantía fundamental o remedio, a partir de un triple significado: acción, pretensión y proceso (Tomo I, p. 58). El amparo como acción —asociado con el “Toda persona...” del art. 43 de la Constitución Nacional— apunta al derecho constitucional reconocido de manera expresa consistente en “... un poder o facultad jurídica que tiene toda persona de acudir ante los tribunales judiciales para reclamar la protección inmediata de derechos constitucionales distintos de la libertad personal” (Tomo I, p. 60). Por su parte, el amparo como pretensión —vinculado con el “... siempre que no exista otro medio judicial más idóneo...” del mencionado art. 43— alude a la “declaración de voluntad petitoria mediante el cual se reclama la protección urgente de derechos fundamentales ante el juez y frente a las autoridades públicas o particulares” (Tomo I, p. 61). Finalmente, el amparo como proceso —acción “... *rápida y expedita*” de la cláusula constitucional— refiere a la “... secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente con el objeto de resolver jurídicamente el conflicto constitucional que por este conducto se plantea” (p. 61).

En el capítulo V, el profesor Sammartino precisa conceptualmente el “amparo administrativo” como un

proceso judicial de amparo que tiene por objeto satisfacer una pretensión de protección urgente de los derechos fundamentales (de defensa, participación y protección) frente a todo acto u omisión de los órganos estatales que desarrollan la función administrativa y de los entes y personas jurídicas a las que se le delegó su ejercicio. (Tomo I, p. 65)

Dado que la proyección de este instituto depende del alcance asignado a la función administrativa (Tomo I, p. 66), el autor realiza un análisis pormenorizado de di-

cho concepto basado en la doctrina autoral y la jurisprudencia de la CSJN y del fuero contencioso administrativo federal, así como en la LNPA reformada. Sobre esa base, Sammartino se inclina por un criterio mixto para definir la función administrativa en tanto presenta un sistema completo y práctico que confiere unidad de régimen jurídico a sus productos independientemente del órgano emisor, pero que incorpora la gravitación de los principios del Estado Constitucional (Tomo I, p. 73). Bajo esta óptica, el interés público —“savia que recorre la función administrativa”— tiene como fin primordial “... proteger de manera primaria la dignidad de las personas y de los derechos fundamentales que le son inherentes” (Tomo I, p. 75).

Precisados los conceptos de amparo y función administrativa, el autor desarrolla los caracteres esenciales del amparo administrativo como un “proceso constitucional-administrativo urgente de protección y control” (Tomo I, p. 82). Según el autor, su condición de proceso “constitucional-administrativo” le otorga sustantividad propia frente al amparo genérico y al proceso contencioso administrativo (Tomo I, p. 94). Por su parte, la urgencia guarda relación directa con la envergadura de los bienes jurídicos tutelados: “[L]os derechos esenciales de las personas frente a toda actividad y omisión sometida al régimen administrativa” (p. 94), lo cual exige “... una respuesta jurisdiccional directa e inmediata, sin valladares formales, a situaciones que ponen en juego la esfera inviolable de los derechos fundamentales reconocidos en el bloque de constitucionalidad” (Tomo I, p. 97). Finalmente, destaca al amparo como una técnica de control de juridicidad que “... contribuye a la purificación del ordenamiento normativo, en tanto elimina hacia el porvenir los efectos de las actuaciones que [...] obstaculizan el buen desarrollo de la función administrativa” (Tomo I, p. 99).

El capítulo VI versa sobre los principios del amparo administrativo y su eficacia práctica. El autor destaca la triple función de los principios —fundamentadora de normas de menor jerarquía, interpretativa e integradora (Tomo I, p. 103)— y enfatiza que el amparo no prescinde de los principios procesales generales como, por ejemplo, la contradicción, bilateralidad, igualdad, preclusión y eventualidad, entre otros (Tomo I, p. 111). No obstante, subraya que este proceso posee principios específicos de raigambre constitucional que prevalecen sobre cualquier otro y que la doctrina especializada ha desatendido, a saber: la plenitud revisora, la integridad restitutiva, la tutela cautelar efectiva, la subsidiariedad, la accesibilidad inmediata, la celeridad y la autonomía (Tomo I, pp. 108-109). Resulta original el enfoque integrador que propone el autor, quien aborda la complejidad de estas cuestiones a través de la interrelación actuación-derecho-proceso: la pedagógicamente denominada “tríada amparista” (Tomo I, p. 108) en virtud de la cual el amparo constituye, en términos de Guasp, un “instituto de conexión” entre el orden jurídico material y el estrictamente procesal (1968, como se citó en Sammartino, 2025, Tomo I, p. 106), en donde éste último no puede ser neutral o indiferente a las distintas situaciones de derecho sustancial (Tomo I, p. 107).

3. Segunda parte

En la segunda parte de la obra se aborda la dimensión horizontal y vertical del control de la actividad administrativa. En el capítulo VII, el profesor Sammartino examina la justiciabilidad plena de las acciones y omisiones estatales en el marco del amparo, propugnando una extensión del área de revisión de las actuaciones sujetas a dicha jurisdicción constitucional (Tomo I, p. 141). Bajo esta premisa, el autor sostiene que la locución “acto” del art. 43 de la Constitución Nacional debe interpretarse en clave procesal constitucional, es decir, como “toda actuación positiva de autoridades públicas que interfiera directa e inmediatamente sobre los derechos reconocidos en el bloque de constitucionalidad” (Tomo I, p. 140). Esta exégesis permite incluir en la protección amparista los actos administrativos (incluyendo los de elaboración automática, tácitos e implícitos), los hechos administrativos, el silencio positivo, las vías de hecho y las leyes o reglamentos autoaplicativos (Tomo I, pp. 118-127). Por el contrario, quedarían excluidos de este alcance los proyectos de normas o actos, los actos preparatorios e interorgánicos, la declaración de lesividad, los actos *ad referendum* y las leyes locales supeditadas a procesos de doble lectura sin resolución aprobatoria (Tomo I, pp. 127-137). Asimismo, el autor incorpora las omisiones ilegítimas, entendidas como el incumplimiento de deberes específicos de actuación (Tomo I, p. 51), siempre que dicha inobservancia constituya una fuente generadora de lesiones graves a derechos esenciales (Tomo I, p. 153). Finalmente, se postula que el ámbito de revisión se extiende al control de constitucionalidad en sus cuatro variantes: indirecto (reparador y preventivo) y directo (correctivo/reparador y preventivo) (Tomo I, p. 154).

A propósito del tratamiento del requisito ineludible de la ilegalidad o arbitrariedad manifiesta (Tomo I, p. 155), el autor aborda el principio de juridicidad del obrar estatal. Es destacable la tesis capital del profesor Sammartino sobre la existencia de una “crisis estructural de juridicidad” caracterizada por el hecho de que el bloque de juridicidad del que se nutre actualmente la Administración Pública es producto de la “coexistencia de modelos de derecho público, adscritos a matrices constitucionales que responden a opciones valorativas diferentes e, incluso, antagónicas” (Tomo I, p. 161). El autor identifica un primer modelo, gestado en períodos de quiebre institucional, caracterizado por la hipertrofia de la prerrogativa pública y el desinterés por la democracia formal y sustancial. Por el contrario, el segundo y tercer modelo surgen en democracia: mientras que el Estado formal de derecho se limita a la dimensión competencial-procedimental (donde lo sustancial se reduce a la forma), el Estado constitucional social y democrático de derecho integra ambas dimensiones. Para Sammartino, esta cohabitación

... hace prevalecer un régimen de prerrogativas y garantías construido extramuros del Estado de Derecho o inocultablemente penetrado por los intereses de los

sectores satisfechos que enervan la concreta operatividad de los vínculos jurídicos fundamentales a los que se encuentra sometida la función administrativa en el Estado Constitucional Social y Democrático de Derecho. (Tomo I, p. 163)

Esta crisis se proyecta incluso en la reciente reforma de la LNPA, al omitirse “... toda regulación procedimental específica tendente a garantizar, en tiempo oportuno, la protección de los derechos fundamentales indisponibles, inherentes a la dignidad de la persona humana” y al mostrarse indiferente “... hacia la naturaleza de los derechos que ponen en juego la relación ius administrativa, a contramano de lo establecido por los arts. 75 inc. 19, 22 y 23 de la Constitución Nacional” (Tomo I, p. 163). Ante este escenario, el autor considera imperioso “... asumir la tarea de traducir las exigencias axiológicas que imponen las garantías y derechos fundamentales reconocidos en el bloque de constitucionalidad en reglas específicas y concretas del amparo administrativo como del acto y procedimiento administrativo” (Tomo I, p. 164), enfatizando que “el presente y futuro del Estado Constitucional en Argentina está anudado a la concreta y efectiva satisfacción de las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática” (Tomo I, p. 158). De esta manera, como proyección de los principios y valores del Estado constitucional en el procedimiento administrativo, el profesor Sammartino plantea que la tutela administrativa efectiva resulta más amplia que el contenido fijado en la LNPA reformada, ya que debería traducirse en la existencia de un procedimiento administrativo constitucional-convencional llamado a proteger a los derechos indisponibles y al contenido esencial de los derechos fundamentales sumado a la presencia de soluciones diferenciadas para su protección, un procedimiento administrativo urgente a partir del principio de libre configuración de medidas urgentes innovativas o conservativas y un procedimiento administrativo colectivo (Tomo I, pp. 248-249).

En el marco del desarrollo del subprincipio de ostensibilidad (que limita la justificabilidad plena en el sentido de que el juez del amparo tiene una potestad revisora amplia, pero no profunda) (Tomo I, p. 250), se establece la proyección de los principios cardinales del Estado constitucional en la teoría del acto administrativo. Luego de analizar los problemas cardinales que planteaba el régimen legal jurisprudencial del acto antes de la reforma de LNPA y evaluar si las respuestas brindadas por el nuevo marco legal son congruentes con aquellos principios, el profesor Sammartino redefine al acto administrativo a partir del esquema de ordenación del Estado constitucional como “toda declaración emitida por órganos del Estado, entes y personas jurídicas en ejercicio de la función administrativa, generadora de efectos jurídicos directos, singulares, concretos y externos” (Tomo I, p. 279), cuya raíz está invariablemente anudada a la dignidad de la persona humana (Tomo I, p. 281), constituyéndose así “garantía primaria de protección de libertades y derechos constitucionales frente al ejercicio de las potestades y prerrogativas que emanan de la función admi-

nistrativa" (Tomo I, p. 283). Asimismo, lo califica como "fuente pública de obligaciones" (Tomo I, p. 284), cuya consecuencia es que se le aplique un régimen jurídico de derecho público y establece como su presupuesto constitucional al principio democrático, esto es, el órgano emisor del acto debe tener legitimación democrática directa o indirecta (Tomo I, p. 282). Una vez así definido el acto administrativo, el autor introduce diferenciaciones respecto de los hechos administrativos, los actos jurídicos de derecho privado, las leyes y sentencias y demás actos emitidos por los poderes legislativos y judiciales en ejercicio de sus funciones propias y exclusivas, los actos de gobierno, las disposiciones reglamentarias, la declaración de lesividad, el dictamen jurídico, las notas decisorias y notificatorias, los actos tácitos e implícitos y el novel instituto del silencio positivo (Tomo I, pp. 293-300).

Con posterioridad, el autor trata el régimen de invalidez del acto administrativo. En primer lugar, con rigor pedagógico, el autor establece una distinción entre "... cuatro significantes que son utilizados de manera promiscua aunque sus significados sea distintos": *ilegitimidad*: discordancia del acto con el bloque de juridicidad que se refleja a través del vicio; *invalidez*: declaración formal de ilegitimidad que realiza la autoridad administrativa o judicial competente-; *nulidad*: sanción jurídica que se le imputa al acto inválido-; e *ineficacia*: cesación de los efectos de los actos con vicios determinantes de la nulidad absoluta o relativa (Tomo I, p. 309). Salvada esa cuestión, tras reconstruir la evolución del sistema a partir de un sesudo análisis del *leading case* de la CSJN *Ganadera Los Lagos* que reconstruye su "íter lógico argumentativo" (Tomo I, p. 314) y determina su proyección actual enfatizando la utilización del método de interpretación analógico como mecanismo de integración normativa (Tomo I, p. 318), el autor examina los criterios para discernir entre actos nulos y anulables, advirtiendo sobre la hipertrofia de la potestad anulatoria derivada de la "textura abierta" del texto legal. Luego, aborda el susodicho régimen en la LNPA reformada, refiriéndose puntualmente al carácter tasado o no de los vicios de nulidad absoluta, al tema de las nulidades manifiestas y al instituto del acto inexistente (Tomo I, p. 343). Una especial mención merece el tratamiento de las proyecciones del amparo en el sistema de invalidez del acto administrativo que permiten darle sustantividad propia a los vicios constitucionales y convencionales, dentro de los cuales, el autor identifica — con referencias jurisprudenciales — "las infracciones estructurales genéticas y originarias formales o materiales directas y formales-materiales directas de la Constitución Nacional convencionalizada" (Tomo I, pp. 368-383). Esta caracterización permite aseverar que los actos afectados con este tipo de vicios pueden impugnarse y, eventualmente, anularse en un juicio de amparo. Además, respecto de estos actos, procedería la anulación de oficio por el tribunal como modo de restablecer la supremacía constitucional, sumado a que estarían sujetos a revisión oficiosa de convencionalidad en sede administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de un previo control administrativo de convencionalidad de carácter armonizante

(Tomo I, p. 359). Seguidamente, para el tratamiento de la impugnación de los actos administrativos en el proceso de amparo, el autor aborda cada uno de los elementos esenciales previstos en el art. 7 de la LNPA, precisando cuál es el alcance de su control en clave amparista: competencia, causa, objeto, procedimiento, motivación y finalidad (Tomo I, p. 403-636). Finalmente, el profesor Sammartino trata “clausura del ciclo jurídico vital del acto administrativo” (Tomo I, p. 640), esto es, su régimen de extinción. El estudio comienza la noción de la estabilidad del acto administrativo en el régimen legal y jurisprudencial con anterioridad a la reforma de la LNPA. De allí, el autor caracteriza la estabilidad como “garantía de inalterabilidad en sede administrativa de actos administrativos favorables” y “límite a la potestad anulatoria y suspensiva de la Administración” (Tomo I, p. 541). El autor evalúa críticamente este régimen en función de su incongruencia evidente con la Constitución Nacional convencionalizada por resultar el régimen legal y jurisprudencial —incluido el actual— neutral e indiferente con relación a la tríada basal material que sustenta el derecho administrativo en el Estado constitucional (Tomo I, p. 525). Para el autor, la LNPA reformada consagra un principio de estabilidad plena, pero no absoluta:

el contenido favorable al particular y la eficacia del acto que cumple con los recaudos del art. 17 resultan inalterables en sede administrativa salvo que se acredite dolo activo o pasivo del particular (art. 271 del Código Civil y Comercial de la Nación) o alguna otra excepción prevista en el art. 17 cuarto párrafo de la LNPA. (Tomo I, p. 536)

Así, la anulación y suspensión de los actos administrativos dotados de estabilidad podrá ser decidida y ejecutoriada en sede judicial con el respeto a la garantía de la defensa en juicio (Tomo I, pp. 541-542). En la obra descuella el tratamiento de la nueva redacción del art. 17 de la LNPA y sus cuestiones cardinales para el derecho del amparo, al describir y explicar las consecuencias principales directas —deber de anulación por sí y ante sí del acto portador de alguno de los vicios graves o muy graves determinantes de la nulidad absoluta— e indirectas —frente a los actos administrativos irregulares que resultan inalterables en sede administrativa de los actos administrativos irregulares (Tomo I, p. 704). En conclusión, respecto del nuevo régimen introducido por la Ley 27742, el autor reconoce que, si bien tiene por norte reducir la hipertrofia de la potestad revocatoria al ampliar las garantías materiales y procesales de los particulares frente a la Administración, considera que “... no puede ignorarse que se mantiene neutral frente a la naturaleza de los derechos nacidos del acto administrativo sujetos a revisión e indiferente con respecto a la índole de las necesidades que tales derechos están llamados a satisfacer” (Tomo I, p. 707). A tales fines, el autor invita a comparar la redacción del art. 17 de LNPA con los supuestos de tutela diferenciada reconocidos en el art. 2.2 de la Ley 26854.

4. Tercera parte

El segundo tomo de la obra inicia con el capítulo VIII, dedicado al control de constitucionalidad en el marco del amparo, estructurando su exposición sobre la tensión entre las reglas clásicas y su transformación bajo los principios y valores del Estado constitucional de derecho. En primer lugar, el autor desarrolla las reglas clásicas derivadas del art. 43 de la Constitución Nacional, caracterizando al control como una herramienta de naturaleza difusa, reparadora y restrictiva que exige la existencia de un caso judicial, el ejercicio a pedido de parte y efectos limitados *inter partes*. En esta visión, el control opera por vía de acción contra normas que gozan de una presunción de constitucionalidad, cuya invalidez constitucional debe ser fehacientemente alegada y probada por quien invoca un gravamen cierto y actual (Tomo II, pp. 12-13). Seguidamente, el autor explica cómo los principios y valores del Estado constitucional han impactado profundamente sobre estas reglas, modulándolas a partir de una sólida doctrina autoral y, especialmente, de la evolución jurisprudencial del máximo tribunal en los últimos años. Estas modulaciones se reflejan, entre otras cosas, en que el requisito constitucional del “caso” adquiere una textura más abierta que admite litigios de reforma estructural y dispositivos de prevención; el control se ejerce tanto de oficio como a pedido de parte, tanto por vía de acción como de excepción, y abarca no solo normas que gozan de presunción de constitucionalidad, sino también aquellas portadoras una presunción de invalidez. Asimismo, el autor resalta cómo esta tendencia hacia la justiciabilidad plena ha ampliado las legitimaciones, permitiendo la tutela de derechos de incidencia colectiva con efectos que, en ciertos supuestos, trascienden la esfera individual, integrando finalmente la valoración de las consecuencias de la declaración de inconstitucionalidad y el control de convencionalidad (Tomo II, pp. 13-64).

A propósito de esto último, el profesor Sammartino aborda el complejo interrogante sobre la posición de la Administración frente a la ley inconstitucional e inconvencional. Su análisis parte de cómo las reglas actuales del control de constitucionalidad se proyectan sobre el régimen legal y jurisprudencial del acto administrativo, identificando sus diferencias estructurales desde cuatro ejes fundamentales. En primer lugar, distingue su ubicación dentro de las ramas del saber jurídico: mientras que el control de constitucionalidad se inscribe en el derecho procesal constitucional, el acto administrativo pertenece estrictamente al derecho administrativo. En segundo lugar, los vincula a funciones estatales disímiles, pues el control incumbe a la función judicial, mientras que el acto es producto de la actividad formal de la función administrativa. Asimismo, el autor precisa que sus finalidades son distintas: el control se presenta como un examen de compatibilidad destinado a garantizar la supremacía de la Constitución Nacional, mientras que el acto administrativo tiene por objeto ordenar, limitar y encauzar formalmente las potestades de la Administra-

ción bajo el principio de juridicidad (Tomo II, pp. 72-77). Pese a la aparente falta de puntos de conexión entre ambos institutos, el autor sostiene que los criterios rectores del control de constitucionalidad orientan y, en ciertos supuestos, condicionan la interpretación del régimen jurídico del acto administrativo. En efecto, Sammartino identifica tres reglas actuales que impactan directamente en el régimen del acto. Primero, el efecto de la declaración de inconstitucionalidad que torna inaplicable el antecedente de derecho —causa— entre las partes del proceso. Segundo, la distinción entre normas con presunción de constitucionalidad y aquellas que portan una presunción de inconstitucionalidad, que se proyecta sobre la causa —antecedente de derecho—, el objeto, la competencia, el procedimiento y el régimen de nulidades y caracteres del acto. Finalmente, destaca una tercera regla: la facultad de los tribunales de ejercer de oficio el control de constitucionalidad y de convencionalidad (Tomo II, pp. 94-95).

A partir de estas premisas, el autor construye su posición acerca de la situación de la Administración ante la ley inconstitucional e inconventional. Tras analizar los diversos criterios de la Procuración del Tesoro de la Nación, la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la doctrina autoral, Sammartino establece una distinción entre las normas ya declaradas inconstitucionales por el máximo tribunal en un proceso individual y aquellas que, aun siendo consideradas inválidas por la Administración, conservan su presunción de constitucionalidad por no haber sido invalidadas judicialmente. En el primer supuesto, sostiene que

... de verificarse la existencia de una sustancial semejanza, la Administración podrá abstenerse de aplicar la norma declarada inconstitucional siempre que los efectos que deriven de la susodicha abstención estén llamados a preservar, proteger o, en su caso, ampliar la esfera de inmunidad esencial del particular. (Tomo II, p. 112)

Por el contrario, en el segundo caso, el autor advierte que incluso cuando la Administración considere que las normas padecen vicios graves y manifiestos determinantes de una inconstitucionalidad, el Poder Ejecutivo no puede abstenerse de aplicarlas; en tal circunstancia, su actuación debe canalizarse a través del ejercicio del veto o mediante la remisión de un proyecto de ley derogatoria al Congreso (Tomo II, p. 114). Ulteriormente, el autor aborda el caso de las previsiones normativas (reglamentos y leyes) portadoras de una presunción de inconstitucionalidad. En el caso de las disposiciones reglamentarias, argumenta que

... cuando el órgano que debe emitir el acto administrativo es el mismo que ha dictado la norma sospechada de discriminación frente a la cual no existen razones sustanciales que la sustenten, el susodicho órgano... está facultado

para derogar o modificar el mentado reglamento y, luego, con arreglo a la nueva normativa, estará en condiciones de emitir el acto concreto de aplicación. (Tomo II, p. 122)

Por otro lado, "... si quien debe emitir el acto no es la autoridad competente para decidir su derogación, aquélla podrá disponer la suspensión del procedimiento e impulsar los trámites tendentes a su derogación o modificación" (Tomo II, p. 122). Sin embargo, admite que

... frente a *situaciones objetivas de urgencia impostergable*, que pongan en riesgo el respecto al ámbito esencial de la protección de los derechos y garantías fundamentales, los órganos de la Administración gozan de *atribuciones inherentes* que, teniendo en cuenta la *dispensa singular implícita* que anida en la disposición reglamentaria portadora de una presunción de inconstitucionalidad, habilitan a la Administración a adoptar decisiones concretas y singulares para brindar la *efectiva protección* de los derechos fundamentales de la persona humana. (Tomo II, p. 122)

Respecto de las leyes portadoras de una presunción de inconstitucionalidad, predica, como última *ratio*, que

... en los supuestos que no resulte posible armonizar mediante técnicas de interpretación adecuadas las potestades administrativas con derechos humanos, el Poder Ejecutivo, en *situaciones de urgencia impostergable*, está dotado de una competencia inherente [...] que lo habilita a abstenerse de aplicar por sí y ante sí la previsión legal que, siendo sospechada de discriminación, carece de presunción de inconstitucionalidad (Tomo II, p. 122)

Ello, sin que ello comprometa la vigencia del principio de separación de poderes, ya que, de esa manera, se garantiza la fuerza normativa de la Constitución y su supremacía al asegurar el respeto y la protección de los derechos fundamentales inherentes a la dignidad de la persona humana (Tomo II, p. 123). Finalmente, el autor aborda la posición de la Administración frente a normas portadoras de una presunción de invalidez por inconventionalidad. Esta circunstancia habilitaría la realización de un control administrativo de convencionalidad de carácter preventivo con la finalidad de armonizar el derecho interno con la Constitución Nacional, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la interpretación que emana de la CSJN y la Corte IDH; facultad que se presenta como una competencia implícita que se extrae de los arts. 1 y 2 de la CADH, en conjunción con los arts. 75, inc. 22, 99, incs. 1 y 2, y 100, inc. 1 de nuestra Constitución Nacional. En esta línea, Sammartino destaca que, en situaciones excepcionales, la Administración podrá ejercer este

control preventivo absteniéndose de aplicar, de manera concreta y singular, aquellas normas que porten una presunción de invalidez convencional por incurrir en supuestos de discriminación prohibida. Asimismo, admite la posibilidad de revisar, ya sea de oficio o a pedido de parte, el acto inconventional a través de un procedimiento de tipo correctivo, orientado a enmendar la grave antijuridicidad que afecta a dicho acto irregular (Tomo II, pp. 130-131).

En la parte final del capítulo VIII, el autor trata la impugnación de reglamentos en el marco de los procesos de amparo. Tras reconocer la posibilidad de cuestionar por esta vía tanto los reglamentos de ejecución y los autónomos como los de necesidad y urgencia y los delegados, analiza la procedencia de esta acción a través del procedimiento indirecto o bien mediante la vía directa con finalidades ya sean reparadoras o preventivas. A tales fines, Sammartino define con precisión cada una de estas tipologías reglamentarias, describiendo su respectivo régimen constitucional y el alcance del control judicial en el proceso de amparo, siempre bajo el tamiz de la doctrina especializada y la jurisprudencia de la Corte Federal (Tomo II, pp. 134-213).

5. Cuarta parte

En la cuarta parte de la obra, el autor aborda la protección de los derechos fundamentales frente a actos y omisiones manifiestamente ilegítimos de las autoridades públicas. Este análisis se sustenta en el principio de integridad restitutiva, el cual establece que la finalidad primordial del amparo es hacer cesar una lesión —actual o inminente— sobre derechos reconocidos en el bloque de constitucionalidad. Sammartino exhibe cómo este principio presenta modulaciones según el derecho afectado y la naturaleza de la agresión estatal. Así, frente a una actuación positiva que vulnera un derecho, “... la protección amparista residirá en la inmediata cesación de la lesión y la restitución de la integridad del derecho lesionado” (Tomo II, p. 224). Por su parte, ante supuestos de omisión por inobservancia de deberes que exigen una prestación, el autor señala que “... el mecanismo de tutela será garantizar el acceso a la prestación comprometida, esto es, el bien jurídico protegido por el derecho fundamental de que se trate” (Tomo II, p. 224). Es de destacar que todo este esquema se rige bajo un criterio de interpretación funcional, según el cual

cuanto más clara sea la inobservancia de la obligación mínima fundamental que imponen los derechos fundamentales reconocidos en el bloque de constitucionalidad y las leyes, menor será el rigor con el que se deberán apreciar los recaudos de admisibilidad de la pretensión de amparo. (Tomo II, p. 224)

6. Quinta parte

La quinta parte de la obra se inaugura con el Capítulo X, en el cual el profesor Sammartino precisa el carácter “expedito” de la acción de amparo. Esta característica implica un acceso directo a la justicia constitucional, exento de dilaciones o restricciones formales que puedan obstruir la tutela jurisdiccional del derecho fundamental en juego (Tomo II, p. 350). Dicha inmediatez encuentra su razón de ser en la situación de urgencia objetiva que constituye el presupuesto del amparo. En este marco, el autor vincula el principio de accesibilidad inmediata con la vía contencioso-administrativa, evidenciando la autonomía del proceso contencioso constitucional administrativo frente a los cauces ordinarios de control judicial (Tomo II, p. 352). Ello supone que la impugnación no está supeditada al agotamiento previo de la vía administrativa, reforzando la idea de que la preponderancia de los valores fundamentales sobre ciertas formas procesales convierte al amparo en un factor de ruptura de la regla tradicional de no simultaneidad entre las vías administrativas y judiciales (Tomo II, p. 355).

En otro orden de cosas, el autor destaca el carácter autónomo del amparo en el sentido de que no se trata de un proceso instrumental o accesorio de otro cauce formal de protección de derechos (Tomo II, p. 364). A partir de allí, con el objetivo de responder a la interrogante sobre el *cuándo* del amparo, el autor desarrolla el principio de subsidiariedad, el cual exige demostrar que no existe otro medio judicial más adecuado para tutelar la integridad de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, los tratados o la ley (Tomo II, p. 377). Para la determinación concreta de este supuesto, Sammartino se remite a la jurisprudencia del máximo tribunal, reconociendo que el constituyente ha reenviado a su doctrina judicial la tarea de dilucidar esta cuestión (Tomo II, p. 379). A tal efecto, el autor identifica tres escenarios básicos: en primer lugar, las *situaciones de amparo puras*, vinculadas a la salvaguarda inmediata y directa de derechos fundamentales indisponibles —como la vida, la salud, la libertad de expresión o el derecho de aprender (Tomo II, pp. 387-388)—; en segundo lugar, las *situaciones ajenas al amparo*, que involucran cuestiones sin una afectación directa a derechos fundamentales, tales como la ejecución y extinción de los contratos administrativos; y, finalmente, las *situaciones dudosas*.

Es en este último supuesto donde el principio de subsidiariedad despliega su eficacia operativa, pues recae sobre quien postula la pretensión la carga procesal de desvirtuar la presunción constitucional de eficacia que posee el sistema procesal ordinario (Tomo II, p. 395), circunstancia que suele presentarse en asuntos patrimoniales, en la actividad administrativa de policía o en cuestiones relativas al empleo público (Tomo II, p. 393). En la parte final del capítulo, el autor realiza un ejercicio comparativo entre el amparo y otros cauces formales de protección, como lo son la vía administrativa, los recursos directos, las medidas cautelares, la acción declara-

tiva, el amparo por mora, el recurso extraordinario y las medidas autosatisfactivas (Tomo II, p. 444-482).

7. Sexta parte

En el capítulo XII, el autor desarrolla exhaustivamente el régimen de protección cautelar en procesos donde el Estado es parte, partiendo de la premisa de que el sistema actual se estructura sobre tres subsistemas: el de la competencia originaria de la CSJN —que prescinde del régimen legal vigente para regirse por estándares eminentemente jurisprudenciales—, el de la Ley 26854 para instancias ordinarias y el relativo a los procesos de amparo (Tomo II, p. 492). Sammartino define la protección cautelar como una garantía connatural al derecho de defensa en juicio y consustancial a la tutela efectiva urgente de los derechos fundamentales (Tomo II, p. 501), cuya finalidad radica en asegurar la eficacia de un eventual pronunciamiento definitivo (Tomo II, pp. 498-499). Tras analizar los antecedentes doctrinales y jurisprudenciales previos a la Ley 26854, el autor despliega los criterios rectores del régimen cautelar actual, especificando caracteres como la instrumentalidad, provisionalidad, mutabilidad, congruencia relativa y una proporcionalidad articulada en los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, junto a la unilateralidad atenuada y la homogeneidad (Tomo II, pp. 555-584). Esta sección concluye con un estudio detallado de los distintos tipos cautelares receptadas por la Ley 26854, explicando el alcance de sus recaudos de procedencia bajo un riguroso análisis doctrinario y jurisprudencial (Tomo II, pp. 594-666). Posteriormente, se trata la denominada “tutela autosatisfactiva”, la cual, según el autor y a la luz de la nueva redacción de los artículos 23 y 24 de la LNPA, ha adquirido carta de naturaleza en el derecho procesal administrativo y constitucional nacional (Tomo II, p. 673). Sammartino analiza los problemas de insertar esta figura —nacida en el ámbito del derecho privado— en el derecho público, examinando cuestiones críticas como el derecho a ser oído ante providencias con efectos irreversibles, su estructura funcional, los principios que la gobiernan y los contenidos posibles de estas pretensiones (Tomo II, p. 681). Sostiene que la tutela autosatisfactiva es una manifestación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y debe integrarse al cuadro de garantías del régimen administrativo; no obstante, advierte que su procedencia es excepcional y queda supeditada a condiciones extraordinarias: cuando exista un riesgo cierto de perecimiento de derechos fundamentales indisponibles y su protección resulte genuinamente impostergable (Tomo II, p. 683). En la última sección del capítulo, para completar el panorama de la tutela urgente, se desarrolla el régimen jurídico de las medidas provisionales reconocidas en el artículo 63.2 de la Convención Ame-

ricana sobre Derechos Humanos. Estas medidas se presentan como instrumentos básicos para el respeto y garantía de los derechos fundamentales que proyectan su influencia sobre el derecho interno de los Estados signatarios (Tomo II, p. 703). El autor analiza exhaustivamente las distintas clases de medidas y sus características, la legitimación para solicitarlas y sus estrictos recaudos de procedencia, vinculados a situaciones de extrema gravedad y urgencia para evitar daños irreparables en las personas. Finalmente, examina el alcance subjetivo de estas medidas y el carácter reglado o discrecional de la facultad del tribunal interamericano para otorgarlas (Tomo II, pp. 707-719).

8. Conclusión

A modo de cierre, es imperativo señalar que esta obra trasciende la categoría de una mera actualización o ampliación. Por la densidad de su andamiaje teórico, la exhaustiva incorporación de los más recientes precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Fuero en lo Contencioso Administrativo Federal y, fundamentalmente, por el agudo análisis de las reformas introducidas por la Ley Bases en la LNPA, nos encontramos ante una obra nueva en su esencia.

Asimismo, es de destacar un mérito intelectual de primer orden: si bien el autor advierte que la plena confluencia entre el derecho procesal administrativo y el derecho procesal constitucional es todavía un camino por recorrer (Tomo II, p. 414), su obra actúa como el puente para que estos senderos, históricamente paralelos, converjan. Sammartino logra una sistematización orgánica y unificada en un campo común: el *derecho procesal público* (Tomo II, p. 413).

Estamos, en definitiva, ante un tratado de derecho procesal público que brinda respuestas potenciadoras de la tutela administrativa y judicial efectiva, siempre bajo los principios y valores del Estado Constitucional. Por su rigor, su compromiso con la dignidad humana y los derechos fundamentales que le son inherentes, y su actualidad frente a las distintas reformas legales, *Amparo y Administración...* se erige como una obra fundamental y, sobre todo, urgente para los tiempos que corren.

Conflicto de intereses

El autor declara no poseer conflicto de interés alguno.