

A G U S T Í N  
Gordillo

EL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO

EDICIÓN 2022

ED | ED  
EDITORIAL DIKÉ

VIGILADA  
MINISTERIO DE  
EDUCACIÓN  
USC  
UNIVERSIDAD  
SANTIAGO  
DE CALI  
EDITORIAL

# **El Procedimiento Administrativo**

---

---

I.S.B.N 978-958-5134-96-6

I.S.B.N Digital: 978-958-5134-97-3

© Agustín Gordillo 2022

© Editorial Diké 2022

www.editorialdike.com

---

**Editorial Diké S.A.S.**

Cel.: 301 242 7399 - e-mail: dikesascomercial@gmail.com

Medellín - Colombia

**Bogotá D.C. Librería**

Calle 23 sur # 27- 41 Barrio Santander Tel.: 704 6822

Cel.: 301 242 7399 - e-mail: dikesasgerencia@gmail.com

**San José de Costa Rica**

Teléfono: 83 02 10 54 - Telefax: 22 14 25 23

e-mail: jadguzman@yahoo.com

editorialdike@hotmail.com

**Caracas-Venezuela**

Av. Urdaneta, esq. Ibarra, edf. Pasaje la Seguridad, P.B. Local 19, Caracas

1010 / info@paredes.com.ve / Tels.: 58 (212) 564-15-05 / 563-55-90/06-04

RIF: J-30797099-5

**Panamá**

Calle Parita, Bulevar Ancón, Casa 503, Corregimiento de Ancón, Ciudad de Panamá. Tel.: 50767814196 / borisbarrios@lawyer.com

**Diseño y diagramación**

Lucio F. Chunga Cheng

e-mail: dikesas.diagramacion@gmail.com

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

---

---

AGUSTÍN GORDILLO

# El Procedimiento Administrativo

PRÓLOGO DE JORGE A. SÁENZ

Edición 2022



---

---

*Catalogación en la publicación*

Gordillo, Agustín

El procedimiento administrativo / Agustín Gordillo; prólogo de Jorge A. Sáenz. -- Medellín : Editorial Diké; Cali: Universidad Santiago de Cali, 2022.

568p.

ISBN 978-958-5134-96-6 --- 978-958-5134-97-3 (digital)

1. Procedimiento administrativo - Argentina 2. Derecho administrativo - Argentina I. Sáenz, Jorge A., prol. II. Título

CDD: 342.82066 ed. 23

CO-BoBN- a1082597

Editorial Diké S.A.S.

Eduardo Quiceno Álvarez  
Presidente Honorario del Comité Editorial

Sebastián Quintero Ocampo  
Director Editorial

---

---

# ÍNDICE

Prólogo .....	23 / P-1
---------------	----------

## *Capítulo I*

### **LAS PARTES**

I. <i>Capacidad para ser parte</i> .....	33 / I-1
1. Capacidad civil y capacidad administrativa.....	33 / I-1
2. La regla general: Personas físicas o jurídicas, asociaciones, etc. ....	35 / I-3
3. El caso del menor .....	36 / I-4
3.1. Menor funcionario público .....	37 / I-5
3.2. Menor que ejerce “profesión o industria” .....	38 / I-6
3.3. Menor con título profesional habilitante .....	39 / I-7
3.4. Menor que ingresa a la función pública .....	39 / I-7
3.5. Menor emancipado por matrimonio .....	40 / I-8
3.6. Menor como usuario o administrado.....	41 / I-9
3.7. Conclusiones .....	41 / I-9
4. Menor adolescente .....	43 / I-11
5. El inmigrante irregular .....	44 / I-12
5.1. La asistencia jurídica y lingüística gratuita al inmigrante irregular. ....	45 / I-13
5.2. Régimen de recursos y acciones .....	46 / I-14
6. Menores internados .....	46 / I-14
7. Adultos con capacidad limitada .....	47 / I-15
7.1. El cambio del CCC en el régimen de incapacidad. Supresión de la incapacidad para los sordomudos .....	47 / I-15

7.2. Enfermedades mentales.....	48 / I-16
7.3. Otros casos de capacidad limitada .....	49 / I-17
8. Entes estatales con personalidad jurídica .....	49 / I-17
9. Órganos administrativos sin personalidad jurídica .....	51 / I-19
9.1. Órganos que defienden atribuciones del ente al que pertenecen .....	52 / I-20
9.2. Órganos que impugnan actos de un superior jerárquico que ha ejercido control de legitimidad sobre ellos .....	53 / I-21
9.3. Órgano interventor que impugna actos de quien lo designa .....	53 / I-21
9.4. Otros casos .....	54 / I-22
10. Funcionarios o empleados públicos.....	55 / I-23
11. Sustitución de partes: Herederos.....	56 / I-24
12. Terceros.....	57 / I-25
II. <i>Representación y patrocinio de las partes</i> .....	60 / I-28
13. Representación.....	60 / I-28
13.1. Admisibilidad .....	60 / I-28
13.2. Quiénes pueden ser representantes .....	61 / I-29
13.3. Formas de la representación.....	63 / I-31
13.3.1. Poder notarial.....	63 / I-31
13.3.2. Copia simple de poder, firmada por apoderado o letrado .....	63 / I-31
13.3.3. Otros supuestos de copia simple de poder.....	64 / I-32
13.3.4. Poder <i>apud acta</i> .....	65 / I-33
13.3.5. Carta-poder autenticada .....	65 / I-33
13.3.6. Carta-poder simple.....	65 / I-33
13.3.7. Representación necesaria. Casos en que se requiere probarla .....	66 / I-34
13.3.8. Representación presunta. Gestiones verbales .....	66 / I-34
13.3.9. Mandato tácito .....	67 / I-35
13.3.10. Gestión de negocios. Casos de urgencia .....	68 / I-36
13.4. Intervención del representante y representado .....	68 / I-36
13.5. Extinción .....	70 / I-38
13.6. Representación unificada y su revocación .....	70 / I-38
13.7. Separación administrativa del mandatario .....	71 / I-39
14. Patrocinio .....	73 / I-41
14.1. No exigibilidad.....	73 / I-41
14.2. Patrocinio no letrado.....	75 / I-43
14.3. El patrocinio letrado como garantía constitucional.....	75 / I-43
14.4. Conveniencia de exigir el patrocinio letrado.....	76 / I-44
14.5. Patrocinio y representación .....	77 / I-45
14.6. Patrocinio letrado obligatorio y costas .....	77 / I-45
14.7. Patrocinio letrado en el procedimiento impositivo.....	78 / I-46
15. Asistencia jurídica.....	79 / I-47

## **Capítulo II**

### **EL ADMINISTRADOR**

I. <i>Introducción</i> .....	81 / II-1
1. Extensión del concepto de administrador. Su carácter de parte.....	81 / II-1
II. <i>Facultades respecto al trámite</i> .....	83 / II-3
2. Resoluciones de mero trámite .....	83 / II-3
3. Competencia para decidir la procedencia formal de los recursos .....	84 / II-4

4. Momento en el cual resolver sobre la admisión formal del recurso .....	86 / II-6
5. Criterio para la admisión de los recursos. El principio <i>pro actione</i> .....	86 / II-6
6. Elevación al superior de los recursos y denuncias.....	86 / II-6
7. El rechazo de escritos por la Mesa de Entradas .....	87 / II-7
7.1. Expresiones injuriosas .....	87 / II-7
7.2. Escritos improcedentes.....	88 / II-8
7.3. Comparación y conclusiones. La administración como acción .....	89 / II-9
8. La impulsión e instrucción de oficio .....	90 / II-10
9. Invitación a las partes a reuniones .....	91 / II-11
10. Caducidad del procedimiento .....	93 / II-13
11. Facultades disciplinarias .....	95 / II-15
11.1. Problemas que presenta .....	95 / II-15
11.2. La norma “legal” .....	96 / II-16
11.3. Destinatarios de la norma .....	97 / II-17
11.4. Órgano competente para ejercerlas .....	99 / II-19
11.5. Sanciones aplicables.....	99 / II-19
11.5.1. Graduación de su ejercicio.....	99 / II-19
11.5.2. Llamado de atención o apercibimiento.....	100 / II-20
11.5.3. Testado.....	100 / II-20
11.5.4. Multas .....	100 / II-20
11.5.5. Exclusión de las audiencias .....	101 / II-21
11.5.6. Separación de los apoderados .....	101 / II-21
III. <i>Facultades respecto al fondo de los recursos</i> .....	102 / II-22
12. Revocación de su propio acto, impugnado jerárquicamente.....	102 / II-22
12.1. Límites a la facultad de revocar.....	103 / II-23
13. Revocación de los actos de los inferiores, impugnados jerárquicamente .....	103 / II-23
14. Revocación del propio acto luego de resuelto el recurso jerárquico por el superior .....	104 / II-24
14.1. Admisión del recurso.....	104 / II-24
14.2. Rechazo del recurso por razones formales.....	105 / II-25
14.3. Rechazo de la denuncia de ilegitimidad.....	105 / II-25
14.4. Rechazo del recurso .....	105 / II-25
15. Decisión del recurso. Inadmisibilidad de la <i>reformatio in pejus</i> .....	107 / II-27
IV. <i>Deberes del administrador</i> .....	111 / II-31
16. Facilitar la defensa del interesado.....	111 / II-31
17. Impulsar el trámite.....	113 / II-33
18. Requerir y brindar directamente informes a otras reparticiones.....	114 / II-34
19. Producir la prueba.....	116 / II-36
20. Decidir expresamente todas las peticiones .....	117 / II-37
21. Caracteres y requisitos que debe reunir la decisión .....	119 / II-39
21.1. Requisitos previos de validez.....	119 / II-39
21.1.1. Audiencia.....	119 / II-39
21.1.2. Procedimientos esenciales .....	119 / II-39
21.1.3. Dictamen letrado .....	120 / II-40
21.1.4. Causa.....	121 / II-41
21.2. Requisitos del acto a emitirse.....	121 / II-41
21.2.1. Competencia .....	122 / II-42
21.2.2. Motivación de hecho y de derecho.....	122 / II-42
21.2.3. Decidir todas las cuestiones propuestas .....	122 / II-42



21.2.4. Otros requisitos de validez .....	122 / II-42
22. Continuación: Desistimiento del recurrente y archivo de las actuaciones .....	123 / II-43
22.1. Caso de desistimiento .....	123 / II-43
22.2. Archivo .....	124 / II-44
V. <i>Recusación y excusación</i> .....	124 / II-44
23. Procedencia de la recusación .....	124 / II-44
24. Oportunidad de plantear la recusación.....	125 / II-45
24.1. Causales preexistentes .....	125 / II-45
24.2. Causales sobrevinientes .....	126 / II-46
25. Efectos de la interposición de la recusación.....	126 / II-46
26. Causales comunes de recusación y excusación.....	127 / II-47
27. Otras causales de recusación .....	131 / II-51
27.1. Incompatibilidades y conflicto de intereses.....	131 / II-51
27.2. El prejuicio personal .....	132 / II-52
27.3. El prejuzgamiento como causal de recusación.....	133 / II-53
28. La recusación sin expresión de causa.....	134 / II-54
29. Personas que pueden ser recusadas .....	135 / II-55
29.1. En general.....	135 / II-55
29.2. Individualización del o los recusados.....	136 / II-56
29.3. El caso del Presidente, el Jefe de Gabinete y los ministros.....	136 / II-56
30. Excusación. Causales que la hacen obligatoria o facultativa.....	137 / II-57
31. Trámite .....	138 / II-59
VI. <i>Responsabilidad del administrador</i> .....	139 / II-59
32. Caracteres de la responsabilidad civil. Remisión.....	139 / II-59
33. Importancia práctica de la responsabilidad civil del funcionario.....	141 / II-62

### **Capítulo III**

#### **LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

I. <i>Concepto</i> .....	145 / III-1
1. Concepto amplio.....	145 / III-1
1.1. Medios de protección .....	145 / III-1
1.2. Carga del administrado y privilegio incausado de la administración. Valladar para el acceso a la justicia.....	146 / III-2
2. Diferencias .....	149 / III-5
2.1. Autoridad que los decide .....	149 / III-5
2.2. Función que ejerce el que los decide.....	150 / III-6
2.3. Carácter en que actúa quien decide.....	151 / III-7
2.4. Extensión del control ejercido y legitimación .....	152 / III-8
2.5. Facultades procedimentales del órgano decidente .....	153 / III-9
2.6. Naturaleza del acto que decide el recurso .....	154 / III-10
2.7. Estabilidad de la decisión .....	154 / III-10
2.8. Congruencia con los precedentes .....	155 / III-11
2.9. Recurribilidad de la decisión.....	155 / III-11
2.10. Unidad de acción, pluralidad de recursos .....	155 / III-11
2.11. Onerosidad o gratuidad.....	157 / III-13
2.12. Intervención profesional requerida .....	157 / III-13
2.13. Dirección del proceso y del procedimiento .....	158 / III-14

2.14. Otras diferencias de procedimiento .....	159 / III-15
3. Recurso, reclamación y denuncia .....	159 / III-15
3.1. En la doctrina.....	160 / III-16
3.2. En la práctica argentina.....	160 / III-16
4. El recurso como acto y como derecho.....	165 / III-21
4.1. El recurso es un derecho.....	165 / III-21
4.2. El recurso es un acto .....	166 / III-22
4.3. El recurso es un medio de defensa .....	167 / III-23
4.4. El recurso como medio de conciliación.....	168 / III-24
4.5. Conclusiones.....	168 / III-24
II. <i>Requisitos formales</i> .....	169 / III-25
5. Los requisitos formales del decreto 1.759/72 (t.o. 1991 por decr. 1883/91) .....	169 / III-25
5.1. Requisitos generales de cualquier escrito.....	170 / III-26
5.2. Requisitos de los escritos que específicamente inician un trámite..	170 / III-26
5.3. Requisitos propios del recurso.....	171 / III-27
6. Su exigibilidad en la práctica .....	171 / III-27
7. Requisitos mínimos exigibles.....	172 / III-28
8. El recurso debe ser escrito. La cuestión de la oralidad .....	172 / III-28
8.1. La hipótesis de oralidad.....	172 / III-28
8.2. La regla de escritoriadad.....	173 / III-29
8.3. Papel .....	174 / III-30
8.4. Escritura.....	174 / III-30
8.5. Firma .....	175 / III-31
9. Presentación por telegrama o carta documento.....	176 / III-32
10. El recurso debe indicar el nombre, apellido y domicilio del recurrente.....	179 / III-35
III. <i>Requisitos sustanciales</i> .....	180 / III-36
11. La clara manifestación de voluntad.....	180 / III-36
12. Fundamentación del recurso .....	181 / III-37
IV. <i>Omisión de requisitos formales o sustanciales</i> .....	181 / III-37
13. Criterio a seguir .....	181 / III-37
14. La complementación de un recurso con otro .....	184 / III-40
V. <i>Efectos de la interposición del recurso</i> .....	184 / III-40
15. La suspensión o no del acto.....	184 / III-40
16. Interrumpe el término.....	184 / III-40
17. No interrumpe la prescripción de la acción .....	185 / III-41
18. Suspende la prescripción de la acción .....	186 / III-42
18.1. Suspensión por un año, una sola vez.....	186 / III-42
18.2. Caducidad de la instancia. Remisión .....	187 / III-43
18.3. El plazo del art. 25: Sus problemas empiezan en sede administrativa.....	188 / III-44
19. No implica trabar la litis en forma inmutable .....	189 / III-45
20. No afecta las facultades del inferior para revocar el acto impugnado..	191 / III-47
21. Efectos de la interposición conjunta de más de un recurso.....	191 / III-47
21.1. Recursos improcedentes.....	191 / III-47
21.2. Recursos en subsidio.....	191 / III-47
22. Hacia la unidad del recurso administrativo .....	192 / III-48

## Capítulo IV

### ACCESO A LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

I. Caracteres que debe reunir el acceso a las actuaciones .....	195 / IV-1
1. Vistas y traslados en derecho procesal y en derecho administrativo .....	195 / IV-1
2. Criterio general: El leal conocimiento de las actuaciones .....	199 / IV-5
3. ¿Vista formal o informal? .....	202 / IV-9
3.1. Procedimiento correcto: Vista automática .....	202 / IV-9
3.2. Procedimientos defectuosos de vista .....	204 / IV-10
4. El traslado otorgado de oficio y la vista a pedido de parte .....	205 / IV-11
4.1. Oportunidad en que debe disponerse el traslado .....	205 / IV-11
4.2. El caso de los sumarios .....	206 / IV-12
4.3. Los sumarios por monopolio .....	208 / IV-15
4.4. Los sumarios en la función pública .....	209 / IV-15
5. La notificación de un acto implica la vista de las actuaciones .....	212 / IV-18
6. Acceso subsiguiente .....	213 / IV-19
7. Formas de tomar vista .....	214 / IV-21
7.1. El derecho a obtener copias y el retiro del expediente en préstamo .....	215 / IV-22
8. Términos para tomar la vista .....	217 / IV-24
8.1. Ausencia de términos .....	217 / IV-24
8.2. Suspensión de los términos .....	218 / IV-24
8.3. Caso de denegación de la vista .....	220 / IV-26
II. Limitaciones a la vista .....	221 / IV-28
9. Admisibilidad de declarar reservadas partes del expediente .....	221 / IV-28
10. Órgano competente .....	222 / IV-28
11. Indelegabilidad .....	223 / IV-30
12. Requisitos del acto. El pedido de la reserva .....	224 / IV-30
13. Reserva total o parcial .....	225 / IV-31
14. Casos en que pueden reservarse partes del expediente .....	225 / IV-32
14.1. Principio general .....	226 / IV-32
14.2. Informes, dictámenes y pericias .....	228 / IV-35
14.3. Dictámenes sobre un litigio actual .....	229 / IV-36
14.4. Otros ejemplos .....	230 / IV-37
15. El envío de expedientes administrativos relacionados con un juicio actual .....	231 / IV-38
16. Efectos de la reserva .....	233 / IV-40
17. ¿Pueden invocarse en la decisión las piezas reservadas? .....	234 / IV-41
18. La irregularidad en las vistas como causal de nulidad .....	238 / IV-45

## Capítulo V

### NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN

1. Acto general o particular, productor de efectos jurídicos inmediatos .....	241 / V-1
2. La publicidad del acto como presupuesto del recurso .....	242 / V-2
3. Publicación .....	244 / V-4
4. La publicación debe reproducir íntegramente el acto .....	245 / V-5
5. Notificación .....	246 / V-6
6. Requisitos y formas de la notificación válida. El acto y sus circunstancias .....	247 / V-7
6.1. Notificación personal .....	248 / V-8

6.2. Notificación espontánea.....	249 / V-9
6.3. Notificación por cédula .....	249 / V-9
6.4. Notificación por telegrama .....	249 / V-9
6.5. Por carta, oficio, etc., con aviso de recepción .....	250 / V-10
6.6. Notificación verbal .....	252 / V-12
6.7. Notificación por edictos, radial, televisiva .....	253 / V-13
6.8. La invitación a notificarse.....	254 / V-14
6.9. La notificación en zonas rurales .....	255 / V-15
6.10. Notificación por fax y por <i>e-mail</i> .....	255 / V-15
7. Falta de constancia de la notificación.....	258 / V-18
8. Notificación y publicación. Imposibilidad de intercambiarlas .....	258 / V-18
9. Improcedencia de recurrir un reglamento no publicado.....	260 / V-20
10. Validez de la notificación.....	260 / V-20
10.1. El acto y su motivación deben notificarse íntegramente.....	260 / V-20
10.2. El deber de buena fe administrativa de informar fiel e íntegramente recursos y plazos .....	261 / V-21
10.3. El caso específico de la notificación apta para cerrar la vía judicial .....	263 / V-23
11. Notificación espontánea por el particular .....	264 / V-24
12. Obligación de notificar .....	265 / V-25

## **Capítulo VI**

### **APERTURA A PRUEBA. MEDIOS DE PRUEBA**

I. <i>Apertura a prueba</i> .....	267 / VI-1
1. Oportunidad de efectuar la apertura a prueba.....	267 / VI-1
2. Ejemplo de expediente mal llevado por no realizarse oportunamente la apertura a prueba .....	268 / VI-2
3. Consecuencias prácticas de ese procedimiento defectuoso.....	269 / VI-3
4. Ejemplo de tramitación correctamente efectuada .....	270 / VI-4
5. Consecuencias prácticas de este procedimiento.....	271 / VI-5
6. Aceptación del criterio propuesto.....	272 / VI-6
II. <i>Modalidad de la apertura a prueba</i> .....	273 / VI-7
7. Producción informal de la prueba.....	273 / VI-7
8. Producción de informes previamente a la eventual apertura a prueba .....	275 / VI-9
9. Quién dispone la apertura a prueba.....	276 / VI-10
10. La apertura a prueba y la fijación de los hechos a probarse .....	276 / VI-10
10.1. Apertura a prueba para probar determinadas cuestiones de hecho .....	277 / VI-11
11. La apertura a prueba, ¿constituye una facultad discrecional? .....	278 / VI-12
12. La declaración de puro derecho .....	279 / VI-13
13. Impugnación de la declaración de puro derecho .....	279 / VI-13
14. La iniciación de un sumario como caso especial de apertura a prueba .....	280 / VI-14
III. <i>Medios de prueba</i> .....	282 / VI-16
15. Objeto de la prueba .....	282 / VI-16
16. Medios de prueba admisibles .....	283 / VI-17
17. Inadmisibilidad de las pruebas ilegítimamente obtenidas .....	284 / VI-18
18. Inadmisibilidad de pruebas “secretas,” “reservadas” o “confidenciales” .....	287 / VI-21
19. Prueba de informes.....	287 / VI-21
19.1. Informes de oficinas administrativas.....	287 / VI-21
19.2. Informes de personas no estatales .....	288 / VI-22

19.3. Contenido de los informes.....	290 / VI-24
19.4. Información u opinión: Informes y dictámenes .....	291 / VI-25
20. Informes y delegación de diligencias procesales.....	291 / VI-25
21. Comparación entre prueba de informes y prueba documental.....	292 / VI-26
22. Prueba testimonial.....	293 / VI-27
22.1. Quiénes pueden ser testigos: Legislación aplicable.....	293 / VI-27
22.2. Citación y audiencia.....	294 / VI-28
22.3. Caracteres que deben reunir las preguntas .....	295 / VI-29
22.4. Caracteres que deben reunir las respuestas .....	296 / VI-30
22.5. Repreguntas .....	297 / VI-31
22.6. Intérpretes.....	298 / VI-32
22.7. La oralidad del testimonio .....	299 / VI-33
22.8. ¿Prueba testimonial producida por escrito? .....	299 / VI-33
23. Funcionarios que pueden declarar por informe.....	300 / VI-34
24. Las repreguntas en el testimonio evacuado por informe .....	302 / VI-36
25. Prueba de posiciones .....	302 / VI-36
26. Prueba pericial .....	303 / VI-37
26.1. Admisibilidad .....	303 / VI-37
26.2. Procedimiento formal o informal.....	303 / VI-37
26.3. Pruebas periciales especiales .....	304 / VI-38
27. Prueba documental.....	305 / VI-39
28. Otros medios de prueba .....	306 / VI-40
29. La fotografía y firma digitalizadas .....	308 / VI-42

## **Capítulo VII**

### **PRODUCCIÓN Y VALORACIÓN DE LA PRUEBA**

I. <i>Carga de la prueba</i> .....	311 / VII-1
1. La carga de la prueba recae sobre la administración .....	311 / VII-1
1.1. La realidad .....	311 / VII-1
1.2. El principio jurídico .....	313 / VII-3
2. La carga de la prueba y la presunción de legitimidad del acto administrativo .....	314 / VII-4
3. La carga de la prueba en sede judicial y administrativa .....	315 / VII-5
4. Casos comunes a las vías judicial y administrativa .....	315 / VII-5
II. <i>Gobierno, producción y control de la prueba</i> .....	316 / VII-6
5. Gobierno de la prueba .....	316 / VII-6
6. El gobierno de la prueba no debe transformarse en un prejuzgamiento .....	317 / VII-7
7. Proposición de la prueba: Oportunidad de hacerla .....	319 / VII-9
7.1. Durante el término de la prueba .....	319 / VII-9
7.2. Durante el término de vista para hacer descargo y ofrecer prueba en los sumarios.....	319 / VII-9
7.3. No habiendo término de prueba .....	319 / VII-9
7.4. Cuando la administración introduce posteriormente hechos nuevos .....	320 / VII-10
8. Requisitos materiales de la proposición de la prueba .....	321 / VII-11
9. Admisión de la prueba.....	322 / VII-12
9.1. Funcionarios competentes .....	322 / VII-12
9.2. Criterio de admisión. Admisibilidad y eficacia de la prueba .....	322 / VII-12

10. Producción concreta de la prueba. Modalidades .....	324 / VII-14
10.1. Producción privada de la prueba .....	324 / VII-14
10.2. Producción oficial delegada de la prueba .....	325 / VII-15
10.3. Producción de prueba sin apertura a prueba.....	326 / VII-16
10.4. Producción de prueba luego de cerrado el período de prueba.....	326 / VII-16
10.5. Producción judicial de la prueba .....	327 / VII-17
10.6. Producción presumarial de prueba .....	327 / VII-17
11. Control de la prueba .....	328 / VII-18
12. Alegación sobre la prueba .....	330 / VII-20
12.1. El derecho .....	330 / VII-20
12.2. El ejercicio empíricamente útil del derecho de alegar.....	332 / VII-22
III. <i>Valoración de la prueba</i> .....	333 / VII-23
13. Introducción .....	333 / VII-23
14. Valoración de la prueba en sede administrativa y judicial.....	334 / VII-24
15. Criterio a seguirse en caso de duda.....	335 / VII-25
16. La apreciación de la prueba y la presunción de legitimidad del acto	336 / VII-26
17. Arbitrariedad en la apreciación de la prueba .....	336 / VII-26
18. La prueba testimonial en sede administrativa y judicial.....	337 / VII-27
19. La prueba de confesión del sumariado .....	338 / VII-28
19.1. Principios generales .....	338 / VII-28
19.2. Valoración frente a otras pruebas .....	339 / VII-29
20. Dispensa de prueba .....	340 / VII-30
20.1. El conocimiento oficial no es un hecho notorio .....	340 / VII-30
20.2. Hecho notorio y hecho evidente .....	341 / VII-31
20.3. Hechos “legislativos” y “adjudicativos” .....	343 / VII-33
21. Los actos administrativos no son instrumentos públicos. Remisión	343 / VII-33

## **Capítulo VIII**

### **EL TIEMPO EN EL PROCEDIMIENTO**

1. Introducción .....	345 / VIII-1
1.1. La lentitud del trámite.....	345 / VIII-1
1.2. La inexistencia de un responsable del procedimiento.....	348 / VIII-4
1.3. La mutación normativa a través del tiempo .....	349 / VIII-5
1.4. La relatividad de los diferentes términos en el procedimiento.....	349 / VIII-5
1.5. La aplicación de los plazos de prescripción.....	353 / VIII-9
1.6. La pérdida de todo derecho en quince días.....	354 / VIII-10
2. Caracteres generales de los plazos o términos .....	355 / VIII-11
2.1. Inaplicabilidad literal de la distinción procesal entre perentoriedad e improrrogabilidad.....	355 / VIII-11
2.2. Prorrogabilidad de los términos de los particulares.....	356 / VIII-12
2.3. No perentoriedad.....	356 / VIII-12
2.3.1. Plazo para acudir a la instancia judicial .....	357 / VIII-13
2.3.2. El caso del recurso fuera de término .....	357 / VIII-13
2.3.3. “Caducidad de instancia” administrativa .....	359 / VIII-15
2.3.4. Alegato.....	360 / VIII-16
2.3.5. Defectos formales del recurso.....	360 / VIII-16
2.3.6. Conclusiones.....	360 / VIII-16
2.4. ¿Obligatoriedad stricto sensu para los individuos?.....	361 / VIII-17

3. Días hábiles .....	362 / VIII-18
3.1. Días corridos o hábiles .....	362 / VIII-18
3.2. Días hábiles en la administración y en la justicia .....	363 / VIII-19
4. Cómputo de los términos.....	364 / VIII-20
4.1. Escritos presentados en las oficinas administrativas .....	364 / VIII-20
4.2. Escritos presentados por carta.....	365 / VIII-21
4.3. Telegramas .....	365 / VIII-21
4.4. Escribano público .....	365 / VIII-21
4.5. Primeras horas del día siguiente .....	365 / VIII-21
5. Aplicación analógica de los términos.....	366 / VIII-22
6. Inaplicabilidad de los términos.....	367 / VIII-23
6.1. No se computan respecto de los actos nulos o inexistentes.....	367 / VIII-23
6.2. No se computan respecto de los reglamentos .....	368 / VIII-24
6.3. No se computa si no hay notificación válida .....	368 / VIII-24
7. Suspensión, interrupción, remisión.....	368 / VIII-24
8. Suspensión de los términos por pedido de vista de las actuaciones ..	369 / VIII-25
8.1. Efecto suspensivo ex-lege en el orden nacional.....	369 / VIII-25
8.2. Efecto no suspensivo en algunas provincias. Conveniencia de interponer el recurso.....	369 / VIII-25
8.3. Efecto suspensivo por interpretación .....	370 / VIII-26
8.3.1. Pedido superfluo de vista .....	370 / VIII-26
8.3.2. Vista informal denegada.....	370 / VIII-26
8.3.3. Caso de reserva .....	371 / VIII-27
9. Otros casos de suspensión.....	372 / VIII-28
9.1. Suspensión espontánea de los términos por la administración ..	372 / VIII-28
9.2. Suspensión por causa de fuerza mayor .....	372 / VIII-28
10. Interrupción de los términos.....	373 / VIII-29
10.1. Recurso presentado ante autoridad incompetente.....	373 / VIII-29
10.2. La voluntad de recurrir como requisito de la interrupción	374 / VIII-30
10.3. Interrupción por recurso o acción judicial .....	375 / VIII-31
11. La remisión de los términos .....	376 / VIII-32
11.1. En general.....	376 / VIII-32
11.2. La remisión en el caso de caducidad de las actuaciones.....	376 / VIII-32
12. Caducidad de las actuaciones.....	377 / VIII-33
12.1. ¿Paralización del procedimiento por causa imputable al particular? .....	377 / VIII-33
12.2. Derecho comparado.....	378 / VIII-34
12.3. Legislación nacional .....	379 / VIII-35
12.3.1. Procedimientos en que no se puede aplicar .....	379 / VIII-35
12.3.2. Norma que establezca la carga procesal. Plazo de paralización .....	379 / VIII-35
12.3.3. El acto previo de intimación .....	379 / VIII-35
12.3.4. Nueva inactividad del particular .....	379 / VIII-35
12.3.5. El acto declaratorio de la caducidad .....	380 / VIII-36
12.3.6. Efectos de la caducidad .....	380 / VIII-36
12.3.7. Crítica al sistema .....	380 / VIII-36
12.4. Legislación provincial.....	381 / VIII-37
13. Términos de silencio .....	381 / VIII-37
13.1. Pretensiones que requieran un pronunciamiento concreto.....	383 / VIII-39
13.2. Reclamo administrativo previo .....	383 / VIII-39

13.2.1 El sistema tradicional .....	383 / VIII-39
13.2.2 La ley 25.344 .....	384 / VIII-40
13.3. Recurso de reconsideración .....	385 / VIII-41
13.4. Recurso jerárquico .....	386 / VIII-42
13.5. El recurso de alzada.....	386 / VIII-42
13.6. Recursos que no tienen plazo de denegación tácita.....	387 / VIII-43
14. La conclusión del procedimiento administrativo .....	387 / VIII-43
14.1. Primero, haber empezado .....	387 / VIII-43
14.2. El premio de los que vigilan .....	387 / VIII-43

## **Capítulo IX**

### **LOS RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN**

1. Introducción. Unidad o pluralidad de recursos administrativos .....	391 / IX-1
2. Concepto y denominación.....	392 / IX-2
2.1. Concepto .....	392 / IX-2
2.2. Denominación.....	394 / IX-4
3. Aspectos generales .....	395 / IX-5
3.1. Fuente .....	395 / IX-5
3.2. Término para interponerlo .....	395 / IX-5
3.3. Legitimación.....	395 / IX-5
3.4. Motivos de impugnación .....	395 / IX-5
3.5. Ante quién se presenta .....	396 / IX-6
4. Carácter optativo u obligatorio .....	396 / IX-6
5. Contra qué actos procede .....	397 / IX-7
5.1. En razón del tipo de acto.....	397 / IX-7
5.2. Supuestos de improcedencia del recurso de reconsideración .....	399 / IX-9
5.3. En razón del órgano del cual emana .....	401 / IX-10
6. Órgano competente para resolverlo .....	401 / IX-10
7. Término para resolverlo .....	403 / IX-13
7.1. No habiendo producción de prueba .....	403 / IX-13
7.2. Habiendo producción de prueba.....	403 / IX-13
8. Denegación tácita .....	404 / IX-14
9. Denegación expresa .....	405 / IX-15
9.1. Antes de la denegación tácita .....	405 / IX-15
9.2. Denegación expresa de un recurso de reconsideración interpuesto fuera de término.....	405 / IX-15
10. La reconsideración contra actos ya reconsiderados .....	405 / IX-15
11. Otros supuestos de recurso de reconsideración.....	406 / IX-16
12. El potestativo recurso de reconsideración previo al jerárquico .....	406 / IX-16
13. El potestativo recurso de reconsideración previo a la acción judicial... 406 / IX-16	
13.1. La tesis del preceptivo recurso de reconsideración contra decretos dictados de oficio.....	408 / IX-18
13.2. Otros caracteres del recurso.....	410 / IX-20
14. El recurso de reconsideración contra actos de la Dirección General Impositiva-A.F.I.P. ....	411 / IX-21
14.1. Nuestra propuesta genérica en el año 1964 .....	411 / IX-21
14.2. Su introducción específica en materia impositiva .....	411 / IX-21



15. El acceso a la vía judicial sin reconsideración ni intervención previa del particular.....	413 / IX-23
15.1. El acceso directo es también la regla en materia de empleo público.....	413 / IX-23
15.2. No se requiere acto firme.....	414 / IX-24
15.3. No se requiere intervención previa del agente para que esté agotada la vía administrativa .....	414 / IX-24
16. Reconsideración y aclaratoria .....	414 / IX-24
16.1. Denominación .....	415 / IX-25
16.2. Fuente.....	416 / IX-26
16.3. Término para interponerlo .....	416 / IX-26
16.4. Legitimación .....	416 / IX-26
16.5. Motivos de impugnación .....	416 / IX-26
16.6. Ante quién se presenta .....	416 / IX-26
16.7. Contra qué actos procede .....	416 / IX-26
16.8. Órgano competente para resolverlo.....	467 / IX-27
16.9. Término para resolverlo.....	417 / IX-27
16.10. Denegación tácita .....	417 / IX-27
17. Reconsideración y rectificación .....	417 / IX-27
17.1. Denominación .....	418 / IX-28
17.2. Fuente .....	418 / IX-28
17.3. Término para interponerlo.....	418 / IX-28
17.4. Legitimación .....	418 / IX-28
17.5. Motivos de impugnación.....	418 / IX-28
17.6. Ante quién se presenta.....	418 / IX-28
17.7. Contra qué actos procede.....	419 / IX-29
17.7.1. En razón del tipo de acto.....	419 / IX-29
17.7.2. En razón del órgano del cual emana.....	419 / IX-29
17.8. Órgano competente para resolverlo.....	419 / IX-29
17.9. Término para resolverlo .....	419 / IX-29
17.10. Denegación tácita.....	419 / IX-29
18. Reconsideración y revisión .....	419 / IX-29
18.1. Denominación .....	421 / IX-31
18.2. Fuente.....	421 / IX-31
18.3. Término para interponerlo .....	421 / IX-31
18.4. Legitimación.....	421 / IX-31
18.5. Motivos de impugnación .....	421 / IX-31
18.6. Ante quién se presenta .....	422 / IX-32
18.7. Contra qué actos procede .....	422 / IX-32
18.8. Órgano competente para resolverlo.....	422 / IX-32
18.9. Término para resolverlo y denegación tácita.....	422 / IX-32

## *Capítulo X*

### ***EL RECURSO JERÁRQUICO***

1. Concepto y terminología.....	423 / X-1
1.1. El régimen anterior.....	423 / X-1
1.2. El régimen actual.....	424 / X-2
1.3. La tendencia propuesta (¿o real?).....	425 / X-3

1.4. Un vistazo al derecho norteamericano.....	427 / X-5
2. Utilización.....	428 / X-6
2.1. Recurso de reconsideración y recurso jerárquico .....	428 / X-6
2.2. Denegación tácita de la reconsideración .....	429 / X-7
2.3. Recurso jerárquico con o sin reconsideración previa .....	429 / X-7
3. Unidad o pluralidad de recursos en vía jerárquica .....	429 / X-7
4. Ante quién se interpone .....	429 / X-7
5. Contra qué actos procede .....	430 / X-8
5.1. En razón del órgano .....	430 / X-8
5.2. En razón de la materia .....	431 / X-9
5.3. En razón del tipo de acto .....	431 / X-9
5.3.1. Acto administrativo en sentido estricto .....	431 / X-9
5.3.2. Contratos administrativos.....	432 / X-10
5.3.3. Reglamentos .....	432 / X-10
6. Actos excluidos del recurso .....	434 / X-12
7. Por qué motivos se puede recurrir .....	436 / X-14
7.1. Motivos de legitimidad .....	436 / X-14
7.2. Motivos de oportunidad .....	436 / X-14
8. Legitimación .....	438 / X-16
8.1. Derecho subjetivo .....	438 / X-16
8.2. Interés legítimo.....	438 / X-16
8.3. Derechos de incidencia colectiva .....	438 / X-16
8.4. Interés simple.....	439 / X-17
9. Término para interponer el recurso .....	439 / X-17
9.1. La regla.....	439 / X-17
9.2. Es una espada de Damocles .....	440 / X-18
10. Requisitos del recurso .....	441 / X-19
11. Elevación del recurso jerárquico.....	441 / X-19
11.1. En general.....	441 / X-19
11.2. Caso de denegación expresa de la reconsideración .....	441 / X-19
11.3. Caso de denegación tácita .....	442 / X-20
11.4. A quién se lo eleva .....	442 / X-20
12. Ante quién se tramita el recurso .....	443 / X-21
12.1. En general .....	443 / X-21
12.2. Cuando se impugnan actos del ministro .....	445 / X-23
12.3. La figura del Jefe de Gabinete .....	446 / X-24
13. Prueba y alegato .....	447 / X-25
14. Dictamen de la Dirección de Asuntos Jurídicos .....	447 / X-25
15. Dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación .....	448 / X-26
16. Casos en que se requiere el dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación.....	453 / X-31
16.1. Recurso contra un acto del ministro .....	453 / X-31
16.2. Cuestiones jurídicas complejas .....	454 / X-32
16.3. Jurisprudencia administrativa uniforme .....	454 / X-32
16.4. Erario público .....	454 / X-32
16.5. Conveniencia .....	454 / X-32
17. Plazo para la decisión y su cómputo .....	455 / X-33
18. Decisión expresa .....	455 / X-33
19. Denegación tácita.....	456 / X-34

## *Capítulo XI*

### **RECURSO DE ALZADA**

1. Terminología .....	461 / XI-1
2. Competencia .....	462 / XI-2
2.1. No existe jerarquía .....	462 / XI-2
2.2. Tendencia hacia el decreciente nivel jerárquico para resolver la alzada .....	463 / XI-2
2.3. Tendencia normativa a la supresión de la alzada .....	464 / XI-4
2.3.1. La evolución en materia de Universidades nacionales .....	466 / XI-6
2.3.2. Casos en que la Nación no es parte .....	467 / XI-7
2.3.3. Provincias y municipios .....	467 / XI-7
2.4. Tendencia a la inadmisibilidad de la alzada .....	467 / XI-7
2.4.1. Entes interjurisdiccionales .....	467 / XI-7
2.4.2. Personas no estatales .....	468 / XI-8
2.4.3. Otros casos .....	468 / XI-8
2.5. Derecho comparado .....	469 / XI-9
2.6. El cambio constitucional de 1994 .....	470 / XI-10
2.7. Procedencia en ausencia de norma legal expresa .....	470 / XI-10
3. La restricción en cuanto al objeto .....	471 / XI-11
3.1. Introducción .....	471 / XI-11
3.2. Entes autárquicos. Empresas o sociedades de propiedad total o mayoritaria del Estado .....	471 / XI-11
3.3. La cuestión en la Ciudad de Buenos Aires .....	472 / XI-12
3.4. Entes reguladores .....	472 / XI-12
3.5. Entes tributarios .....	474 / XI-14
3.6. Órganos o entes con procedimientos especiales pseudo- jurisdiccionales .....	474 / XI-14
4. Plazo. Interposición del recurso .....	475 / XI-15
5. Elección de la vía judicial o administrativa .....	476 / XI-16
5.1. En general .....	476 / XI-16
5.2. Elección de la vía judicial .....	478 / XI-18
5.3. Elección de la vía administrativa .....	480 / XI-20
5.4. La cuestión de los plazos .....	480 / XI-20
6 Alcances de la decisión. Reforma y sustitución del acto .....	482 / XI-22
7. Conclusión. El precedente de los EE.UU. ....	483 / XI-23

## *Capítulo XII*

### **EL RECLAMO ADMINISTRATIVO PREVIO**

1. Origen .....	485 / XII-1
2. El decreto-ley 19.549/72 .....	486 / XII-2
3. La reforma de 1977 .....	487 / XII-3
4. El sistema actual .....	488 / XII-4
5. Exigibilidad del reclamo. Alcances .....	490 / XII-6
6. El reclamo frente a los entes autárquicos. Su inexigibilidad .....	492 / XII-8
7. El reclamo frente a los actos de la administración central .....	493 / XII-9
8. Inexigibilidad en los hechos y vías de hecho .....	495 / XII-11
9. Inexigibilidad en caso de silencio .....	495 / XII-11

10. Omisiones.....	496 / XII-12
10.1. Planteamiento de la cuestión.....	496 / XII-12
10.2. Inexigibilidad por texto expreso. Casos.....	496 / XII-12
10.3. Inexigibilidad por interpretación extensiva.....	497 / XII-13
10.3.1. Repetición de ejecución. Reconvención. Juicio previo.....	498 / XII-14
10.3.2. Repetición de gravámenes.....	498 / XII-14
10.3.3. Reclamación de daños y perjuicios al Estado.....	498 / XII-14
10.3.4. Acción de desalojo contra el Estado.....	500 / XII-16
10.3.5. Acciones que no tramitan por la vía ordinaria.....	501 / XII-17
10.3.6. Ritualismo inútil.....	501 / XII-17
10.4. Conclusiones respecto a las omisiones.....	504 / XII-20
10.4.1. Omisiones de pagar sumas de dinero.....	504 / XII-20
10.4.2. Omisión de devolver cosas.....	505 / XII-21
10.4.3. Otras acciones o prestaciones omitidas por el Estado.....	506 / XII-22
11. La regla: ¿inexigibilidad o exigibilidad del reclamo administrativo previo?.....	507 / XII-23
12. El uso optativo del reclamo.....	508 / XII-24
13. Contra qué actos procede.....	512 / XII-28
14. Legitimación.....	514 / XII-30
15. Motivos de impugnación.....	515 / XII-31
16. Término para interponerlo.....	516 / XII-32
17. Ante quién se interpone.....	516 / XII-32
18. Requerimiento de pronto despacho.....	517 / XII-33
18.1. El pronto despacho y la aplicación del plazo del art. 25 para iniciar la demanda judicial.....	519 / XII-35
19. Suspensión, interrupción o remisión de plazos.....	524 / XII-40
20. Competencia para resolverlo.....	525 / XII-41
21. Alcances de la decisión.....	526 / XII-42
22. Alternativas del proceso.....	526 / XII-42
22.1. Desistimiento del proceso.....	526 / XII-42
22.2. Desistimiento judicial del derecho.....	526 / XII-42
22.3. Caducidad de instancia.....	528 / XII-44
22.4. Transacción o conciliación judicial.....	529 / XII-45

### **Capítulo XIII**

#### **QUEJA Y AMPARO POR MORA**

1. Comparación funcional.....	531 / XIII-1
2. Carácter no excluyente.....	534 / XIII-4
3. Semejanzas generales.....	536 / XIII-6
3.1. Inacción administrativa: Silencio, queja, amparo por mora.....	536 / XIII-6
3.2. Plazos.....	537 / XIII-7
3.3. Efectos en el procedimiento.....	537 / XIII-7
3.4. Innecesariedad de intimación.....	537 / XIII-7
3.5. Perjuicio.....	538 / XIII-8
4. Diferencias generales.....	538 / XIII-8
4.1. Órganos que las resuelven.....	538 / XIII-8
4.1.1. Queja.....	538 / XIII-8
4.1.2. Amparo por mora.....	538 / XIII-8

4.2. Derecho adjetivo aplicable .....	538 / XIII-8
4.2.1. Queja .....	538 / XIII-8
4.2.2. Amparo por mora .....	538 / XIII-8
4.3. Materias por las que procede .....	539 / XIII-9
4.3.1. Queja .....	539 / XIII-9
4.3.2. Amparo por mora .....	540 / XIII-10
5. Capacidad para ser parte .....	540 / XIII-10
5.1. Queja .....	540 / XIII-10
5.2. Amparo por mora .....	540 / XIII-10
5.2.1. Terceros .....	540 / XIII-10
5.2.2. Personas con capacidad limitada .....	541 / XIII-11
5.2.2.1. Menor adulto .....	541 / XIII-11
5.2.2.2. Menor adolescente .....	542 / XIII-12
5.2.2.3. Adultos con capacidad limitada .....	543 / XIII-13
5.2.2.4. Entes estatales con personalidad jurídica .....	543 / XIII-13
5.2.2.5. Órganos estatales sin personalidad jurídica .....	544 / XIII-14
6. Legitimación activa .....	544 / XIII-14
6.1. Queja .....	544 / XIII-14
6.2. Amparo por mora .....	545 / XIII-15
7. Legitimación pasiva. Órganos y entidades contra los que proceden .....	547 / XIII-17
7.1. Queja .....	547 / XIII-17
7.2. Amparo por mora .....	547 / XIII-17
7.2.1. El amparo por mora contra sociedades del Estado .....	548 / XIII-18
8. Motivos de impugnación. Contra qué demoras u omisiones procede .....	549 / XIII-19
8.1. Queja .....	549 / XIII-19
8.1.1. Defectos de tramitación .....	549 / XIII-19
8.1.2. Incumplimiento de plazos .....	549 / XIII-19
8.2. Amparo por mora .....	550 / XIII-20
8.2.1. Acto definitivo .....	551 / XIII-21
8.2.2. Acto interlocutorio o de mero trámite .....	552 / XIII-22
8.2.3. Respuesta ambigua, parcial o inexacta .....	552 / XIII-22
8.2.4. Actos no productores de efectos jurídicos directos .....	552 / XIII-22
8.2.5. Reglamento .....	553 / XIII-23
8.2.6. Informe .....	553 / XIII-23
9. Plazo y trámite de la queja .....	554 / XIII-24
9.1. Plazo de interposición .....	554 / XIII-24
9.2. Trámite .....	555 / XIII-25
10. Plazo y trámite del amparo por mora .....	556 / XIII-26
10.1. Plazo .....	556 / XIII-26
10.2. Procedencia prima facie de la acción y requerimiento de informe a la administración. Inapelabilidad .....	556 / XIII-26
10.3. El informe administrativo .....	559 / XIII-29
10.4. La unilateralidad inicial del proceso y las costas .....	561 / XIII-31
10.5. Orden de pronto despacho. Apelabilidad .....	562 / XIII-32
10.6. Cumplimiento de la sentencia. Astreintes .....	564 / XIII-34
10.7. El amparo por mora en el caso de vista de las actuaciones .....	565 / XIII-35
10.8. Efectos de la sentencia .....	566 / XIII-36
11. Conclusiones .....	566 / XIII-36

**PRÓLOGO**  
**JORGE A. SÁENZ<sup>1</sup>**

I

Quisiera que el privilegio que significa prologar este Tratado se transformara en una confianza compartida con los lectores acerca de su autor, sus valores, sus objetivos, sus conductas, su metodología científica y la importancia de sus ideas para el desarrollo de las instituciones democráticas y el progreso social en la Argentina. Creo estar en condiciones para hacerlo. Soy un testigo privilegiado de la vida, la obra y la evolución del pensamiento de Agustín Gordillo. Más de cuatro décadas de diálogos y discusiones, de tarea docente en común en los claustros de las universidades públicas de Buenos Aires y de La Plata, y hasta haber compartido el “no estar” en la Universidad, cuando ambos fuimos expulsados (título honorífico si los hay) por la última dictadura militar de nuestros cargos de profesores titulares en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, a los cuales retornamos en 1985 —concurso público de antecedentes y oposición mediante— son, creo, títulos suficientes para opinar.

Lo primero que quiero decirles a los lectores es que Agustín Gordillo es un ser humano ejemplar, un gran científico, un gran profesor y un gran ciudadano. Trataré de explicar con claridad por qué lo afirmo tan enfáticamente.

Antes que nada, Agustín Gordillo ha demostrado ser, a través de estos cuarenta años, además de un maestro reconocido, un ser

<sup>1</sup> Este es el prólogo a los cuatro primeros tomos del tratado, que apareció por primera vez en el primer volumen de la edición mexicana de 2004. (UNAM, PORRÚA, FDA.)

humano ejemplar. Y esta condición, que es la primordial, no viene dada con las dotes intelectuales que por designio natural o divino lo distinguen, sino que depende de elecciones de conducta que no son fáciles en una historia académica como la nuestra, que no ha estado exenta de venganzas, injusticias y egoísmo, muchas veces alentados por los vientos de fronda del sectarismo y la mala política. La ejemplaridad se verifica, en el caso de un teórico brillante como Gordillo, cuando se puede constatar, a lo largo de esos cuarenta años, una coherencia entre la doctrina y la conducta. No hay desviaciones en la conducta pública o privada de Agustín Gordillo que pueda hacer decir a alguien que en los hechos haya desmentido lo que predicó acerca de la tolerancia con las ideas y las personas, la generosidad que debe tenerse en el aliento de las vocaciones docentes y científicas o que haya declinado la defensa de los derechos humanos y el imperio de la juridicidad.

Esta densidad humana en la calidad de Gordillo, que celebran y de la que están orgullosos sus amigos, sus colegas, sus alumnos y su familia, se encuentra ahora potenciada por los impulsos, sugerencias e ideas que incansablemente propone a las generaciones más jóvenes, transmitiéndoles con el ejemplo la importancia de preservar aquella unidad entre las ideas y las actitudes, que es invaluable para su formación.

También, y no es lo menos importante, debo señalar que ha trabajado y actuado con humildad y con respeto por los demás. Nunca le escuché a Agustín Gordillo en estos cuarenta años referirse despectivamente a algún colega o autor. Nunca lo observé en ninguna combinación espúrea para ganar una posición o para evitar que alguno la lograra. Las discrepancias las mantuvo en el plano de las ideas, y las expuso con franqueza y con fundamentos. No recurrió a la “espiral de silencio”, frecuente en la doctrina argentina, donde en lugar de discutir con argumentos se suprime la cita en los libros y artículos o se pasa al disidente a la categoría de enemigo para evitar que alcance posiciones académicas o profesionales, públicas o privadas. Esta nunca fue una característica en la actuación de Gordillo, que por el contrario, lo repito, se ha comportado como un ser humano ejemplar uniendo su doctrina y su conducta, lo que me place testimoniar aquí.

Agustín Gordillo es además un gran científico. Ha sabido explicar porqué se alejó del dogmatismo y de las definiciones esencialistas, tomando como herramienta conceptual básica el principio de que

toda verdad es provisoria, que toda afirmación está sujeta a discusión y refutación y que sólo ese proceso asegura el progreso de la ciencia. Emprende en su obra una cruzada intelectual contra el ídolo de la certidumbre, fundado en las tesis de Popper y en la teoría del lenguaje que domina sólidamente, y esta estructura metodológica, transformada en convicción científica, aplicada con rigurosidad, hace que su actitud de tolerancia, pasó de lo que pudo ser en principio una elección moral a fundarse, además, en una tesis científica precisamente sobre la ciencia misma.

La asunción de esta tesis no es ajena, desde luego, a la permanente actitud de Gordillo contra el autoritarismo y el poder. No debe perderse de vista, en este sentido, que el autoritarismo y el ejercicio del poder en el plano de la ciencia se manifiesta a través del dogmatismo, considerando equivocado (y a veces, como dije, hasta enemigo) a quien no piense como nosotros, desconociendo que la refutación y el error también integran la ciencia porque inevitablemente forman parte del camino de su progreso.

Esta categoría de gran científico del derecho, que lo ubica definitivamente entre los grandes juristas que ha producido América Latina y lo distingue como uno de los mejores del mundo, porque su obra es perfectamente equiparable a la de los autores europeos de mayor renombre, no ha impedido que Agustín sea, a la vez, un gran profesor. No encerró a sus lectores y discípulos en una catedral gótica de citas y catálogos de teorías e informaciones, a pesar de contar con la erudición suficiente para hacerlo. Creo que esto afortunadamente pasó porque Gordillo ha accedido a la categoría mayor de profesor, que es la de maestro. Así como cuando somos ayudantes decimos más de lo que sabemos citando de segunda mano a autores y fallos que no leímos, y sólo cuando llegamos a ser profesores decimos nada más que lo que sabemos, ganándonos el derecho a confesar lo que no sabemos, cuando se llega a maestro se dice sólo lo indispensable y necesario para la circunstancia. Se llega a dominar en ese momento de la madurez científica e intelectual el arte de la simplicidad y síntesis conceptual, que presupone el conocimiento completo de la materia de que se trate y del método de elegir lo imprescindible para la argumentación, despojándolo de lo superfluo o meramente decorativo. Gordillo ha llegado a esa etapa de su desarrollo docente y así es reconocido internacionalmente.

Esta característica de Agustín Gordillo es valorada fundamentalmente por sus alumnos de pregrado y posgrado, que adquieren



en sus cursos un sistema de aprendizaje permanente, un interés en las bases epistemológicas de la ciencia a cuyo estudio se aplican, una aptitud para ser críticos en la lectura del material jurídico y un entrenamiento en la decisión de casos donde, luego de definir los hechos relevantes, deben aplicar no sólo un sistema normativo sino descubrir qué valores y qué consecuencias sociales hay detrás de cada solución alternativa. Acometer esta empresa educativa con sencillez y eficacia, solo está disponible para un gran profesor, para un maestro.

Lo que llevo dicho sería incompleto si no dijera que Agustín Gordillo no sólo es un gran ser humano, un gran científico y un gran profesor, sino también que es un gran ciudadano. Y lo es porque ha elaborado una teoría jurídica donde rescata la función del intelectual como defensor de las libertades públicas y de los derechos sociales de los habitantes, marcando a fuego a las teorías jurídicas —y dentro del derecho administrativo a varias— que están al servicio del poder o son elaboradas exclusivamente para justificarlo y consolidarlo, de cualquier signo que sea, mas allá de la buena fe de sus autores.

Esta síntesis necesariamente breve de la personalidad de Gordillo, que por esa calidad de testigo privilegiado de su trayectoria que tengo, por el largo camino que recorrimos juntos, y en nombre de los acuerdos y desacuerdos que tuvimos y de las dudas y encrucijadas a las que nos enfrentamos, creí que podía y debía compartirla con ustedes, que están por acometer la aventura intelectual de discutir, acordar o discrepar con los innumerables argumentos y enfoques novedosos que el Tratado les pondrá por delante.

## II

He dicho algo sobre la calidad científica del trabajo de Gordillo. Quisiera tomar un solo ejemplo, de los tantos que van a encontrar en las páginas de su obra: el tratamiento del concepto acerca de la función administrativa. Gordillo se ocupó en sus primeros aportes teóricos de delimitar metodológicamente el objeto de su ciencia, a partir de que le había adjudicado al Derecho Administrativo la finalidad de estudiar “el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta”. Lo que quisiera comentar brevemente, a los fines limitados de esta introducción, son tres aspectos de esa elaboración doctrinaria, en tanto definen rasgos típicos de su estilo científico: el primero se refiere a la perspectiva utilizada para estudiar la cuestión, el segundo al procedimiento de

confrontación del resultado de la investigación teórica con la realidad política nacional, y el tercero la vinculación de estos dos pasos con un tercero, que contiene sus propuestas sobre la instauración de prácticas democráticas en la Argentina, con directa incidencia sobre el ejercicio de la función administrativa.

Respecto de la primera cuestión, debo destacar que el proceso de análisis sobre la función administrativa, si bien está centrado en una perspectiva normativa, no está limitado a ella. En sus obras tempranas está claro que el problema de las funciones del Estado, como empírica e históricamente las conocía en ese momento, con cometidos prestacionales y protectores legitimados por la eficacia, constituían una realidad más compleja que la tratada por la doctrina corriente, lo que motivó, creo, que no limitara su abordaje al de la perspectiva de la pureza positivista heredada de los fructíferos embates kantianos y neokantianos contra el cameralismo y sus sucesores.

Por el contrario, advirtió desde entonces, en una tendencia que se acentuó en su obra posterior, que el derecho es una ciencia que opera sobre un sector de la realidad y que no puede conocerse en profundidad ni pretenderse un cambio de esa realidad que sirva a la justicia, si la reflexión teórica se limita al plano del análisis normativo. Es notable cómo desde sus primeros trabajos considera al derecho como una disciplina humanística que no separa sino que integra las normas con los hechos históricos sobre la que opera y con los juicios valorativos que en la interacción de una y otra van construyendo la práctica social. Este permanente juego dialéctico entre los planos del ser, del deber ser y de la crítica axiológica, lo lleva a insistir en la necesidad de que la formación del jurista y su propia investigación científica estén apoyadas en el conocimiento de la economía, la filosofía, la sociología y la historia, que deben iluminar indefectiblemente la tarea de aplicación e interpretación del derecho a las situaciones concretas, y estar presentes para poder valorar en su conjunto tanto la justicia de un orden jurídico como la justicia concreta de cada caso.

En esa línea, realizó la crítica de las tesis que eran de recibo en ese momento, sobre si la función administrativa es una actividad o es la organización que la desempeña o es un residuo. Agustín se alejó de esa discusión secular aunque no la rehuyó, planteando su propia posición, que ha demostrado a través del tiempo ser de una gran utilidad ordenadora y a mi juicio superior a muchas formulaciones europeas clásicas, donde la discusión, luego de muchos años

se abandonó, al reputarse inviable la definición objetiva de administración (el fin de la polémica por agotamiento ha sido certificada nada menos que por el gran Giannini).

La definición que propone, como la verán desarrollada en el Tratado, es, dentro de su criterio científico que explica previamente, más bien de tipo estipulativo, es decir no intenta ser una verdad dogmática ni describir la esencia de la administración. Es producto de la investigación acerca de qué grupo de hechos recibe un trato sustancialmente igual por parte del derecho. De tal manera, la definición resulta mas nítida, mas clara y mas útil, ya que al partir de otro criterio que el subyacente en las definiciones dogmáticas clásicas de la función administrativa, nos coloca en una perspectiva diferente y explícita, y que, la compartamos o no, nos permite decidir críticamente, como lectores, si la lista de características que justifican que la palabra definida pueda aplicarse a un sector de la realidad es útil o conveniente para el desarrollo teórico de la ciencia.

El segundo aspecto que quería destacar es que Gordillo no aísla a esta reflexión teórica dentro de un sistema conceptual abstracto. Por el contrario, la confronta con la realidad, como es característica de toda su obra, que no limita sus aportes a la consideración de la legitimidad formal de las instituciones, tomándolas sólo como distribuidoras de funciones, sino que comprometidamente se expide sobre la legitimidad sustantiva del Estado, examinando en qué medida ese Estado y esa administración ponen en acto (o no), a través del ejercicio concreto de la función administrativa, antes conceptualizada, valores, ideas y proyectos colectivos, para saber a que tipo de práctica social sirven. No debe olvidarse, aún cuando no desarrollo por razones obvias este aspecto con la extensión que merece, la importancia que desde el punto de vista de las libertades públicas tiene la impugnación largamente argumentada que hizo Gordillo de las pretendidas funciones legislativas o jurisdiccionales de órganos pertenecientes a la organización administrativa.

En este orden de ideas, ubicó a la función administrativa, en la medida que comprende a la totalidad de las actividades del Poder Ejecutivo (además, pero secundariamente, de las de los otros poderes que no sean materialmente su función principal) en una posición subordinada a la legislación y a la jurisdicción, dentro del equilibrio teórico de los poderes diseñado por la Constitución. No obstante, verificó en la realidad el desequilibrio real, consistente en que los poderes legislativo y judicial están en los hechos subordinados al

ejecutivo. Hace más de treinta años Gordillo explicaba que ello se debía a la necesidad política de los legisladores de contar con cargos públicos para atender a su clientela y sus corruptelas, nombramientos que sólo el Poder Ejecutivo podía proporcionar, además de señalar agudamente que el liderazgo político del presidente anulaba también la función de control del Poder Legislativo y aún la del Poder Judicial, cuando aplica con excesiva benevolencia el self restraint y los diversos criterios limitativos de su atribución de juzgar la actividad de los otros poderes.

Este aguerrido juicio de Gordillo no recibió la adecuada atención en la discusión académica, que prefirió quedarse en el nivel de las definiciones pretendidamente descriptivas de un orden institucional que no existía. La historia subsiguiente fue ciertamente nefasta: de la distorsión del sistema constitucional se pasó a su desconocimiento total con la instalación de las dictaduras de 1966 y 1976. Y como tampoco se tomaron en cuenta esas lúcidas críticas después de 1983, es que hoy vivimos bajo una situación de quiebra difícilmente remediabile del sistema de división de poderes, que compromete seriamente el futuro de la democracia representativa.

Inclusive no puede soslayarse que la relativización intensiva del sometimiento de la Administración a las órdenes judiciales, se vincula en la Argentina a tales vicisitudes, que jalonaron, a lo largo de varias décadas, la liquidación a favor del presidencialismo (y de la Administración Pública) del pleito acerca de la sede verdadera del poder entre el Legislativo y el Ejecutivo, que puede verificarse a través de la validación de los decretos-leyes (tesis de la continuidad), la utilización indiscriminada de la delegación legislativa (con legitimación por parte de la justicia, ratificación legislativa en bloque posreforma constitucional de 1994 y uso actual de su artículo 76) y de los decretos de necesidad y urgencia (legitimados ad nauseam por la Corte) y la limitación de la función del Congreso a aprobar los proyectos preparados y originados por el Poder Ejecutivo, muchas veces bajo una presión inadmisibile y la amenaza anticipada del ejercicio de la facultad de veto.

Y, por otro lado, en la constatación del dato de que el desarrollo del Estado implicó, además, la multiplicación normativa de origen administrativo, signo externo del cambio de su racionalidad interna. El resultado fue que la tajante distinción entre ley y acto de la administración aparece como superada, no por la teoría sino por la realidad, con la resultante de que el Ejecutivo, como poder tec-

nificado, pasa a ocupar el lugar decisivo, no solo en la función de elaboración legislativa, sino en todo el proceso normativo. Es, como quedó dicho, el programador de la actividad parlamentaria y emisor per se de normas generales en todos los ámbitos. Ello derivó en el cuasi monopolio jurídico y en el práctico monopolio de hecho que tiene hoy la Administración Pública para definir lo que en cada caso y en cada etapa histórica debe ser el “interés general”, frente a lo cual la reserva de los derechos del ciudadano quedó en la “administración de justicia”, en la que, según los criterios administrativos, ha devenido la verdadera naturaleza del “Poder Judicial” de la Constitución. Este desequilibrio flagrante de la organización constitucional de los poderes ha quebrantando de manera grave y difícilmente remediable el sistema mismo de la democracia representativa, lo que vuelve más valioso que nunca atender a las críticas y propuestas de Gordillo para remediarlo.

A ello va dirigido el último aspecto que quería destacar. La definición de la función administrativa y la insistencia en su posición subordinada respecto de la legislación y la justicia, integra una visión de las condiciones de lo que se conoce como estado de derecho y más particularmente como estado social de derecho. Gordillo atendió vigorosamente este problema destacando la falta de contradicción entre el estado de derecho clásico, en tanto defensor de los derechos individuales, y el estado de bienestar, como interventor activo para lograr la “libertad de la necesidad”. Ahora bien, pronunciarse sobre si en la Argentina contamos con un estado social de derecho, atendiendo a la práctica social respecto de la extensión y modalidades de ejercicio de la función administrativa, implica la adopción de criterios acerca de qué notas definitorias se convenga en considerar relevantes para definirlo y el punto en que se acuerde dejar de hacer distinciones, sobre todo después que el estado, de ser el gran demiurgo de la historia, pasó a ser el gran demonio de la historia.

En términos muy generales, a casi todas las etapas históricas del Estado argentino se las ha calificado frecuentemente como “de derecho” recurriendo para ello al expediente de definir sin confrontar con la realidad, con un enfoque formalista y tecnocrático de la estructura de los poderes públicos, que afirma la vigencia general del principio de legalidad, apareciendo sus violaciones como meras anormalidades contingentes que encontrarán su remedio a través de los recursos administrativos y judiciales, aún con sus imperfecciones. De tal manera, si entre las instancias de la “idea del estado de derecho” y la “con-

creción histórica” de ese tipo de estado, nos limitamos a considerar relevante sólo a la primera, ello nos proporcionará necesariamente una versión incompleta y acaso engañosa de la cuestión que se está examinando, ya que esa perspectiva impide que se tomen en cuenta los vicios estructurales que impiden el goce efectivo de los derechos y libertades de los ciudadanos, o sea la negación de los requisitos mínimos para que aquel tipo de estado se configure.

Por tal razón cobra una importancia decisiva en la metodología de nuestra materia esta característica de la obra de Gordillo, consistente en la confrontación de la reflexión teórica con la realidad, que opera en definitiva como procedimiento de validación de las operaciones de definición, clasificación e inclusión, que no son inocentes desde el punto de vista de la valoración, toda vez que debe analizarse si son pertinentes los rasgos que se seleccionan cuando se agrupa un caso dentro de cierta categoría. La discusión sobre estos criterios de inclusión recibe de Gordillo un impulso más que decidido y nos invita a todos a participar en ella, al considerar que el Estado no es un dato dado sino una construcción, el producto y la expresión de una cultura y sus contradicciones, siendo el papel del intelectual elaborar teoría acerca de su funcionamiento y de su articulación con la sociedad civil, haciéndolo portador de proyectos colectivos que aseguren y que garanticen la integridad y la cohesión social.

En este orden, quiero destacar que Gordillo, verificada la magnitud de los defectos de funcionamiento del estado argentino (lato sensu), que problematizan su inclusión en la categoría de estado de derecho y de régimen político con democracia representativa, volcó buena parte de su esfuerzo teórico en examinar las nuevas condiciones de ejercicio de las funciones estatales, básicamente la administrativa, a través de la participación de los ciudadanos en el espacio público, como actores eficaces en la formación de la voluntad general, colocándose en la línea más avanzada respecto de la concepción de la democracia.

Desde este punto de vista, la caracterización del estado argentino como social de derecho y democrático pasó a ser “condicional” en el sentido que la especificación de sentido que proporciona esa afirmación está sujeta a determinadas condiciones. Entre ellas quiero citar la abundante producción de Agustín acerca de la participación activa de la sociedad civil como requisito indispensable de la democratización, el estado de bienestar y su crisis, la exigencia de un principio fuerte de igualdad, la libertad positiva, los derechos económicos y sociales, las precondiciones sociales de la libertad, la extensión de

la legitimación procesal para activar las decisiones jurisdiccionales, las reformas judiciales, la descentralización, la imperatividad de las normas internacionales, los medios para combatir la corrupción, la reivindicación del equilibrio constitucional de poderes, la impugnación a la delegación legislativa y a los decretos de necesidad y urgencia y el control estricto sobre las concesiones de servicios públicos, entre otros. Lo que implica volver de la realidad a las ideas para corregir la gravísima distorsión de su realización histórica concreta. En especial, y para terminar, quiero recordar con gran reconocimiento sus trabajos desde hace treinta años acerca de la participación de los usuarios en las empresas de servicios públicos, la generalización del procedimiento de audiencias públicas y la defensa de los derechos de incidencia colectiva, aspectos que hoy están en el centro de la escena.

Los temas que he enumerado son tal vez los centrales del debate actual acerca de la reformulación del estado democrático de derecho. Gordillo los inserta, coordina y relaciona con los tópicos clásicos del Derecho Administrativo, cuyo tratamiento corriente excede largamente, porque estamos en presencia de un jurista completo e integrador, que domina el Derecho a secas, más allá de especializaciones acotadas artificialmente, cada vez más insostenibles. Es por esta característica del autor, precisamente, que ha podido acometer con tanta fortuna el desarrollo de un Tratado completo sobre la materia, que a partir de ahora quedará a merced de vuestras inteligencias críticas. Podría asegurar sólo una cosa: aunque no estén de acuerdo con una sólo de las reflexiones teóricas de Gordillo, el pasaje por la discusión de sus argumentos no será una operación cultural estéril, sino, por contrario, extremadamente enriquecedora. Así como en el teatro isabelino el prólogo estaba a cargo del actor que adelantaba el tema del drama, quise advertirles en estas páginas previas, lo inevitablemente arduo que resultará el trabajo intelectual de dialogar con Gordillo, mediante la lectura del Tratado, interacción que, a través de los acuerdos y refutaciones que surjan, promoverá sin duda alguna el progreso de nuestra ciencia.