

AGRADECIMIENTOS PARA LA 8ª EDICION (2004)

DANIELA ALETTI ha superado el rol que ya expliqué en los agradecimientos de la 8ª edición del tomo 4: ahora como Secretaria de la Fundación de Derecho Administrativo, cada vez con mayor dedicación y eficacia, logra estimular la creciente participación de nuevos o antiguos colegas y amigos, y coordinar las ingentes colaboraciones recibidas. En esta ocasión han participado intensamente, con muchos datos y jurisprudencia, dos grupos (no han trabajado grupalmente, es sólo una diferenciación interna que hacemos). El primero y más significativo por el nivel de esfuerzo puesto en esta edición está formado por:

MATÍAS JOSÉ ÁLVAREZ

LUIS FEDERICO ARIAS

LETICIA CALLA

DARIO CIMINELLI

AGUSTÍN A. M. GARCÍA SANZ

ADRIANA LAURÍA

JUANA ESTER MOLINELLI

MIGUEL H. E. OROZ

ANA ELISA PASQUALINI

JOSEFINA PAZOS

JULIETA RODRÍGUEZ PRADO

JUAN ANTONIO STUPENENGO

LEONARDO MARCO TOIA

VALERIA E. ZAYAT

Pero ha trabajado más gente aún, aunque parezca exageración propia del autor. No lo es. Cabe agradecer un importantísimo segundo grupo de colaboraciones manifestadas en sugerencias, ideas o materiales, de:

RAFAEL ACUÑA

CLAUDIA CAPUTI

MARIANO LUCAS CORDEIRO

MARÍA SOLEDAD GARCÍA

ARIANA LORENA GARRIDO

ADRIÁN JAVIER GAVEGLIO

GERMÁN GONZÁLEZ CAMPAÑA

MARÍA ISABEL FULGHERI

MARIANA AYHESA ITURRALDE

MIRIAM MABEL IVANEGA

MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA

HÉCTOR A. MAIRAL

EDUARDO MERTEHIKIAN

MARÍA GABRIELA MINGRONE

LILIANA PLUS

DANIEL A. PRIERI BELMONTE

MÓNICA SILVANA SCOCCO

HERNÁN SPINA

JUAN MARTÍN VOCOS CONESA

Agradezco a todos ellos la ayuda que me brindan para seguir reflexionando con la mirada nueva, e información nueva, que siempre me proporcionan. El ojo agudo del lector cuidadoso no dejará de advertir los cambios que cada edición siempre trae, gracias a tantas y tan generosas como calificadas contribuciones.

Agustín Gordillo

AGRADECIMIENTOS EN OCASIÓN DE LA SÉPTIMA EDICIÓN DEL T. 3

Participaron con aportes y sugerencias en la corrección de la presente edición mexicana de los cuatro volúmenes:

DANIELA ALETTI
LILIANA PLUS
MÓNICA SCOCCO

Y nos han ayudado también, generosa e intensamente, sea en nuestra formación personal, en las anteriores ediciones y en otras publicaciones y de múltiples otras maneras, o desde y para las actividades y los objetivos de la Fundación de Derecho Administrativo, entre otros:

ADILSON ABREU DALLARI	GERALDO ATALIBA
DAFNE SOLEDAD AHE	MERCEDES AVELDAÑO
SEBASTIÁN D. ALANIS	CARLOS AYALA
JUAN JOSÉ ALBORNOZ	MARIANA AYHESA ITURRALDE
CARLOS ALCHOURRÓN	PATRICIO AYLWIN
CECILIA MARÍA ALLONA	MARÍA ISABEL AZARETTO
MATÍAS JOSÉ ÁLVAREZ	GUSTAVO BACACORZO
LUIS FERNANDO ÁLVAREZ LONDOÑO	ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO
CARLOS A. ANDREUCCI	JORGE BACQUÉ
PEDRO ENRIQUE ANDRIEU	ANA BADILLOS
GORDON ANTHONY	CARLOS F. BALBÍN
HÉCTOR AQUILES MAIRAL	CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO
LILIANA ARALDI	OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO
JOSÉ ARAUJO JUÁREZ	MARIO BANDÍN
MARTA ARCE	ANDRÉS BARBIERI
LUIS FEDERICO ARIAS	DAISY BARÓ
IVÁN AROSTICA MALDONADO	RUBÉN A. BARREIRO

MARÍA JULIA BARRESE
 EDUARDO BAUZÁ MERCÈRE
 PHILIP H. M. BEAUREGARD
 FELICIANO BENVENUTI
 ROBERTO O. BERIZONCE
 CLOVIS BEZOS
 OSVALDO HÉCTOR BEZZI
 OSVALDO MÁXIMO BEZZI
 ALBERTO B. BIANCHI
 HOMERO BIBILONI
 RAFAEL BIELSA
 RAFAEL P. BIELSA
 SERGIO BIONDO
 DENISE BLOCH
 MARTÍN BÖHMER
 HERNÁN PÉREZ BOIANI
 NICOLÁS BONINA
 VANESA BORGOÑA
 JORGE TRISTÁN BOSCH
 CARLOS A. BOTASSI
 GUY BRAIBANT
 CHARLES BREITEL
 ALLAN-RANDOLPH BREWER CARIÁS
 MARCELO BRICHETTO
 MARIANO BRITO
 MARCELO BRUNO DOS SANTOS
 THOMAS BUERGENTHAL
 LUCÍA BUJÁN
 EUGENIO BULYGIN
 DANIEL ENRIQUE BUTLOW
 FERNANDO BUZZO
 ANA PAOLA CABEZAS CESCATO
 MARÍA VIRGINIA CAFFERATA
 PASCUAL CAIELLA
 JUAN PABLO CAJARVILLE PELUFFO
 LETICIA CALLA
 MARCO CAMMELLI
 FEDERICO CAMPOLIETI
 ARMANDO CANOSA
 ARIEL CAPLAN
 CLAUDIA CAPUTI
 LUIS ARMANDO CARELLO
 JORGE CARPIZO

ALEJANDRO CARRIÓ
 GENARO CARRIÓ
 CÉSAR CASAKIN
 ROBERTO CASORLA YALET
 HERNÁN CELORRIO
 ROSAURA CERDEIRAS
 PAOLA CABEZAS CESCATO
 CARLOS CHACÓN
 LUIS ENRIQUE CHASE PLATE
 MARIO P. CHITI
 NIDIA KARINA CICERO
 RUBÉN M. CITARA
 CARLOS PINTO COELHO MOTTA
 JULIO R. COMADIRA
 ANALÍA CONDE
 YOLANDA CONSUEGRA GÓMEZ
 MARIANO LUCAS CORDEIRO
 RAÚL CORONADO
 ALBERTO BITTENCOURT COTRIM NETO
 CHRISTIAN COURTIS
 JULIO CÉSAR CUETO RÚA
 ANA CUEVAS REY
 FERNANDO CUPO
 ALICIA I. CURIEL
 NÉLIDA MABEL DANIELE
 JORGE DANÓS ORDÓÑEZ
 INÉS D'ARGENIO
 MARÍA CLAUDIA DAVERIO
 GAY DAVIS MILLER
 DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO
 CARMEN DE LA PAVA
 FEDERICO DE LORENZO
 SYLVIA DERISI DE MAC MAHON
 FLORENCIA GARCÍA DE SALTERAIN
 GUSTAVO JUAN DE SANTIS
 ORLANDO R. DE SIMONE
 BLANCA A. H. DE VILLAVICENCIO
 RAÚL DE ZUVIRÍA ZAVALETA
 CHARLES DEBBASCH
 CARLOS DELPIAZZO
 NICOLÁS DIANA
 EDGARDO DÍAZ ARAUJO
 MANUEL MARÍA DIÉZ

- SELVA DIPASQUALE
 ALMIRO DO COUTO E SILVA
 MARTÍN DONDIZ
 LIONEL ALAIN DUPUIS
 AUGUSTO DURÁN MARTÍNEZ
 RAFAEL ENTRENA CUESTA
 RODOLFO PIZA ESCALANTE
 JUAN CARLOS ESGUERRA
 CAROLINA FAIRSTEIN
 EDUARDO FALCÓN
 OSCAR FAPPIANO
 LUIS FARIÁS MATA
 ISMAEL FARRANDO
 JOSÉ MARÍA FERNÁNDEZ
 TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ
 JORGE FERNÁNDEZ RUIZ
 MIGUEL ÁNGEL FERRARA
 SÉRGIO FERRAZ
 MARCELO FERREIRA
 BARTOLOMÉ FIORINI
 GREGORIO FLAX
 ABEL FLEITAS ORTIZ DE ROZAS
 SPYRIDON FLOGAÍTIS
 OSCAR FREIRE ROMERO
 PATRIK FRYDMAN
 PABLO ADRIÁN GARBARINO
 MARIANO I. GARCÍA CUERVA
 EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA
 FLORENCIA GARCÍA DE SALTERAIN
 AGUSTÍN A. M. GARCÍA SANZ
 HERNÁN GARGIULO
 ARIANA GARRIDO
 FERNANDO GARRIDO FALLA
 YVES GAUDEMET
 ADRIÁN JAVIER GAVEGLIO
 MARÍA ANGÉLICA GELLI
 YASH P. GHAI
 CELIA GOLDMAN
 SANTIAGO GÓMEZ
 MARÍA CECILIA GÓMEZ MASÍA
 DANIEL GÓMEZ SANCHÍS
 ENRIQUE GOMEZ-REINO
 RAFAEL GONZÁLEZ ARZAC
- GERMÁN GONZÁLEZ CAMPAÑA
 HUGO R. GONZÁLEZ ELÍAS
 FLORENCIA GONZÁLEZ OLDEKOP
 JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ
 GASTÓN GORDILLO
 GUILLERMO A. GORDO
 M. CAROLINA GRACIARENA
 EROS ROBERTO GRAU
 IGNACIO GRIMBERG
 IBERÊ GRIMONI
 ENRIQUE GROISMAN
 OSVALDO CÉSAR GUGLIELMINO
 RICARDO GUIBOURG
 GRACIELA GÜIDI
 JAVIER GUIRIDLIAN LAROSA
 GERHARD GUNZ
 JUAN CARLOS GUTIÉRREZ
 PABLO GUTIÉRREZ COLANTUONO
 HORTENSIA D.T. GUTIÉRREZ POSSE
 LINN A. HAMMERGREN
 ROY L. HEENAN
 DIETER HELMUT SCHEUING
 VÍCTOR R. HERNÁNDEZ MENDIBLE
 CLAUDIO HOISTACHER
 TOMÁS HUTCHINSON
 SILVINA INDART
 MIRIAM INSAUSTI
 SANDRA M. IOSUE
 MARÍA PAOLA IOVANNA
 MARIANA AYHESA ITURRALDE
 MIRIAM MABEL IVANEGA
 MARÍA JEANNERET DE PÉREZ CORTÉS
 MARCOS KAPLAN
 AÍDA KEMELMAJER DE CARLUCCI
 GUILLERMO WALTER KLEIN
 RICARDO KOOLEN
 PHILINE LACHMAN
 PABLO FERNÁNDEZ LAMELA
 CARLOS MARCELO LAMOGLIA
 ELOY LARES MARTÍNEZ
 MARÍA LAURA LEDE
 HELGA LEVED
 JEROME I. LEVINSON

JUAN FRANCISCO LINARES
CARLOS AUGUSTO LO TURCO
FERNANDO M. LODEIRO MARTÍNEZ
ANA CRISTINA LOGAR
ADELINA LOIANO
MARCELO LÓPEZ ALFONSÍN
MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA
ENRIQUE G. MABROMATA
JUAN JOSÉ MAC MAHON
MANOS MAGANARIS
HORACIO ENRIQUE MAIDANA
JORGE LUIS MAIORANO
HÉCTOR A. MAIRAL
ELISENDA MALARET GARCÍA
CARLOS ENRIQUE MAMBERTI
PABLO MÁNTARAS
LUIGI MANZETTI
MIGUEL A. MARAFUSCHI
MIGUEL S. MARIENHOFF
JUAN JOSÉ MARTIARENA
ANTONIO A. MARTINO
LORENZO MARTIN-RETORTILLO BAQUER
SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO BAQUER
DANIEL HUGO MARTINS
ISMAEL MATA
DIEGO MAY ZUVIRÍA
JOSÉ HÉCTOR MEEHAN
EDUARDO MERTEHIKIAN
CLAUDIA A. M. MILANTA
MARÍA EVA MILJIKER
JONATHAN M. MILLER
MARÍA VALERIA MOGLIANI
JOSÉ MARÍA MOLTÓ DARNER
GUILLERMO MONCAYO
MARCO GERARDO MONROY
LUIS MONTAGNARO
LAURA MERCEDES MONTI
SANDRA MORELLI RICO
AUGUSTO MARIO MORELLO
JORGE LEANDRO MORICET
NATALIA MORTIER
TOSHIO MUKAI
GUILLERMO ANDRÉS MUÑOZ

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO
ALFONSO NAVA NEGRETE
MARÍA MARTA NEUMANN
ALEJANDRO NIETO GARCÍA
EVA NIETO GARRIDO
MAURICIO OBARRIO
MARCO ODELLO
MARÍA LILIA OLAGORTA
FLORENCIA OLDEKOP
MIGUEL OROZ
LUIS ORTEGA ÁLVAREZ
RICARDO MIGUEL ORTIZ
EDUARDO ORTIZ ORTIZ
LUIS A. ORTIZ ÁLVAREZ
MIGUEL ÁNGEL ORTIZ PELLEGRINI
OSCAR OSZLAK
EDUARDO OTEIZA
BERNARD PACTEAU
EUGENIO LUIS PALAZZO
ANTONIO PANTELIS
ROLANDO PANTOJA BAUZÁ
KATERINA PAPANIKOLAOU
LUCIANO PAREJO ALFONSO
ANA ELISA PASQUALINI
LUCIO PEGORARO
HERNÁN PÉREZ BOIANI
DARDO PÉREZ GILHOU
ALEJANDRO PÉREZ HUALDE
ENRIQUE PÉREZ OLIVARES
HUGO PÉREZ ROJAS
MARÍA FERNANDA PÉREZ SOLLA
PABLO ESTEBAN PERRINO
EDUARDO A. PIGRETTI
ALESSANDRO PIZZORUSSO
ARISTIDE POLICE
PACUAL POLITI
JULIÁN PRATO
DANIEL A. PRIERI BELMONTE
OSVALDO A. F. PRITZ
HUMBERTO QUIROGA LAVIÉ
JULIO RAFFO
LUIS MARTÍN REBOLLO
MANUEL REBOLLO PUIG

JOSÉ RAFAEL REGODESEBES
 MARÍA GRACIELA REIRIZ
 MARIO REJTMAN FARAH
 GUSTAVO ADOLFO REVIDATTI
 CAMILO RICCI
 INÉS E. ROCCA
 VANESA FLAVIA RODRÍGUEZ
 JAIME RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ
 MARIANO RODRÍGUEZ FERRARIS
 JULIETA RODRÍGUEZ PRADO
 LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
 RODOLFO ROQUEL
 HENRY ROSON
 ALEJANDRO ROSSI
 DONALD C. ROWAT
 EZEQUIEL RUBINSTEIN
 JORGE FERNÁNDEZ RUIZ
 MARA RUIZ
 ALBERTO RUIZ ELDREDGE
 ALEJANDRO MARIO RUIZ SCHULZE
 ROBERTO P. SABA
 DANIEL ALBERTO SABSAY
 ESTELA SACRISTÁN.
 JORGE A. SÁENZ
 JUAN IGNACIO SÁENZ
 HERNÁN SÁENZ JIMÉNEZ
 VIVIANA SEVILLE SALAS
 MARCELO SALINAS
 JORGE LUIS SALOMONI
 ALBERTO M. SÁNCHEZ
 FABIO FÉLIX SÁNCHEZ
 MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN
 HORACIO SANGUINETTI
 SILVANA MARISA SANTORO
 ENRIQUE J. SARAVIA
 DIEGO SARCIAT
 CONSUELO SARRIA OLCOS
 GUILLERMO M. SCHEIBLER
 ULRICH SCHEUNER
 LEOPOLDO SCHIFFRIN
 HANS SCHNEIDER
 ROLANDO SCHNEIDER
 PETER H. SCHUCK

PABLO SEGURA
 O. GABRIEL SENA BERTERRETTCHE
 EMILIO MARCELINO SENDIN
 DOMINGO JUAN SESÍN
 ENRIQUE SILVA CIMMA
 MARÍA GRACIELA ALFANO
 MARTÍN SILVA GARRETÓN
 OSVALDO E. SISELES
 MORTON H. SKLAR
 NELSON SOCORRO
 ROBERTO CARLOS SOLÁ
 MARÍA GABRIELA SORBELLO
 DANIEL FERNANDO SORIA
 MIRTHA SOTELO DE ANDREAU
 GUSTAVO SPACAROTEL
 EPAMINONDAS P. SPILIOPOULOS
 PHILLIPOS SPYROPOULOS
 ERICA STEIN
 GABRIELA STORTONI
 JUAN ANTONIO STUPENENGO
 ENRIQUE LUIS SUÁREZ
 CARLOS ARI SUNDFELD
 ÁLVARO TAFUR GALVIS
 CARLOS E. TAMBUSI
 GUIDO SANTIAGO TAWIL
 FRANCISCO TINAJERO VILLAMAR
 LEONARDO MARCO TOIA
 CHRISTIAN TOMUSCHAT
 JOAQUÍN TORNOS
 FLORENCIO TRAVIESO
 JUAN ANTONIO TRAVIESO
 CARLOS R. TRIBIÑO
 ARTHUR B. TRUDEAU
 JULIO ALBERTO TULIÁN
 CARLOS R. TURBIÑO
 DANIELA UGOLINI
 MARÍA EUGENIA URQUIJO
 ALEJANDRO USLENGHI
 DIEGO VALADÉS
 LÚCIA VALLE FIGUEIREDO
 CARLOS A. VALLEFÍN
 ESTELA VAN AKEN
 LUCIANO VANDELLI

JORGE REINALDO VANOSI
SUSANA VEGA
AIXA VIDAL
JAIME VIDAL PERDOMO
JOSÉ VILANOVA
SALVADOR VILLAGRA MAFFIODO
ALEJANDRA GARCÍA VILLASUR
MARÍA ALEJANDRA VILLASUR GARCÍA
BLANCA R. DE VILLAVICENCIO
JUAN MARTÍN VOCOS CONESA
H.W.R. WADE
PER WALSOE

LORIN S. WEISENFELD
RICHARD WERKSMAN
LUZIUS WILDHABER
GEOFFREY WILSON
JORGE WITKER
ROBERTO CASORLA
EUGENIO R. ZAFFARONI
WEIDA ZANCANER
MARÍA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO
EDUARDO A. ZANNONI
VALERIA E. ZAYAT
ALBERTO ZUPPI

A todos ellos, nuestro más sincero y especial agradecimiento.

A. G.

PROLOGO A LA SEXTA EDICIÓN DEL T. 3

Luego de las primera y segunda edición colombiana y primera edición venezolana del año 2001, participaron en la corrección de las presentes nuevas ediciones peruana y brasileña de los cuatro volúmenes:

JUAN JOSÉ ALBORNOZ
DANIELA ALETTI
MATÍAS JOSÉ ALVAREZ
LILIANA ARALDI
FERNANDO NICOLÁS BONINA
CARLOS ALFREDO BOTASSI
KARINA CICERO
LETICIA CALLA
ROBERTO CASORLA YALET
MABEL DANIELE
HERNÁN GARGIULO
ARIANA GARRIDO

SANTIAGO GOMEZ
SANDRA IOSUE
MARÍA PAOLA IOVANNA
HORACIO ENRIQUE MAIDANA
MARÍA EVA MILJIKER
ANA ELISA PASQUALINI
RODOLFO PETER
MARIO REJTMAN FARAH
GUILLERMO SCHEIBLER
LEONARDO MARCO TOIA
SUSANA VEGA
JUAN MARTÍN VOCOS CONESA

A ellos, nuestro más sincero agradecimiento.

A. G.

PRÓLOGO A LA QUINTA EDICIÓN

Hay quienes trabajan tan bien y con tanta responsabilidad en aportar elementos al autor que éste a veces no da abasto para tomar debidamente en cuenta todo el material. Es lo que nos pasó con los aportes que en un fructífero lapso de tres años, anterior a la edición de 1999, nos hiciera un dilecto grupo de ex-discípulos. Ahora que hemos avanzado más en ese caudal selecto pero casi inagotable de reflexión e información cuidadosamente seleccionada y ordenada que nos proporcionaran, corresponde objetivamente que expresemos, con renovado énfasis, nuestro reiterado agradecimiento a aquel núcleo que, bajo la inspiración y coordinación de DIEGO SARCIAT, trabajó en equipo con tanta intensidad y dedicación:

CECILIA MARÍA ALLONA

EDUARDO FALCÓN

CLAUDIO HOISTACHER

SILVINA INDART

MARÍA EVA MILJIKER

MIGUEL OROZ

JULIÁN PRATO

Con ese material y apoyo documental seguimos trabajando en esta edición. Nos ayudaron ahora con la lectura y revisión del libro:

ADRIÁN JAVIER GAVEGLIO

MARÍA PAOLA IOVANNA

MARÍA GABRIELA SORBELLO

Para esta quinta edición pedimos sugerencias y críticas a otros autores del mismo tema, como lo hicimos en el tomo 4. Obtuvimos una cálida y generosa

respuesta. Me han honrado ahora con sus comentarios, que he utilizado para repensar la obra, mis distinguidos amigos y colegas:

CARLOS A. BOTASSI

JULIO RODOLFO COMADIRA

HÉCTOR AQUILES MAIRAL

¿Será necesario decir que no puede imputárseles error alguno nuestro?

A todos ellos, mis efusivas gracias.

Agustín Gordillo

PRÓLOGO A LA CUARTA EDICIÓN (1999)

1.— Estaba almorzando a fines de 1998 con SPYRIDON FLOGAÏTIS, con quien me une antiguo respeto y afecto, cuando me preguntó, a modo de introducción luego de casi veinte años sin vernos: “¿Y, cómo están las cosas en la Argentina? ¿Siempre siguen centrando el derecho administrativo en torno al acto administrativo?”

Las palabras de FLOGAÏTIS me hicieron tomar conciencia de que lo que estaba haciendo no era una edición más de este mismo tomo, y que debía de algún modo rendir cuentas de la pregunta, al menos ante mí mismo: tocaba hacer una suerte de introspección. No es tampoco intrascendente que la 1ª y 4ª edición se hallen en el contexto de un gobierno constitucional y con un cierto ámbito de libertad, la 2ª y 3ª bajo gobiernos de facto.

2.— Al fin del milenio la justicia ejerce con mayor plenitud su rol frente a la administración. El derecho se halla transmutado por los pactos y la justicia supranacionales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos), la nueva Constitución de 1994 y los tratados internacionales que recepta en su artículo 75 inc. 22; los nuevos pactos internacionales que se siguen celebrando, como la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), que expresamente se entrelaza con la inequidad, la ineficiencia, la falta de transparencia, etc., y su imprescindible control judicial nacional —o extranacional.

Es toda una nueva cosmovisión del poder.

También avanza la jurisdicción extranjera en un creciente derecho internacional que abarca a los sujetos y al poder en los delitos de lesa humanidad (*Regina v. Evans*); al lavado de dinero —el rastro continuo, imborrable e imprescriptible de la corrupción, soborno transnacional y otros delitos conexos— se extiende también la jurisdicción extranjera y se le asocia en la forma que indica el Preámbulo de la CICC, que explicamos en el cap. XVI del t. 1. Es el nuevo derecho de gentes, que desde nuestra Constitución de 1853 se admite aquí como de jurisdicción extranacional (art. 118).

Esta cosmovisión también aparece en materia de acto administrativo. Por eso es que a los ya lejanos debates de comienzos del '60 hay que darles el escenario del nuevo milenio, en que la presión social se hace sentir a partir de una Constitución más participativa, audiencias públicas, entes regulatorios independientes del Poder Ejecutivo, una inserción global distinta, etc.

Es para establecer el nexo de este tercer volumen con el estadio actual de nuestra historia que incorporamos la *Introducción*, una suerte de resumen de problemas en vías de extinción.

3.— Reiteramos nuestro reconocimiento a quienes nos ayudaron en anteriores ediciones, y agradecemos además en esta ocasión las sugerencias y aportes de:

CECILIA MARÍA ALLONA
MARÍA ISABEL AZARETTO
CARLOS A. BOTASSI
CLAUDIA CAPUTI
SELVA DIPASQUALE
EDUARDO FALCÓN
CAROLINA GRACIARENA
CLAUDIO HOISTACHER
SILVINA INDART
MARÍA EVA MILJIKER
MARÍA VALERIA MOGLIANI
MIGUEL OROZ
JULIÁN PRATO
EZEQUIEL RUBINSTEIN
DIEGO SARCIAT

A todos ellos y a los que ojalá vengan luego, muchas gracias.

Agustín Gordillo

PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN (1969)

Huelga referirme aquí a la personalidad del autor y de la que me ocupé en el prólogo de la primera edición. El Dr. GORDILLO, profesor de derecho administrativo en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de La Plata y profesor en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, ha publicado ya, después de su primera edición de “El Acto Administrativo”, tal conjunto de obras de gran valor, que es considerado actualmente un autor de primera línea en la ciencia del derecho administrativo.

Una característica señalada ya por mí en la primera edición, se mantiene acentuada en ésta: la preocupación del autor por esclarecer cuestiones de teoría general del derecho que van implícitas en la teoría del acto administrativo. Fruto de esa actitud es típicamente el capítulo I en el cual se ocupa de las definiciones y clasificaciones en la ciencia del derecho. El autor se vale de una corriente asaz interesante del actual pensamiento jurídico, que motivó entre nosotros un muy valioso trabajo de GENARO RUBÉN CARRIÓ titulado “Derecho y Lenguaje”.

Dice CARRIÓ en su libro, que los hombres se afanan sin razón en buscar el significado “esencial”, “intrínseco”, “real” o “verdadero” de las palabras como si en ellas residiera un valor propio, independiente de las reglas de uso que les asigna tal función y que los filósofos y científicos deben explicar. Las palabras, por el contrario, expresan sólo lo convencionalmente establecido por el lenguaje común o el científico y no están ligadas a exclusivas esencias conceptuales determinadas como verdaderas y únicas.

De allí que el Dr. GORDILLO considera que el científico está autorizado para asignar cierto significado meramente estipulativo al vocablo “acto administrativo”, significado cuyo valor no será un valor de verdad sino de funcionalidad o utilidad teórica. Lo mismo opina —fundado en la corriente filosófica referida— con respecto a las definiciones, clasificaciones y divisiones en el derecho.

Con ese enfoque propone una definición de acto administrativo que no responde, sin duda, a la noción dominante. Para ello desarrolla en los capítulos II, III

y IV, un análisis de los datos que integran el concepto definido el que obedece a un criterio —ya señalado por otros autores— que prescinde del elemento “orgánico”. Para GORDILLO no sólo la Administración dicta actos administrativos. También lo hacen los otros poderes e incluso ciertas personas que no son órganos administrativos. No es, pues, la índole administrativa del órgano que dicta el acto lo que nos da el elemento decisivo para su definición.

En esta materia es de vivo interés el desarrollo de su tesis de que el acto administrativo, para ser tal, necesita producir efectos directos o inmediatos aunque ellos no sean “definitivos”.

El autor sostiene que hay acto administrativo no sólo cuando la decisión tiene efectos fuera de la Administración, sino también cuando lo tiene dentro del ámbito de ella: por ejemplo los que se refieren a sujetos no diferenciados de la Administración, a funcionarios y entes administrativos, denominados por la teoría dominante “actos de la administración”.

Tesis del autor en esta materia liminar de su trabajo es la de que los actos regidos por el derecho privado, que dicta la administración, son también actos administrativos. No admite la distinción entre actos administrativos dictados por la administración y actos privados dictados por la administración. Advierte que todo acto que dicta el organismo administrativo tiene ciertos elementos de derecho público (competencia, voluntad y formas) que lo diferencian substancialmente del acto privado de un particular.

Y vale la pena señalar también que, a juicio del autor, la “licitud” —a diferencia de lo que ocurre con tal acto jurídico privado— no es dato del acto administrativo. Hay así actos administrativos lícitos e ilícitos.

Un aspecto importante de la tesis del autor es la eliminación de los reglamentos y de los contratos del ámbito conceptual del acto administrativo. Éste es siempre un acto de alcance individual. Aquí, en este aspecto, es donde el autor aplica con más rigor su tesis de que las definiciones tienen que ser, no búsqueda de esencias verdaderas sino de resultados prácticos de utilidad para la comprensión y sistematización de los fenómenos estudiados. El autor se encarga de señalar cuáles son las razones prácticas por las que conviene eliminar del significado del vocablo “acto administrativo” los reglamentos y los contratos.

En síntesis, la definición de acto administrativo que sustenta GORDILLO es la siguiente: “Acto administrativo es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata.”

He referido su tesis fundamental respecto a lo que es acto administrativo. No es mi propósito comentar aquí la totalidad de la obra. Pero hay muchos aspectos de ella que son clara muestra de la posición sistemática del autor y de su método de construcción jurídica. Por ejemplo el capítulo dedicado a la presunción de legitimidad, exigibilidad y ejecutoriedad del acto administrativo.

El autor declara “que no se trata de indagar apriorísticamente qué notas conceptuales creemos que debe darse al acto, sino de investigar el derecho positivo a fin de averiguar cómo está regulado.” Este modo de pensar campea en todo el libro. Lo que al autor le interesa es saber cuáles son las notas que en el derecho positivo argentino tiene el acto administrativo y no cuál es la opinión de tal o cual tratadista extranjero que hace su dogmática para el derecho de su propio país. El modo en que GORDILLO estudia el referido tema de presunción de la legitimidad, ejecutividad y ejecutoriedad del acto es claro ejemplo de lo que un jurista puede y debe hacer cuando hace ciencia positiva de buena ley.

En el deseo de que estas líneas no excedan de las que un prólogo debe tener, resisto a la tentación de glosar algunos capítulos que por su riqueza son dignos de encomio. Por ejemplo, los capítulos sobre “Estabilidad e Impugnabilidad”; “Los Actos Administrativos como Instrumentos Públicos”; “Modificación del Acto Administrativo”. “Extinción de los Efectos del Acto Administrativo” y otros varios.

Para terminar sólo me resta repetir algo que ya expresé sobre GORDILLO en mi prólogo anterior. Su obra trasunta un sentido “político-arquitectónico” de profundo respeto por la libertad individual, de claro repudio por todo lo que sea exceso arbitrario de autoridad, cesarismo y prepotencia fiscal. Sabedor de los vicios, fallas e insuficiencias de nuestra organización administrativa, siempre se halla presente en el autor una valoración de esos defectos para buscar, entre dos o más soluciones posibles, la más justa y la más honestamente político-jurídica en cuanto respeta la libertad individual y deja a la autoridad administrativa poder suficiente y legítimo para velar por los intereses públicos.

Ya en otra obra anterior GORDILLO, refiriéndose a los funcionarios cómodos que por rutina o temor todo lo resuelven a favor del Estado dijo: “Más lamentable es que esas actitudes no suelen ser desembozadas: nadie dice abiertamente que el Estado lo es todo y el individuo nada; nadie posiblemente lo piensa en el fondo seriamente. Incluso es posible que se exprese con vehemencia acerca de los «abusos» de los poderes públicos y del «respeto» por las garantías individuales... pero ¿de qué vale esa elocuencia, si cuando se trata de dar solución a un problema concreto —a una pequeña cuestión que no decide la vida o la muerte de un individuo, pero que entraña un verdadero conflicto entre autoridad e individuo— se olvidan las declamaciones y se resuelve fácilmente que ese individuo en ese caso no tiene razón? ¿De que valen aquellos «principios», si luego en cada materia y cuestión de detalle, se los olvida, se los contradice, se los destruye? Éste es uno de los principales problemas políticos que afectan al derecho administrativo.”

En toda la obra del autor resalta esa preocupación por la prepotencia fiscal, por la decisión fácil, arbitraria y de cajón, que frena toda justicia en la actividad administrativa y la hace un paradigma de sinrazón y frivolidad.

Tal cual GORDILLO nos presenta su libro, ha logrado en vigor estructurar un conciso tratado —no un mero ensayo— sobre el acto administrativo, de alto valor teórico y práctico.

JUAN FRANCISCO LINARES

JUAN FRANCISCO LINARES:
PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN
(1963)

Es siempre interesante observar el ingreso de un jurista joven y de talento al campo del saber dogmático del derecho. Por ser ese saber un conocimiento polémico en el que el error no es trasto arrumbado sino parte viva de lo que se conoce y debe conocerse, la incorporación de un nuevo científico comporta la participación de un justador más que levanta, aun con sus equivocaciones, el nivel de la ciencia Jurídica. Ningún jurista puede así quedar indiferente ante la promoción de un investigador que viene a traer su pensamiento y hasta su vida misma al diálogo entrecruzado con que la ciencia levanta lentamente la obra humana del saber sobre un modo humano de obrar. Difícilmente puede, pues, substraerme al interés que forzosamente debe despertar la obra científica del doctor AGUSTÍN GORDILLO. Bien dotado intelectualmente, con una profunda vocación que lo impulsa, no se ha esquivado a los temas fundamentales del derecho administrativo. A esos temas epistemológicos que constituyen la frontera entre la ciencia del derecho administrativo y la teoría general del derecho. Publicó así anteriormente, aparte de otras monografías sobre diversos tópicos, una *Introducción al Derecho Administrativo* en la que analiza asuntos como estos: concepto de la personalidad jurídica, derecho subjetivo, acto reglado y acto discrecional, función administrativa, fuentes de derecho administrativo. Y ahora, en esta obra, trata del acto administrativo y de su nulidad. Estos dos libros podrían constituir un volumen con plena unidad y autonomía referente a cuestiones capitales de la materia. Pero veamos el que motiva este prólogo.

Comienza por el tema del acto de gobierno. Analiza la cuestión de si el acto de gobierno del Poder Ejecutivo tiene alguna diferencia esencial frente al acto administrativo. Llega a la conclusión de que no la tiene. Para el autor el acto de gobierno, como figura diferenciada del acto administrativo, es sólo el intento,

fundado en razones históricas circunstanciales propias de ciertos países —no del nuestro— para liberar de control jurisdiccional determinados actos administrativos. Concluye en que en nuestro derecho el mal llamado acto de gobierno del Poder Ejecutivo es controlable judicialmente, con ciertas limitaciones. La demostración de su tesis es de un vigor impresionante. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación acerca del estado de sitio y su exigencia de razonabilidad en el acto del Poder Ejecutivo le sirve de sólido fundamento.

Su concepto restringido de acto administrativo le hace excluir a los actos bilaterales y a algunos unilaterales que parte de la doctrina acepta como actos administrativos. En esta materia la discusión está siempre abierta.

La teoría de la invalidez del acto administrativo toma gran parte de su libro. Es una construcción digna de todo encomio, efectuada sobre la base de la jurisprudencia judicial argentina y que, por su sistema, aportes personales y claridad de exposición merece cuidadosa lectura. El capítulo III es un modelo de estudio sobre asunto tan complejo, sobre todo por el modo en que demuestra el juego autónomo de las nulidades del acto administrativo frente a las del código civil. Esta autonomía se funda a mi juicio —y el autor no toca este punto— en que por el sentido o por el substrato de la conducta en que el acto administrativo consiste, no admite, sin desacierto, que las normas civiles sean aplicables a las nulidades de tales actos. Pero de ningún modo se ampara en la razón de que las normas civiles están destinadas a regir sólo los casos entre particulares o sólo los casos civiles o porque el derecho administrativo no tenga nada que ver con el civil. Este argumento es o una petición de principio o no dice nada.

El capítulo IV trata de los vicios del acto administrativo como causa de invalidez. Tal vez este punto debió ser encarado como penúltimo. De cualquier manera es, en su contenido, un agudo análisis del tema, hecho por segunda vez en el país con tal detenimiento.

El autor no milita en academias ni en anti-academias y no parece afecto a ir por lo trillado. Al día en la doctrina comparada, sabe seleccionarla sin recurrir en erudición baladí; y sabe también valerse de la realidad objetiva que le ofrece la jurisprudencia judicial de nuestros tribunales. Es consciente de que un fallo claro y justo con autoridad vale más que cualquier opinión científica, como dato para la construcción sistemática, sin dejar por ello de valorar y criticar la sentencia cuando procede, por su carencia de fuerza de convicción.

No quiero terminar este prólogo sin decir algo sobre el profundo sentido político arquitectónico encerrado en el trabajo del doctor GORDILLO. Es el sentido de justo equilibrio en todo aquello no previsto por ley expresa en donde pueden entrar en conflicto la libertad y la autoridad. Independiente, dotado de una vigorosa capacidad de análisis y de síntesis y de un fino sentido jurídico, profesor de derecho administrativo en dos universidades, abogado de la Procuración del Tesoro de la Nación, se advierte en él una serena equidistancia de lo que pudiera

ser pasión sectaria, prejuicios políticos, ideología totalitaria o individualista. No puede menos de celebrarse que el derecho público lo haya atraído con sus vastas extensiones de tierra ignota.

JUAN FRANCISCO LINARES