



Suplemento Administrativo N.º 1/2024

Homenaje a Agustín Gordillo

Francisco Javier Ferrer
Nicolás Diana

Botassi - Bruno dos Santos - Cafferata - Campolieti - Cavallo - Cerdeiras -
Cicero - Damsky - Diana - Fernández Lamela - Ferrer - García Mira -
Gutiérrez Colantuono - López Olvera - Milanta - Oberda - Oroz -
Rejtman Farah - Scheibler - Spessot - Thea

ISSN: 2250-432X
RNPI: 5075988

Todos los derechos reservados
© **La Ley S.A. Editora e Impresora**

Dirección, administración y redacción
Tucumán 1471 (C1050AAC)
laley.redaccionjuridica@tr.com

Ventas
CASA CENTRAL
Tucumán 1471 (C1050AAC)
Tel.: 0810-266-4444

LOCAL I FACULTAD DE DERECHO - UBA
Figueroa Alcorta 2263 (C1425CKB)
Tel. / Fax: 4806-5106

Atención al cliente: 0810-266-4444

Buenos Aires - Argentina

Hecho el depósito que establece la ley 11.723.

Nota de la Dirección: Las opiniones vertidas en los comentarios firmados son privativas de quienes las emiten.

HOMENAJE A AGUSTÍN GORDILLO

Directores:

Francisco Javier Ferrer

Nicolás Diana

Autores:

Botassi - Bruno dos Santos - Cafferata - Campolieti -
Cavallo - Cerdeiras - Cicero - Damsky - Diana -
Fernández Lamela - Ferrer - García Mira - Gutiérrez
Colantuono - López Olvera - Milanta - Oberda - Oroz -
Rejtman Farah - Scheibler - Spessot - Thea

Comité de Redacción:

Esteban Bogut Salcedo

Guillermo Rizzi

Nicolás Bonina

Lucía M. Rozenberg

Marcelo Adrián Bruno dos Santos

Fabio Sánchez

Darío Gabriel Ciminelli

Mariana Urdampilleta

Federico Egea

Anabella Valle Ruidiaz

Gonzalo S. Kodelia

Valeria Viltés

Karina Prieto

Jimena Zicavo



Agustín Gordillo
1938- ∞

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Los oficios terrestres de Agustín Gordillo <i>Francisco Ferrer</i>	3
---	---

AGUSTÍN GORDILLO EN PERSPECTIVA

Solo una cosa no hay. Es el olvido. (Recordando a Agustín Gordillo) <i>Mario R. Rejtman Farah</i>	9
Agustín Alberto Gordillo. Su legado <i>Carlos Botassi</i>	17
Homenaje a un jurista multifacético: Agustín A. Gordillo. El Maradona del derecho administrativo <i>Federico G. Thea</i>	21
En memoria de Agustín Gordillo <i>Federico Campolieti</i>	26
El camino de Agustín. Del derecho del poder a un derecho de las personas <i>Isaac Augusto Damsky</i>	28
Gordillo: un adelantado <i>Pablo Á. Gutiérrez Colantuono</i>	36

EL MÉTODO EN DERECHO ADMINISTRATIVO

¿Qué es el derecho? ¿El derecho y la justicia o el derecho y la política? <i>Rosaura Cerdeiras</i>	43
El caos es el método <i>Nicolás Diana</i>	51

LA DOCENCIA COMO ARTE PERFORMÁTICO

Agustín Gordillo: el maestro total <i>Nidia K. Cicero</i>	59
--	----

Las siete lecciones que aprendí de Agustín <i>Claudio Cavallo</i>	67
--	----

Indeleble <i>Santiago J. García Mira</i>	72
---	----

UN CORTE TRANSVERSAL AL DERECHO ADMINISTRATIVO: APORTES DE AGUSTÍN GORDILLO A NUESTRA DISCIPLINA

DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL

Panorama sinóptico del derecho administrativo global a mediados de la tercera década del siglo XXI <i>Pablo Fernández Lamela</i>	81
---	----

EMERGENCIA

Cultura y derecho. Encuentros y tensiones en la emergencia perpetua <i>Alejandro Spessot</i>	101
---	-----

La educación pública universitaria en tiempos de emergencia <i>Marcelo A. Bruno dos Santos - Gastón D. Oberda</i>	107
--	-----

ACTO ADMINISTRATIVO

Agustín Gordillo y el acto administrativo. Reflexiones sobre la noción “determinación de derechos y obligaciones” <i>Miguel Alejandro López Olvera</i>	117
---	-----

Requisitos procedimentales del acto administrativo que afecta derechos ambientales <i>Guillermo M. Scheibler</i>	124
---	-----

JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Proyección de la tutela judicial en materia administrativa . La fuerza normativa de la Constitución en la Jurisprudencia de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires del año 2002/2003 <i>Claudia A. M. Milanta</i>	135
--	-----

Veinte años del fuero procesal administrativo bonaerense. Una celebración sin gloria <i>Miguel H. E. Oroz</i>	152
--	-----

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

¿Sanción como prevención o sanción como represión? Eficiencia de la sanción en la gestión estatal. Sistema preventivo vs. sistema represivo. ¿Dos caras de la misma moneda? ¿Por qué elegimos reprimir antes que cuidar? Cruces entre el derecho administrativo sancionador y el derecho penal <i>María Virginia Cafferata</i>	171
---	-----

Gordillo: un adelantado



Pablo Á. Gutiérrez Colantuono (*)

Sumario: I. Genios que parten, obras que trascienden.— II. Genio.— III. ¿La obra o la persona?— IV. La racionalidad económica.— V. La independencia y la imparcialidad en las decisiones administrativas.— VI. El cambio cultural.— VII. Corrupción.— VIII. Su vocación pedagógica.— IX. Las ideas deben ser accesibles a todos.— X. La internacionalización. El derecho administrativo global.— XI. Homenajes.

I. Genios que parten, obras que trascienden (1)

Agustín Gordillo es un genio.

Literal, dirían los adolescentes por estos tiempos: quien posee “capacidad mental extraordinaria para crear o inventar cosas nuevas y admirables”, según el Diccionario de la Real Academia Española (2). Sus obras hablan de ello junto a su obsesión por que cada párrafo y cita debían estar continuamente actualizados.

Me diría: “Gutiérrez, ¿a usted le parece? ¡Citan partes de mis libros sin la última actualización!”. Claro, la última cita había sido actualizada por

(*) Director de la Carrera de Especialización en Derecho Administrativo (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Comahue) y profesor adjunto regular a cargo de la materia Derecho Administrativo de dicha facultad.

(1) El primer capítulo de este homenaje póstumo fue publicado bajo el subtítulo homónimo en “Palabras del Derecho”, al tiempo del fallecimiento de Agustín Gordillo (9/01/2024, recuperado de: <https://palabrasdelderecho.com.ar/articulo/4751/Genios-que-parten,-obras-que-trascienden>). Reproducimos en completo esas primeras e iniciáticas palabras, en estas primeras líneas, pues, son el punto basal de las reflexiones que siguen.

(2) Diccionario de la Real Academia Española, edición del tricentenario, 2023, 4ª acepción, recuperado de: <https://dle.rae.es/genio>.

sus manos minutos antes y era la actualización número... Aquello que se ocultaba detrás de su revolucionario gesto de publicar todas sus obras de libre acceso en su sitio web era una trampa mortal para quienes lo leíamos habitualmente. ¡Debíamos estar continuamente revisando sus frecuentes actualizaciones antes de intercambiar con él! Demostró generosidad, claro a manera de un genio.

En Ushuaia, al tiempo de realizarse las jornadas tradicionales de nuestra Asociación Argentina de Derecho Administrativo (45ª en el año 2019), mostró un nuevo gesto de generosidad: “Pablo, ¿podremos organizar un día antes del inicio de las jornadas un encuentro con personas que deseen no perder el tiempo, ni hacérmelo perder a mí?”. ¡Y ahí estábamos otra vez al borde de abismo, una vez más! Claro que organizamos ese encuentro un sábado a la mañana en la hermosa Ushuaia rodeados de aquellas personas que habían comprendido la premisa —no perder el tiempo ni hacérselo perder a él—.

Luego llegarían las Jornadas y Agustín nuevamente haría de Gordillo.

No soy quien para hablar aquí y ahora de sus libros, de su obra, pero sí, como docente, sugerir a quienes deseen explorar el maravilloso mundo del derecho público con especial profundidad desde el derecho administrativo y global

que lean sus libros. No tienen excusas, no tenemos excusas. Allí están *on line* de manera gratuita en www.gordillo.com. Un tiempo atrás le dije: “Usted no es consciente, me parece, de la ‘escuela’ de pensamiento que ha creado en todos estos años. En mis clases por Iberoamérica no ha habido un solo curso en que no mencionaran sus ideas”. Me miró con esa mirada indescifrable y me dijo: “No me he dado cuenta de ello”.

“Claro”, le repliqué, “usted no se ha dado cuenta de ello porque esta ‘escuela’ de pensamiento no posee el ropaje tradicional ya que usted no lo es, pero créame, existe y lo trascenderá a usted”. *Porque a los genios tan solo los superan sus propias obras.*

II. Genio

Gordillo innovó en el derecho público y en el derecho en general. Supo ubicarse por fuera de lo estandarizado, con método y creatividad amplió las fronteras del saber y el hacer del derecho. *El método en derecho. La administración paralela* (3), sus glosas al pensamiento de Alejandro Nieto (4), la *Introducción al derecho* (5) son, entre muchas otras, desafiantes “partes” de su pensamiento que componen su obra.

Los genios escriben obras completas con vocación de trascendencia, es cierto; no menos cierto es que la genialidad puede desparramarse en un “simple” comentario a fallo aquí y ahora.

Así lo acreditan las reflexiones de Gordillo en rededor del caso “Ángel Estrada” (6), en un tema que lo preocupaba, ocupaba y también desesperada ya que veía clara la solución ante un pro-

(3) GORDILLO, Agustín, “Tratado de derecho administrativo y obras selectas, El método en derecho - La administración paralela, Buenos Aires, FDA, 2012; 1ª ed., t. 6, El derecho administrativo en la práctica, Buenos Aires, FDA, 2013, 1ª ed., t. 7.

(4) NIETO, Alejandro — GORDILLO, Agustín. “Las limitaciones del conocimiento jurídico”, Madrid, Trotta, 2003.

(5) GORDILLO, Agustín, “Tratado...”, Buenos Aires, FDA, 2012, t. 5, Primeras obras, 1ª ed.

(6) Publicado bajo Sección IV del “Tratado...”, Buenos Aires, FDA, 2015, t. 11, Marchas y contramarchas en economía y derecho administrativo, Sección IV, 1ª ed.

blema estructural de las administraciones públicas en nuestra Argentina.

III. ¿La obra o la persona?

Me decía Gordillo una y otra vez: “...siempre hablemos de mi obra, no de mi persona, en las actividades que acaso puedan organizarse”.

Así lo hicimos en múltiples actividades que compartimos, entre ellas unas jornadas argentinas-brasileras que tuvieron por finalidad realizar en Argentina un homenaje al profesor Celso Antônio Bandeira de Mello (en Villa La Angostura, nieve de por medio) y la segunda en Brasil (en Maceio, playa de por medio) cuya finalidad fue homenajear a Agustín Gordillo. La idea la llevamos a cabo junto con el destacado profesor Rafael Valim.

Durante ambas jornadas los profesores de ambos países pudimos intercambiar aspectos diversos vinculados al derecho público. Ciertamente aquello que todos buscábamos era escuchar los intercambios de ideas (jurídicas y extra-jurídicas) de estos dos grandes del derecho público de nuestros países hermanados.

De regreso a la pregunta inicial de este apartado, siempre coincidí con su afirmación de homenajear a la obra en lugar de la persona. Sin embargo, le confesé que me veía irremediablemente tentado a “indagar” sobre aquello que pensaba del futuro desde esa genialidad. La obra es la persona y esta es su obra.

Un día le consulté cómo imaginaba en el futuro la resolución de los conflictos: ¿con “más Poder Judicial” u otros mecanismos de resolución de controversias?, ¿imaginaba algo superador de lo existente? “Escúcheme, Pablo”, me dijo con la mirada penetrante, “no demos vueltas sobre órganos y organismos ya está todo dicho hace tiempo: debido proceso, cualquier mecanismo que exprese eso”.

Sobre la independencia e imparcialidad supo decir: “...el juez debe ser imparcial, ajeno a la contienda, un tercero desinteresado del proceso” (Carnelutti). Ello no implica distancia ni frialdad hierática, requiere corazón y sensibilidad. Pero no basta con que el juez sea ajeno a la contienda. Debe también ser independiente,

en el sentido de no estar estructurado jerárquicamente, no recibir órdenes ni instrucciones de nadie. Ello requiere ser valiente: **(7)** *¡Corazón, sensibilidad y valentía!*

Quizás por ello destacó como pocos la heroica tarea de los jueces en tiempos de emergencia, especialmente por los “amparos del corralito”.

IV. La racionalidad económica

Hablando de su obra cabe recordar que Gordillo incorporó hace ya mucho tiempo a la racionalidad económica como valor del orden jurídico mundial aparte de la justicia y la seguridad jurídica.

Explica **(8)**:

“Detengámonos pues un poco en esos valores jurídicos que no podemos impunemente violar internamente, sin sufrir consecuencias en el orden interno e internacional. Esos valores son fundamentalmente los relativos a la seguridad y a la justicia, pero cabe incluir en ellos (entre otros) aquellos relativos a la razonabilidad de las medidas que los Estados de Derecho adoptan, lo cual tiene inevitable repercusión sobre las economías nacionales y la economía mundial en la cual se insertan. Dicho en otras palabras, en lugar de incorporar aquí y ahora la referencia al bien común, interés público o al progreso como un dato a armonizar con seguridad y justicia, pensamos que puede ser también útil la referencia a la racionalidad económica”.

Para complementar la idea:

“No pretendemos la sustitución de la noción de bien común o interés público por la de racionalidad económica, sino precisar, a partir del pensamiento de Radbruch, que el bien común no puede ser contrapuesto a la racionalidad económica, que la irracionalidad económica no

sirve al bien común y, a la inversa, la racionalidad económica sí le sirve” **(9)**.

Alertaba a temprana hora aquello que luego se convertiría en habituales desbordes estatales: el no control desde la racionalidad económica de frecuentes medidas adoptadas como política pública. Eso sí, avisó que mediante tal estándar de valoraciones posible el control judicial de las políticas públicas, especialmente aquellas vinculadas con la dimensión social de nuestro estado de derecho.

V. La independencia y la imparcialidad en las decisiones administrativas

Gordillo, hace tiempo, trajo desde el derecho comparado, especialmente de Canadá, nuevas maneras de pensar a las administraciones públicas, al menos una porción de ella.

En su decir:

“Pero los canadienses le han dado un desarrollo estupendo, es el de los tribunales administrativos en lugar de la administración pública... Ustedes dirán: Entonces son todos funcionarios públicos. No. Lo que pasa es que no hay funcionarios públicos para tomar la primera decisión en un caso concreto, hay tribunales administrativos independientes que lo hacen, sustituyendo a la administración y, por cierto, sujetos a control judicial suficiente y adecuado” **(10)**.

Completando la idea:

“Lo propongo acá, aunque ya tenemos varios tribunales administrativos en los cuales no hay revisión administrativa, pero sí revisión judicial. No parecen funcionar mal. Ya que a la administración no logramos hacerla funcionar bien, ¿Por qué no intentamos extenderlo poco a poco a ver si los demás empiezan a funcionar bien?” **(11)**.

(7) GORDILLO, Agustín, “Introducción al derecho”, en t. 5, cit., Cap. XX - Recapitulación, XX-2.

(8) GORDILLO, Agustín, “Tratado...”, FDA, 2014, t. 2, La defensa del usuario y del administrado, 1ª ed., Buenos Aires, Cap. XXII Hacia la unidad del orden jurídico mundial, XXII-27.

(9) GORDILLO, Agustín, ob. cit., XXII-28.

(10) GORDILLO, Agustín, “Los tribunales administrativos como alternativa a la organización administrativa”, sección artículos, www.gordillo.com.

(11) GORDILLO, Agustín, “Los Tribunales administrativos...”, ob. cit.

Su razonamiento también fue plasmado de manera clara en el comentario al fallo “Ángel Estrada” que, ciertamente, le había traído cierto optimismo:

“Lo esencial que surge del fallo es: La administración activa no puede, constitucionalmente, ejercer jurisdicción administrativa, ni siquiera sujeta a revisión judicial; pero sí se pueden establecer tribunales administrativos, imparciales e independientes, cuya función sea ejercer jurisdicción administrativa sujeta a revisión judicial plena. No se trata de reconocer jurisdicción a la administración activa, sino a tribunales administrativos imparciales e independientes, separados de la administración activa, en tanto tengan control judicial pleno” (12).

Sabido es la evolución actual y creciente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de aplicación de las garantías del art. 8º del Pacto de San José de Costa Rica a las decisiones administrativas que determinan derechos: la tutela administrativa efectiva. Y, muy especialmente, el requerimiento de aplicar las garantías del art. 8º ap. 1 de dicho pacto a la actividad estatal por fuera de la actividad jurisdiccional (13).

Otra vez... un adelantado.

VI. El cambio cultural

Gordillo desde su experticia del derecho público apuntaba siempre, en mi entendimiento, a impactar en el corazón mismo de la burocracia estatal que contiene gran parte de la actividad administrativa: el cambio cultural.

Desde la “técnica” del derecho administrativo marcó aquello que ya no debiera ser parte de la organización administrativa proponiendo inno-

vadoramente nuevos formatos, procedimientos y enlaces en un sistema internacionalizado de manera creciente.

Su obra desarrolla, a mi entender, de una u otra manera, una preocupación: nuestra realidad como país sumado a una suerte de “desesperación” por ser consciente que están allí a mano de todas las herramientas técnicas para revertir algunas de nuestras prácticas erradas.

Preocupado y ocupado por nuestra realidad.

Es el otro costado de la genialidad de Gordillo: logra en cada nivel de teorización herramientas de concreción.

VII. Corrupción

Es comúnmente citada su aguda y atinada transcripción de aquello asentado en el borrador de la versión taquigráfica del Congreso al tiempo de incorporar la Convención Interamericana contra la Corrupción:

“No por nada, cuando se votó en el Congreso la Convención Interamericana contra la Corrupción, el borrador de la sesión taquigráfica señalaba: ‘Risas en la sala’. Esas leyes y tratados anticorrupción no han logrado impedir en el país que el derecho actúe independientemente como factor de corrupción, como su mejor aliado” (14).

Su capacidad de utilizar la retórica no era una propiedad utilizada solamente en sus alocuciones públicas... sus libros destilan un estilo que el lector debe descubrir para no “leer” solamente aquello que “lee” desde lo escrito. Es un método que lo expresa continuamente para provocar la lectura crítica de la realidad y los sistemas jurídicos.

VIII. Su vocación pedagógica

Es conocida la convocatoria de Gordillo a pensar en espacios no áulicos. Invitaba habitualmente a encuentros, fuesen estos anteriores o posteriores a jornadas y congresos académi-

(12) GORDILLO, Agustín “Los tribunales administrativos...”, ob. cit.

(13) La Corte IDH en el caso: “Gutiérrez Navas y otros vs. Honduras (Fondo, Reparaciones y Costas)”; 29/11/2023 vuelve sobre el tema. Por nuestra parte, lo hemos explicado en extenso en GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo A. “Control de convencionalidad en la Administración Pública, Buenos Aires, Astrea, Buenos Aires y en la reciente versión en portugués modificada y actualizada: “Control de Convencionalidad de Na Administração Pública, Contracorrente, San Pablo, 2024.

(14) GORDILLO, Agustín, “Tratado...”, t. 10, “Éste soy yo” (Carl Rogers) - Diálogos con Agustín Gordillo, 2ª ed., Buenos Aires, FDA; 2017, Libro II, Sección V Prólogos, p. 65

cos, en su propia casa, en entornos facilitados por las tecnologías...

Una y otra vez buscaba el encuentro, para provocar el pensamiento crítico con método. Quienes acudían debían saberse preparados para el encuentro. ¡Quizás preferible era abstenerse!

Enseñó a “entrenar para participar”, obligando a quienes asistían a investigar y estudiar previamente. Ello, en provecho del conjunto.

IX. Las ideas deben ser accesibles a todos

Sus libros de acceso libre en su propia web fue otra de sus genialidades. Siempre adelantado en el tiempo.

Habitualmente, en su tiempo, realizaba envíos vía *e-mail* de sus notas y borradores instantando a los destinatarios a expresar los pareceres respecto a aquellas. Remitía en formato papel alguna parte elegida de su obra a manera de “separata”. Incluso las repartía personalmente en eventos académicos. Enviaba sus libros de manera grutita.

No había excusa para no leer a Gordillo, condición necesaria, aunque no suficiente para intentar intercambiar con él.

X. La internacionalización. El derecho administrativo global

Supo indicar, con su precisión habitual, que “la progresiva convergencia de los ordenamientos jurídicos nacionales hacia un eventual siste-

ma jurídico cada vez más globalizado se realiza en un contexto donde tienden a primar los valores por encima de las normas, sean ellas constitucionales, legales o desde luego reglamentarias” (15).

Puso en crisis a temprana edad el carácter local del derecho administrativo, nadie lo había hecho antes recogiendo el fenómeno de la creciente internacionalización del derecho en general y el derecho público en particular.

XI. Homenajes

Sucedarán seguramente, de a muchos y de diversas maneras.

A fines de febrero y principio de marzo de 2024, hicimos el primero en la Universidad Nacional de Cuyo. Allí junto a colegas, autoridades y amigos hablamos de Gordillo y de su obra, de su obra y de Gordillo. Bajo la sensible y afectuosa mirada de Mónica.

Hoy nos convoca completar el merecido reconocimiento de Gordillo, su reconocimiento, en el Suplemento Administrativo de La Ley, su suplemento también del cual fue su creador (16).

(15) GORDILLO, Agustín, “Tratado...”, t. 2, cit., Cap. XXII-27.

(16) Inicialmente como “Suplemento Jurisprudencia de Derecho Administrativo”, luego “Suplemento Administrativo” y, actualmente, con la misma denominación bajo su versión E-book.