

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA INTERNA, INTERORGÁNICA E INTERADMINISTRATIVA

POR FERNANDO R. GARCÍA PULLÉS

Abogado egresado con diploma de honor de la Universidad Católica Argentina .

Fue Director Nacional de Asuntos Judiciales y Fiscales de la Procuración del Tesoro de la Nación (1989-1991); Subprocurador del Tesoro de la Nación (1991-1995); Subprocurador del Tesoro de la Nación, a cargo de la Procuración del Tesoro de la Nación por decisión del Poder Ejecutivo (1994); Subsecretario de Coordinación de Gabinete –Secretaría de Coordinación de Gabinete– Jefatura de Gabinete de Ministros (1995-1996); Director de la Comisión Asesora del Mercosur del Senado de la Nación (1987-1999).

Es profesor protitular a cargo en la cátedra de Derecho procesal civil (1995- hasta el presente) en la UCA y profesor adjunto ordinario de Derecho administrativo por concurso público de antecedentes y oposición (1997- hasta el presente) en la UBA.

Fue profesor en el curso de Derecho procesal administrativo (1998-1998) del Master de Derecho administrativo - Departamento de posgrado de la UBA.

Es profesor titular de la asignatura Cuerpo de Abogados del Estado en la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado de la Procuración del Tesoro de la Nación (1995 hasta el presente), miembro del Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad Notarial Argentina, socio fundador de la Asociación de Abogados de Derecho Público del Mercosur.

Es autor de múltiples trabajos relacionados con el Derecho administrativo y el Derecho procesal, publicados en las principales revistas jurídicas de nuestro medio y del libro La Representación del Estado en Juicio.

INTRODUCCIÓN

Agradezco a las autoridades de esta Universidad Austral, en particular en la persona del Dr. Julio Comadira y del Dr. Alberto Bianchi, que me hayan invitado nuevamente a estas jornadas. Lo agradezco porque la invitación es una especie de héterotutela de la estima y porque siempre obliga a reformular planteos que uno tenía postergados.

Lamento decir que este afecto que normalmente tenemos los abogados por encarar el trabajo hacia el final de los términos me obliga nuevamente a venir aquí con más dudas que soluciones.

Villar Palasí ha escrito –como recuerda Carlos Grecco– que en el Derecho no basta crear categorías sino que es preciso, por el contrario, saber hasta qué punto tales categorías son vitales y responden a necesidades también vitales. En el Derecho administrativo, particularmente, no alcanza con describir sino que es indispensable valorar. De ahí que sus técnicas pervivan o queden arrumbadas en el desván de los viejos recuerdos, no por el rigor científico que contengan, sino por la eficacia social que demuestren.¹

Les presento esta propuesta para los próximos minutos: compartan conmigo las sombras que presenta la identificación de los actos interorgánicos e interadministrativos; visiten mi falta de certeza sobre la categoría en la que corresponde incluir a estos actos y sobre el régimen normativo que pudiera serles aplicable; por último, acompañenme en los

¹ Villar Palasí, José, “La doctrina del acto confirmatorio”, citado en “Sobre el silencio de la Administración”, de Carlos M. Grecco, publicado en *Fragmentos y Testimonios de Derecho Administrativo*, Ed. Ad hoc, p. 259.

interrogantes que presentan dos especies concretas: los dictámenes y los conflictos interadministrativos.

En suma, estoy recomendando un viaje por las dudas. Dicho de otra manera, si esto es muy aburrido, por las dudas, viajen. Si les fuera posible, al tiempo de las preguntas, como pide Serrat a su secreta mujer, *desdúdenme*.

I. IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTOS INTERNOS, INTERORGÁNICOS E INTERADMINISTRATIVOS

El tema que hemos de enfrentar se presenta signado por la utilización de conceptos equívocos.

Suele decirse que los actos internos, como conjunto, concretan el ejercicio de la función administrativa doméstica y tienen efectos jurídicos exclusivamente hacia el interior de la Administración. La actividad interna se clasificaría en interna propiamente dicha, en actividad interorgánica y en actividad interadministrativa que se traduce en efectos entre diversas entidades con personalidad jurídica de la misma Administración (recuerdo, para ello, las opiniones de Marienhoff, Cassagne, Comadira, Gordillo y Dromi, entre otros)².

La actividad interna propiamente dicha sería aquella consistente en declaraciones destinadas a la propia organización o funcionamiento de la Administración. Entre otros ejemplos, se expresaría en órdenes, instrucciones generales o particulares, circulares, etc. Dentro de estos ejemplos, suelen incluirse las órdenes que se imparten a los empleados públicos.³

No comparto esta última inclusión que importa la pretensión de excluir a estas órdenes de la categoría de los actos administrativos. Me parece que éstos están dirigidos a sujetos externos, que se vinculan a la Administración por un contrato y que, por lo tanto, revisten carácter de actos administrativos típicos. Entiendo que aquí deben distinguirse los actos dirigidos a los empleados de los destinados a los órganos administrativos; aquéllos son actividad externa de la Administración, mientras que éstos implican actividad interna.

La actividad interorgánica despliega sus efectos jurídicos entre los órganos de un mismo sujeto, mientras que la interadministrativa vincula a distintos sujetos con función administrativa.

Adviértase que actividad interorgánica o interadministrativa no es sinónimo de conflictos, pues existen múltiples especies diversas: contratos interadministrativos, resoluciones ministeriales conjuntas, relaciones consultivas, de control, etc.

Es en estos dos ámbitos donde se presentan algunos problemas. En el orden de lo interorgánico, ya que resulta que la Administración –y que me perdonen García de Enterría y Fernández– no es en nuestro orden jurídico un sujeto de derecho, sino un órgano del Estado. Por cierto, a pesar del enorme lío que se ha armado en los últimos tiempos –en

² Sin perjuicio de las remisiones que se harán a lo largo del trabajo, no es posible soslayar lo expuesto por Juan Francisco Linares, *Derecho Administrativo*, Bs. As., Astrea, 1986, p. 307 y sigs.

³ Marienhoff, Miguel S., op. cit., loc. cit.

que vemos a los Poderes Legislativo y Judicial como demandados y legitimados como parte en los procesos judiciales–, la personalidad jurídica pertenece al Estado Nacional y no corresponde a ninguno de sus órganos constitucionales.

Me apresuro a señalar que ello no implica desconocer que la propia Constitución Nacional ha otorgado a uno de esos Poderes –el Ejecutivo– la Jefatura del Estado y, por ende, la representación de la Nación como persona jurídica. Pero tal facultad de representar a la Nación no autoriza a identificar al representado con el representante ni a desconocer que el Poder Ejecutivo es sólo uno de los órganos del Estado, al que se le reconoce un conjunto de competencias –algunas de las cuales reunimos y llamamos, de modo eufemista, *Administración Pública*– y que no tiene por sí personalidad jurídica.

Es cierto que, desde Hariou, los actos del órgano se atribuyen a la persona. Sin embargo, este aspecto no obsta a la conclusión anterior, pues no transforma a esos órganos en personas del derecho y esta afirmación no es tan certera cuando se analizan declaraciones de un órgano dirigidas a otros de la misma persona jurídica o que tienen sus efectos hacia el interior de una única realidad orgánica.

Esta constatación inicial obligaría a modificar la terminología, pues parece claro que la actividad que llamamos interorgánica de la Administración es, en realidad, intra-orgánica.

Pero también conduciría a la necesidad de concebir la inclusión en el concepto de actividad interorgánica, en primer término, a los vínculos entre los distintos órganos del Estado, cuya actividad relacional con los otros poderes no podría ser sino de tal carácter.

Ustedes podrían indicar que la materia que nos convoca no es cualquier actividad interorgánica, sino la actividad administrativa interorgánica.

Pero es que no cabría ignorar que, partidarios de una distinción objetiva o material de las funciones estatales, no admitimos ya reparar exclusivamente en la identidad del órgano para determinar el carácter de la función o la naturaleza del acto realizados, de modo que aceptamos la existencia de función administrativa en alguna actividad de los órganos legislativo y judicial, bien que destacando que lo principal –y no la mayor cantidad– de la actividad de esos órganos es la que concreta su potestad específica.⁴

En este camino, no me parece dudoso sostener que el órgano legislativo y el órgano judicial del Estado, cuando ejercen sus funciones específicas, lo hacen a través de actos que derraman sus efectos hacia el exterior de sus respectivos órganos y nunca hacia su interior. No es casual que el Poder Legislativo llame *reglamentos* a las normas destinadas a regular su funcionamiento interno ni que éstos tengan un sistema de emisión distinto del de las leyes. Tampoco es casual que lo mismo haga el Poder Judicial de la Nación, para citar sólo algunos ejemplos.

⁴ V. Garrido Fala, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, p. 43 y sigs; Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo II, 6° edición, Abeledo-Perrot, p. 14, con cita de C.N.Cont. Adm. Fed., Sala IV, 02.06.92 *in re* “González, Claudio Luis c/Estado Nacional – Honorable Senado de la Nación s/ juicio de conocimiento”; Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III, 5° edición, capítulo I, Ed. Fundación de Derecho Administrativo, p. 5 y sigs; Comadira, Julio, *Derecho Administrativo*, Bs. As., Abeledo-Perrot, 1996, p. 20 y sigs.

Si se examina con atención, podrá verse que la actividad interna de los órganos legislativos y judicial no es estrictamente legislación ni jurisdicción. Tampoco creo que en estos casos podríamos aludir a ella en su integridad como *función administrativa*, pues tengo para mí que algunos de los actos que enmarcan relaciones entre los distintos órganos del Estado deberían ser caracterizados como propios de la *función política*. Pienso en relaciones tales como el indulto y el veto de las leyes –que, a mi juicio, expresan relaciones interorgánicas– y tengo en cuenta que Alberto Bianchi le reconoce a su núcleo volitivo carácter netamente político, sin perjuicio de destacar la justiciabilidad de las circunstancias calificantes externas de estos actos.⁵

Pero la admisión sobre la existencia de algunos actos políticos no impide advertir que, por regla general, la actividad intra-orgánica e interorgánica de los órganos legislativo y judicial se presenta como una organizadora de elementos para la acción posterior, que reúne los caracteres típicos de la función administrativa.

De esta suerte, si aceptamos la existencia de función administrativa en actos que cumplen el Poder Legislativo o el Poder Judicial, es claro que debería hablarse también aquí de actos interorgánicos o interadministrativos (administrativos o de administración, según se verá) como sometidos a los mismos principios de Derecho administrativo, pues –reitero– se trataría de actos que expresan el ejercicio de función administrativa de esos órganos. Correspondería, entonces, atender a un sistema de resolución de los eventuales conflictos que se suscitaran en esta actividad.

Volveremos a esta cuestión más adelante, porque el tortuoso camino de mis dudas no termina aquí.

Todos sabemos que, desde hace décadas, la ciencia de la Administración viene signada por el desarrollo de políticas de descentralización. También conocemos que a raíz de ello existen diversas personas jurídicas diferentes del Estado que tienen a su cargo el ejercicio de potestades o el logro de cometidos públicos. Me refiero a entes autárquicos, entes descentralizados y a algunas empresas públicas o sociedades del Estado que se hayan escondido por ahí y a las cuales ya se les hará justicia en cuanto el titiritero las encuentre.

Así, la utilización del giro *el interior de la Administración* tampoco podrá ser tomado literalmente, pues, de una parte, ese interior no es asimilable al interior de una persona –la Administración no lo es– y, de otra, comprende la relación entre varias personas jurídicas –distintas del Estado Nacional–, pero que integran los cuadros de aquella entequeia *Administración Pública*.

¿Por qué seguir hablando, en este contexto, de relaciones *internas*?

Porque hemos incorporado, consciente o inconscientemente, a nuestro discurrir jurídico un concepto acuñado por la jurisprudencia de la Corte Suprema: “El Estado Nacional debe ser entendido como una unidad institucional, teleológica y ética, más allá de las formas organizativas que adopte”⁶.

⁵ Bianchi, Alberto, *Control de constitucionalidad*, Abaco, p. 333.

⁶ *Fallos*: 295:651 y sus citas.

La Procuración del Tesoro ha recogido este criterio en una materia que nos es especialmente cara hoy y dictaminó que “[...] ante la pregunta de si el Estado puede enfrentarse a sí mismo en un litigio judicial, la respuesta debe ser necesariamente negativa, dado que no cabe concebir la existencia de un proceso contencioso con una sola parte; en consecuencia, la Nación no puede ser llevada a juicio por diferencias entre sus reparticiones”⁷.

Esta afirmación, a la que he adherido siempre, presenta, sin embargo, una serie de problemas en sus aplicaciones prácticas. Ella fue concebida –según entiendo– como un resguardo de la buena fe y para aplicar la doctrina de los propios actos, que no podría esconderse en los vericuetos de la organización funcional. Pero su extensión indiscriminada –me temo– hace crujir la madera.

En primer lugar, deberíamos preguntarnos si, cuando aludimos a esta unidad estatal, la integramos con los entes en los que el Estado puede formar la decisión *societaria* o de la persona jurídica (en los términos de las Leyes Nros. 23.696, 23.982, 24.156 y 25.344), o sólo con las personas u organismos estatales, sean públicos o privados, entendidos como aquellos en los que el Estado es propietario de los activos (como pareciera surgir del Art. 1° de la Ley N° 19.983).

Veamos: Un conflicto entre el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y el Ministerio de Economía de la Nación por diferencias de interpretación sobre el pago de aportes, que se plantee hoy, esto es, teniendo en cuenta la intervención existente, debería considerarse un conflicto interadministrativo –dada la existencia de una única voluntad decisoria– o una controversia que debe ventilarse en un proceso judicial, considerando la diversa titularidad de los intereses en juego.

La Procuración del Tesoro de la Nación parecería haber dado respuesta a este interrogante en un dictamen emitido el 26 de marzo de 1998. Allí sostuvo: “La esfera de aplicación subjetiva de los procedimientos de solución de conflictos interadministrativos que prevé la Ley N° 19.983 no se verifica en el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, en razón del carácter público *no estatal* de la entidad” (*Dictámenes*: 224:275).

Sin embargo, el tema me sigue provocando dudas, especialmente, en la situación jurídica actual, pues el interventor del citado instituto –que ha tomado a su cargo todas las facultades del Directorio– puede ser removido en cualquier tiempo por el Poder Ejecutivo, de modo que es indudable hasta qué punto el Estado forma la decisión de la persona jurídica. No olvido, entonces, que la Procuración del Tesoro también señaló que el fundamento de la Ley N° 19.983 se aplica igualmente a entes constituidos bajo formas jurídicas privadas “[...] pues se impone la superación de la personalidad del ente, frente a la realidad estatal de la propiedad, el gobierno y la dirección de la entidad”⁸ y aun a sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria.

⁷ *Dictámenes*: 202:106; 223:147; 227:59 y 229:72; entre otros.

⁸ V. Rodríguez Lahulé–Calógero, “De los conflictos administrativos”, *Revista de la Procuración del Tesoro de la Nación*, N° 26, 1996, p. 3 y sigs.

Por lo demás, cabe todavía averiguar si la exclusión de un caso de la Ley N° 19.983 implica admitir, por sí, la judicialidad del conflicto ante dos manifestaciones de voluntad de una única persona jurídica, en particular ante aquella doctrina de la unidad estatal de la Corte ya citada.

En segundo término y desde una perspectiva distinta, deberá tenerse presente que, al convocar a esta unidad como propia del Estado, tendremos que incorporar a ella todos sus componentes, esto es, las relaciones entre la Nación y las provincias y, por supuesto, también las de los diversos poderes del gobierno federal y aun las de algunas entidades que corresponden a los cuadros de estos poderes (como la Auditoría General de la Nación, por ejemplo).

Esta situación nos devuelve a aquel tema que habíamos dejado en suspenso hace un momento, esto es, si los conflictos entre personas públicas, órganos o entes que se integran a la unidad estatal, sin incluirse en forma inmediata en la línea jerárquica, pueden resolverse en un proceso judicial y, en caso contrario, quién debe resolverlos.

¿Cabría aplicar por analogía a estos conflictos la Ley N° 19.983, pensando en la Jefatura de la Nación a cargo del Poder Ejecutivo? ¿O corresponde que el Poder Legislativo – llevando adelante su facultad de poner en ejercicio a los demás poderes– reglamente quién y con qué procedimiento deben resolverse estos conflictos?

En algunos trabajos doctrinarios y precedentes de la Procuración del Tesoro, se habla de la pertenencia de los entes u órganos a una misma esfera de gobierno y se plantea la esfera del Estado Nacional como opuesta a la de los gobiernos provinciales. Pero el tema no parece sencillo, pues, ¿ello implicaría señalar que, por aplicación de aquel principio de unidad estatal, la competencia originaria y exclusiva de la Corte para resolver conflictos entre la Nación y las provincias no se resuelve en causas judiciales, sino como tribunal de un conflicto de un solo sujeto que no puede ser llamado proceso?

Supongamos que se genera un conflicto entre la Dirección de Administración del Poder Judicial y el Ministerio del Interior por diferencias en el pago de servicios eléctricos de la Alcaldía del Palacio de Justicia.

Si recurriéramos al principio de la *estatalidad* que se utilizó en uno de los dictámenes de la Procuración recién citado, debería incluirse el tema como un conflicto interadministrativo alcanzado por la Ley N° 19.983. Lo mismo ocurriría si habláramos de organismos administrativos del Estado, en los términos literales de la ley, pues los dos parecen serlo. Si, en cambio, acudiéramos a la *esfera de control del Poder Ejecutivo* como delimitante del área de control, según apuntaron otros dictámenes del mismo organismo,⁹ correspondería excluir la cuestión de la Ley N° 19.983.

Pero, dada esta exclusión, ¿sería admisible, sin más, su tratamiento judicial?; ¿o se da aquí el caso de la unidad estatal, y subrayo esta última palabra, más allá de las formas organizativas?

La discusión sobre los conflictos interorgánicos, especialmente más allá de lo pecuniario, ha sido frondosa. Recuerden la cantidad de amparos promovidos en los últimos

⁹ *Dictámenes*: 206:207 y sus citas.

años, tanto frente a decisiones del Gobierno anterior como al actual, por parte de legisladores que reclamaban ante los jueces la defensa de las competencias del Congreso, que fueron rechazadas en algunos casos por carencia de legitimación, y admitidas en otros más recientes.

Entiendo que la Constitución Nacional no ha concebido a la Corte Suprema de Justicia de la Nación como un Tribunal para la resolución de los conflictos entre los Poderes del Estado.

Pienso que corresponde al Poder Legislativo, en ejercicio de la competencia que le otorga el Artículo 75, inciso 32, de la Constitución Nacional, dictar las normas que permitan poner en ejercicio a los demás poderes, una de las cuales debe ser, necesariamente, aquella que discipline cómo han de resolverse sus conflictos con los otros órganos del Gobierno Federal y que ello debe ser resuelto a la brevedad, porque contribuirá a hacer más transparentes los conflictos de carácter institucional y pecuniario, así como su resolución.

II. LA NATURALEZA DE LOS ACTOS INTERORGÁNICOS E INTERADMINISTRATIVOS

La segunda cuestión que debe analizarse es la categoría jurídica en la que deben situarse los actos interorgánicos e interadministrativos.

El interrogante viene a cuento pues existe una discrepancia doctrinaria importante en el tema.

En la doctrina extranjera, para algunos autores el concepto de acto administrativo incluye, entre otros caracteres identificadores, su condición de productor de efectos jurídicos externos a la Administración Pública. Así, Rivero, Zanobini, Silvestri y García Trevijano Fos¹⁰ exigen que la declaración tenga por destinatarios a particulares distintos de la Administración, recaudo que les permite reconocer la existencia de una categoría jurídica independiente para dar cabida a los *actos de la Administración*.

En una posición distinta, García de Enterría y Fernández, invocando la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, del 26 de noviembre de 1992, independizan la noción de acto del uso de la coacción administrativa y de su recurribilidad e impugnabilidad y le exigen únicamente condición de declaración de la Administración distinta del Reglamento. Esta posición los lleva a incluir en la categoría hasta a los dictámenes y a rechazar la pretensión de expulsar los actos interorgánicos e interadministrativos a las tinieblas exteriores.¹¹

En la doctrina nacional, los autores coinciden en exigir que el acto tenga efectos jurídicos directos para integrar la noción de acto administrativo.

¹⁰ Rivero, Jean, *Droit Administratif*, Paris, 1977; Silvestri, Enzo, *La actividad interna de la Administración Pública*, Milán, 1950; Zanobini, Guido, *Curso de Derecho Administrativo*, T. I, p. 269 y sigs.; García Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. II, Madrid, 1967, p. 191 y sigs.

¹¹ García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, T. I, 7° edición, Madrid, Civitas, p. 519 y sigs.

No obstante, Marienhoff, Cassagne y Comadira, entre otros, reclaman que esos efectos jurídicos directos se produzcan respecto de terceros –distintos de la Administración– como presupuesto del concepto.¹²

Gordillo sostiene que ninguna diferencia existe entre los actos con efectos externos y los que los producen respecto de los funcionarios públicos o los órganos administrativos; además, indica la inconveniencia de distinguir entre actos administrativos, actos interorgánicos y actos interadministrativos, pues las diferencias de régimen jurídico son reducidas y no justifican no aplicarles los principios de la Ley de Procedimientos Administrativos.¹³

En términos similares se pronuncia Dromi, quien postula que los efectos jurídicos de los actos administrativos pueden ser respecto de particulares, agentes, órganos o entes administrativos.¹⁴

No hemos de ser nosotros, en este breve espacio, quienes podamos superar una discusión de años, de las doctrinas extranjera y nacional.

No obstante, consideremos al pasar algunos aspectos que deben tenerse en cuenta:

En su examen de *El acto administrativo*, Cassagne ha señalado que las diferencias que obligan a escindir a los actos interorgánicos e interadministrativos de los actos administrativos son:

- que no rige en toda su dimensión el carácter de ejecutoriedad,
- que no se aplica el principio de estabilidad,
- que el régimen de publicidad es distinto,
- que son inimpugnables en sede administrativa y
- que son irrecurribles en sede judicial.

Sin discrepar del contenido básico de la afirmación, me parece que estas diferencias pueden ser objeto de fundadas críticas. Veamos:

Existen muchos *actos administrativos* que consideramos tales, cuya ejecutoriedad es dudosa, como ocurre con los que contienen declaraciones de conocimiento o certificación de la Administración, como por ejemplo, un certificado de buena conducta. Por su parte, existen actos de los llamados *internos*, que resultan claramente ejecutorios, como ocurre con una decisión que reordena las competencias administrativas de las dependencias internas de una subsecretaría y modifica la materia sobre las que se ocuparán sus diversas direcciones. Podrá decirse que en el ejemplo está en juego la jerarquía, pero me parece que en la gran mayoría de las decisiones internas de la Administración se presentará este principio que, además, es el más característico de la organización administrativa.

¹² Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, 4° edición, Abeledo-Perrot, p. 250 y sigs.; Cassagne, Juan Carlos, *El acto administrativo*, Bs. As., Abeledo-Perrot, 1974, p. 111 y sigs., y *Derecho Administrativo*, op. cit., T. II, p. 50; Comadira, Julio, op. cit., p. 34.

¹³ Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, op. cit., T. III, cap. II, p. 16 y sigs.

¹⁴ Dromi, Roberto, *Derecho Administrativo*, 7° edición, Ed. Ciudad Argentina, 1998, p. 238.

Tampoco me parece clara la diferencia en materia de estabilidad. Es cierto que un acto administrativo firme y consentido que ha generado derechos subjetivos que se están cumpliendo, a favor del administrado –y he aquí la invocada diferencia–, no puede ser revocado en sede administrativa y sí puede serlo si los derechos se generaron a favor de un órgano o ente estatal, pues mal podría pretenderse que tal órgano pudiera esgrimir derechos subjetivos frente al propio Estado. Sin embargo, este predicado no puede admitirse cuando los derechos son otorgados a título precario –y a tales actos los llamamos *administrativos*– ni contempla el tema de la acción de lesividad. Por otro lado, me parece que la circunstancia de que los conflictos entre estos organismos no se difieren a la justicia, sino que se resuelven por otras autoridades, de modo que mal podría exigirse la acción de lesividad, cuando se excluye la judiciabilidad de los conflictos interorgánicos e interadministrativos.

No encuentro diferencias en materia de régimen de publicidad de los actos. La mención que el propio Cassagne realiza sobre que es suficiente con el “mero conocimiento que hubiera adquirido el órgano acerca del contenido de la circular” permite advertir que también él presupone que se requiere el conocimiento como base de la eficacia. Por otra parte, los actos internos –tales como los conflictos de competencia o pecuniarios– exigen o presuponen la comunicación al destinatario.

En mi opinión, la alegada insusceptibilidad de impugnación en sede administrativa es relativa, no sólo porque ella no se aplica –como el propio Cassagne señala– a los conflictos de competencia y a algunos actos de control, entre otros, sino porque también se admite en el segundo párrafo del Artículo 74 del Reglamento de la Ley de Procedimientos, aunque de modo indirecto. Por lo demás, idéntico carácter cabría acordar a un acto administrativo en el que se reconoce la pretensión del ciudadano y no afecta derechos de terceros, que no podría ser impugnado por carencia de sujetos con legitimación para ello y, sin embargo, no dejaría de ser un acto administrativo.

Este último criterio también sería predicable respecto de la recurribilidad judicial de los actos.

El examen crítico de estas razones apuntadas para marcar la distinción entre los actos internos e interorgánicos, por una parte, y los actos administrativos, por la otra, en modo alguno me convence de la necesidad de identificar ambas categorías.

Me parece que en el planteo de Marienhoff, de Cassagne y de Comadira existe una nota fundamental que no ha dejado de ser considerada explícita o implícitamente por cada uno de estos autores y que se refiere a las consecuencias derivadas de la falta de alteridad entre el sujeto emisor y el destinatario en los actos interorgánicos e interadministrativos, calidad que trastoca la esencia del acto y que obliga a un estudio independiente de cada categoría.

Al denunciar esta falta de alteridad, no dejo de tener en cuenta que los actos interadministrativos provocan relaciones entre *sujetos de derecho*. No obstante, entiendo que esta diversidad subjetiva se diluye ante la reconocida pertenencia a la unidad teleológica y ética del Estado que ha reconocido la jurisprudencia de la Corte citada más arriba.

Me parece, pues, que la esencial distinción entre los actos administrativos y los interorgánicos e interadministrativos radica en la presencia o ausencia de verdadera

alteridad entre el sujeto emisor y el destinatario del acto y que ello justifica una categorización jurídica diversa.

Lo expuesto no implica remitir a las *tinieblas exteriores* a los actos internos o interorgánicos. Por el contrario, si advertimos que éstos constituyen el grueso de la actividad de la Administración, es indispensable que les procuremos una regulación normativa específica, que no se base sobre la analogía o la supletoriedad fundada en la opinión doctrinaria, sino sobre preceptos de Derecho positivo que, para iniciar, podrían declarar la plena aplicación de los principios de la Ley de Procedimientos Administrativos a su respecto.

Sé que podrá endilgárseme que resulta contradictorio sostener una diferencia esencial entre dos categorías de actos para concluir luego en la aplicación a ambos de las mismas normas. Pero me parece que la crítica es equivocada, pues lo que lleva a esa aplicación unificada, que sólo se postula para suplir de modo inmediato y provisorio la ausencia de un régimen específico, encuentra sustento en la ratificación del principio de legalidad, rector de la actividad administrativa, aunque desde valores completamente diversos.

En los actos administrativos, el régimen legal previsto para su regulación tiene base sobre el deber de proteger los derechos de los ciudadanos alcanzados por el actuar administrativo y constitucionalmente sólo capaces de ser reglamentados por la ley.

En la regulación de la actividad interorgánica e interadministrativa, la finalidad de la regulación legal radicaría en la necesidad de dar ese marco a la relación orgánica que lleva a una persona física –el funcionario– a expresar la voluntad de la Administración y comprometer su responsabilidad para permitir que el control de esa actividad funcional por la propia Administración u otros órganos ajenos a ella, como ocurriría con el Poder Judicial, por ejemplo, transitara por el respeto al orden jerárquico normativo de la Constitución.

Sin que esto implique convocar a la acción popular, me parece que va siendo hora de considerar la posibilidad de un control de esta actividad interna o interadministrativa. Piénsese, por ejemplo, en la decisión de atribuir innumerables competencias a una determinada dependencia –un organismo de contralor, por ejemplo– con el indisimulado propósito de hacer imposible el ejercicio de sus funciones en una determinada materia.

Me pregunto si seguiremos mucho tiempo más pensando que esta actividad interna de la Administración y la de los Poderes Legislativo y Judicial resulta inimpugnable, irrecurrible y sólo vinculada a principios jurídicos y normativos en forma analógica y supletoria. Me parece que no resulta suficiente con indicar que esta actividad es esencialmente jurídica.

¿No será hora de legitimar a algún funcionario –la Procuración del Tesoro, la Sindicatura General de la Nación, la Auditoría General de la Nación, el Ministerio Público (que incluyó en su seno a la vieja Fiscalía de Investigaciones Administrativas)– en el exclusivo marco de esta actividad interna de la Administración para que pueda plantear recursos en defensa de la legalidad objetiva?

Entiendo que la cantidad de actividad administrativa interna y la calidad de los intereses y derechos de incidencia colectiva en juego, así como los efectos que, de modo

mediato, produce esta actividad sobre los intereses directos de los ciudadanos exigen respuestas normativas inmediatas para esta materia.

III. LOS CONFLICTOS INTERADMINISTRATIVOS

El tema de los conflictos interadministrativos incluye dos cuestiones absolutamente diversas, según ellos sean o no alcanzados por la Ley N° 19.983, materia a la que limitaré esta exposición.

La Ley N° 19.983 no se refiere a todos los conflictos interadministrativos, sino exclusivamente a los de contenido pecuniario y ni siquiera a todos estos últimos.

La Ley N° 19.549, en sus Artículos 4° y 5°, regula el tratamiento de otros conflictos, los de competencia, mientras que el segundo párrafo del Artículo 74 del Reglamento pareciera destinado a regular una tercera especie, cuando se trata de relaciones interadministrativas –en sentido estricto– y no exista relación jerárquica entre emisor del acto y afectado por sus disposiciones.

Por otra parte, la Ley N° 19.983 tampoco se refiere sólo a los conflictos interadministrativos, porque, a pesar de su nombre, regula también los conflictos interorgánicos de contenido pecuniario, pero tampoco a todos éstos, según habremos de ver más adelante.

La regulación legislativa plantea dos interrogantes. El primero es saber si corresponde al Poder Legislativo regular la resolución de estos conflictos interadministrativos; el segundo, si la Ley N° 19.983 habría podido encomendar la resolución de éstos a una autoridad distinta del Poder Ejecutivo.

Más allá de la admisión o no de la doctrina de la zona de reserva de la Administración, lo cierto es que estos conflictos comprenden, entre otros, los que protagonizan las entidades autárquicas creadas por el Poder Legislativo en el ámbito de la Administración. Ello sólo podría justificar la intervención legislativa, que, por lo demás, es el órgano constitucionalmente facultado para poner en ejercicio las competencias de los restantes poderes del Estado.

La segunda pregunta lleva implícito otro cuestionamiento, cual es el carácter constitutivo o declarativo de esta atribución de competencia de la ley. Porque, si el Poder Ejecutivo –superemos por ahora el conflicto que provoca la creación de la figura del Jefe de Gabinete– tiene la responsabilidad política de la administración general del país, pareciera que es la Constitución Nacional la que le otorga la competencia de resolver los conflictos de la Administración, de modo que el Legislativo sólo ha podido y sólo podría en lo sucesivo reconocer esta facultad, pero, en modo alguno, desconocerla.

No es ocioso tener en cuenta lo ocurrido con las normas que intentaron sustraer de la Ley N° 19.983 los conflictos relativos al cobro de obligaciones previsionales y fiscales a raíz de la reforma al Artículo 11 de la Ley N° 11.683, que introdujo su similar N° 23.871.

Se trataba de una ley que derogaba o establecía una regulación específica y otorgaba competencia al Poder Judicial en tales conflictos frente a la Ley N° 19.983. Sin embargo, los jueces se resistieron a admitir esa competencia y dieron vista a la Procuración del Tesoro.

Es posible que uno pudiera hallar razones de economía de gestión para justificar esta intervención, pero no cabe soslayar que bien puede considerarse que los magistrados quisieron otorgar al Poder Ejecutivo la facultad de defender su competencia constitucional, cosa que realmente ocurrió. No existió un planteamiento central de la cuestión, pues, con esas facultades propias de los abogados, tomamos en cuenta una disposición de la Ley de Presupuesto N° 25.990 –como siempre invalorable a la hora de introducir soluciones insospechadas en el orden jurídico– que habría dado origen a un supuesto renacimiento de la competencia del PE y la Procuración.

Fue en este contexto y al contestar una vista conferida por un magistrado judicial que la Procuración del Tesoro de la Nación sostuvo: “Correspondería determinar si la exclusión de la jurisdicción atribuida al Poder Judicial, respecto a los reclamos entre dos organismos estatales, tiene su fundamento sólo en las prescripciones de la Ley N° 19.983 o en las atribuciones que en forma indelegable la Constitución Nacional ha dado al Presidente de la Nación, en su carácter de jefe de la Administración Pública, las que no podrán ser dejadas de lado por una norma de rango inferior, siendo tal determinación competencia del magistrado interviniente en la causa al momento de pronunciarse sobre su competencia”,¹⁵ extremo de particular significación si se tiene en cuenta la inveterada doctrina del Alto Organismo Asesor sobre la impertinencia de la declaración administrativa de inconstitucionalidad de las leyes.

Planteadas estas cuestiones iniciales, consideremos los aspectos esenciales de la Ley N° 19.983, que, después de idas y venidas, terminó reglamentada por el Decreto N° 2.481/83.

El ámbito de aplicación de la ley está delimitado por cuestiones subjetivas y objetivas:

1) Desde el punto de vista subjetivo, la ley indica que el conflicto debe plantearse entre dos entes u organismos administrativos del Estado Nacional. El criterio se exhibe amplio y comprensivo de entes y organismos sin personalidad.

La aplicación práctica de este precepto ha llevado a criterios dispares:

a) Cito como ejemplo el dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación del 27 de febrero de 1996, en el que se indicó que no era aplicable cuando una de las partes enfrentadas no configura una persona estatal,¹⁶ mientras que en diciembre de 1996, para aplicar el procedimiento a EDCADASSA, se recurrió al reconocimiento de “mayoría accionaria para prevalecer en las asambleas ordinarias y extraordinarias”¹⁷. En diciembre de 1991, se reconocía la procedencia de aplicar a Somisa el trámite de la Ley N° 19.983 porque “[...] todas las funciones y facultades establecidas reglamentariamente para el Presidente y Directorio de la citada sociedad son ejercitadas por un interventor que, como funcionario estatal, debe cumplir su cometido conforme a las instrucciones que le imparta el Poder Ejecutivo Nacional”¹⁸; mientras que ya hemos vistos que no se aplicó igual criterio para el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, que

¹⁵ *Dictámenes*: 200:180.

¹⁶ *Dictámenes*: 216:190.

¹⁷ *Dictámenes*: 219:145.

¹⁸ *Dictámenes*: 199:370.

se hallaba también intervenido por el Poder Ejecutivo, por su condición de persona jurídica no estatal¹⁹.

Como se advierte, las opiniones no han sido siempre uniformes.

¿Qué criterio debería adoptarse?

A mi juicio, el planteo que justifica este tratamiento especial de los conflictos interadministrativos sigue siendo el de unidad de acción y decisión administrativa. En este principio, debe privilegiarse no sólo el carácter estatal del organismo o ente, sino también la capacidad del Estado para formar la voluntad de la persona jurídica.

b) La segunda cuestión subjetiva es que los entes deben corresponder a la misma esfera de competencia constitucional. La Procuración señaló que de otro modo no existe subordinación o supremacía que justifique el ejercicio de prerrogativas de poder público.²⁰ El planteo implica el seguimiento de la formulación que realiza Cassagne²¹ sobre el tema y merece compartirse. Sin embargo, tengo para mí que el fundamento de la exclusión del sistema resolutivo de la Ley N° 19.983 debiera hallarse en que la misma Constitución Nacional ha previsto otra forma de resolución de tales conflictos a través del otorgamiento de competencias específicas al Poder Judicial de la Nación.

Esta misma causa ha provocado, justificadamente, la exclusión de la ciudad de Buenos Aires del contexto de la Ley N° 19.983, que hoy es doctrina pacífica. Se ha dicho al respecto: "De acuerdo al nuevo régimen diseñado por la reforma constitucional de 1994 y por el Estatuto Organizativo de la ciudad de Buenos Aires, no resulta difícil concluir en que el conflicto originariamente de carácter interadministrativo suscitado entre el Estado Nacional y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, se ha visto profundamente alterado [...] se está, entonces, en presencia de una contienda entre personas de naturaleza distinta: la Ciudad de Buenos Aires y el Estado Nacional, de manera tal que no existen razones para impedir que aquélla se dilucide en sede judicial"²².

2) Desde el punto de vista objetivo, se exige que el conflicto interadministrativo o interorgánico de que se trate verse sobre una reclamación dineraria concreta de cualquier naturaleza o causa.²³ Por esa misma razón, se ha indicado que "la mera discrepancia de opiniones entre dependencias, carente de una significación o contenido económico, no encuadra en la figura del conflicto interadministrativo regulado por la Ley N° 19.983"²⁴.

Con esta limitación, se intentan excluir los conflictos de competencia o relacionados con interpretaciones jurídicas o fácticas de consecuencias extrapatrimoniales. Pero debe advertirse que la hipótesis del conflicto interadministrativo no se limita a un mero recla-

¹⁹ *Dictámenes*: 204:187.

²⁰ *Dictámenes*: 206:207; 207:317.

²¹ Cassagne, Juan Carlos, *El acto administrativo*, op. cit., loc. cit.

²² C.N.Civ., Sala A, 26 de noviembre de 1996, "Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires c/ Empresa Nacional de Telecomunicaciones – Telefónica de Argentina", *Jurisprudencia Argentina*, T. IV, 1997, p. 118, citada por Dromi, Roberto, *Derecho Administrativo*, 7° edición, Bs. As., 1998, p. 527.

²³ *Dictámenes*: 136:458; 212:377; 218:69.

²⁴ *Dictámenes*: 214:419.

mo de pago y su negación, a partir de un reconocimiento de hechos y derecho aplicable unificado. Puede mediar conflicto interadministrativo y normalmente ocurre cuando existe una diversa consideración fáctica o interpretación jurídica, que deriva en la pretensión y la oposición a ella.

En este orden de ideas, no todos los conflictos pecuniarios se encuentran incluidos en la ley. La doctrina de la Procuración del Tesoro, siguiendo a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha excluido de este marco, desde antiguo, los conflictos derivados de la imposición o cobro de multas de naturaleza penal, por entender que se encuentra en juego el pleno ejercicio del derecho de defensa en juicio, especialmente restrictivo en esta materia.²⁵ También aquí el principio de la unidad estatal hace ruido.

3) En lo que atañe a las autoridades con funciones resolutorias, la ley ha reconocido la competencia del Poder Ejecutivo y ha otorgado atribuciones a la Procuración del Tesoro de la Nación en aquellos casos de montos menores, hoy de hasta cincuenta mil pesos.

La competencia otorgada a la Procuración del Tesoro de la Nación debe entenderse atribuida como dependencia del Poder Ejecutivo y, por ende, susceptible de avocación por parte de éste, aun a pesar de la irrecurribilidad que se ha pretendido dar a la decisión. No se me oculta que la circunstancia de no haber mediado veto del Poder Ejecutivo a la ley impediría a éste predicar su inconstitucionalidad, sin embargo, tampoco puedo olvidar el momento institucional de la República en que fue sancionada la ley. Por lo demás, no parece admisible que el Poder Legislativo privara al Poder Ejecutivo del ejercicio de su competencia como Jefe de la Administración, que le es deferida por la Constitución Nacional.

Es interesante plantearse cuál ha de ser el sustento de la decisión. Señalo este aspecto porque las decisiones de la Administración no sólo se fundan en términos de legalidad, sino también de mérito, oportunidad y conveniencia.

Podría resolverse por estos últimos fundamentos un conflicto interadministrativo. Las normas no establecen la fuente a partir de la cual éste deberá solucionarse, y la cuestión es harto dudosa, pues el interés público podría aconsejar, en algunos casos, que se adoptara una decisión por mérito, mientras que ello podría suponer un exceso del Poder Ejecutivo en el control de tutela de un ente autárquico creado por el Poder Legislativo.

Ésta es otra de las dudas que aún presenta, a mi juicio, esta materia.

El Decreto N° 2.481/83 ha diseñado un ingenioso sistema para limitar el pronunciamiento del Poder Ejecutivo a los casos de estricta necesidad.

Para ello, postula que, en los casos que la reclamación deba ser resuelta por este último, se sustanciará ante la Procuración del Tesoro y, finalizado el trámite, se emitirá un dictamen por este organismo que se notificará a las partes, en el que se indicará que, si cualquiera de estas últimas manifestara su disconformidad en el plazo de treinta (30) días, el expediente se elevará para resolución del Poder Ejecutivo, mientras que, de lo contrario, se considerará que las partes han adoptado el criterio del Procurador.

²⁵ *Dictámenes*: 175:76, 177:40; *Fallos* C.S.J.N.: 295:651; 301:1.163. V. también Rodríguez Laulhe - Calógero, "De los conflictos interadministrativos", *Revista de la Procuración del Tesoro de la Nación*, op. cit., loc. cit.

Parece claro que, teniendo en cuenta el carácter de asesor jurídico del Presidente de la Nación que reviste el Procurador, será riesgoso cuestionar el dictamen, si no es con razones sobradamente fundadas.

4) En lo que se refiere al trámite del Decreto N° 2.481/83, valga señalar:

4.1.) Que se han establecido requisitos específicos para la apertura de la instancia. Se exige para ello:

a) Que la decisión de efectuar el reclamo haya sido adoptada por la máxima autoridad del organismo, entidad, empresa o sociedad estatal, previo dictamen de su servicio jurídico permanente. Este requisito implica excluir los conflictos de organismos que tengan un control jerárquico común distinto del Presidente de la Nación, pues no se advierte cómo un mismo ministro podría plantearse reflexivamente un conflicto.

b) Que se hayan realizado gestiones para lograr la solución del conflicto con resultado negativo. Esto es una nota y su respuesta o falta de ella.

c) Que se acompañe una liquidación que incluya los rubros del reclamo.

d) Que la presentación sea firmada por los letrados de los respectivos servicios jurídicos permanentes, acompañe la prueba documental en poder del reclamante, ofrezca la restante prueba y cuente con una copia para traslado.

4.2.) De la reclamación se dará traslado por sesenta días. Si éste no se contestare, no habrá rebeldía, pero se podrá tener al silencio como reconocimiento de los hechos lícitos alegados por el pretendiente.

4.3.) La prueba se producirá conforme las normas del reglamento de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos y podrá alegarse en la misma forma, con la diferencia de la posibilidad de retirar el expediente en préstamo, en cuyo caso el retiro suspenderá el curso de los plazos.

5) Una situación particular se ha generado con el caso de la resolución del conflicto por el Poder Ejecutivo, en especial cuando se refiere a conflictos entre ministerios. ¿Quién debe refrendar el decreto? Se discutió si correspondía que lo hiciera el ministro de Justicia, por la índole de la cuestión; o el Ministerio del Interior, por su competencia residual; o los ministros con intervención en el conflicto. Ninguna solución ha quedado plasmada en las normas. Pareciera recomendable que estos decretos fueran suscriptos por el ministro de Justicia.

6) En lo que se refiere al cumplimiento de la decisión, si ello no se realizare voluntariamente, a pedido de parte el Poder Ejecutivo podrá ejercer las facultades que le acuerda el Artículo 25 de la Ley N° 23.990 y afectar las autorizaciones presupuestarias que fueran pertinentes.

IV. LOS DICTÁMENES JURÍDICOS

Les ruego sepan disculpar, pero uno no puede dejar de mostrar sus debilidades de carácter. Y no podía privarme de hablar de la defensa de la jerarquía normativa de rango constitucional, un poquito de los abogados del Estado, disfrazados aquí detrás del concepto de *dictamen jurídico*.

Prometo un pasaje telegráfico sobre el tema.

Digamos para iniciar que la totalidad de la doctrina, a excepción de García de Enterría y Fernández según quedó expuesto más arriba, señala que los dictámenes jurídicos no son actos administrativos por cuanto no tienen efectos jurídicos directos, ni siquiera cuando son vinculantes. Nos la hemos ingeniado para poner en duda esta afirmación, pero lo haremos más adelante, al tiempo de hablar sobre los conflictos interadministrativos, la defensa de la jerarquía normativa de rango constitucional.

Existen diversas clases de dictámenes jurídicos, además de los buenos y los malos. Hay una clasificación que me parece de especial importancia, que distingue entre aquellos susceptibles de cumplir el recaudo exigido como procedimiento esencial del acto administrativo por el Artículo 7º, inciso d), de la Ley N° 19.549 y los que no alcanzan tal calidad. Los primeros son los emitidos por los servicios permanentes de asesoramiento jurídico, esto es, los integrantes del Cuerpo de Abogados del Estado. Los asesores de gabinete y otros letrados también pueden emitir dictámenes en un procedimiento administrativo, y estos pareceres pueden resultar de utilidad para resolver, pero no son eficaces para cumplir aquel recaudo legal.

Aunque parezca reiterativo, el dictamen jurídico debe ser eso, jurídico. La doctrina de la Procuración del Tesoro es antigua y pacífica a la hora de excluir de la competencia del asesoramiento jurídico a las cuestiones técnicas;²⁶ la equidad o inequidad de las fórmulas contractuales;²⁷ las cuestiones de mérito, oportunidad y conveniencia²⁸ y aun las cuestiones abstractas²⁹. Esta doctrina está referida, en los precedentes, al dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación, pero es de indudable aplicación al dictamen que deben emitir los servicios jurídicos permanentes, llamados delegaciones del Cuerpo de Abogados del Estado. Hago esta referencia porque alguna vez, estando en la Procuración del Tesoro, escuché un reclamo de un miembro del Cuerpo que señalaba esa diferencia, indicando que las autoridades del Ministerio le solicitaban que se pronunciara sobre el mérito, oportunidad y conveniencia del acto y que él no podía negarse a dar tal opinión porque la limitación de los precedentes se refería exclusivamente al dictamen de la Procuración. Valga, pues, la aclaración.

Ha señalado reiteradamente la Dirección del Cuerpo de Abogados del Estado: "El dictamen jurídico no puede constituir una relación de antecedentes ni una colección de afirmaciones dogmáticas, sino el análisis exhaustivo y profundo de una situación jurídica determinada efectuada a la luz de las normas vigentes y de los principios generales que las informan, a efectos de recomendar conductas acordes con la justicia y el interés legítimo de quien formula la consulta"³⁰.

Por otra parte, el dictamen jurídico –en la generalidad de los casos– no es vinculante para las autoridades administrativas. Los dictámenes de la Procuración del Tesoro son

²⁶ *Dictámenes*: 169:199; 234:127, entre otros.

²⁷ *Dictámenes*: 163:3; 204:90; 214:366, entre otros.

²⁸ *Dictámenes*: 192:79; 207:578; 234:325, entre otros.

²⁹ *Dictámenes*: 203:22; 204:534; 235:224, entre otros.

³⁰ *Dictámenes*: 142:202; 207:235; 235:429; entre otros.

vinculantes para los miembros del Cuerpo de Abogados del Estado –por aplicación del Artículo 6º de la Ley N° 12.954 y de los Artículos 3º y 8º del Decreto N° 34.952/47–, pero no lo son para las autoridades administrativas, con algunas excepciones.

Los dictámenes jurídicos son actos preparatorios y, como tales, irrecurribles, según lo dispone expresamente el Artículo 80 del Reglamento de la Ley N° 19.549. Tampoco son susceptibles de impugnación judicial.

Finalmente, debo decir que son esencialmente revisables, de oficio y a petición de parte, tanto cuando emanan de las delegaciones del Cuerpo como cuando son dictados por su Director General. Formulo esta aclaración a contrapelo de la doctrina de la Procuración del Tesoro, que alguna vez he suscripto y que se ha negado sistemáticamente a revisar sus criterios anteriores, salvo en aquellos supuestos en que se efectúen nuevas alegaciones o se invoquen hechos no considerados de suficiente relevancia como para determinar la revisión del asunto de que se trata.³¹ Entiendo las razones prácticas que pueden sustentar ese criterio, en orden a la preservación de la jerarquía y para evitar la continua solicitud de revisión de criterios. Pero es indudable que ninguna norma otorga estabilidad a los dictámenes ni impide su revisión y modificación. La corrección de los errores propios, por otra parte, viene aprobada por múltiples fuentes, desde el Evangelio hasta la cordura. Por lo demás, en este acto, estoy dando un ejemplo cabal de revisión de criterio.

Dígase, sí, que ésta exigirá una debida fundamentación.

Espero que este viaje por mis dudas en el ámbito de la actividad interna, interorgánica e interadministrativa les haya contagiado, de algún modo, este pequeño desasosiego, provocador de inquietudes, que traje.

Es posible que mis dudas jamás se disipen, porque –como dijo Borges– “nada se edifica sobre la piedra, todo sobre la arena, pero nuestro deber es edificar, como si fuera piedra la arena...”³².

³¹ *Dictámenes*: 117:458; 139:364; 214:149; 218:102, entre otros.

³² Jorge Luis Borges, “Fragmentos de un evangelio apócrifo”, *Elogio de la Sombra*.