

TOMÁS HUTCHINSON

**DERECHO
PROCESAL
ADMINISTRATIVO**

**Prólogo de
ADOLFO ALVARADO VELLOSO**

Tomo I



**RUBINZAL - CULZONI
EDITORES**

Al Profesor Adolfo Alvarado:
Velloso, uno de los últimos "maestros"
del Derecho en Argentina, pero fundamen-
talmente a eso buenos personas que me diste que
con su apoyo. Con afecto
Rosario, 2 de mayo de 2010

DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO

PRESENTACIÓN

Hace ya muchos años aprendí que detrás del ofrecimiento de escribir el prólogo de importante obra jurídica por parte de su autor, hay un claro homenaje de amistad para quien recibe el encargo de hacerlo.

En este caso soy yo el homenajeado por ilustre jurista argentino que, en la madurez de su pensamiento doctrinario, entrega lo que será sin dudas la obra cumbre de su ya vasta y conocida trayectoria.

Y como la amistad es un sentimiento recíproco, según antigua definición contenida en la *Ley de Partidas*, creo que debo hacer honor a ella contando al lector quién es y qué ha hecho Tomás Hutchinson para llegar a este libro que hoy publica la editorial Rubinzal-Culzoni, que por tantos años nos ha cobijado a ambos.

Conocí personalmente al autor cuando se destacó en su juventud profesional con descollante actuación en el XIV Congreso Nacional de Derecho Procesal que se realizó en la ciudad de San Miguel de Tucumán en el año 1987 al cuidado del inolvidable docente y magistrado Eduardo Lucio Vallejo, defendiendo enfáticamente tesis procedimentales acordes con el pensamiento de la época pero que aparecían ya en contradicción con las ideas doctrinarias que se insinuaban en el campo procesal a partir de las ideas cientificistas de Briseño Sierra, y todo muy ajeno a lo que se mantenía en el administrativo desde las enseñanzas de Bielsa.

El impactante carácter de Hutchinson me hizo indagar acerca de su personalidad y descubrí en él una rara mezcla de genes de padre inglés pero con ascendencia escocesa que intentó llamarlo Winston —como homenaje de recordación a Churchill, pero no le fue permitido de acuerdo con las leyes argentinas de la época, por lo cual se llamó simplemente *Tomás* (lo que el autor agradece grandemente cuando

recuerda el hecho)— y madre suiza. Él mismo suele recordar con afecto a irónico amigo de su juventud que le decía muy suelto de cuerpo que la meticulosidad y controladora personalidad de los suizos no hubiera permitido tal cruza a partir de conocer el resultado. Valga esto como muestra de su humor, lleno de *esprit de finesse*.

Formado en el *Buenos Aires English High School* y luego en el viejo y señero *Colegio Nacional de Buenos Aires*, resultó a la postre ser un auténtico *liberal* en el exacto sentido en que se entiende el vocablo en los países británicos, como muestra de tolerancia y actitud conciliadora, con mística librecambista y sostenidos afanes de libertad y de justicia para los problemas políticos y sociales. De todo lo cual Hutchinson se enorgullece y lo exhibe como base de su pensamiento jurídico, lo que se ve en la interpretación que hace de la norma administrativa y los consejos que da para mejorar el sistema vigente en el país.

Con inicial vocación diplomática, devino afortunadamente abogado luego de deambular como estudiante por carreras propias de las Ciencias Exactas.

Y eso le generó, en lo profesional, una destacada carrera judicial, en la cual partió como *Secretario de Juzgado* en General Pico (La Pampa), para continuar luego como *Secretario Civil y Comercial*, primero en San Martín y luego en San Isidro, pasando después a desempeñar el cargo de *Secretario de Demandas Originarias* en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, donde el autor confiesa que tuvo su primer acercamiento al proceso administrativo cuando le tocó aplicar allí el “viejo” *Código Varela* (el proyecto de 1903 entró en vigencia en 1906).

Con el advenimiento de la democracia fue designado como *Juez de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo*, cargo desempeñado hasta septiembre del año 1990, fecha en la cual se incorporó a la actividad privada abogadil como socio del *Estudio Alegria*, uno de los más importantes del país.

Finalmente, y a raíz de un curso de postgrado que él dirigió en Tierra del Fuego desde la Universidad Nacional de La Plata, se enamoró del lugar y cursó con otros setenta y tres colegas una *Vocalía del Superior Tribunal de Justicia*, obteniendo la designación en mayo de 1995 y ejerciéndola hasta noviembre de 2000.

Con todo eso contabilizó exactos veintiséis años de Poder Judicial que, según su particular gracejo, ¡son suficientes para cualquiera!

Otro tanto logró en su brillante carrera docente: concursó en 1971 y obtuvo el cargo de *Ayudante de 1ª* en la cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Buenos Aires a cargo del profesor Agustín Gordillo, siendo luego y sucesivamente *Jefe de Trabajos Prácticos*, *Profesor Adjunto*, *Profesor Titular por concurso* y, desde este mismo año, *Profesor Emérito de la Universidad*.

Durante el dilatado lapso que duró esa carrera, dirigió además y durante diez años el Curso de Postgrado en Derecho Administrativo y Administración Pública y, bajo el Decanato del profesor Gordillo, fue *Secretario de Supervisión Administrativa de la Facultad*.

Tuvo también larga vinculación con la Universidad Nacional de La Plata donde, por invitación del profesor Armando Emilio Grau (a la sazón titular de Derecho Administrativo II), ingresó en 1979 a la cátedra que fuera del ilustre Bartolomé Fiorini, para mi gusto lo más granado de la asignatura en la Argentina.

En 1989 reemplazó al profesor Grau y en esa titularidad sigue, dice él que con el mismo placer del primer día. Además, en este largo periplo, fue dos veces *Consejero Académico* por el Claustro de Profesores.

Paralelamente, y en 1991, ingresó a la Facultad de Derecho de la Universidad de Mar del Plata para desempeñar el cargo de *Profesor Titular por concurso de Derecho Administrativo*.

Como se ve, una larga trayectoria judicial, abogadil y docente, siempre ligada a la materia administrativa, a la cual le ha aportado obras de tanta trascendencia como, entre otras: *La acción contencioso administrativa: Pretensiones. Plazos* (FDA, Buenos Aires, 1981), *Las corporaciones profesionales* (FDA, Buenos Aires, 1982), *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, comentada y concordada* (Astrea, Buenos Aires, 1985/1988), *Régimen de procedimientos administrativos nacional* (Astrea, Buenos Aires, 1992, de la cual ya hay siete ediciones), *Procedimiento administrativo de la Provincia de Buenos Aires* (Astrea, Buenos Aires, 1995), *Procedimiento administrativo de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur* (Emprendimientos Fueguinos, Ushuaia, 1997), *Procedimiento administrativo de*

la Ciudad de Buenos Aires (Astrea, Buenos Aires, 2003), *Digesto Práctico de Procedimiento Administrativo* (La Ley, Buenos Aires, 2004), etcétera.

Yo tengo trato asiduo con él pues actúa desde antaño como *Profesor Invitado de planta* en la asignatura “Derecho Procesal Contencioso-Administrativo” en la carrera de postgrado de *Maestría en Derecho Procesal* que dirijo desde hace diez años en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, donde los alumnos disfrutan grandemente de sus clases.

Dos palabras ahora acerca de la obra que aquí se presenta.

Lo primero que me ha llamado la atención es el título que le ha puesto el autor: *Derecho Procesal Administrativo*.

Y es que desde mi concepción del proceso como medio pacífico de debate dialogal y argumentativo que mantienen entre sí dos personas naturalmente desiguales, pero igualadas jurídicamente por un tercero imparcial, imparcial e independiente mediante la irrestricta aplicación por él de la regla de la *bilateralidad del instar*, sostengo desde siempre que no puede haber lógicamente *proceso* en sede administrativa cuando quien decide es, precisamente, uno de los contendientes y, para colmo, el más fuerte. Esto pasa en absolutamente todos los recursos administrativos.

De donde he sostenido en los últimos años que hablar de *debido proceso administrativo* es un dislate, toda vez que en la totalidad de las relaciones pensables entre la Administración y cualquier administrado sólo pueden existir las instancias de *denuncia*, de *petición*, de *queja* y de *reconsideración* (o *reacertamiento*), pero nunca la de *acción procesal*, sólo ejercitable ante el Poder Judicial y que es la única que tiene como objeto la formación de un *proceso*.

Insisto en ello, pues tal palabra encierra un concepto *lógico* antes que *jurídico*. Y ello por cuanto, para que haya *proceso*, es menester la concurrencia simultánea e imprescindible de tres sujetos actuando de consuno: dos antagonísticos (uno que pretende y otro que resiste) en situación de igualdad jurídica (no natural, que nunca puede ser lograda ni subrogada) y un tercero neutral que, como tal, no es ni uno (pretendiente) ni otro (resistente). Eso es, precisamente, lo que lleva insito el concepto de *imparcialidad*, propio de la actividad judicial e imposible

de lograr en sede de la propia Administración, por más que se diga que los funcionarios siempre son buena gente que proceden sin ánimo de favorecer o perjudicar al administrado.

A la postre, todo esto no es otra cosa que la consecuente derivación al caso de la prohibición contenida en el artículo 109 de la Constitución Nacional.

Sobre tales mínimas bases para comprender lo que aquí se dice, creo que Hutchinson ha comenzado a adoptar las ideas actuales que fundamentan la existencia de un verdadero Derecho Procesal *científico*, contrario al que se proclama habitualmente en nuestro país y que se contenta con aceptar una explicación puramente procedimental y decisionista de su contenido, que se encuentra en obvio divorcio con las garantías constitucionales.

Y con ello no sólo logrará mejorar grandemente la institución sino, y tal vez más importante, advertirá al lector avisado de cuál debe ser el nuevo rumbo a tomar por esta parte de la asignatura.

He mencionado todo lo recién expuesto para advertir al lector que este libro no trata de lo que es el *procedimiento administrativo* (al cual jamás podría dársele seria y científicamente la designación de *Derecho Procesal Administrativo*) sino, y bien que críticamente, de lo que en la Argentina se denomina desde siempre *contencioso administrativo* y cuya normativa —importada desde fuentes extrañas a la juridicidad nacional— mantiene y regula, a contrapelo de la Norma Fundamental, la irritante desigualdad del individuo frente al Estado, rodeado de innumerables privilegios que, otra vez, se sitúan en los arrabales de la Constitución.

Todo lo manifiesta el propio Hutchinson desde el comienzo mismo de su obra, cuya *Introducción* recuerda importante frase de Bartolomé Fiorini en su *Qué es el contencioso*: “La expresión contencioso-administrativo expresa una contradicción que sólo se justifica por los motivos que concurrieron en su origen, pues se pretendía para la Administración funciones como la de la justicia...”

Y así, nos dice el autor que, primariamente, el *Derecho Procesal Administrativo* comprende los aspectos procesales del control jurisdiccional de los actos de la Administración y, además, todas las relaciones procesales en las cuales la Administración es parte (tales como el

proceso de amparo, el proceso de expropiación y el proceso de apremio en el orden nacional, por ejemplo).

En otras palabras: es el que debe regular el medio de debate procesal que tiene por objeto la solución de un conflicto jurídico entre un órgano administrativo y un particular u otro ente público, en tanto la relación litigiosa esté regida por el Derecho Administrativo y actuada ante un órgano jurisdiccional.

Y la adjetivación *administrativo* que se asigna al sintagma *Derecho Procesal* se compadece, según el autor, con la costumbre nacional de calificar al proceso según la materia que en él se discute: así, recuerda que hay un *proceso civil*, un *proceso penal*, un *proceso laboral*, etcétera.

Por mi parte, he mostrado claro desacuerdo con tales adjetivaciones, entendiendo que el proceso como método de debate es *único e invariable*. Por tanto, lo que cabe es referirse a *proceso* en el cual se discute pretensión *civil* o *penal*, etcétera. Pero resulta obvio que tal circunstancia no hace variar ni un ápice el método mismo, en tanto siempre ha de asegurar el desarrollo de una misma e idéntica serie procedimental: una etapa de afirmación, una de negación, una de prueba y una de alegación sobre el mérito de ella.

Pero creo que, en el terreno de los entendimientos de los juristas nacionales, el método propuesto por Hutchinson vale y será de gran utilidad para lograr a la postre la plena comprensión del fenómeno procesal, hoy todavía en aguas de borrajas.

Celebro, entonces, la publicación de esta obra y auguro futuro académico venturoso a quienes abrevan en sus fuentes doctrinarias.

ADOLFO ALVARADO VELLOSO

Agosto de 2009