
CÓMO (Y PARA QUÉ) SE FORMA A LOS ABOGADOS DEL ESTADO

GUIDO LEONARDO CROXATTO¹
UBA - Argentina

Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados y Abogadas del Estado | Octubre 2022 | Año 6 N° 8 | Buenos Aires, Argentina (ISSN 2796-8642) | pp. 15-24

Un país no se puede defender sin un servicio diplomático serio. Pero sin un cuerpo de abogados/as preparado tampoco. Sin embargo, nos ha parecido posible dejar al CAE (de cuyo nacimiento se cumplen 75 años en noviembre, su origen se debe a una ley del plan quinquenal) sin un espacio para desarrollar herramientas críticas que necesitan las y los abogados del Estado para defender al país: la ECAE.

A nadie se le ocurre cerrar el ISEN o que el Estado “tercerice” la formación de sus embajadores futuros y su cuerpo diplomático. Pero sin embargo sí nos ha parecido posible o aceptable tercerizar o delegar la formación del servicio jurídico, como si fuera menos importante que aquel. Nos hemos propuesto terminar con esta tercerización directa o implícita (es absurdo que los/las abogados/ as del Estado deban pagar cifras millonarias en espacios no estatales para aprender, en teoría, a defender al Estado; de hecho, no lo hacen, no es eso lo que verdaderamente “aprenden” aunque crean que sí, no pagan para eso, habría que interrogar a fondo la formación recibida: parece paradójico que universidades privadas formen al servicio jurídico de una Nación, habría que descubrir cómo opera esa formación en apariencia “técnica”). El Estado no puede renunciar a formar a (o delegar la formación de) sus propios abogados/as porque se trata de una formación estratégica, que implica una visión federal, soberana, pública, que no siempre se condice con los intereses del mercado educativo no público y pago, donde

¹ Director Nacional de la Escuela del Cuerpo de Abogados y Abogadas del Estado y Director de esta Revista.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina

se enseña más bien a litigar contra el Estado y a sacarle recursos al sector público, no a defenderlo, que es lo que se aprende en la ECAE. Por inocente o “técnico” que parezca hacer maestrías o especializaciones en derecho administrativo, la base de la formación recibida (“técnica”) no siempre tiene el nivel de compromiso (y conciencia) que exige la tarea de la reconstrucción nacional. Los abogados y abogadas del Estado deben tener una conciencia muy clara de cuál es su tarea. Y de la importancia que la misma tiene. Y de lo grave que es no llevarla a cabo con mirada nacional. No con lógica empresarial². Sino como defensa de lo público. Son dos lógicas muy diferentes. Por eso no es lo mismo formarse en el Estado (ECAE o ISEN) que formarse en un espacio privado, que funciona bajo otras miradas y otros intereses, explícitos o velados. Y por eso no es lo mismo o no debería ser igual publicar en la revista de la ECAE o del ICEN que publicar en cualquier otra revista académica, que no tiene el mismo compromiso o no es parte de una planificación estratégica y pública.

La primera pregunta que nos hacemos en la ECAE es: ¿Cómo se forma –y para qué se forma, y por ende quién y donde se forman los abogados/as del Estado? La Escuela donde se forman ha sido desmantelada muchas veces y vuelta a levantar. A nadie se le ocurre ya, como decíamos antes, cerrar el ISEN, donde se forma el servicio diplomático de la nación. El mismo se instaló como política de Estado. Sin embargo, si se le ha ocurrido a muchos funcionarios que podía cerrarse o vaciarse la ECAE (ser trasladado a la ECAE era calificado –por algunos funcionarios- como terminar en “Siberia”, como si ir a formarse para defender el interés público fuera un “castigo”), donde se forma el servicio jurídico de la Nación. Pero los abogados no somos menos que los diplomáticos. Defendemos con la misma vehemencia el interés de la Nación. Y necesitamos un espacio de capacitación técnico para desarrollar las herramientas que no siempre tenemos (y no es una casualidad que no las tengamos: esa carencia explica el atraso y el robo de recursos al Estado Argentino³). El Estado no puede delegar la formación de sus propios/as abogados/as, como no delega ni terceriza la formación de sus

2 Giardinelli, M. Indefensión Popular y abogados patriotas. Página 12. 10 Septiembre, 2022.

3 Scalabrini Ortiz, R. Bases para la reconstrucción nacional. Ed. Lancelot. Buenos Aires. 2008.

diplomáticos en ninguna universidad pública o privada. Son capacitaciones que el Estado no delega porque se juegan allí intereses estratégicos, de largo plazo. Detrás de esa formación debe haber siempre una planificación estratégica. Una visión que no puede oscilar cada cuatro años.

Nosotros entendemos que es imperioso volver a levantar la bandera de la abogacía pública. La abogacía es pública por definición. Si ha dejado de serlo, si hace falta volver a aclarar algo que en rigor resulta obvio, es por la magnitud del retroceso que hemos vivido en la práctica profesional y también en términos de enseñanza del Derecho. No formamos abogados para defender al Estado, ni el interés público. No todas las universidades tienen un eje fuerte puesto en Derecho Público. Se forma a los abogados para otra “cosa”. Y esa otra “cosa” es lo que hay que interrogar.

En la Argentina nadie o casi nadie discute –por suerte- que la educación es pública y la salud es pública y son ambas la base del contrato social (y motivo de orgullo de la República que hermanos latinoamericanos puedan atenderse aquí o estudiar en este suelo). Nosotros entendemos que hay que situar, en el mismo nivel que la educación pública y la salud pública, un tercer pilar, de la misma importancia (para la defensa de los intereses que permiten tener educación y salud públicos en nuestro país): la abogacía pública. Falta énfasis en la importancia de la abogacía pública.

La abogacía es pública por definición. Desde Aristoteles, la abogacía viene asociada a un ideal de justicia. La privatización del derecho hace que los abogados hablemos cada vez menos como “abogados”. Hablamos cada vez más como administradores de empresas, como contadores, como economistas, pero no ya como abogados. Y esto es en parte porque se ha recortado la connotación “pública” de la abogacía. Porque lo que antes era obvio, ya no lo es. Por eso hace falta volver a reivindicar la importancia de la abogacía pública. Porque hoy la abogacía que se ha puesto como modelo es la otra: es la de la abogacía privada, corporativa, empresarial, que defiende intereses y negocios, más que derechos. Por eso a nuestra abogacía y a nuestros abogados les resulta cada vez más difícil hablar de “justicia”. Parece un ideal cada vez más alejado. Una palabra que usamos cada vez menos.

Si la universidad es pública por definición (Mario Bunge se reía en la UCES al recibir el doctorado honoris causa de dicha “universidad”, sostuvo en 2000, si hablar de ciencias “empresariales” no

era “mucho”), la abogacía lo es por concepto. Una universidad “privada” parece una contradicción en los términos, una contradicción conceptual: la “universidad” moderna remite (la etimología misma lo está diciendo) a la idea de un “universo”: en un universo entran todos, un “Universo” no puede ser “privado”, es público por definición. Por eso hablar de universidad (lo universal) pública es en rigor una redundancia: todas lo son. La abogacía, en términos de justicia, no puede no ser, ante todo, también, pública. La abogacía es pública por definición. La justicia no puede ser algo privado. Está vinculada a una idea de comunidad y sociedad que se organiza: eso es la polis. La “justicia” es lo que le da sentido a la vida en conjunto. Es la idea que le da norte a nuestra convivencia. No se puede perder esa idea o principio, base y norte de nuestra organización social: base de nuestro “contrato” civil. La universidad pública, la salud pública y la abogacía pública, pues, son tres categorías inseparables. Habría que volver a teorizar sobre lo público. Cuando se ataca el rol del Estado, lo que está detrás es (amen de la mirada neoliberal que quiere hacer de todo un negocio, recortando derechos, que se empiezan a ver como “costos”) una crítica a la idea misma de lo público. Por eso reivindicamos tanto a la abogacía pública.

En este número encontramos contribuciones de valía, como del Dr. Domingo Sesin, el Dr. Ricardo Nissen, el Dr. Victor Abramovich, el Dr. Patricio Sammartino. Todos ellos hacen una fuerte defensa del rol de la abogacía pública. Rescatan la importancia –no meramente “subsidiaria”- del rol del Estado. La pandemia ha sido una muestra extrema y seria de lo poco “subsidiario” que puede tener que ser, en momentos críticos, el Estado. “Subsidiario” parece más bien el mercado “libre” que arrastra con su “eficiencia” (concentración de la riqueza en muy pocas manos) a millones de personas a la miseria más absoluta. No el Estado, que vela por sus derechos. Y que se ve obligado a confrontar, para hacerlo, con los poderes financieros transnacionales, que cuentan con ejércitos de abogados dispuestos a pelear para preservar sus “negocios”. Detrás de esos “negocios” está el hambre. Los abogados del Estado estamos del otro lado del mostrador. Defendemos lo público. Confrontamos con los factores de poder económico y financiero que litigan (fondos buitres que ponen como garantía en la bolsa de valores juicios contra Argentina, compran juicios!) contra nuestro país.

DECRETO-LEY 19549/72. GORDILLO TIENE RAZÓN

Incluso quienes reivindican la importancia del Estado y del interés público, muchas veces replican –sin saberlo- el lenguaje y la doctrina anti Estado o que ve en el un mero rol “subsidiario” y no un rol central de garante de derechos. Es el mérito de la “academia”: imponernos –sin que lo advirtamos- su lenguaje. Sus conceptos.

La reconocida Universidad Nacional de Avellaneda, que tiene fuerte eje en derecho público, organizó un congreso en septiembre pasado para conmemorar los 50 años de la Ley de Procedimiento Administrativo. Así se llamaba originariamente el evento. Pero no se trata –como me advirtió en seguida Natasha Suñé, coordinadora de la ECAE- de una “ley”. Se trata, como siempre advirtió Agustín Gordillo, de un “decreto ley”, lo cual no es lo mismo⁴. Esta confusión en una universidad privada, de fuerte impronta anti-estatal, pro negocios (privados), que forma abogados/as para defender empresas no al Estado (contra el cual litigan), no llamaría la atención. Sí en una Universidad del conurbano, que tiene como bandera la defensa del interés público, del Estado y con el Estado, de los derechos de los más humildes. Por suerte, la UNDAV cambió en seguida, advertida esta sutileza, el nombre del evento, que finalmente quedó como “50 años del decreto ley...”. Esto nos recuerda que también nosotros somos hablados -ante el menor descuido-, por el lenguaje corporativo. Por eso, hacía muy bien Gordillo en remarcar en diversos lugares y debates epistolares que no se trata de una “ley, sino de un “decreto ley”. Tengamos en cuenta que un decreto de Campora (Decreto 976/73) dispuso llamar “decreto ley” a la LPA, y que fue un decreto de Videla (Decreto 1319/76), nada menos, el que dispuso retroceder y que se volviera a llamar “leyes” a los decretos de los gobiernos de facto. Con lo cual, cuando decimos “ley” estamos hablando, lo sepamos o no (y eso es lo más grave) el lenguaje de un decreto de la dictadura. Y esto no sucede hace medio siglo. Sucede todavía hoy, hace muy pocas semanas. El derecho administrativo necesita transformarse.⁵ No se cumplen ni se conmemoran 50 años de ninguna “ley”. Se

4 Gordillo, A. El Derecho Administrativo en la Práctica. Cap. II. Gordillo-Campolieti. ¿Ley o decreto –ley 19.549/72? Un debate epistolar y generacional. pp. 21-29.

5 Gordillo, A. Cien Notas de Agustín. Notas asistemáticas de un lustro de

cumple medio siglo sí de un decreto-ley de un gobierno de facto. No es un detalle secundario llamarlo de esta manera. Gordillo no se equivoca. Por eso, sus tomos celestes (como los negros de Zaffaroni en materia penal, hasta que Ediar los agrupó en un solo libro azul en 2003) siguen ocupando un lugar preponderante en las bibliotecas de los administrativos que necesitan un norte. Y por eso la Cátedra Gordillo fue la primera que tuvo, además de ser titular en derecho administrativo en la UBA, una materia titulada “Derechos humanos y garantías” en el Ciclo Profesional Común de la carrera de Derecho en la UBA. No es casual que ese mismo administrativista fuera titular de ambas cátedras: Derecho administrativo, de un lado y Derechos humanos y garantías, del otro. Victor Abramovich, procurador ante la Corte Suprema, en la entrevista realizada en este número de la revista, vuelve sobre este punto, cuestionando la mirada subsidiaria (mayoritaria en la doctrina administrativista) del rol del Estado.

Un comentario más sobre esta revista. Muchos profesores mandan a la revista de la ECAE lo que antes sacaron en la Ley. Hay que revertir esta correlación o tendencia. Parte de tener una doctrina diferente es que no se piense que es lo mismo La Ley y la ECAE (o que la ECAE es una revista de “segunda”, cuando es exactamente a la inversa): no pueden expresar la misma “doctrina” porque no expresan ni defienden, ambos espacios (habría que pensar por qué espacios tradicionalmente patrocinados de intereses no nacionales, en general británicos y franceses, eligen sin embargo llamarse pomposamente “La Nación”, “La Ley”, “El Derecho”, el diario uruguayo “La República”), el mismo interés. No da lo mismo publicar en ambos espacios ni se pueden publicar los mismos trabajos en cualquier revista: tiene —o tendría— que haber alguna diferencia. Y la misma tiene que ser apreciable y útil para generar un debate de ideas robusto. No puede haber una sola línea de pensamiento (en general anti Estado, con una mirada pobre y subsidiaria del rol público). Nosotros entendemos que lo público no es solo un “sector” de la economía. Entendemos que en términos de abogacía, lo público tiene preminencia y es la base de nuestra profesión. Por eso rescatamos la importancia de la abogacía pública. Es una categoría a recuperar. A repensar. La abogacía publica es la que defiende un interés colectivo. Es la única abogacía que se puede asociar a una idea o ideal de justicia, un ideal o idea muchas ve-

jurisprudencia de derecho administrativo. Fundación Derecho Administrativo. Buenos Aires. 1999. 76.4. Esa repudiable costumbre de „confundir“ ley con decreto-ley. pp. 168-171.

ces ausente entre los abogados, cada vez más tecnocratizados y especializados, sin visión de conjunto. Esto es lo que aportan las humanidades, la literatura al Derecho: visión de conjunto. Aspiración. Un horizonte claro de acción. Por eso le pedimos a los y las profesoras que no envíen a la revista jurídica de la ECAE trabajos que ya hubieran sido publicados en otras revistas. Sólo publicamos trabajos inéditos. Es nuestra apuesta: abrir debates que todavía no han sido abiertos.

Pablo Neruda, en su Canto general, donde está el poema Alturas del Machu Picchu, cumbre de la literatura hispanoamericana, tiene un poema sobre la abogacía (luego del poema Los válidos y Los Siúuticos) que vale la pena recuperar: Los abogados del dolar⁶. Tal vez los abogados (que nos parecemos cada vez más a los contadores, y tecnócratas, en Brasil ya se imparten carreras para “tecnólogos en Derecho”) debemos también apostar por (recuperar, volver a) la poesía en un mundo en el que la palabra ya no tiene sentido. Esta falta de horizonte, esta falta de palabra clara, este “no tener palabra”, no es un juego para los abogados/as. No es un juego para el Derecho no tener un lenguaje. Un lenguaje poético.

JUDAS Y EL DERECHO (ADMINISTRATIVO) ARGENTINO

Patricio Sammartino, director académico de la Maestría ECAE-UNTREF, emplea su formación para pelear con argumentos, tratando (a Sammartino lo cuestionan por tratar) de renovar una doctrina muy anquilosada y “exegética”. Tal vez por eso el estudio Casagne —que defiende la mirada “subsidiaria” y pro empresaria del rol del Estado (el mismo visto como un mero “costo de transacción” y como factor generador de buenos negocios, una “regulación” que tiene que ser poco “invasiva” para que pueda operar, al mejor estilo Coase, el mercado “libre”) ha sido cuestionado en el último número de la Revista de Derecho Administrativo (RDA), de Septiembre-Octubre 2022. A discutir las ideas de Sammartino el último número de la RDA le dedica nada menos que 41 páginas. Algo está cambiando.

No es casual que los profesores Comadira, en grupo, (referentes del derecho administrativo de la Universidad Austral, universidad privada y religiosa) publiquen un artículo “exegético” (sobre la obra de Julio Comadira padre⁷) y le dediquen al Dr. Sammarti-

6 Neruda, P. Canto General. Ed. Cátedra. Madrid. 2005.

7 Comadira, Juan Pablo. Comadira, Gabriel Fernando. Comadira, María

no, profesor, luego de refutar o intentar discutir sus argumentos y críticas⁸, el epíteto de “judas” “traidor” por pararse a defender otra postura pro estatal y pro intereses públicos. Esto basta para ser considerado un “traidor” por la doctrina argentina pro empresaria. Un “traidor” para la Academia Nacional del Derecho es un profesor que se posiciona con pensamiento crítico y pro nacional y que no replica —este es su “pecado”— las ideas dominantes. Es revelador que la doctrina (de fuerte impronta religiosa en una universidad privada) califique de “traidor” (“judas”) a un profesor de derecho administrativo “crítico”. Es mucho lo que le falta por crecer al derecho administrativo argentino. Falta mucho por madurar a nuestra Academia. Nuestro apoyo pleno al Profesor Sammartino. Falta ánimo para discutir ideas. Calificar de “traidor” a un profesor que no “repite” las ideas dominantes es muestra de nuestra pobreza de argumentos. Del camino que nos falta aún construir. Judas/ Traidor es no defender los derechos sociales del pueblo argentino. Y para eso debe estar la doctrina. No para otra cosa.

Termino esta introducción con una cita concreta del texto impugnado de Patricio Sammartino (en el último número de RDA), para que los abogados y abogadas saquen sus propias conclusiones: “La tercera cuestión concierne al fundamento teleológico que, según la enfatizan los jueces del régimen de facto, inspira el ejercicio de la po-

Victoria y Cristina Herrera, María. “El principio de juridicidad cuando es vulnerado y la anulación de oficio del acto administrativo en el pensamiento del profesor Julio Rodolfo Comadira”. En RDA, Septiembre-Octubre 2022. 143. pp. 255-291.

8 Sammartino, P. M. “Introducción al estudio sistemático de las consecuencias principales y secundarias del acto administrativo irregular”. E. Publicado en: RDA 2021-135, 03/06/2021, 3. Lo que afecta a los profesores Comadira es sobretodo una nota al pie (150) del texto de Sammartino, que sostiene: (150) Por cierto, rechazamos de plano la posición de un sector de la doctrina administrativista en cuanto sostiene que “la gravitación de ciertas circunstancias históricas puede hacer tolerable la admisión temporaria de una relativización de la exigencia de legitimidad democrática del Estado —y consecuentemente de su estructura normativa—...” (conf. COMADIRA, Julio R., “La anulación de oficio del acto administrativo”, 1998, 2ª ed., p. 44). Esta afirmación es constitucionalmente inaceptable en tanto resulta ostensiblemente incompatible con los arts. 1º y 36 de la CN. Básicamente, Sammartino está cuestionando cómo la doctrina “mayoritaria” dio argumentos para defender gobiernos de facto. Este es el “pecado” de Sammartino. Por eso la doctrina lo califica de “traidor”. De “Judas”. Por decir esto.

testad anulatoria. Como se indicó, en “Rodríguez Blanco de Serrao” la Corte justifica externamente el ejercicio del poder revocatorio de un acto favorable (calificado de) irregular en la necesidad de restablecer sin dilaciones el imperio de la juridicidad. Ahora bien, ¿qué entendieron los jueces del régimen de facto —que, además de haber sido designados sin cumplir los procedimientos previos que establece la Constitución desconocieron su supremacía— por “juridicidad”?

Extramuros del Estado de derecho, sin supremacía de la Constitución, sin ley que sea producto de la voluntad general, sin separación de poderes, con autoridades carentes de legitimación democrática -directa o indirecta-, sin respeto a los derechos humanos. ¿Qué “juridicidad” está en condiciones de restablecer esa Administración mediante el acto revocatorio? Fundamentar el ejercicio de la potestad anulatoria en la “necesidad de restablecer sin dilaciones el imperio de la juridicidad”, en la doctrina de los jueces de facto, es un paralogismo que seguramente supo agrandar —entonces, como ahora—, el oído de los administrativistas que construyen doctrinas prescindentes de la Constitución y los derechos humanos. Sin embargo, en el contexto en que fue utilizado ese sintagma carece del contenido jurídico y axiológico que se le asigna. La juridicidad a la que alude el Tribunal del régimen de facto es meramente formal, fatalmente escindida de la dignidad de la persona humana, del Estado de derecho y del principio democrático (150). Es un contrasentido lógico, que conspira contra el principio de no contradicción, predicar que la Administración está llamada a restablecer por sí la juridicidad cuando estaban suprimidos los derechos y garantías fundamentales.

En el régimen de facto el significante “restablecer la juridicidad” no tiene otro sentido que no sea el de afianzar la prerrogativa a como dé lugar, preservar el poder represivo y consolidar un (aparente) orden, carente de bases democráticas, ajeno a toda idea de bien común sustentada en el respeto y protección de los derechos humanos fundamentales. De modo paradójico, la finalidad de restablecer la juridicidad, en el mensaje que el régimen de facto brindada por conducto de su Corte federal no es otra cosa que preservar la antijuridicidad estructural de un derecho administrativo construido extramuros del Estado de derecho. Como ya señalamos, sin Estado de derecho, sin Estado constitucional de derecho, no hay, ni podría haber, derecho administrativo. Aquel es el presupuesto de este. Por ende, la idea de juridicidad a la cual se refiere la Corte del régimen de facto se presen-

ta como un mero artificio formal tendiente a asegurar un sistema de poder que prescinde de la persona humana, desconoce los derechos que le son inherentes, ignora los mandatos de la voluntad general y hostiga la participación popular. No olvidemos que esa juridicidad que dogmáticamente se pretende restablecer es genéticamente inconstitucional toda vez que subordina la supremacía y vigencia de la Constitución Nacional al Estatuto impuesto por la fuerza.

La fórmula abstracta restablecer “sin dilaciones” la juridicidad ¿prevalece también en los supuestos en que el acto concierne de modo directo al contenido esencial de un derecho fundamental? ¿Acaso el principio de seguridad jurídica no tiene relevancia? ¿Qué sucede con los derechos adquiridos de buena fe por el particular? Basta confrontar esta doctrina sin matices de la CS con el art. 48 de la Ley de Procedimientos alemana o la doctrina francesa labrada en el arret Dme. Cachet, de 1922 y Ternon, de 2001, para comprobar que esta parcela de la teoría del acto administrativo es más compleja y bastante más delicada que los categóricos términos que emplea el fallo. Por último, desde el punto de vista técnico, no podemos perder de vista que mientras el acto anulatorio no haya sido revisado por un tribunal judicial independiente e imparcial, en el marco de un juicio desarrollado regularmente, con respeto pleno a la garantía al debido proceso legal, y exista sentencia firme pasada en autoridad de cosa juzgada desestimatoria de la pretensión anulatoria en su contra, no se puede hablar, en puridad, de restablecimiento de la juridicidad.”⁹

Parece paradójico que estas ideas tan elementales y básicas puedan despertar reacciones de odio religioso en la doctrina administrativa. O que lleven a ciertos doctores a calificar de “traidor” a quién, como Sammartino, las enarbola. El pensamiento crítico nunca puede ser visto como una “traición”. Mucho menos en un ámbito universitario o académico, que hace de esa “traición” su principal fortaleza. Su principal virtud¹⁰.

9 Sammartino, P. M. “Introducción al estudio sistemático de las consecuencias principales y secundarias del acto administrativo irregular”. E. Publicado en: RDA 2021-135, 03/06/2021, 3.

10 Muchas veces los administrativistas están acostumbrados a discutir entre ellos. Entonces cuando alguien los discute por afuera de la “familia”, es calificado de “traidor”. No es aceptado en la “discusión” “académica”. No puede entrar.