
La noción de *jurisdicción administrativa* en Agustín Gordillo. Breves reflexiones sobre las trampas de los falsos amigos y las virtudes de los amigos sinceros

The Notion of *Jurisdicción Administrativa* in Agustín Gordillo's Works. Brief Reflections about the Tricks of False Friends and the Virtues of Sincere Friends

Fabio Francario¹

Università degli Studi di Siena

Piergiuseppe Otranto²

Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Sumario

1. *Jurisdicción administrativa* falsos amigos y confusiones terminológicas. El aporte de Agustín Gordillo
2. La distinción entre función administrativa de resolución de conflictos y función jurisdiccional

-
- 1 Catedrático de Derecho Administrativo en el Departamento de Ciencias Políticas e Internacionales de la Universidad de Siena. Es autor de numerosas monografías y ensayos, ponente en congresos nacionales e internacionales y miembro de los comités directivos de revistas científicas de derecho administrativo y derecho procesal administrativo.
fabio.francario@unisi.it
<https://orcid.org/0000-0003-4670-3062>
 - 2 PhD en Derecho Público de la Economía. Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Bari Aldo Moro. Es autor de tres monografías y de numerosos ensayos en revistas italianas y extranjeras. Ha sido ponente en congresos nacionales e internacionales sobre diversos temas de derecho administrativo sustantivo y procesal.
piergiuseppe.otranto@uniba.it
<https://orcid.org/0000-0003-4194-2339>

3. Buscando amigos sinceros. El *sistema de justicia administrativa* italiano: garantía de tutela jurisdiccional y *función administrativa justicial*

Recibido: 09/03/2026

Aceptado: 18/03/2026

<https://doi.org/10.26422/daec.2026.0100.fra>

Resumen

El artículo examina la noción de “jurisdicción administrativa” en la obra de Agustín Gordillo, identificando las confusiones terminológicas que, en el derecho argentino, genera esta expresión contradictoria. Se analiza la distinción fundamental entre la función administrativa de resolución de conflictos y la función jurisdiccional propia de órganos imparciales e independientes, demostrando que la Administración no puede ejercer verdadera jurisdicción sin que sea garantizada una revisión judicial plena. Finalmente, se propone adoptar del ordenamiento italiano la noción de *funzione amministrativa giustiziale* para superar las ambigüedades lingüísticas y conceptuales señaladas.

Palabras clave: resolución de conflictos, función jurisdiccional, función administrativa, jurisdicción administrativa.

Abstract

The essay examines the notion of “administrative jurisdiction” in the work of Agustín Gordillo, identifying the terminological confusions that this contradictory expression generates in Argentine law. It analyzes the fundamental distinction between the administrative function of conflict resolution and the jurisdictional function proper to impartial and independent bodies, demonstrating that the Administration cannot exercise true “jurisdiction” without guaranteeing full judicial review. Finally, it proposes adopting from the Italian legal system the notion of *funzione amministrativa giustiziale* to overcome the aforementioned linguistic and conceptual ambiguities.

Key words: conflict resolution, jurisdictional function, administrative function, administrative jurisdiction.

1. *Jurisdicción administrativa*, falsos amigos y confusiones terminológicas. El aporte de Agustín Gordillo

Como es sabido, en la jerga lingüística la expresión “falso amigo” indica una palabra (o una frase) que, en dos idiomas distintos, presenta una grafía o un sonido muy parecido, pero que tiene significado diferente a pesar de esa similitud morfológica o fonética.

Acudiendo a la jurisprudencia y a la doctrina argentinas, hemos encontrado varias reflexiones sobre la noción de *jurisdicción administrativa* y enseguida nos hemos preguntado: *jurisdicción administrativa* y *giurisdizione amministrativa* ¿son amigos sinceros o falsos?

Para contestar el interrogante, resulta prioritario esclarecer el significado que la locución *jurisdicción administrativa* tiene en el sistema argentino, para después compararlo con la (aparentemente) homóloga noción italiana de *giurisdizione amministrativa*.

La obra de Agustín Gordillo nos ayuda a resolver la primera parte del dilema, pues permite aclarar la noción de jurisdicción administrativa en el país latinoamericano.

En su estudio “Las funciones del poder”, Gordillo (2017) analiza el problema a partir del concepto orgánico-material de función jurisdiccional³ y de la consideración por la cual “en ciertos casos el Poder Ejecutivo está facultado por la ley para decidir con fuerza de verdad legal algunas controversias entre particulares, o entre ella misma y los particulares” (p. 12). En esos casos se habla frecuentemente de *jurisdicción administrativa*, aunque, en la opinión del autor, “lo que allí ocurre es sólo que la actividad desarrollada por el Poder Ejecutivo es *semejante*, materialmente, a la actividad jurisdiccional, sin tener en cambio igual régimen jurídico que ésta” (p. 12).⁴

Podemos decir, entonces, como punto de partida de nuestro razonamiento, que en el ordenamiento argentino la expresión *jurisdicción administrativa* indica la función ejercida por un aparato administrativo que resuelve controversias entre partes privadas o entre una parte pública y un particular.

Pero enseguida Gordillo (2017, p. 13) nos advierte que, en esos casos, la función ejercida por el Poder Ejecutivo no se puede considerar jurisdiccional *stricto sensu*, a juzgar por lo que disponen los arts. 18 y 109 de la Constitución argentina de 1994 y los arts. 8, inc. 1, y 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Convención IDH).

El art. 18 de la carta argentina presenta relevancia en la parte donde establece que “es inviolable la defensa *en juicio* de la persona y de los derechos”.⁵

Por su parte, el art. 109 de la Constitución Nacional, en cuanto le prohíbe al Poder Ejecutivo “ejercer *funciones judiciales*, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas”,⁶ presupone que existe una distinción entre funciones judiciales y funciones (confiadas al Poder Ejecutivo) administrativas (Gordillo, 2017, p. 35).

3 “Definimos entonces a la función jurisdiccional como ‘la decisión de controversias entre partes con fuerza de verdad legal, hecha por un órgano imparcial e independiente’. Esta definición comprende dos elementos: Uno material (u objetivo) que se refiere a lo que la función es en su contenido (decisión de controversias entre partes con fuerza de verdad legal) y uno orgánico (o subjetivo, formal), que se refiere al órgano o poder que realiza la función (los jueces, órganos imparciales e independientes)” (Gordillo, 2017, p. 15) (cursiva en el texto original).

4 La cursiva se encuentra en el texto original.

5 Cursivas agregadas. Cabe recordar que, a partir del caso *Fernández Arias* (1960), el recurso extraordinario ante la Corte Suprema contra un acto administrativo se aparta del concepto de “revisión judicial” previsto por el art. 18 de la Constitución. El recurso extraordinario, en efecto, no es un medio para controlar la legitimidad del acto en general, sino sólo su constitucionalidad, claro está, limitado por las restricciones legales y jurisprudenciales existentes. Cfr. CSJN, 19 de septiembre de 1960, fallo *Fernández Arias*, Fallos: 247:646.

6 Cursivas agregadas.

En esa dirección, es interesante también observar que “el *Poder Judicial* de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación” (art. 108 de la Constitución Nacional).⁷

La Constitución, entonces, garantiza el derecho de toda persona a accionar *en juicio* frente a órganos que pertenecen al *Poder Judicial*, sin que las correspondientes *funciones judiciales* puedan ser ejercidas por órganos del Poder Ejecutivo.

Así que, para el autor, bajo las reglas de los arts. 18 y 109 de la carta magna, sería inconstitucional atribuirle a la Administración la facultad de decidir controversias entre particulares en forma definitiva, sin que se prevea la posibilidad de que éstos recurran a la justicia. La actividad con la cual la Administración resuelve controversias, entonces, aunque se asemejen a la actividad jurisdiccional, no tiene el mismo régimen jurídico que ésta y, por lo tanto, no puede ser jurídicamente definida como *función jurisdiccional*.⁸

En el análisis de Gordillo (2017), el régimen jurídico de la función jurisdiccional solo se aplica a los actos que sean “materialmente jurisdiccionales” y que, al mismo tiempo, sean “realizados por órganos jurisdiccionales” (p. 14).

De sus enseñanzas se aprecian entonces dos elementos que caracterizan a la función jurisdiccional: uno material (u objetivo) y otro orgánico (o subjetivo).

Esto implica que con la sola presencia del elemento material (el decidir una contienda entre particulares con fuerza de verdad legal) no se puede decir que se esté desarrollando una actividad expresión de la *función jurisdiccional* ya que, para que esta última exista, se necesita que la decisión sea adoptada por un órgano imparcial e independiente.⁹

Pero Gordillo también nos advierte que la afirmación según la cual la Administración no ejerce facultades jurisdiccionales no es pacífica en Argentina; esto, a raíz de diferencias que parecen, por lo general, más lexicales que de fondo. Lo cual vuelve a complicar el discurso sobre la noción de *jurisdicción administrativa*.

Enseguida, el autor se aparta de una disputa de tipo terminológico para enfocarse en la esencia del problema: la cuestión reside en saber si existe algún ámbito de la Administración cuya revisión judicial resulte excluida o limitada por alguna razón;

7 Cursivas agregadas.

8 En *contra*, Bielsa (1950), para el cual el Poder Ejecutivo tiene “funciones jurisdiccionales y no judiciales, porque éstas se las prohíbe la Constitución (art. 95.)” (p. 321). A propósito, Gordillo (2012) advierte que “las disidencias son tal vez más de tipo terminológico que de fondo; y una forma de evitarlas es tal vez la de distinguir entre el concepto *material* y el total o mixto de función jurisdiccional” (p. 7, nota 16) (cursivas en el original).

9 “Concluimos así en que la administración activa, organizada jerárquicamente o a través de entes descentralizados con igual jerarquía interna, no ejerce en ningún caso función jurisdiccional, en tanto no se instituyan en el sistema tribunales administrativos realmente imparciales e independientes” (Gordillo, 2017, p. 14).

en otras palabras, si existe alguna decisión —expresión de la función administrativa de solución de disputas— que no esté sujeta a revisión por parte de un juez independiente e imparcial.

La respuesta al interrogante es negativa. Para Gordillo (2017, p. 17), aun cuando la Administración haya adoptado actos mediante los cuales resolvió disputas, también ellos resultan merecedores de una revisión judicial que sea suficiente, adecuada y sin limitaciones.

Dentro de esta concepción, existen en doctrina y jurisprudencia dos posturas que, de todos modos, parecen fundamentadas en cuestiones más lexicales que sustanciales. Por un lado, hay quienes niegan totalmente que pueda existir una actividad jurisdiccional de la Administración; por el otro, una parte de la doctrina afirma que, si bien existe una actividad jurisdiccional de la Administración, esa actividad no justifica una limitación o exclusión de la revisión judicial.

A pesar de las disputas lexicales, los artículos 18 y 109 de la Constitución argentina parecen impedir que la Administración pudiera ejercer actividad jurisdiccional que excluya o limite el control de los jueces.

Pero ese “criterio clásico” —que Gordillo (2017) fundamenta acudiendo a autorizados estudios de la doctrina argentina—¹⁰ “cedió ante la presión cesarista de los últimos gobiernos de facto y también de algunos elegidos democráticamente” (p. 17), ya que se han introducido en el ordenamiento argentino leyes que, con el aval de la Corte Suprema, le otorgan facultades (aparentemente) jurisdiccionales a la Administración.

Y en este pasaje encontramos un importante eje del pensamiento del autor, quien, analizando el problema estrictamente jurídico a la luz de la situación política e histórica de su país, concluye que “cada sentencia judicial que limita su propio control de un supuesto ‘acto administrativo jurisdiccional’ es (...) pilar del cesarismo autocrático del que tradicionalmente padecemos” (Gordillo, 2017, p. 17, nota 5).

De hecho, buena parte de la jurisprudencia de la Corte Suprema había (aparentemente) admitido la constitucionalidad del otorgamiento de funciones jurisdiccionales a la Administración, aunque el fallo *Ángel Estrada* en 2005 modificó radicalmente esa interpretación.¹¹

Observa Gordillo (2017) que los casos en los que la Corte federal había negado la revisión judicial de una (así llamada) decisión “jurisdiccional administrativa” eran excepcionales, a punto tal de poder considerarlos “inexistentes a los efectos prácticos” (p. 19, nota 62).¹²

10 El autor hace referencia, entre otros, a Argañarás (1955, p. 51 y ss.) y a Bullrich (1929, p. 80 y ss.).

11 CSJN, 5 de abril de 2005, fallo *Ángel Estrada*, Fallos: 328:651. Sobre el fallo, ver Gordillo (2005) y otros trabajos en ese mismo número especial.

12 Sobre esa jurisprudencia, véase Monti (2005, p. 1130).

Con la constante tensión hacia un análisis de los fenómenos jurídicos que tenga en cuenta los equilibrios de la sociedad y con el pragmatismo propio de su método, Gordillo nos advierte cómo el tema de la jurisdicción administrativa tiene relevantes consecuencias prácticas.

En efecto, la circunstancia de aceptar que la Administración pueda ejercer una actividad jurisdiccional podría llevar a considerar legítima la limitación o la exclusión de la revisión judicial de esa actividad.¹³ Por el contrario, rechazar tal perspectiva fortalecería la necesidad de una revisión jurisdiccional posterior que sea plena y que no sufra ningún tipo de limitación.

Y esta es la tesis que el autor sostiene: la Administración, como principio general, no puede ejercer atribuciones jurisdiccionales propiamente dichas. Cuando la ley lo admite, contra los actos (administrativos) que son expresión de (la así llamada) *jurisdicción administrativa*, el legislador contempla un remedio ante la justicia, al que llama “recurso de apelación”. En esos casos, dice Gordillo, la noción de “recurso” habrá que interpretarla de acuerdo con la Constitución, es decir, como “acción” jurisdiccional y no como medio de apelación de un acto administrativo que —por más que defina una contienda— sigue teniendo naturaleza *no jurisdiccional*.

Ya en *Fernández Arias*¹⁴ la Corte federal había dicho que un sistema de protección de los derechos del particular garantiza un control judicial conforme al art. 18 de la Constitución Nacional cuando les reconoce a los litigantes el derecho de interponer recurso ante órganos del poder jurisdiccional (que en Argentina sería el juez ordinario)¹⁵ para la discusión tanto del derecho cuanto de los hechos controvertidos, salvo el caso en el que, existiendo opción legal, los interesados elijan la vía administrativa (por medio de “tribunales administrativos”), privándose voluntariamente de la judicial.

13 “En el planteamiento más extremo de la cuestión, otorgar atribuciones jurisdiccionales a la administración significa no dar al particular afectado acción judicial posterior para atacar la decisión administrativa y reconocerle, tan sólo, el recurso extraordinario ante la Corte Suprema, en los casos de inconstitucionalidad y tal como ocurre con respecto a todas las sentencias judiciales definitivas (...) En un planteo menos extremo, pero de igual orientación, el reconocimiento de atribuciones jurisdiccionales a la administración implica la limitación o reducción de la revisión judicial, pero sin llevar exclusivamente al recurso extraordinario” (Gordillo, 2017, p. 21).

14 Fallos: 247:646, 1960.

15 Y acá los juristas italianos se encuentran con otro “falso amigo” del idioma español: en el ordenamiento italiano, el “juez ordinario” (también llamado “juez civil”) es el que tiene jurisdicción sobre la lesión de derechos subjetivos, aun cuando el derecho haya sido afectado por un acto o una conducta de una Administración pública (art. 113 de la Constitución); por el contrario, el “juez administrativo” (que está integrado por los “tribunales administrativos regionales” y por el Consejo de Estado) tiene jurisdicción en todo caso de lesión de un interés legítimo (y, solo en algunas materias establecidas por ley, de un derecho subjetivo) del particular (arts. 103 y 113 de la Constitución). En cambio, en el derecho argentino, el “juez ordinario” es el que ejerce función jurisdiccional, mientras que los llamados “tribunales administrativos” son órganos de la Administración pública que no pertenecen al Poder Judicial, aun cuando ejerzan la función de resolver litigios (*jurisdicción administrativa*).

Pero recuerda Gordillo (2017) que la Corte, en el considerando 12 del fallo *Ángel Estrada*, no negó la posibilidad de que existan organismos de la Administración dotados de jurisdicción, siempre, claro está, que ellos

hayan sido creados por ley, su independencia e imparcialidad estén aseguradas, el objetivo económico y político tenido en cuenta por el legislador para crearlos (y restringir así la jurisdicción que la Constitución Nacional atribuye a la justicia ordinaria) haya sido razonable y, además, sus decisiones estén sujetas a control judicial amplio y suficiente. (p. 27)

Entonces, el sistema tutelar se presentaría compatible con la Constitución federal si fuera integrado por “tribunales” administrativos imparciales e independientes,¹⁶ cuya decisión — que mantiene naturaleza de decisión administrativa sin llegar a poder ser considerada como decisión jurisdiccional— esté sujeta a control (¡esto sí!) judicial, suficiente y adecuado.

El objetivo del autor no es hallar una definición de “función jurisdiccional”, sino indagar si resulta legítimo limitar la revisión judicial de los actos administrativos adoptados en un supuesto “ejercicio administrativo de actividad jurisdiccional”.

La pregunta que cabe responder es: ¿puede la Administración legítimamente ejercer atribuciones de tal característica resultando constitucionalmente legítima una limitación o una exclusión de una revisión judicial suficiente?

Observa Gordillo que el sistemático rechazo por parte de la Corte Suprema de recursos extraordinarios contra actos administrativos decisorios —fundamentado en que en las situaciones consideradas no existía ejercicio (administrativo) de funciones jurisdiccionales— demuestra que, en realidad, la protección de los derechos del particular brindada por la decisión administrativa no cumplía con los requisitos de la tutela jurisdiccional plena y de un control judicial suficiente.¹⁷

El autor, mediante el análisis de la jurisprudencia de la Corte federal, ha aclarado que la garantía constitucional de la defensa en juicio de la persona y de sus derechos exige que el particular tenga tanto la acción judicial ordinaria (contra el acto administrativo) como también el recurso extraordinario a la CSJN (contra la sentencia definitiva que dicte el juez). Aun cuando hizo lugar a un recurso extraordinario contra una decisión administrativa que resultaba irrevisable judicialmente, la Corte en realidad lo hizo para declarar que dicha irreversibilidad era violatoria del art. 18

16 Sobre el rol de tribunales administrativos en la organización de la función administrativa, ver Gordillo (2005, pp. 955 y ss., 2009, pp. 699 y ss.).

17 Es del caso recordar, en el sentido dispuesto por el art. 14 de la Ley 48, que el recurso extraordinario ante la Corte Suprema resulta admisible solo contra sentencias definitivas dictadas por los Superiores Tribunales de provincia y tiene por finalidad principal asegurar la supremacía de la Constitución nacional y la preeminencia del orden federal.

de la Constitución, pues le desconocía al particular su derecho a la defensa en juicio (Gordillo, 2017, pp. 29-32).¹⁸

También por esto nos permitimos observar — coincidiendo con lo expresado por el maestro argentino — que la noción de *jurisdicción administrativa* (o *función jurisdiccional* de la Administración) no es precisa y que solo genera confusión.

La expresión *jurisdicción administrativa*, de hecho, implica una contradicción, ya que, si hay jurisdicción, no hay Administración, y si se pretende aclarar que indica una “‘jurisdicción sobre materia administrativa’, hay una impropiedad lingüística” (Gordillo, 2017, p. 35).

Por una parte, “hablar de *jurisdicción judicial* es una redundancia (pues *judicial* significa lo relativo a la judicatura, esto es, a los jueces: Los órganos que ejercen la función jurisdiccional; luego, y según ya vimos, la jurisdicción es siempre judicial)”; por otro lado, hacer referencias a la noción de *jurisdicción administrativa* es “una contradicción (pues si hay jurisdicción no hay administración, y viceversa)” (Gordillo, 2012, pp. 4 y ss.).¹⁹

Pero si con la noción de *jurisdicción administrativa* queremos referirnos a la actividad de protección de los derechos brindada por los jueces frente a las actuaciones y a los actos de la Administración pública, es necesario hacer alguna aclaración para no incurrir en la mencionada “impropiedad lingüística”.

Si la función jurisdiccional es aquella reservada a los jueces — y que consiste en la decisión definitiva con fuerza de verdad legal en controversias entre partes —, cuando hacemos referencia a la protección brindada por el juez ordinario en favor del particular contra actos o actuaciones de la Administración pública, deberíamos más bien hablar de *jurisdicción sobre materia administrativa*. Claro está que, al opuesto, en ese caso puede generar confusión recurrir a la noción de *jurisdicción administrativa*, ya que esta última muchas veces se utiliza para indicar la función de resolución de controversias confiada a la Administración.

Puede ser esta la razón por la que, en determinadas jurisdicciones argentinas, y a la usanza del viejo derecho español,²⁰ la jurisdicción ordinaria especializada en

18 Cfr. CSJN, 24 de febrero de 1961, fallo *Montagna*, en Fallos: 249:181, 1961.

19 Cfr. también Gordillo (2017), donde se observa: “Si hacemos la dicotomía ‘jurisdicción judicial’ y ‘jurisdicción administrativa’, ello no sólo implicará una contradicción lógica insuperable, sino que será otro de los términos que arrojará siempre dudas innecesarias sobre la naturaleza de la revisión judicial. Si, a pesar de todo, leemos en los fallos una mención a tales supuestas ‘facultades jurisdiccionales de la administración’, tendremos que hacerlo con la reserva mental de que *no se confunden ni sustituyen a la función propia de los jueces*; no se trata de especies de un mismo género, ni son intercambiables; *la necesaria intervención judicial* exigida por la Corte Suprema de Justicia de acuerdo con la Constitución, *no se salva con la intervención de un organismo administrativo*, llámense como se llamen las atribuciones que en el caso ejerza” (p. 37) (cursivas en el original).

20 La inspiración en el derecho español del derecho procesal administrativo argentino ha sido señalada, entre otros, por Bielsa (1954).

juzgar el ejercicio de la función administrativa sea reconocida como *jurisdicción contencioso-administrativa*.²¹

Para aclarar las dudas conceptuales que parecen generarse de las ya reclamadas confusiones terminológicas, quizás la actividad mediante la cual la Administración resuelve controversias (y que, según Gordillo, solo se asemeja a la actividad jurisdiccional) podría más claramente considerarse expresión de una función *cuasi jurisdiccional* o *para jurisdiccional*.

2. La distinción entre función administrativa de resolución de conflictos y función jurisdiccional

La distinción entre la protección dispensada al particular en sede administrativa y jurisdiccional a consecuencia de actos o hechos administrativos que lo afectan está explicada, por ejemplo, en las palabras que Gordillo (2016) les dedica a los recursos administrativos, es decir, a los remedios impugnativos que se presentan ante las autoridades administrativas.²²

Tal distinción está claramente explicada por el autor (Gordillo, 2016, pp. 183-193) a través de algunas diferencias que existen entre los recursos jurisdiccionales y administrativos, por ejemplo, en cuanto a:

1. “autoridad que los decide” (p. 183);²³
2. “función que ejerce el que los decide” (p. 184);²⁴
3. “carácter en que actúa quien decide” (p. 185);²⁵

21 Cfr., *ex multis*, Andreozzi (1947) y Argañarás (1955).

22 Observa el autor: “Los recursos existentes contra la actividad administrativa se dividen pues en *a*) administrativos y *b*) judiciales (que a su vez cabe distinguir según sean acciones o ‘recursos directos’ y que pueden ser más o menos amplios según los distintos códigos procesal administrativos o ‘contenciosoadministrativos’). Los primeros se tramitan ante las autoridades administrativas (o autoridades no administrativas pero que ejerzan función administrativa); los segundos son los que se tramitan ante un tribunal de justicia, imparcial e independiente según el sistema constitucional argentino” (Gordillo, 2016, p. 180).

23 “En el caso del recurso jurisdiccional, la autoridad que resuelve es un juez unipersonal o un tribunal colegiado, pero siempre imparcial e independiente, un tercero desinteresado del proceso. En el recurso administrativo, quien resuelve es en principio un funcionario administrativo, aunque esto admite excepción en el caso de las actividades administrativas de la Justicia y del Congreso” (Gordillo, 2016, p. 183).

24 “En el recurso o acción jurisdiccional, el tribunal ejerce función jurisdiccional. En el administrativo, su resolución implica ejercicio de función administrativa, sea administrador, juez o legislador quien decide” (Gordillo, 2016, p. 184).

25 El que decide puede ser tercero imparcial ajeno a la contienda (en los recursos jurisdiccionales); o “parte” —en sentido amplio— de la contienda en cuanto órgano estructurado jerárquicamente en el marco de la administración, con consecuente falta de autonomía e independencia (en los recursos administrativos).

4. “extensión del control ejercido y legitimación” (p. 186);²⁶
5. “facultades procedimentales del órgano decidente” (p. 187);²⁷
6. “naturaleza del acto que decide el recurso”: sentencia (cautelar o definitiva) o acto administrativo (p. 188);
7. “estabilidad de la decisión” (p. 188);²⁸
8. “congruencia con los precedentes” (p. 189);
9. “recurribilidad de la decisión” (p. 189);²⁹
10. “unidad de acción, pluralidad de recursos” (p. 189);
11. “onerosidad o gratuidad” (respectivamente de los recursos jurisdiccionales o administrativos) (p. 191);
12. “intervención profesional requerida”, necesaria solo en las acciones judiciales (p. 191);
13. “dirección del proceso y del procedimiento”, más eficaz en el proceso —donde está en las manos de los jueces— que en el procedimiento (p. 192).

Una de las conclusiones a las que llega Gordillo (2017), entonces, es que “no es constitucional que la Administración, constituida por órganos estructurados jerárquicamente y *parte* en la contienda que resuelve, pueda decidir con atribución ‘jurisdiccional’ *irrevisable judicialmente salvo recurso extraordinario*, una determinada cuestión” (p. 36).³⁰

Pero dicha conclusión no termina de ser del todo clara, por cuanto se refiere a las contiendas en las que la Administración es “parte” (lo que implica falta de imparcialidad e independencia del órgano administrativo que decide), dejando abierta la puerta a un interrogante: cuando la Administración no es *parte* de la contienda y

26 En el caso de los recursos administrativos, “el control es de legitimidad y considera objetivamente la conformidad a todo el orden jurídico, incluso cuando no afecta los derechos del individuo o éste no los ha reclamado. Es también control de oportunidad”. En los recursos jurisdiccionales, “el control es sólo de legitimidad y tradicionalmente está destinado a restablecer el ordenamiento jurídico violado en cuanto infringe los derechos del individuo afectado y éste los ha reclamado; pero debe tenerse presente que esto se encuentra en vías de cambio” (Gordillo, 2016, p. 186), según perspectivas que recuerdan la temática de la relación entre juicio administrativo y protección del derecho objetivo.

27 Prevalencia del principio dispositivo en el proceso y, a lo opuesto, de la actuación de oficio en los procedimientos administrativos que conducen a la decisión de un recurso administrativo.

28 La sentencia del juez es vinculante para la administración, mientras que, en consecuencia de la decisión del recurso administrativo, “la administración sólo está parcialmente limitada y puede en ciertos casos pedir judicialmente su anulación en la acción de lesividad” (Gordillo, 2016, p. 188).

29 “La decisión del recurso administrativo, que como dijimos constituye un acto administrativo, es a su vez impugnabile por nuevos recursos administrativos y acciones jurisdiccionales. La decisión de la acción judicial, en cambio, sólo es susceptible de ser impugnada por otros recursos judiciales en el orden interno y luego por los remedios internacionales, tales como la Comisión IDH y la Corte IDH” (Gordillo, 2016, p. 189).

30 Cursivas en el original.

ejerce una función de resolución de conflictos, ¿se puede considerar que desenvuelve una *función jurisdiccional*?

La respuesta es negativa por las razones funcionales y estructurales a las que ya nos hemos referido.

Pero en sí, el hecho de que surjan dudas sobre la naturaleza de la función que la Administración ejerce cuando resuelve conflictos —a pesar de ser efecto de la ya reclamada impropiedad lingüística— nos motiva a hacer alguna referencia, aunque sea somera, a la experiencia italiana, tanto en el plano jurídico cuanto en el plano lingüístico y semántico.

3. Buscando amigos sinceros. El sistema de justicia administrativa italiano: garantía de tutela jurisdiccional y función administrativa justicial

Ya es sabido que la resolución de los conflictos mediante la aplicación de normas jurídicas es uno de los factores que, en la perspectiva de la teoría institucional,³¹ dan origen a un ordenamiento jurídico.

En el ordenamiento italiano, la Constitución (aprobada el 22 de diciembre de 1947) garantiza el derecho inviolable de accionar “en juicio” (arts. 24 y 113), frente al “juez natural previamente constituido por ley” (art. 25), que solo a la ley está sujeto (art. 101) y quien en nombre del pueblo —a quien pertenece la soberanía (art. 1)— ofrece justicia según las reglas del debido proceso (art. 111).

Desde el momento en que brinda la garantía del derecho a la acción jurisdiccional, la Constitución no excluye la posibilidad de que otros sujetos del ordenamiento puedan desenvolver esa función de resolver conflictos que es propia del poder jurisdiccional (y que originariamente era “monopolio” del Estado), siempre y cuando no se limite la tutela jurisdiccional.

Resulta pacífico en Italia, desde hace ya muchos años, que “justicia” y “jurisdicción” son palabras que indican conceptos distintos: la primera se refiere a la justa solución del conflicto; la segunda indica la función propia de jueces necesariamente independientes e imparciales: brindar justicia según la ley.

Esto implica que puede haber justicia por fuera de la jurisdicción y, de hecho, se está dando una verdadera “fuga de la jurisdicción” en la búsqueda de justicia. Es por esto que se habla de “justicia no jurisdiccional” o, en época más reciente, de “de-jurisdiccionalización”³² de la justicia.

31 Nos referimos acá a los estudios de Santi Romano, especialmente a *L'ordinamento giuridico*, publicado en 1917-1918, y después, con algunas notas, en 1946. También Calamandrei (1928, pp. 1 y ss.) identificaba como premisa sociológica de todo ordenamiento jurídico el interés colectivo a la composición de conflictos entre intereses individuales.

32 El “nacimiento” de esta nueva palabra —que aún no figura en la mayoría de los diccionarios de

En cuanto atañe a las controversias con la Administración pública, el art. 113 de la Constitución prevé la garantía de protección *jurisdiccional* contra todo acto de la Administración (inciso 1), sin excepción o limitación alguna (inciso 2), y establece que solo la ley puede fijar cuál órgano del poder jurisdiccional puede anular los actos de la Administración (inciso 3).³³

La garantía constitucional de la tutela jurisdiccional contra los actos de la Administración también se deduce del art. 24 de la Constitución italiana, que garantiza la acción *en juicio* para la protección no solo de los derechos subjetivos, sino también de la posición jurídica subjetiva propia del particular que se enfrenta con el poder de la Administración: el interés legítimo.³⁴ Por otro lado, el art. 103 aclara que el Consejo de Estado y otros órganos de justicia administrativa tienen *jurisdicción* para la protección de los intereses legítimos, y en algunos casos también de los derechos subjetivos, frente a la Administración pública.³⁵

Así que, en el ordenamiento italiano contemporáneo, existe una garantía de rango constitucional por la que debe siempre asegurarse al particular y, ante órganos que pertenecen al poder jurisdiccional, su protección contra todo acto administrativo.

Pero para entender el sistema contemporáneo, es necesario recordar que, en relación con las controversias con la Administración pública, históricamente la justicia no jurisdiccional anticipó la protección jurisdiccional de los intereses legítimos del particular.³⁶

En el Reino piamontés, ya desde 1831 el Consejo de Estado contribuía como órgano consultor del soberano (y puesto a sus directas dependencias) con el dictado de

lengua italiana, pero sí se encuentra en leyes recientes y en reflexiones doctrinarias— demuestra (una vez más) la necesidad de distinguir *justicia* y *jurisdicción*. Sobre la “dejurisdiccionalización” de los conflictos, cfr. Otranto (2023, pp. 21 y ss.).

33 Art. 113: “1. Contra todo acto de la administración pública siempre se dará *protección jurisdiccional* de derechos e intereses legítimos ante los órganos de *jurisdicción* ordinaria o administrativa”.

2. Esta *protección jurisdiccional* no puede excluirse ni limitarse a medios particulares de impugnación o para determinadas categorías de actos.

3. La ley determina qué órganos de *jurisdicción* pueden anular los actos de la administración pública en los casos y con los efectos previstos por la propia ley” (cursivas agregadas).

34 Art. 24, inciso 1: “Todos pueden actuar en juicio para proteger sus derechos e intereses legítimos”. En la doctrina italiana, sobre el interés legítimo, ver por lo menos Scoca (2017).

35 Art. 103, inciso 1: “El Consejo de Estado y los demás órganos de *justicia administrativa* tienen *jurisdicción* para la protección de los intereses legítimos frente a la administración pública y, en particulares materias establecidas por ley, también de los derechos subjetivos” (cursivas agregadas).

36 La Ley 2248, de 20 de marzo 1865, anexo E, determinó: i) la abolición de los tribunales especiales de contencioso administrativo que existían en los distintos Estados antes de la unificación del Reino de Italia (1861); ii) la devolución al “juez ordinario” de la competencia sobre la lesión de un “derecho civil o político” en consecuencia de actos de la administración pública; iii) la atribución de competencia a las “autoridades administrativas” sobre la totalidad de los “otros asuntos”.

opiniones sobre distintos asuntos. Pero fue a partir del 1859³⁷ que se legalizó su rol de ofrecer justicia, en cuanto órgano cuya opinión el rey debía adquirir al resolver los “recursos extraordinarios” que, como ya ocurría en los estados absolutos, los súbditos podían presentar en vía de “gracia y de justicia” al soberano.³⁸

En el nuevo Reino de Italia (1861), muy pronto se advirtió la necesidad de instituir una “verdadera magistratura”, un juez imparcial e independiente que pudiera brindarle protección al ciudadano frente a los posibles abusos del Poder Ejecutivo (Spaventa, 1880) y, por esto, se instituyó una nueva sección Consejo de Estado (la cuarta)³⁹ con una función (por primera vez) claramente jurisdiccional.

Esta doble función del Consejo de Estado —consultiva y jurisdiccional— está hoy expresamente receptada en la Constitución. Por un lado, el art. 100 —ubicado en el título III de la Carta, dedicado al gobierno, sección III, alusiva a los “órganos auxiliares” — aclara que “el Consejo de Estado es órgano de asesoramiento jurídico administrativo y de *protección de la justicia adentro de la administración*”;⁴⁰ por otro lado, como ya vimos, el art. 103 —en el título IV dedicado a la magistratura, sección I, “ordenamiento jurisdiccional” — establece que “el Consejo de Estado y los demás órganos de *justicia administrativa* tienen *jurisdicción* para la protección de los intereses legítimos frente a la administración pública y, en particulares materias establecidas por ley, también de los derechos subjetivos”.⁴¹

La “justicia administrativa” se compone, entonces, sea de remedios administrativos (recursos administrativos), que son opcionales y se dirigen a órganos administrativos (como en el caso del recurso jerárquico, dirigido a la autoridad superior de la organización), sea de la necesaria e irreductible tutela jurisdiccional, frente a órganos que pertenecen al Poder Judicial y que están sujetos únicamente a la ley.

La actividad desarrollada por órganos de la Administración pública en la solución de conflictos es claramente actividad administrativa y es expresión de una función que se denomina *funzione amministrativa giustiziale* (función administrativa justicial) (Calabró, 2012; Caputi Jambrenghi, 1991).

En esta, el órgano administrativo actúa exclusivamente para resolver el conflicto aplicando la ley (sin desbordar en actividad de Administración activa) y tiene la obligación de resolver el recurso en el respeto del contradictorio entre las partes y del principio dispositivo.

En Italia, con la noción de *funzione amministrativa justicial* parece disolverse la po-

37 Hacemos acá referencia a la Ley 3707, de 30 de octubre 1859.

38 Para una reconstrucción histórica del recurso extraordinario en el ordenamiento italiano, cfr. Consejo de Estado, sección I, opinión del 16 de julio de 2014, n. 2553. En la doctrina, *ex multis*, cfr. Romano (1932, pp. 1 ss.), Melis (2014) y las referencias bibliográficas allí citadas.

39 Ley 5992, de 31 de marzo de 1889.

40 Cursivas agregadas.

41 Cursivas agregadas.

sible confusión con respecto a la *función jurisdiccional* confiada a órganos judiciales (y no administrativos) autónomos e independientes: *función administrativa justicial* y *función jurisdiccional* son funciones distintas que, juntas, componen el *sistema de justicia administrativa*.

La locución *jurisdicción administrativa* indica en el ordenamiento (y en el idioma) italiano solo el ámbito de la competencia jurisdiccional del así llamado “juez administrativo” (Consejo de Estado y otros órganos jurisdiccionales) que resuelve controversias en relación con la lesión de intereses legítimos y, excepcionalmente (en algunas materias establecidas por ley), de derechos subjetivos.

La *jurisdicción administrativa*, entonces, es propia solo de los jueces (mejor dicho, de algunos jueces: Consejo de Estado y otros órganos jurisdiccionales establecidos por ley), mientras que, cuando órganos administrativos brindan justicia, se debe hablar propiamente de *función administrativa justicial* y no de *jurisdicción administrativa*.

Recurriendo a palabras y locuciones distintas, la doctrina italiana parece haber evitado la confusión determinada por la “impropiedad lingüística” denunciada por Gordillo.

Pero gracias a la límpida enseñanza del desaparecido maestro, podemos aclarar que también en el ordenamiento argentino no se puede propiamente hablar de *jurisdicción administrativa* (confiada a la Administración pública) o de *función administrativa jurisdiccional*.

Puede ser, quizás, propicio el momento para “pedir prestada”, de la experiencia italiana, la noción de *función administrativa justicial* y de superar juntos como verdaderos amigos — como lo son realmente los juristas argentinos e italianos — las trampas en las que, a veces, nos atraen los falsos amigos.

Bibliografía

- Andreozzi, M. (1947). *La materia contencioso-administrativa*. TEA.
- Argañarás, M. J. (1955). *Tratado de lo contencioso-administrativo*. Tipográfica Editora Argentina.
- Bielsa, R. (1950). *Estudios de Derecho Público* (Tomo I). Depalma.
- Bielsa, R. (1954). *Sobre lo contencioso administrativo*. Depalma.
- Bullrich, R. (1929). *Curso de derecho administrativo* (Tomo I). Biblioteca Jurídica Argentina.
- Calabrò, M. (2012). *La funzione giustiziale nella pubblica amministrazione*. Giappichelli.
- Calamandrei, P. (1928). Il concetto di “lite” nel pensiero di Francesco Carnelutti. *Rivista di diritto processuale civile*.
- Caputi Jambrenghi, V. (1991). *La funzione giustiziale nell'ordinamento amministrativo*. Giuffrè.
- Gordillo, A. (2005). Los tribunales administrativos como alternativa a la organización administrativa. En *Organización administrativa, función pública y dominio público* (pp. 955-962). Ediciones Rap.

- Gordillo, A. (2009). Administrative procedure reform: The experience of the americas. *European Review of Public Law*, 21(2), 699-728.
- Gordillo, A. (2012 [1962]). Introducción al Derecho administrativo. En *Tratado de Derecho administrativo y obras selectas*. Fundación de Derecho Administrativo.
- Gordillo, A. (2016 [1964]). Los recursos administrativos. En *Tratado de Derecho administrativo y obras selectas. Tomo 4. El procedimiento administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo.
- Gordillo, A. (2017 [1974]). Las funciones del poder. En *Tratado de Derecho administrativo y obras selectas, tomo 1, Parte general*. Fundación de Derecho Administrativo.
- Melis, G. (2014). Voce “Consiglio di Stato”. *Treccani online*. <https://www.treccani.it/enciclopedia/ricerca/Consiglio%20di%20Stato/?search=Consiglio%20di%20Stato>
- Monti, L. (2005). El ejercicio de funciones jurisdiccionales por organismos administrativos en la jurisprudencia de la Corte Suprema (sistematización de jurisprudencia vinculada con el caso Ángel Estrada). *Jurisprudencia Argentina*, 2005-III.
- Otranto, P. (2023). *Dalla funzione amministrativa giustiziale alle ADR di diritto pubblico. L'esperienza dei dispute boards e del collegio consultivo tecnico*. Editoriale Scientifica.
- Romano S. (1917-1918). *L'ordinamento giuridico*.
- Romano, S. (1932). *La funzione e i caratteri del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario* (Vol. I). Istituto poligrafico dello Stato.
- Scoca, F.G. (2017). *L'interesse legittimo. Storia e teoria*. Giappichelli.
- Spaventa, S. (1880). *Giustizia nell'amministrazione*.

Roles de autoría y conflicto de intereses

Los autores manifiestan haber cumplido los siguientes roles de autoría: **Otranto, P.**: escritura, revisión y edición del párrafo 1; **Francario, F.**: escritura, revisión y edición de los párrafos 2 y 3. Ambos autores contribuyeron en la concepción de la idea, el diseño del estudio, el proceso de investigación, la recolección, el análisis e interpretación de los datos y la redacción del artículo.

Los autores declaran no poseer conflicto de interés alguno.

