

**JUSTO JOSÉ REYNA**

**DERECHO ADMINISTRATIVO MULTIDIMENSIONAL**

**- Redes interadministrativas para la tutela especial de derechos  
fundamentales -**

Carrera: Doctorado en Derecho

Director: Prof. Dr. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

SANTA FE

2012

A los sucesivos componentes claves de mi red existencial. A mis padres, Carlos y María Esther, irreductible origen y permanente guía; a mis hijos, Ale, José y Magui, por transformar mi juventud y por la mágica continuidad personalizada que representan; a Silvina, por descubrirme la pérdida de la soledad existencial y la pertenencia atemporal del alma; a Emi, Lauti y Pili, por su respeto y compañía; y también a esos pocos amigos de la sociedad fraterna.

## ÍNDICE

---

### CAPÍTULO I

---

<b>1.Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1. Cuestión preliminar.....</b>	<b>1</b>
<b>1.2. El tema.....</b>	<b>2</b>
<b>1.3. Delineación del objeto de estudio: objeto, objetivo general y metodología.....</b>	<b>8</b>
<b>1.3.1. El objeto de estudio: la administración sincronizada.....</b>	<b>8</b>
<b>1.3.2. Objetivo general: construir un concepto que refleje las bases de un régimen jurídico especial regulatorio del objeto de estudio .....</b>	<b>10</b>
<b>1.3.3. Metodología.....</b>	<b>13</b>
<b>1.3.3.1. Cuestión preliminar .....</b>	<b>14</b>
<b>1.3.3.2. Variantes metodológicas .....</b>	<b>16</b>
<b>1.4. Plan de la obra.....</b>	<b>19</b>

---

### CAPÍTULO II

---

<b>1. Marco teórico.....</b>	<b>21</b>
<b>1.1. El Derecho Administrativo de finales del siglo pasado. Premisas básicas conducentes para la propuesta.....</b>	<b>22</b>
<b>1.1.1. Un concepto de Derecho Administrativo.....</b>	<b>23</b>
<b>1.1.2. Los derechos administrativos del modelo.....</b>	<b>24</b>
<b>1.1.3. La creación y aplicación del ordenamiento jurídico administrativo.....</b>	<b>25</b>
<b>1.1.4. La legalidad de los procesos de aplicación normativa.....</b>	<b>27</b>

1.1.5. Técnicas jurídicas clásicas de armonización de los sistemas jurídicos domésticos argentinos.....	28
1.2. Las dimensiones jurídicas que operan en el sistema jurídico argentino y en el Derecho Administrativo del siglo XXI. Las dimensiones jurídicas en sus aspectos objetivos y subjetivos. La dimensión subjetiva del Derecho Administrativo.....	31
1.2.1. Las dimensiones jurídicas en sus aspectos objetivos y subjetivos.....	34
1.2.1.1. La dimensión temporal y el “pacto mínimo o esencial”.....	35
1.2.1.2. La dimensión espacial endonacional; los “portales dimensionales” y el “espacio multidimensional”.....	40
1.2.1.3. La dimensión funcional y el “principio constitucional de actuación conjunta para la tutela de los derechos fundamentales”.....	50
1.2.1.4. La dimensión internacional: globalización y pluralidad sistémica.....	58
1.2.1.5. La dimensión subjetiva del Derecho Administrativo.....	67
1.2.2. Conclusión: un modelo no piramidal y la “banda de Moebius”.....	75
1.3. El neoconstitucionalismo y el “caso administrativo multidimensional”.....	80
1.3.1. El neoconstitucionalismo.....	81
1.3.2. El caso administrativo multidimensional.....	84

---

## **CAPÍTULO III**

---

1. El Derecho Administrativo Multidimensional.....	90
1.1.Introducción.....	90

<b>1.2. Concepto de Derecho Administrativo Multidimensional.....</b>	<b>94</b>
<b>1.2.1. El Derecho Administrativo Multidimensional como régimen jurídico de derecho público.....</b>	<b>101</b>
<b>1.2.2. El Derecho Administrativo Multidimensional como un régimen jurídico complejo. El principio de no colonización. El reglamento conjunto.....</b>	<b>105</b>
<b>1.2.3. El Derecho Administrativo Multidimensional como un régimen jurídico especial.....</b>	<b>113</b>
<b>1.2.4. El Derecho Administrativo Multidimensional como un régimen jurídico participativo.....</b>	<b>116</b>
<b>1.2.5. El Derecho Administrativo Multidimensional como un régimen jurídico derivado.....</b>	<b>118</b>
<b>1.2.6. El Derecho Administrativo Multidimensional, la sincronización de las administraciones y el principio de buena administración.....</b>	<b>121</b>

---

## **CAPÍTULO IV**

---

<b>1. El Procedimiento Administrativo Multidimensional.....</b>	<b>129</b>
<b>1.1. Introducción.....</b>	<b>129</b>
<b>1.2. El procedimiento administrativo en general: nociones previas y el procedimiento administrativo clásico.....</b>	<b>130</b>
<b>1.2.1. Nociones previas.....</b>	<b>130</b>
<b>1.2.2. El procedimiento administrativo clásico.....</b>	<b>132</b>
<b>1.3. Concepto de Procedimiento Administrativo Multidimensional.....</b>	<b>140</b>

1.3.1. El Procedimiento Administrativo Multidimensional como técnica de articulación del imperativo jurídico de actuación conjunta para la tutela de los derechos fundamentales en casos concretos.....	147
1.3.2. El Procedimiento Administrativo Multidimensional como técnica regulatoria de una relación jurídica intersistémica.....	150
1.3.3. El Procedimiento Administrativo Multidimensional como selección de los componentes claves del orden jurídico, destinados a la regulación intersistémica. Ejes de construcción de una red interadministrativa.....	156
1.3.3.1. Eje político de la red interadministrativa.....	162
1.3.3.2. Eje participativo de la red interadministrativa.....	164
1.3.3.3. Eje jurídico de la red interadministrativa.....	167
1.3.3.4. Eje técnico de la red interadministrativa.....	168
1.3.3.5. Eje hacendal de la red interadministrativa.....	169
1.3.3.6. Eje controlante de la red interadministrativa.....	171
1.3.4. El Procedimiento Administrativo Multidimensional como técnica administrativa que cierra el sistema jurídico <i>ad hoc</i> para la determinación y tutela del derecho fundamental en sede administrativa.....	174

---

## **CAPÍTULO V**

---

1. Los portales dimensionales del medio ambiente, el patrimonio cultural y los pueblos originarios.....	178
1.1. Medio ambiente.....	178
1.1.1. La sentencia de la causa Mendoza.....	179

1.1.2. El espacio multidimensional y la administración sincronizada en la causa Mendoza.....	182
1.2. Patrimonio cultural.....	186
1.2.1. Los inmuebles de valor cultural. La “Estación Belgrano” y el “Correo Central”.....	186
1.2.1.1. La “Estación Belgrano”. Su valor cultural y su situación actual.....	186
1.2.1.2. El “Correo Central”. Su valor cultural y su situación actual.....	194
1.2.2. El espacio multidimensional de la Estación Belgrano y del Correo Central.....	199
1.3. Pueblos originarios.....	205
1.3.1. El caso “Com Caia”.....	206
1.3.2. La relación horizontal entre el Estado Nacional, las provincias y los órdenes locales con los pueblos originarios.....	207
1.3.3. El espacio multidimensional del caso “Com Caia”.....	208

---

## **CAPÍTULO VI**

---

Conclusiones.....	210
Bibliografía.....	218

# CAPÍTULO I

## 1. Introducción

### 1.1. Cuestión preliminar

Intentaré ser lineal, simplificar la lectura del trabajo por medio de un simple ejemplo hipotético (aun cuando fue inferido básicamente de la realidad, como se verá más adelante), apto para colocarnos rápidamente en situación de perspectiva preliminar para el abordaje del tema.

Lo utilizo sin pretensiones dogmáticas e inclusive es un ejemplo relativo a la tutela de derechos diferentes a los tomados para el presente trabajo, es decir, sólo como un simple intento de construir un puente de comunicación con el lector, de dar una perspectiva frontal de lo que pretendo o escondo tras el posterior desarrollo dogmático. Una cuestión preliminar de la que pueda extraerse, en definitiva y de modo inicial, la propia *ratio* de la acción que emprendo.

Un niño con gravísima discapacidad y su madre migrante, ambos en situación de calle en una ciudad argentina. El padre también migrante vive en otra ciudad de la provincia a la que la ciudad corresponde, en situación de pobreza y, por ende, sin medios suficientes.

Se genera una acción judicial de la madre y el niño sólo contra la ciudad donde ambos están en situación de calle. La resolución judicial, en esencia, condena a la ciudad argumentando, entre otras razones, que la ciudad argentina no pudo oponerse con fundamento en cuestiones presupuestarias o de “presupuesto inelástico”.

¿Pudo demandarse a otros sujetos públicos como, por ejemplo, la Nación Argentina y la Provincia a la que corresponde la ciudad por haber asumido ellos compromisos de orden objetivo para la tutela de esos derechos fundamentales? Pienso que sí.

¿Pudo reclamarse en sede administrativa a todos los sujetos públicos obligados jurídicamente a la tutela de los derechos fundamentales para que ellos actuaran conjuntamente para resolver y atender los derechos fundamentales? Pienso que sí.

¿Podían la Nación y la Provincia licuar su responsabilidad de reconocer en sede administrativa los derechos fundamentales en el caso concreto, con fundamento en carencias de recursos presupuestarios y en que los fondos respectivos ya habían sido girados de la Nación a la ciudad o a la Provincia, o de esta última a la ciudad por conducto de los regímenes de distribuciones de fondos respectivos? Pienso que no. Así como la ciudad no pudo oponer frente al niño y su madre razones derivadas de un “presupuesto inelástico”; la Nación y la Provincia no podrían esconderse en el sistema de federalismo dual de separación estricta del orden federal y los órdenes provinciales y locales.

Pretendo llegar –adelanto– a que todos los sujetos públicos son responsables conjuntamente de tutelar los derechos fundamentales en los casos concretos; ya que deben actuar juntos en la instancia administrativa, previa a la judicial, dotando de operatividad al derecho fundamental en los límites que el caso exige. No se debe trasladar a los jueces la resolución de los conflictos que corresponden a una previa actuación administrativa multinivel o, como prefiero, multidimensional.

La técnica que propongo es el reconocimiento de un régimen jurídico de derecho público, complejo, especial, participativo y derivado regulatorio de casos administrativos atinentes, en principio, a distintas dimensiones jurídicas administrativas endonacionales al que propongo calificar como “Derecho Administrativo Multidimensional”.

El trabajo desarrolla, sobre dicha propuesta, la consideración y análisis del reconocimiento de un Procedimiento Administrativo Multidimensional por el que se despliega la actuación conjunta en sede administrativa. Se desarrolla, en esencia, por conducto de medios materiales, de sujetos u oficios elegidos de la Administración Nacional, Provincial y de la ciudad convocada. Una red que atraviesa como una banda a las distintas dimensiones jurídicas. Ése es el objetivo del desarrollo dogmático que sigue.

## **1.2. El tema**

El objeto de estudio y la elección del tema, en un punto basilar, son las resultantes de la interacción que me ha tocado con el contexto generacional y personal. Una propuesta personal incipiente por medio de la cual pretendo asumir una responsabilidad existencial, en estos tiempos de ritmos frenéticos, de escala y de transformación social global, que acorralan a un mayoritario grupo de personas sin respeto a sus derechos fundamentales.

La dogmática está trabajando en el Derecho Administrativo Global como técnica de armonización de sistemas jurídicos, por medio de la cual, desde el Derecho Administrativo, se ensaya una respuesta jurídica al fenómeno de la globalización, destacándose en ese contexto que los derechos humanos y la centralidad de la persona constituyen la vía fecunda para no contemplar a la aludida globalización y su posible derecho como limitados al ámbito económico. Es una construcción dogmática concebida desde lo general, para ser aplicada a los casos particulares futuros e inciertos. Una visión general entendida desde las fuentes hacia abajo.

La pregunta es si puede pensarse en esta instancia, en ese marco teórico, en las bases para construir un régimen jurídico especial destinado a un proceso de armonización desde “abajo hacia arriba”. Una sincronización de los derechos administrativos domésticos (local y nacional) en función de la cual, participativamente, las respectivas administraciones públicas de distintas dimensiones jurídicas actúen conjuntamente o en red en una situación determinada.

Será ante casos concretos que las convocan por ser ellos inherentes a derechos humanos o derechos de incidencia colectiva tutelados en la Constitución Nacional Federal y frente a los que inclusive el gobierno federal ha asumido compromisos en el orden internacional. Será un intento de construcción dogmática para operar, no ya de un modo general desde las fuentes (sea de arriba hacia abajo o desde abajo hacia arriba), como el Derecho Administrativo Global, sino desde los casos concretos hacia la pluralidad de fuentes de los distintos derechos domésticos convocados por el caso, generando de este modo las bases para una regulación especial de relaciones intersistémicas por medio de las cuales se comunican los sistemas respectivos.

Dichos intereses, bienes o valores protegidos constitucionalmente y afectados en un caso concreto, de esta manera, operan como “portales dimensionales”, es decir, como un factor o circunstancia que trae como consecuencia el nacimiento de un “espacio intersistémico” o, como prefiero llamarlo, un “espacio multidimensional”.

Será un ámbito de encuentro participativo entre administraciones públicas domésticas y sus sistemas jurídicos (dimensiones jurídicas objetivas) cuya finalidad consistirá en definir en sede administrativa los alcances o límites del derecho humano o de incidencia

colectiva comprometidos en el caso (dimensiones jurídicas subjetivas) para su concreta atención por parte de las administraciones responsables.

Implicará que se las administraciones se encuentren en sede administrativa, sin necesidad de intervención judicial, cumpliendo una manda y compromiso constitucional de actuación conjunta para la tutela de los bienes, intereses y valores aludidos en el presente. Será un encuentro jurídico, en el mundo del Derecho, y también práctico, esto es, en el mundo de la realidad, transformándola para tutelar efectiva la situación particular de la persona humana.

Propongo denominar al régimen jurídico especial regulatorio del caso administrativo de dimensiones múltiples como “Derecho Administrativo Multidimensional”. Y sobre dicha premisa, considerar al “Procedimiento Administrativo Multidimensional” como una técnica de aquél por la cual se regula la organización y se pone en funcionamiento de una red interadministrativa de sustrato participativo, formada por los elementos claves del orden jurídico (nacional, provincial, local), de base constitucional y democrática, destinada a determinar la dimensión subjetiva de intereses bienes o valores fundamentales comprometidos en casos multidimensionales.

**1.2.1.** Pertenezco a una generación nacida casi en los años 60 del siglo pasado y que ha accedido al título de grado en Derecho en los inicios de la década de los 80, más precisamente en el año 1982, formada y deformada en etapas centrales, por ende, por el funcionamiento discontinuo del Estado de Derecho frente a reiteradas rupturas del orden constitucional.

Una generación vaciada de referentes democráticos, que ha tenido que formarse como una reacción a aquel modelo del “orden” establecido. Un orden establecido dentro de las fronteras de nuestro territorio por medio de la fuerza y la verticalidad organizacional.

Una generación a la que, asimismo, no le ha sido fácil relacionarse con sus jóvenes, ya sean ellos nuestros hijos, nuestros alumnos, nuestros jóvenes abogados de las organizaciones estatales o que ejercen la profesión. Esperan y observan, con mentes abiertas, plurales y participativas, nuestra decisión y acción para la defensa de intereses jurídicos fundamentales. No aceptan fácilmente las fronteras formales de la familia, de las

organizaciones administrativas y hasta de los sistemas jurídicos autónomos para el orden nacional, provincial o local. Son hijos de la transversalidad, son hijos de las redes.

La dogmática se ha preocupado, trayendo las ideas de Luhmann, sobre del impacto de la modernidad en el Derecho, en cuyo contexto se analiza el desarrollo del proceso del Derecho diferenciando tres estadios de sociedades, a saber: el de las sociedades arcaicas que carecen de procedimientos jurídicos institucionalizados; el de las sociedades jerárquicas y estratificadas, que poseen procedimientos institucionalizados pero que actúan aún deficientemente y, por el último, el de las sociedades modernas.<sup>1</sup> A nosotros nos han tocado los dos últimos estadios.

Toda generación tiene sobre sus espaldas la responsabilidad de ajustarse a los tiempos que le tocan vivir y, sobre dicha premisa, poner todo de sí para modificar y extirpar las raíces de aquellos órdenes que se establecieron y que demoraron o lesionaron los procesos o movimientos del desarrollo evolutivo, ineludible y lento de la naturaleza del hombre.

Son tiempos de información en tiempo real, de movilidad, de redes, de fuerzas cambiantes, de incertezas, de confrontaciones por derechos fundamentales individuales o de incidencia colectiva, de decisiones y acciones rápidas e inmediatas para atender necesidades concretas, es decir, de una realidad constitutiva de un entorno marcadamente diferente del que lo precedió signado por estructuras individuales, familiares, organizacionales y jurídicas, verticales, piramidales y cerradas.

El final del siglo pasado pudo reflejarse con las conocidas imágenes del desconocido estudiante chino, tomadas en situación de perspectiva en el mes de junio de 1989, unas imágenes tomadas desde lejos y desde una posición elevada. Una ciudad desierta en la que circula una columna de tanques de guerra que retorna luego de las muertes por el reclamo estudiantil de la plaza Tieneman de Pekín. El estudiante enfrenta la columna de tanques de guerra vestido con su camisa blanca, una bolsa en su mano izquierda y una campera en su mano derecha. Detiene la fuerza y la arrogancia de la columna de tanques sólo con su diminuta figura. Con pasos laterales primero, hacia su izquierda y, luego, a su derecha, impide la pretendida evasión del carro de guerra, y consiguientemente la continuidad de la marcha de

---

<sup>1</sup> Cárcova, Carlos María (1998): *La opacidad del derecho*, Valladolid: Trotta, pág. 35.

la columna. Finalmente lo trepa reclamando convincentemente a la autoridad oculta tras el blindaje. Todo en una soledad devastadora y con la sola impronta de su naturaleza humana.

Es un reflejo de que el orden establecido y la fuerza no alcanzan para legitimar e imponer la acción estatal en la medida en que esta acción sólo será aceptada con valor referencial cuando se atiendan los reclamos básicos de los individuos componentes de una sociedad cada vez más interrelacionada en tiempos reales.

La persona en sus derechos individuales y colectivos se presenta en estos tiempos como el componente sólido y fuerte de una sociedad sin fronteras que evoluciona, se relaciona y crece a ritmos frenéticos y de escala, muy distintos a los históricos. Apoyada ella, con la eternidad por delante, por el incontenible desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, colocará de manera creciente a todas las autoridades en la imposibilidad de esconderse tras las estructuras blindadas y rígidas de sus fronteras organizacionales y jurídicas, de los reclamos individuales y colectivos de sus ciudadanos.

El diminuto estudiante chino, vestido con su emblemática camisa blanca, que detiene la columna de blindados verdes es uno de los tantos índices que me revela una responsabilidad que nos toca individual y colectivamente: saber, desde lo más profundo de la existencia, que los blindajes de las estructuras organizacionales y jurídicas nunca tendrán la consistencia suficiente como para impedir su degradación por parte de los procesos en marcha, esto es, frente a la fuerza y coherencia del movimiento que importan y acarrearán los reclamos fundados en necesidades individuales y colectivas inherentes a derechos fundamentales.

Traigo a cita a Georges Balandier cuando cierra su obra inherente al elogio del movimiento diciendo:

“La administración del movimiento y, por consiguiente, del desorden, no puede reducirse a una acción defensiva, a una operación de restauración, a un juego de apariencias que sólo impondrían efectos de orden en la superficie. Más aún que en los períodos apacibles, es una conquista, una creación constante que orientan los valores jóvenes, una ética nueva y en gran medida compartida. Lo cual implica dar todas las posibilidades a lo que es portador de vida y no a lo que depende de un funcionamiento mecánico, a la sociedad civil y no a los aparatos. Encuentro aquí una conclusión ya propuesta no hace mucho: hacer participar de manera continua la gran cantidad de actores sociales en las definiciones –que deben retomarse

siempre— de la sociedad, reconocer la necesidad de su presencia en los lugares donde se forman las elecciones que la producen y donde se engendran los elementos de su significación. Dicho de otro modo, hacer el elogio del movimiento, disipar los temores que inspira y, sobre todo, no consentir jamás que se aproveche el miedo confuso que produce”.<sup>2</sup>

**1.2.2.** Las actividades desempeñadas como docente en la Universidad Nacional del Litoral, las que he desplegado en la Fiscalía de Estado de la Provincia y hasta mis roles y vivencias estrictamente personales me han llevado, quizás sin darme cuenta, a tomar esta posición personal y específica frente al problema contemporáneo que se les presenta a las administraciones públicas, reguladas por distintas dimensiones jurídicas, para actuar conjuntamente de modo eficaz y eficiente en la atención de particulares derechos fundamentales comprometidos en casos concretos que van más allá orden establecido de manera cerrada.

Son casos diferentes de los que usualmente se les presentan a las autoridades públicas, que pueden ser resueltos dentro de los límites de la dimensión jurídica aplicable a dicha autoridad, es decir, casos que, en principio, estén circunscriptos a la órbita del Derecho Administrativo nacional, provincial o público provincial aplicable a supuesto pertinente (una cesantía de un empleado, la rescisión de un contrato administrativo, un permiso de ocupación de un espacio del dominio público, etcétera).

Los casos a que esta tesis refiere son especiales en tanto convocan la actuación conjunta y participativa de distintas administraciones públicas y de particulares, cada uno de ellos regulados por su propia dimensión jurídica (pública nacional, provincial o local, y privada). Son casos que algunos llaman "estructurales" pero a los que prefiero denominar "casos multidimensionales", en tanto me parece que su nota jurídica prevalente está configurada por la confluencia hacia ellos de distintas dimensiones jurídicas públicas y privadas (dimensiones objetivas) que regulan la organización, acción y control de las distintas administraciones públicas llamadas a solucionar participativamente los derechos fundamentales comprometidos allí (dimensión subjetiva).

La inacción o silencio de las administraciones, cercadas por sus estructuras organizacionales y jurídicas rígidas ha trasladado, en la práctica, al ámbito judicial la

---

<sup>2</sup> Balandier, Georges (1994): *El desorden. La Teoría del caos y las ciencias sociales. Elogio de la fecundidad del movimiento*, 2da. Edición, Barcelona: Gedisa, pág. 237.

responsabilidad de respuesta del Estado para que pueda generarse la satisfacción concreta de derechos fundamentales.

El objetivo es proponer, en tiempo de globalización y transversalidad del Derecho, una línea de análisis para que las administraciones de distinto orden jurídico puedan desplegar una función administrativa en red junto a particulares como alternativa jurídica prevalente y previa a cualquier actuación judicial. Actuar de modo sincronizado y sinérgico frente a la necesidad concreta derivada de lesiones a derechos fundamentales individuales o de incidencia colectiva inherentes a la persona humana.

### **1.3. Delineación del objeto de estudio: objeto, objetivo general y metodología**

#### **1.3.1. El objeto de estudio: la administración sincronizada**

He focalizado los esfuerzos hacia la observación de un objeto extraído de la realidad, en sustancia, por medio del estudio de casos concretos atinentes a la protección de determinados intereses, bienes o valores, calificables como derechos humanos o como derechos de incidencia colectiva inherentes a la centralidad de la persona humana.

Los actores jurídicos, en dichos casos, han generado o deben generar un nuevo ámbito de actuación en red interjurisdiccional –público-privada–, la cual será un ámbito de actuación entre elementos prevalentes de las órbitas pública y privada que corresponde elegir para solucionar casos concretos en los que se precisa delimitar y proteger los derechos humanos o derechos de incidencia colectiva tutelados en la Constitución Nacional Federal y frente a los cuales inclusive el gobierno federal, en algunos casos, ha asumido compromisos en el orden internacional.

El armado y la puesta en funcionamiento de la red interjurisdiccional –público-privada– se concreta en la configuración de un objeto de la realidad al que denominé, en oportunidad de presentar el anteproyecto de la presente tesis, como “administración sincronizada”.

La expresión “sincronizar”, según estimo, se presenta como la más adecuada para explicar este fenómeno jurídico de regulación jurídica de relaciones entre componentes de distintos sistemas jurídicos domésticos por el cual actúan entremezcladas distintas

administraciones públicas y privadas regidas por un sistema jurídico complejo nacido para un caso.

La expresión es preferible frente a otras expresiones como “administración compartida” o “administración conjunta”, acepciones éstas en las que no resulta determinante la idea de “perfecta correspondencia temporal” del proceso de integración de las distintas administraciones para el caso. Por el contrario, la expresión “compartida” se relaciona más con dividir, repartir cosas en partes o con participar en algo pero, según estimo, lleva ínsita una cierta discrecionalidad del participante respecto del alcance de la participación, aspecto éste intrasladable a los supuestos de “ensambles sincrónicos” donde cada Administración debe necesariamente participar con un alcance proveniente de razones de orden jurídico transversal.

También considero aquella expresión preferible frente a la de “armonización”, utilizada de modo reiterado al desarrollarse los contenidos del “Derecho Administrativo global”. La “armonía”, etimológicamente, es un concepto relacionado con los sonidos de manera bien concertada y de grata variedad y de sustrato flexible, y en ella, si bien juegan razones de orden técnico, juegan igualmente un papel preponderante las nociones subjetivas de la naturaleza humana que lo recibe, percibe o analiza.

Es preciso dicho término para los ensambles del orden externo que deben “armonizarse” con la flexibilidad que exige relacionar de modo general distintos sistemas jurídicos para admitir una pluralidad de casos posibles y futuros.

No es aceptable, etimológicamente, aludir a “armonizar” sistemas jurídicos internos entre sí y/o con uno externo con motivo de un caso concreto o supuesto particular. Es pertinente denominar a dicha acción, según propongo, como sincronización administrativa y, por ende, es el resultando de dicha actividad la aparición en la realidad del objeto en el que he focalizado la observación: la “administración sincronizada”.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> La expresión no me pertenece. Me ha sido trasladada por el Prof. Jaime Rodríguez Arana-Muñoz, director de esta tesis, quien me ha autorizado a utilizarla en este contexto.

### **1.3.2. Objetivo general: construir un concepto que refleje las bases de un régimen jurídico especial regulatorio del objeto de estudio**

La observación del objeto expuesto precedentemente –entendido como “administración sincronizada para la tutela de derechos fundamentales”– me ha permitido llegar a la formulación y presentación del objetivo general consistente en la construcción de un concepto que refleje al régimen jurídico especial regulatorio de la organización y puesta en funcionamiento de las redes interadministrativas (público-privadas).

Se trata de una investigación de tipo cualitativo en la cual he intentado observar la realidad de la que formo parte desde mis orígenes. Estoy inmerso desde los inicios de mi profesión, como docente universitario y como abogado del Estado –en niveles de conducción superior apenas pasados los treinta años– en el máximo órgano de asesoramiento del Poder Ejecutivo y de defensa legal de la Provincia de Santa Fe. Si a ello se le adicionan mis convicciones resultantes del desarrollo del natural proceso existencial, debo decir que me he forjado con una serie de valores, posiciones y decisiones personales que subyacen a la construcción intentada en esta tesis.

He intentado, por cierto, rescatar todos aquellos conceptos, construcciones, ficciones y orientaciones personales forjados en publicaciones, o durante el desarrollo de los procesos de enseñanza-aprendizaje en grado y posgrado en los que he actuado como docente, en aras a que todos los factores jurídicos y personales se interrelacionen de la mejor manera y sustenten la autenticidad de la propuesta constructivista, pero con directa y franca vocación de que se convierta en un instrumento funcional para una concreta operatividad de los derechos fundamentales en sede administrativa por parte, en esencia, de una actuación conjunta de todas las administraciones responsables.

El concepto que se propone es el “Derecho Administrativo” Multidimensional” como disciplina jurídica especial de comunicación intersistémica resultante de relaciones jurídicas particulares convocantes. Es una construcción dogmática nueva, en lo que al Derecho Administrativo refiere, una propuesta formulada en estos tiempos históricos en los que estimo que dicha actuación conjunta es imperativo jurídico en nuestro modelo de Estado Constitucional de Derecho proveniente de la reforma constitucional de 1994.

La construcción propuesta se puede convertir, según pretendo, en la base útil y funcional para la tutela transversal de derechos fundamentales. La configuración de una red interjurisdiccional público-privada tendrá como objetivo, por un lado, dar la dimensión subjetiva a los derechos fundamentales afectados en el caso concreto y, por otro, determinado el alcance de la situación individual en el caso concreto, disponer su satisfacción en sede administrativa. Asimismo, desarrollar de este modo potestades normativas de organización intersistémica y de acción conjunta concreta que atiendan al derecho fundamental afectado especialmente.

Luego, desde la existencia y consideración de un Derecho Administrativo Multidimensional, se formula la propuesta de consideración del Procedimiento Administrativo Multidimensional. El primero es un derecho especial, regulatorio del imperativo jurídico de actuación conjunta de todas las administraciones públicas endonacionales para la tutela de los derechos fundamentales. El segundo es una técnica del primero.

El Procedimiento Administrativo Multidimensional es, por lo tanto, una técnica administrativa de organización y puesta en funcionamiento de una red interadministrativa de sustrato participativo formada por los elementos claves del orden jurídico (nacional, provincial, local), de base constitucional y democrática, destinada a determinar la dimensión subjetiva de intereses bienes o valores fundamentales comprometidos en casos multidimensionales.

De este modo, el procedimiento es una técnica regulatoria por la cual se seleccionan y ordenan elementos subjetivos y objetivos claves de distintos derechos administrativos domésticos (dimensiones jurídicas públicas) y de dimensiones privadas convocadas participativamente. La selección y ordenación de elementos claves concreta el diseño de la red interadministrativa público-privada, nacida por y para el caso concreto que convoca a dichos elementos claves. La intervención en red es a lo largo tanto de un eje vertical (Nación - Provincia - Municipios - Comunas) como horizontal y participativo (al interior de cada uno de esos niveles).

Propongo, por ahora, seis ejes necesarios para la selección de los elementos claves del orden jurídico destinados a la conformación de redes interadministrativas: a) eje político; b) eje participativo; c) eje jurídico; d) eje hacendal; e) eje técnico; y f) eje controlante.

Debo decir que, por cierto y por otra parte, el Procedimiento Administrativo Multidimensional desde la realidad del mundo físico –no como técnica regulatoria– debe entenderse como el conjunto de actos administrativos de diversa naturaleza producidos por los elementos subjetivos y objetivos extraídos de distintos derechos administrativos –previamente seleccionados y ordenados–. Su finalidad común consiste en cumplir con la obligación constitucional y normativa de hacer efectivos en sede administrativa derechos fundamentales o de incidencia colectiva afectados en el caso concreto; decidir y ejecutar, en sede administrativa, las medidas de acción positiva que garanticen el pleno goce y ejercicio de los intereses jurídicos necesitados de atención en el caso (dimensión subjetiva). Una técnica en función de la cual, con el dictado y ejecución del acto final del procedimiento administrativo, se cierra operativamente el sistema jurídico *ad hoc* por medio de la tutela conjunta del interés jurídico fundamental lesionado.

El tratamiento del medio ambiente, el patrimonio cultural y los pueblos originarios, que formulo en este trabajo, fue desde la óptica de casos extraídos de la realidad a los que he recurrido por razones de orden metodológico. Tres “portales dimensionales” elegidos por motivos de orden funcional, es decir, como destinados a dar elementos para una mejor combinación de las categorías jurídicas clásicas tomadas para el trabajo con categorías nuevas o especiales, exigibles, según estimo, para estos tiempos de transversalidad y de pluralidad normativa.

El Procedimiento Administrativo Multidimensional, en esencia, concreta en el mundo del Derecho y en la realidad del mundo físico una relación jurídica intersistémica (dimensión objetiva) para la definición del alcance y la posterior atención de derechos fundamentales o de incidencia colectiva (dimensión subjetiva).

He titulado el presente como “Derecho Administrativo Multidimensional –Redes interadministrativas para la tutela particular de derechos fundamentales–”. Es un derecho en formación, en tanto se exponen solamente las líneas básicas que demarcan el límite del concepto (entendido como sistema *ad hoc*) con su entorno y de su alcance. La elección del tema, el análisis del objeto de estudio y el objetivo en la formulación del concepto, no me han sido tareas fáciles en tanto he debido recurrir a las bases mismas de la teoría general del Derecho en su adecuada adherencia a nuestro Derecho Administrativo.

Pretendo que la propuesta pueda generar discusiones dogmáticas y que, con motivo de ella o del desarrollo que se origine, sea factible delinear en estos tiempos el régimen jurídico que regulará los futuros encuadramientos especiales de actividades administrativas intersistémicas por medio de las cuales se comuniquen las administraciones y sus sistemas jurídicos.

Pretendo, por lo tanto, la apertura de un espacio de discusión dogmática y jurídica, espacio que es relativo tanto a la discusión del concepto en sí como a las proyecciones que el mismo tiene en la interacción con todas las categorías jurídicas madres de nuestro Derecho Administrativo desde esta óptica multidimensional, la que puede ser resultante de la aplicación de una “teoría comunicacional del Derecho” y/o de la teoría de los sistemas complejos al Derecho Administrativo.

Personalmente, esta tesis ha sido un disparador que me llevará a centralizar mis esfuerzos futuros de investigación y de docencia en el sentido expuesto precedentemente, en pos de encontrar y fijar los límites de los caminos complementarios a desarrollar, y evitar, de esa forma, que se diluya la energía que subyace al presente trabajo. La pretensión más profunda es convertir en operativos los derechos fundamentales en los casos concretos. Es un compromiso ideológico y existencial de intentar un aporte al proceso de desarrollo sin tiempo inherente a la tutela y defensa de la centralidad de la persona humana.

### **1.3.3. Metodología**

Este estudio sigue el método científico y es primordialmente de tinte cualitativo con diseño no experimental, de estructura lógico-jurídica en un marco de análisis deductivo y secuencial.

He intentado una construcción que sea funcional, combinando realidades, procedimientos y variantes metodológicas, esto es, no sólo desde los mapas conceptuales personales contruidos como consecuencia de mis circunstancias de vida.

He recabado y extraído inductivamente conceptos, categorías y posiciones personales con motivo de procedimientos cognitivos sobre doctrina considerada en la investigación. También he recurrido a procedimientos heurísticos por los que he intentado indagar y descubrir las consecuencias dogmáticas de precedentes centrales de nuestro Máximo

Tribunal Federal, en orden a demostrar empíricamente la construcción propuesta, tal como será expuesto en la parte principal de esta tesis. La demostración empírica de la tesis, por ende, se intentará en la parte central de este trabajo de investigación científica, oportunidad en la que recurriré a la consideración de distintos “casos administrativos multidimensionales” extraídos de la realidad.

En este apartado, en tanto, incorporo referencias mínimas a dos precedentes judiciales estimados preliminares para la aproximación a la propuesta para luego referirme de modo central a las variantes metodológicas utilizadas.

### **1.3.3.1. Cuestión preliminar**

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en dos fallos, ha fijado criterios y pautas que tomo como base conceptual básica para el inicio de la propuesta. Permiten, además y según estimo, un adecuado acercamiento a las razones metodológicas de este apartado. Uno de los fallos es la causa Quisberth Castro (Q-64. XLVI. del 24.04.12) y el segundo es la causa de la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe “Facultad de Ciencias Médicas” (S.C.F.787, LXLII).

(i) El primero de los fallos es relevante puesto que del mismo puede inferirse una reciente base conceptual de nuestro Máximo Tribunal en orden la operatividad de los derechos sociales en un caso concreto sometido a su consideración, es decir que en dicho precedente subyacen conceptos nucleares para este trabajo cuya pretensión más profunda, según expuse, trata de lograr una técnica para convertir en operativos los derechos fundamentales en sede administrativa. Para ello lo estructura sobre una noción de “relación jurídica compleja” entre el legitimado activo y el legitimado pasivo directo (demandado) e indirecto (la comunidad).

El fallo es también importante ya que refleja –aunque parcialmente– el fenómeno de la pluralidad sistémica. Digo parcialmente porque la pluralidad está circunscripta al ámbito de la dimensión jurídica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como legitimado pasivo directo del proceso, sin que participe otra dimensión jurídica endonacional como demandado.

Es valioso también el precedente en cuanto permite demostrar o pensar la magnitud del contrapunto entre realidad y derechos fundamentales. También para demostrar la ineludible necesidad de la presencia estatal para la tutela de derechos fundamentales.

Por último, puede inferirse del precedente las dificultades que el Derecho Administrativo unidimensional clásico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABS) debió afrontar para reconocer los derechos fundamentales comprometidos en ese caso.

(ii) El segundo de los fallos es importante en tanto, al habilitar a oficios internos de sujetos públicos para actuar judicialmente contra el propio sujeto público, ha admitido relaciones jurídicas entre “elementos del ordenamiento jurídico”, esto es, más allá de interpretaciones cerradas sobre la exigencia de intersubjetividad para la configuración de una relación jurídica. El proceso judicial fue entre la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de la Plata y la propia Universidad Nacional de la Plata.

Los dos fallos, en esencia, dan los perfiles básicos de relación jurídica y de relación jurídica compleja, necesarios ambos para adentrarnos en el universo de las redes interadministrativas como instrumentos de relaciones jurídicas intersistémicas.

Por lo tanto, este contrapunto entre el sistema protectorio de los derechos fundamentales y las dificultades para que operen en la realidad, en un contexto conceptual adecuado de la noción de relación jurídica, es lo que me ha colocado en la situación de deber ahondar más en las particularidades de la construcción dogmática.

Los derechos administrativos clásicos, en su concepción piramidal, no resultan suficientes para construir relaciones intersistémicas ajustadas a estos tiempos y al Derecho del nuevo siglo recibido acertadamente por nuestra reforma constitucional de 1994.

Se debe superar, si se quiere, la concepción clásica del sistema jurídico como universo de normas cerrado y estático. Se ha dicho que:

“El sistema jurídico, tanto en la perspectiva antigua cuanto en la desarrollada en la mayor parte del siglo XX, presenta una estructura jerárquica de sus elementos y conforma un universo cerrado y autosuficiente. Nada hay que sea derecho fuera del sistema y todo lo que integra el sistema es derecho. Paradigmática en ese sentido es la teoría Kelseniana del derecho. Como la Teoría Pura del Derecho se orienta definitivamente hacia el estudio del ordenamiento jurídico en su conjunto al considerar como concepto fundamental para la concepción teórica del campo del derecho, no ya el concepto de norma, sino el de

ordenamiento entendido como sistema de normas. Por la misma época, Santi Romano ha llegado a conclusiones similares”.<sup>4</sup>

Son tiempos de concepciones flexibles y susceptibles de captar realidades e imperativos jurídicos complejos, como el de las redes interadministrativas para la tutela de derechos fundamentales, redes que salen de los modelos cerrados de las jerarquías piramidales. Se ha dicho también que:

“Debido a ella, Kerchove y Ost afirman que el sistema jurídico no se adapta bien a los modelos teóricos tradicionales de sistema: ni al sistema cálculo de Libniz, ni al sistema máquina de Bentham, ni al sistema organismo de Savigny. Eso no significa, a su juicio, que haya que desechar la idea de sistema, pero sí que es preciso abandonar la clásica concepción de sistema como conjunto y entenderlo más bien como una red, una red de procesos generadores de las propiedades que los componentes aisladamente no poseen”.<sup>5</sup>

### **1.3.3.2. Variantes metodológicas**

En este proceso de construcción de un concepto vinculado a la regulación de relaciones intersistémicas en el ámbito del Derecho Administrativo, por cierto, no he dejado de valorar pautas de métodos propios de la dogmática y extradogmáticos.

(i) En este sentido, no he prescindido de la lingüística como método de análisis que permite comprobar lo que sucede en los textos legales y en las estrategias de los jueces para que “los estudiosos del Derecho conozcan un aspecto fundamental de su objeto de estudio: lo que ellos mismos construyen con sus palabras” (Austin, 1962).<sup>6</sup>

Del comportamiento textual de las sentencias del Máximo Tribunal se puede extraer lo “implícito del enunciado”, en tanto las decisiones judiciales son manifestaciones de voluntades donde no puede negarse que la subjetividad tiene cabida.<sup>7</sup>

(ii) La metodología correspondiente al análisis lógico y sistémico del ordenamiento jurídico y su aplicación.

---

<sup>4</sup> Gruñ, Ernesto (2006): *Una visión sistémica y cibernética del Derecho en el mundo globalizado del siglo XXI*, 1ra. Edición, Buenos Aires: Lexis Lexis.

<sup>5</sup> Vergara, Oscar (ed.) (2009): *Teorías del Sistema Jurídico*, Granada: Comares, pág. 323.

<sup>6</sup> Pardo, María Laura (1992): *Derecho y lingüística. Como se juzga con palabras. Análisis lingüístico de sentencias judiciales*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, pág. 15.

<sup>7</sup> *Ibidem*, págs. 72 y 94.

En lo que al Derecho Administrativo refiere, me han marcado inicialmente Villar Palasí y Villar Ezcurra.<sup>8</sup> Ello para la configuración de su concepción de aplicación del ordenamiento jurídico administrativo desde la óptica de la conformación del “grupo normativo” sobre bases de adherencia –unidad y coherencia–. Luego la construcción de la “norma completa “de abajo hacia arriba. Y desde el caso al sistema jurídico, con la consideración de los “elementos desgajados “del sistema jurídico convocados por el caso.

En esta instancia, desde el nuestra disciplina, Schmit Assman<sup>9</sup> me ha marcado también en lo inherente al impacto en el análisis lógico y sistémico de los sistemas jurídicos administrativos clásicos de los intereses bienes o valores como los derechos humanos y la necesidad de formular construcciones teóricas o sistemas más flexibles, que sean capaces de atender situaciones más complejas.

Desde aquellas ópticas he recurrido a la teoría general, en especial, al profesor Serrano<sup>10</sup> en su concepción dinámica del sistema jurídico, sobre cuyas premisas (banda de Moebius) propongo una visión de sistema jurídico *ad hoc* para regular los casos concretos multidimensionales.

(iii) Análisis empírico-ideológico. He tomado determinado casos extraídos de la realidad seleccionados por su valor referencial respecto de la formulación de esta tesis. En ese proceso debe reconocerse que todos los actores jurídicos no somos mecánicos portavoces del sistema, puesto que las decisiones producidas en dicho ámbito, tanto al crear como al aplicar el Derecho, son inevitablemente ideológicas.

El entorno genérico que se le presenta al sistema jurídico, en esencia, puede identificarse como un proceso de globalización hegemónico gobernado por las leyes del mercado al que se le opone de manera creciente la denominada “globalización contrahegemónica”. La oposición desarrolla un proceso epistemológico más complejo que enfrenta las cerradas y rígidas leyes del mercado, las que ahora deben enfrentarse a su vez con otros saberes y grupos sociales subalternos de todas partes del mundo en busca de una

---

<sup>8</sup> Villar Palasí; Villar Ezcurra (1987): *Principios de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid: Editorial Universidad Complutense, Facultad de Derecho, págs. 11/27; 265/283 y 287/306.

<sup>9</sup> Schmidt-Assmann (2003): *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistémica*, Madrid, Barcelona: Instituto Nacional de Administración Pública, Marcial Pons.

<sup>10</sup> Serrano, José Luis (1999): *Validez y vigencia. La aportación garantista a la teoría de la norma jurídica*, Valladolid: Trotta; y en *De las fuentes del sistema al sistema de las fuentes*, disponible en [www.joseluisserrano.eu](http://www.joseluisserrano.eu)

sociedad plural, abierta, “más justa y liberada de las formas de exclusión, explotación, opresión, discriminación y destrucción ambiental que caracterizan al capitalismo y que la globalización neoliberal ha contribuido a agravar”.<sup>11</sup>

He formulado, de este modo, una decisión estratégica para la elaboración de la propuesta ideológica con vistas a que ella se convierta en un instrumento útil para la creación de un régimen especial regulatorio de la actuación participativa y en red interadministrativa para la tutela concreta y particular de derechos fundamentales. Lo ideológico en el sentido de “un proyecto de universalización de una ‘intelligentsia’ que considera que actúa ‘para’ un grupo cuyos intereses están en conflicto con los de otros grupos”.<sup>12</sup>

(iv) En función de lo expuesto, he tomado una posición metodológica de oposición al formalismo en tanto se conciba al mismo en la concepción tradicional del sistema de fuentes de Derecho reservadas a la potestad normativa del soberano (Benthan) o en la de Kelsen con la referencia estructurada, cerrada, autosuficiente y piramidal del sistema jurídico.

La dogmática se ha preocupado por el proceso de aportaciones, correcciones y matizaciones introducidas a la teoría del sistema jurídico por parte de Hart, Raz, Alchourrón y Bulygin, en cuyo contexto buscan proponer modelos más flexibles y realistas que se ajusten a la complejidad contemporánea de su entorno y de su propia configuración.<sup>13</sup>

El sistema de fuentes en general ha sido trastocado de manera profunda, según puede inferirse de distintas manifestaciones a las que la doctrina ha identificado como: supraestatalidad normativa (Vg. Aceptación normativa del sistema normativo de organizaciones internacionales o supranacionales); infraestatalidad normativa (Vg. ampliaciones de competencias normativas en materia técnica de entes sociales intermedios entre ciudadano y Estado); hipertrofia legislativa (exceso de producción normativa que afecta capacidad de aplicación) y, por último, hipostenia legislativa (disminución de la intensidad de la eficacia de las normas excesivas que ha originado fenómenos como la sustitución de

---

<sup>11</sup> Santos, Boaventura de Souza (2005): *Foro Social Mundial – Manual de Uso*, Barcelona: Icaria – Antrazyt - Participación Democrática, pág. 15.

<sup>12</sup> Kennedy, Duncan: *Izquierda y derecho. Ensayos de teoría jurídica crítica*, traducido por Moro Guillermo, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, pág. 28.

<sup>13</sup> Vergara, Oscar (ed.), *op. cit.*, págs. 313/325.

normas legales por reglamentarias o de la desconfianza de la legalidad formal para la solución de problemas sociales).<sup>14</sup>

La posición se enrola, por ende, en el intento de proponer un sistema jurídico no desde la óptica histórica del Derecho general, que es un todo compuesto de partes (ramas o conjunto de normas), sino que el sistema jurídico no es sino un sistema diferenciado en el interior de la sociedad, identificable, por lo tanto, como una visión del sistema/entorno, en función de la cual, si bien es cierto que el Derecho debe adaptarse a su entorno, también es cierto que éste debe adaptarse al Derecho para una evolución o necesidad relevante de ambos.

La propuesta pretende generar la aparición y el contenido de un sistema jurídico especial y complejo que sea abierto a su entorno, que se adapte y que sea flexible como para permitir atender casos concretos de relaciones intersistémicas, es decir, entre distintos ordenamientos jurídicos administrativos y administraciones públicas que actuarán en redes público-privadas para atender derechos fundamentales o de incidencia colectiva comprometidos.

La tesis de Rolando García, atinente a la consideración de los sistemas complejos, ha sido elegida puesto que los entiende, en esencia, como una relación recíproca entre elementos seleccionados, según se verá en apartados posteriores. La regulación jurídica de una red interadministrativa público-privadas para atender derechos fundamentales o de incidencia colectiva comprometidos en un caso será por ello la resultante de la selección de elementos pertenecientes a distintas dimensiones jurídicas público-privadas, esto es, una resultante que dará nacimiento a un sistema complejo que “es una representación de un recorte de la realidad, conceptualizado como una totalidad organizada (de ahí la denominación de sistema), en la cual los elementos no son ‘separables’ y, por tanto, no pueden ser estudiados aisladamente”.<sup>15</sup>

#### **1.4. Plan de la obra**

El plan de la obra comienza con la exposición del marco teórico para contextualizar el tema y la propuesta. Lo he focalizado, en esencia, en la presentación de las

---

<sup>14</sup> Pérez Luño, Antonio (1993): *El Desbordamiento de las fuentes del derecho*, Sevilla: Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, págs. 76/78.

<sup>15</sup> García, Rolando (2007): *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*, Buenos Aires: Gedisa.

dimensiones jurídicas que operan en el Derecho y en el Derecho Administrativo en particular; tratando separadamente a las dimensiones temporales, espaciales y funcionales. En dicho marco he incorporado, por razones metodológicas, los conceptos centrales que, desde lo personal, he construido para la formulación de la propuesta, destacando dentro de ellos la noción de “portales dimensionales”, espacio multidimensional”, y el “principio constitucional de actuación conjunta para la tutela de los derechos fundamentales”. Me he referido, en ese contexto, al neoconstitucionalismo y a la necesaria consideración previa de la presencia de los “casos administrativos multidimensionales”.

Sobre dichas premisas se ha formulado la propuesta del Derecho Administrativo Multidimensional como régimen jurídico de Derecho Público, complejo, participativo, especial y derivado, nacido por y para la tutela conjunta de derechos fundamentales afectados en un caso concreto. Seguidamente, luego del tratamiento por separado de los núcleos centrales del concepto, me adentro en la propuesta del Procedimiento Administrativo Multidimensional como técnica de ese derecho en función de la cual se organizan y ponen en funcionamiento las redes interadministrativas para la tutela de los derechos fundamentales en los casos concretos o, como los denomino “casos administrativos multidimensionales” que involucran derechos fundamentales susceptibles de tutela por medio de estas técnicas.

Las redes interadministrativas son, entonces, un modelo “sinóptico” de organización estatal que atraviesa los distintos sistemas jurídicos endonacionales, selecciona los elementos prevalentes de cada uno de ellos que serán traídos por la aludida selección, y se propone, en sustancia, distintos ejes para el armado de la respectiva red interadministrativa.

Puede decirse que el plan de la obra tiene una pretensión práctica, consistente en proponer la consideración de un régimen jurídico especial de sustrato característico y normal de Derecho Administrativo nacido por y para regular la organización y actuación de redes interadministrativas para la tutela de derechos fundamentales afectados en casos concretos.

## CAPÍTULO II

### 1. Marco teórico

De la introducción puede inferirse la *ratio* de la acción que he emprendido. Nos ha colocado ella en situación de perspectiva tanto en lo relativo al objeto de estudio como a los objetivos de la investigación.

En este marco teórico me despliego en orden a contextualizar el tema y la propuesta dogmática que formulo vinculada al Derecho Administrativo Multidimensional como un régimen jurídico que regulará casos concretos donde se ven afectados derechos fundamentales y que convocan a administraciones públicas de distintas dimensiones jurídicas.

Se trata, como dije en la introducción, de una propuesta que no cuenta con una teoría que la respalde, en el sentido de que no existen conocimientos específicos sobre ella. Esta circunstancia se proyecta directamente sobre el contenido del presente marco teórico.

No puedo focalizar este marco, por lo tanto, en los conocimientos específicos que existen sobre el tema para fijar luego mis disensos o posturas personales en relación con ellos. Puesto que es una propuesta nueva, focalizo el marco teórico en establecer los cimientos conceptuales y abordajes teóricos en los que se apoya la propuesta.

Los cimientos conceptuales elegidos han sido extraídos tanto de la dogmática jurídica del Derecho Administrativo de finales del siglo pasado, como del Derecho Constitucional y de la teoría general del Derecho, que vienen trabajando o receptando el impacto de la globalización en el Derecho.

Se trata de bases que pueden tomarse también como canales de análisis para eventuales consensos o disensos que los intérpretes puedan asumir con la propuesta que contiene este trabajo.

He estimado pertinente comenzar el marco teórico refiriendo a algunos conceptos centrales del Derecho Administrativo de finales del siglo pasado, sin pretensiones dogmáticas, al solo efecto de traer un mapa conceptual básico de análisis y desarrollo posterior de la propuesta.

Dicho mapa es retomado para abordarlo y completarlo sobre premisas de Derecho Constitucional y de Derecho contemporáneo, tanto de Derecho Administrativo como desde la teoría general del Derecho. En este sentido, este marco teórico desarrolla separadamente y desde esa óptica las dimensiones jurídicas objetivas y subjetivas que operan en el sistema jurídico argentino y en el Derecho Administrativo, con especial referencia a la dimensión subjetiva del Derecho administrativo contemporáneo.

### **1.1. El Derecho Administrativo de finales del siglo pasado. Premisas básicas conducentes para la propuesta**

Como generación posterior a la mitad del siglo pasado he asistido a un aspecto saliente de la historia reciente de lo contemporáneo en lo que al Derecho Administrativo concierne.

La génesis de la generación a la que pertenezco está signada, en América Latina, por el funcionamiento discontinuo del Estado de Derecho debido a rupturas sucesivas del orden constitucional hasta principios de la década de 1980.

El elemento personal de nuestros Estados, su sociedad, fue afectado en su formación democrática básica no sólo desde lo formal de la organización estatal y la consiguiente creación y aplicación del Derecho sino también en el mismo desarrollo de los procesos educativos estatales e intrafamiliares –en términos generales.

Los modelos personales a ser alcanzados por los integrantes del cuerpo social eran acotados, uniformes, preestablecidos verticalmente desde afuera. La prescindencia del núcleo de la persona humana, su esencia, no era objeto de preocupación principal, a pesar de que ella es constitutiva, fundante o elemento basilar de toda organización social.

Las reglas eran discutidas y fijadas sólo por los responsables de la conducción y de la información. A esta última sólo se accedía por pertenencia a los niveles conductivos. La información no se retroalimentaba entre los componentes de la sociedad y tampoco en el seno de la familia y de las organizaciones. El cuidado de la información era un pilar primordial de la estructuración del modelo no democrático.

Dicho modelo no democrático, por ende y desde el punto de vista técnico, no es susceptible de ser calificado como un sistema. Debe tenerse presente que, desde la misma

concepción básica de la teoría general de los sistemas –creada en los años 30 del siglo pasado por Bertalanffy–, se ha considerado como inherente a los sistemas a los conceptos de información y retroalimentación de dicha información entre todos sus componentes, siendo ellas necesarias a los fines de que los mismos se autorregulen.<sup>16</sup>

El Derecho Administrativo del siglo XX es resultante de ese modelo. Es diferente del modelo proveniente de la reforma constitucional de 1994 y del contexto global que brega por colocar al hombre y a sus circunstancias en el centro del Derecho y de la organización estatal. Mi generación ha asistido a ese proceso del modelo constitucional clásico, desplegado en la segunda mitad del escenario del siglo pasado.

### **1.1.1. Un concepto de Derecho Administrativo**

El Derecho Administrativo clásico, establecido en América Latina a partir de la década de los ochenta por el comienzo de la etapa de la consolidación de la democracia, ha sido considerado como un ordenamiento jurídico propio, peculiar y autónomo de las personas administrativas en su organización y actividad.<sup>17</sup> Es éste el concepto que elijo de dicho período sólo para desarrollar el trabajo.

Se trata de un Derecho con técnicas propias de autointegración. Un modelo apoyado en el monopolio estatal en la creación del Derecho por medio de una técnica constitucional de reparto de competencias normativas, en sustancia, entre los poderes legislativos y ejecutivos.

La autonomía, en tanto, es característica del sistema pues las normas son producidas dentro de las fronteras y mediante el ejercicio de potestades normativas locales. Los casos no previstos, las “lagunas”, deben solucionarse primeramente conforme a normas del orden local de modo autosuficiente, respetando la unidad. Han sido muy útiles al respecto los aportes de Villar Palasí y Villar Ezcurra al analizar la aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico administrativo y sus particularidades.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Bertalanffy, Ludwig (2007): *Teoría General de los Sistemas*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, pág. 16

<sup>17</sup> Villar Palasí, José y Villar Ezcurra, José, *op. cit.*, pág.27

<sup>18</sup> *Ibidem*, págs. 265/306.

### 1.1.2. Los derechos administrativos del modelo

Este esquema clásico, en la Argentina, se presenta en los distintos derechos administrativos a ser distinguidos. El de la República o Nación Argentina y el de los distintos Estados provinciales. Es lo mismo que decir que hablamos de los distintos derechos administrativos que regularán las diferentes funciones administrativas. Cada Derecho Administrativo se corresponderá, así, a cada ámbito autónomo de producción de normas.

Y cada Derecho Administrativo –sea federal o provincial–, por lo tanto, constituye una dimensión jurídica que regula autónomamente cada ámbito territorial, la resultante de un proceso de construcción forjado, en mayor o menor medida, por los distintos actores en sus ámbitos espaciales (constituyentes, legisladores, funcionarios, jueces, doctrinarios, etc.) frente a las necesidades y perfiles de una composición social en un tiempo determinado.<sup>19</sup>

Corresponderá a los distintos derechos administrativos atender por conducto de su organización administrativa y de su acción jurídica (procedimiento administrativo) y práctica (comportamientos administrativos) los diversos casos administrativos que se le presenten. En el modelo clásico, el caso se corresponde con una sociedad circunscripta a un ámbito territorial que la contiene.<sup>20</sup>

Doctrina nacional ha referido, con relación a la tutela de derechos sociales, que la práctica dominante del federalismo argentino, con su amplio margen de discrecionalidad dentro de los poderes provinciales y locales, ha dejado que porciones importantes e inclusive regiones enteras no estén sujetas jurídicamente a los tratados internacionales incorporados en la Constitución en materia de derechos fundamentales. Se ha dicho:

“Podemos señalar que la práctica dominante del federalismo ha dejado amplios márgenes a la discrecionalidad de los poderes provinciales y locales en lo que hace a la reformulación de normas contrarias a la constitución, incluso en algunas provincias ha resistido la adecuación

---

<sup>19</sup> Como se verá, la composición social ha cambiado, entre otros aspectos, por el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación. Llevan a un contacto en tiempo real a los componentes de la sociedad. Pueden conectarse y exigir a las autoridades públicas, con prescindencia de representaciones intermedias. El caso de Egipto y Túnez, en lo internacional, y distintas manifestaciones casi directas del pueblo argentino, como lo fueron las convocatorias frente a cuestionamientos a decisiones inherentes al campo argentino, es un fiel reflejo de la importancia y perfiles que pueden asumir la relación entre gobernantes y gobernados en la sociedad contemporánea con mucho más capacidad de comunicación y reacción que la correspondiente al siglo pasado.

<sup>20</sup> Piénsese en la necesidad de cualquier decisión relacionada a la organización o acción administrativa jurídica o práctica relacionada a empleo público, contratos administrativos, intervenciones administrativas, servicios públicos, actos concesionales, etcétera.

legislativa y administrativa derivada de la ratificación de pactos como la Convención sobre los derechos del niño y su inclusión en la propia Constitución Nacional. Incluso, varias provincias han demorado la adhesión a programas nacionales como el de salud sexual y reproductiva, negando el acceso a prácticas en salud y medicamentos a las mujeres habitantes en sus territorios”.<sup>21</sup>

### **1.1.3. La creación y aplicación del ordenamiento jurídico administrativo**

La creación del ordenamiento jurídico administrativo por conducto del ejercicio de potestades normativas y aplicación del ordenamiento jurídico a través del desarrollo de los procedimientos y procesos administrativos presentan particularidades no susceptibles de ser previstas de manera genérica en una teoría general del Derecho.

La doctrina tradicional de Derecho Administrativo ha tenido que trabajar desde siempre sobre la concepción misma de la norma y de los elementos desgajados del ordenamiento jurídico, como en los últimos tiempos se está trabajando desde la teoría general del Derecho.

Desde el Derecho Administrativo de finales del siglo pasado ya se destacó de modo acertado que la estructura hipotética de la norma, concebida como una hipótesis abstracta cuyo cumplimiento o incumplimiento trae aparejada una consecuencia jurídica, no resulta suficiente para el Derecho Administrativo.

Es acertada la noción de norma completa, que se formula como el resultado de un proceso de construcción con los elementos desgajados del ordenamiento jurídico, aplicables por imperativo del caso concreto.

Así, es el caso concreto el que manda y gobierna el derecho aplicable. La solución normativa que corresponde se construye, de esta manera, desde abajo hacia arriba, es decir que lo que usualmente denominamos como norma no es tal, ya que nunca contendrá toda la regulación de un determinado supuesto concreto sólo surgido del conjunto de elementos normativos dispersos unidos por mandato del caso concreto.

La creación y aplicación del Derecho Administrativo, ya en el Derecho Administrativo clásico del siglo pasado propone abordarse sobre la noción de grupo

---

<sup>21</sup> Britos, Nora (2010): “Garantías no institucionales y exigencia de derechos sociales”, en *Los Derechos Sociales*

normativo –a ser construido para el caso concreto–. Se parte, en aquella tesis, de las premisas de distinguir en el proceso de aplicación a los distintos tipos de normas o elementos normativos desgajados (Vg. normas principales –dan lugar al surgimiento o eficacia de un derecho–, normas auxiliares –normas sobre capacidad, competencia, forma–, normas aclaratorias, clasificatorias, interpretativas, supletorias y las normas de primer nivel como las leyes marco). Esta postura dogmática,<sup>22</sup> a mi entender, desarrolla nociones básicas para abordar el Derecho Administrativo y el presente trabajo.

Los procesos de aplicación normativa en cada una de esas dimensiones jurídicas, tanto sean en procedimientos administrativos como en contencioso administrativos, intentan ser cuidadosos, en general, en cuanto a respetar los principios de unidad y coherencia. Ello quizás sea consecuencia de la fuerte convicción dogmática de los selectos actores jurídicos de Derecho Administrativo durante la segunda mitad del siglo pasado.

El principio de unidad está ligado a la presencia de una norma fundamental a la cual se pueden hacer remontar, directa o indirectamente, todas sus normas. Se exige una adecuada relación de adherencia entre la norma fundamental y las normas que se remontaron de ella. La coherencia se vincula a una cuestión ulterior a la unidad y ello puede ser también calificado como respuesta a un cierto orden que permita presentarlo precisamente como una “totalidad ordenada”, con cohesión de las normas entre sí. Se ha dicho que:

“Demostramos que se puede hablar de unidad en cuanto en la base del ordenamiento se presuponga una norma fundamental a la cual se pueden hacer remontar, directa o indirectamente, todas sus normas. El problema ulterior que se presenta es si un ordenamiento jurídico, además de una unidad, constituye también un sistema, en una palabra, si es una unidad sistemática. Entendemos por sistema una totalidad ordenada, o sea, un conjunto de entes entre los cuales existe cierto orden. Para poder hablar de orden es necesario que los entes constitutivos no estén tan sólo en relación con el todo, sino que estén también en relación de coherencia entre sí. Ahora bien, cuando nos preguntamos si un ordenamiento jurídico constituye un sistema, nos preguntamos si las normas que lo componen están en relación de coherencia entre sí, y en qué condiciones es posible esa relación”.<sup>23</sup>

---

*en el Siglo XXI. Un desafío clave para el derecho y la justicia*, Madrid: Dykinson, pág. 198.

<sup>22</sup> Villar Palasí, José Luis y Villar Ezcurra, José Luis, *op. cit.* pág. 273 y ccss.

#### 1.1.4. La legalidad de los procesos de aplicación normativa

La legalidad de los procesos de aplicación normativa de las distintas dimensiones jurídicas administrativas endonacionales se apoya en un esquema cerrado y duro en cuanto a la distribución de las potestades normativas, sean ellas constitucionales, legales o reglamentarias de distintos tipos. Digo de distintos tipos pues pueden ser tanto reglamentarias vinculadas a la norma legal como reglamentarias autónomas o de competencias propias del Poder Ejecutivo independientes de la ley formal.

Las características del esquema, en nuestro Estado de Derecho decimonónico, tiene como efecto principal la definición de los perfiles de la relación de la Administración con la ley o bloque de legalidad en el ejercicio de la función administrativa.

Doctrina local relevante<sup>24</sup> sobre nuestro principio de legalidad en el ejercicio de la función administrativa ha expresado que:

“Es importante señalar que esta legalidad está estrechamente vinculada al dogma del Estado de Derecho “la que impregna las relaciones entre la actividad de la Administración y la ley. Débese tener presente que aquí tenemos en cuenta al particular Estado de Derecho (concepción elaborada por la dogmática alemana en el siglo XIX) que surge en los ordenamientos de Europa continental, caracterizados como de régimen o de acto administrativo, a fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, especialmente en Francia. (...) Sus vicisitudes más importantes a lo largo de los años han sido el reconocimiento de los derechos fundamentales de libertad civil –civil o política–, la instauración y realización completa del conjunto garantista del Estado de Derecho y de la división de poderes, la posterior consagración de los derechos sociales y en tiempos recientes los derechos de la llamada 3ª generación, o dimensión, que corresponden a los derechos de la solidaridad (derechos a la paz, al desarrollo, al medio ambiente, al respeto del patrimonio común de la humanidad, a la autodeterminación, a la participación y a la comunicación. (...) (f. 108). El principio de legalidad no sólo significa que la Administración no debe infringir la ley, dado que ella constituye un límite de su actuación (significado negativo), sino que también tiene el deber de ejecutarla –pero no en sentido de actuarla simplemente y, por lo tanto, de cumplir las acciones positivas que las normas le han impuesto–, porque la ley es el preciso

---

<sup>23</sup> Bobbio, Norberto (2007): *Teoría General del Derecho. Tercera edición, revisada y corregida*, Bogotá: Temis, pág. 180.

<sup>24</sup> Ulla, Decio Carlos Francisco (1999): “El Principio de Legalidad en el Ejercicio de la Función Administrativa”, en *Derecho Constitucional y Derecho Administrativo I*, Buenos Aires: Juris, págs. 107/136.

fundamento de la potestad de actuación (sentido positivo). Por consiguiente, si la función administrativa, es una actividad dirigida a la consecución de intereses públicos es innegable que constituye la fuente de los poderes a utilizar y los límites que debe respetar”. (ver nota 24, pág. 115)

Es la ley en sentido amplio, como ejercicio de todas las potestades normativas constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con aquélla la que vincula a la Administración para el ejercicio de la función administrativa. La ley como fundamento y límite de la potestad de actuación. La ley (o, mejor, el Derecho objetivo) es la que confiere el poder jurídico o potestad administrativa, sea ello de manera expresa, implícita o inherente.

Hay allí un reparto constitucional de atribuciones entre el legislador y la Administración, según el cual la Administración, para poder actuar, debe estar habilitada de modo positivo expreso o razonablemente implícito, no siendo suficiente que una actividad no esté prohibida. Si no goza de habilitación normativa, simplemente la Administración carece de potestad de actuación.

No debe reconocerse, sin embargo, un monopolio del legislador. La Administración puede actuar también en supuesto de silencios normativos, en función del denominado “principio de cobertura constitucional”.<sup>25</sup>

Actuará, jurídicamente, por medio de un procedimiento en el que se dictará un acto final, considerado como ejercicio de potestad de aplicación del ordenamiento jurídico correspondiente a una dimensión jurídica federal o provincial según se corresponda al caso administrativo objeto de tratamiento. El acto final, en definitiva, aparecerá como complementario de aquella norma general que autorizó de manera expresa, implícita o inherente a su dictado.

#### **1.1.5. Técnicas jurídicas clásicas de armonización de los sistemas jurídicos domésticos argentinos**

Las técnicas tradicionales a las que se ha recurrido se sustentan en potestades administrativas en materia organizacional al crear, por ejemplo, sociedades del Estado, sociedades anónimas o con participación estatal mayoritaria, o al recurrir a la figura de particulares en ejercicio de función administrativa, etcétera.

En la provincia de Santa Fe, estos sujetos de derecho han sido creados en función de habilitaciones previas provenientes de la Legislatura provincial. El Poder Ejecutivo, en Santa Fe, no está por ende habilitado a crear por sí un sujeto de derecho regulado por un régimen jurídico especial, en tanto ello competencia de la Honorable Legislatura, a la que le compete dictar normas sobre organización de la Administración Pública (Art. 55 inc. 23 de la Constitución Provincial) y, como órgano en el que recae la representación directa de la ciudadanía y de los departamentos provinciales, es a la que le corresponde dictar las normas que habiliten al Poder Ejecutivo a desplegar la función administrativa conforme a las potestades conferidas legalmente.

Se han utilizado las técnicas negociales de concertación, creando entes interjurisdiccionales u otros sujetos de derecho por medio de convenios interjurisdiccionales internos o por leyes convenio para cuya perfección, en principio, se exige de la conformidad de los órganos legisferantes respectivos.<sup>26</sup>

Los convenios de colaboración son otro ejemplo de técnicas administrativas negociales en función de las cuales distintas administraciones se conectan jurídicamente para compartir o asistirse en algunas cuestiones públicas a ellos relacionadas, siendo factible que ello sea necesario cuando el régimen jurídico especial creado por el convenio

---

<sup>25</sup> Villar Palasí y Villar Ezcurra, *op. cit.* TII, pág. 13.

<sup>26</sup> Reyna, Justo en “Los Actos de los Interventores Federales” trae a cita dos dictámenes de la Fiscalía de Estado según seguidamente transcribo: a) en el dictamen 0061:2008 –puntos 2 y 3– sostuvo que: “2. Bajo el modelo clásico de federalismo, como el que fuera adoptado en 1853, las provincias y la Nación regulaban sus competencias bajo órdenes jurídicos independientes. Las Provincias podían imponer sus constituciones y las políticas públicas nacidas a su amparo sólo en el ámbito de los poderes reservados. En el caso de los poderes concurrentes las regulaciones provinciales podían ser desplazadas cuando la Nación decidía desarrollar tales cometidos públicos. Caso paradigmático fue el de los ferrocarriles alcanzados por las regulaciones federales nacidas al amparo del –por entonces– Art. 67 inc. 16. 3. Hacia fines de la década de 1950 aparece el federalismo de cooperación, modelo que impuso un nuevo esquema constitucional que recibió consagración formal con la reforma de 1994 (Conf. PEDRO FRÍAS: EL FEDERALISMO ARGENTINO. INTRODUCCIÓN AL DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL (Buenos Aires: Depalma, 1980), p. 4 y ss.; Germán Bidart Campos, El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad; en MARCELLO CARMAGNANI (COORD.): FEDERALISMOS LATINOAMERICANOS: MÉXICO, BRASIL, ARGENTINA (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993) p.391). El caso paradigmático es la materia fiscal regulada por el Art. 75 incisos 2 y 3 que exige un consenso profundo de todos los protagonistas y supone compartir la soberanía. La regla de la gobernanza de esta técnica es la unanimidad. No es difícil imaginar que una regla así pueda petrificar las relaciones federales en tanto exige el acuerdo de todos los involucrados. La regla no solo dificulta la toma de decisiones sino también su eventual adaptación por lo que ha sido la más empleada en sistemas federales comparados (confr.: ENOCH ALBERTI ROVIRA. FEDERALISMO Y COOPERACIÓN EN LA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986) p. 345 y ss.; THOMAS J. ANTON: AMERICAN FEDERALISM AND PUBLIC POLICY: HOW THE SYSTEM WORKS (New York: Mc Graw Hill, 1989) caps. 1,2 y 3.

interjurisdiccional o de colaboración no regulare el caso particular que deben enfrentar las administraciones conectadas por medios tradicionales o clásicos.

La reforma constitucional de 1994 ha regulado otras modos de organización administrativa fuera del modelo estanco en el reparto de competencias entre Nación y provincias, permitiendo la formación de regiones “endonacionales” al facultar a las provincias, en el Art. 124, para crear regiones para el desarrollo económico-social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Es un nuevo sistema de federalismo cooperativo que admite horizontalmente una organización y actuación exorbitante de cada provincia y genera una decisión y ejecución conjunta de acciones administrativas.<sup>27</sup>

No son ajenos a esta temática de las armonizaciones domésticas los fenómenos que producen las vinculaciones en materia de organización y acción conjunta entre municipalidades y comunas –asentamientos locales–, o las que se despliegan endoprovincialmente creando, por ejemplo, organismos intermunicipales.<sup>28</sup>

Resalto que, en esencia, se trata de cometidos de regulaciones generales, abstractas y con vocación de permanencia, destinados a ser aplicados en el futuro para casos particulares inciertos. La construcción jurídica es, en forma genérica, desde arriba hacia abajo. Desde el Derecho hacia futuros casos particulares inciertos y de amplio porte. La regulación detallada de la realidad será el resultado del ejercicio de distintas potestades normativas y de aplicación del ordenamiento jurídico por medio de procedimientos administrativos desarrollados conforme a ese espacio normado ya establecido previamente de modo general y suficiente.

---

<sup>27</sup> En la República Argentina, por ejemplo, se ha creado la Región Centro, conformada por las provincias de Córdoba y Santa Fe, originariamente. El Tratado originario de integración regional se firmó el 5 de agosto de 1998. El 6 de abril de 1999 se incorporó la provincia de Entre Ríos a la Región. La Región tiene dentro de sus objetivos no solo promover la regionalización sino también el impulso de los corredores bioceánicos y las relaciones con otras Provincias, otras regiones –Coquimbo de Chile– y otros Estados –Mato Grosso, Brasil–. Dentro de los Órganos Regionales, se prevé como órgano superior a la Junta de Gobernadores sobre quienes recae la conducción política del proceso de integración; al Comité Ejecutivo, quien debe implementar y ejecutar las políticas integrado por los Ministros o funcionarios equiparables, conducido por una Mesa Ejecutiva integrada por un representante de cada provincia; y, por último, una Comisión parlamentaria conjunta en cuyo contexto funcionan cuatro comisiones internas permanentes (Economía y Producción; Infraestructura y Servicios; Legislación en General y Asuntos Institucionales y de Municipios y Comunas). Se genera, por este medio, un espacio regional que no se agota en lo endonacional originalmente establecido. Se proyecta a la generación de un espacio supranacional en Suramérica con objetivo de generar un espacio económico contenido en los corredores bioceánicos que destinados a unir los puertos del atlántico con los puertos del Pacífico descentralizando los ejes construidos a partir de Buenos Aires y San Pablo como grandes urbes de la región.

## **1.2. Las dimensiones jurídicas que operan en el sistema jurídico argentino y en el Derecho Administrativo del siglo XXI. Las dimensiones jurídicas en sus aspectos objetivos y subjetivos. La dimensión subjetiva del Derecho Administrativo**

En esta instancia retomo las nociones conceptuales básicas referidas (*vid. supra* 1.1. de este Capítulo II) pero desde una óptica diferente. No se desarrollan desde la perspectiva de los tiempos de un Derecho Administrativo estructurado, cerrado y vertical pensado por y para la Administración Pública, como se nos presentó hasta casi finales del siglo pasado.

Son tiempos diferentes. Son tiempos de información en tiempo real, de movilidad, de redes, de fuerzas cambiantes, de incertezas, de confrontaciones por derechos fundamentales individuales o de incidencia colectiva, de decisiones y acciones rápidas e inmediatas para atender necesidades concretas, es decir, de una realidad constitutiva de un entorno marcadamente diferente del que lo precedió signado por estructuras individuales, familiares, organizacionales y jurídicas, verticales, piramidales y cerradas.

El ejemplo al que recurrí para reflejar el final del siglo pasado es el de las imágenes del desconocido estudiante chino luego de las muertes por el reclamo estudiantil de la plaza Tieneman de Pekín, quien enfrenta y detiene la fuerza y la arrogancia de la columna de tanques: detiene y reclama, con su diminuta figura, en una soledad devastadora y con la contundente impronta de su naturaleza humana (*vid. supra* 1.2.1. en Capítulo I).

Ello, como dije, es un reflejo de que el orden establecido y la fuerza no alcanzan para legitimar e imponer la acción estatal, en la medida en que esta acción sólo será aceptada con valor referencial cuando se atiendan los reclamos básicos de los individuos componentes de una sociedad cada vez más interrelacionada en tiempos reales.

La persona en sus derechos individuales y colectivos se presenta en estos tiempos como el componente sólido y fuerte de una sociedad sin fronteras que evoluciona, se relaciona y crece a ritmos frenéticos y de escala, muy distintos de los históricos, apoyada, con la eternidad por delante, por el incontenible desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, colocará de manera creciente a todas las autoridades en la imposibilidad de

---

<sup>28</sup> El Art. 190 de la Constitución de la Provincia de Córdoba establece: “Las Municipalidades pueden celebrar convenios entre sí y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras

escondese tras las estructuras blindadas y rígidas de sus fronteras organizacionales y jurídicas, de los reclamos individuales y colectivos de sus ciudadanos.

El nuevo siglo nos lleva a al análisis del Derecho Administrativo desde una relectura de las dimensiones jurídicas objetivas que operan en el sistema jurídico argentino, en pos de una concepción dinámica y abierta del Derecho, de nuestro Derecho Administrativo, donde la dimensión subjetiva del mismo, por la centralidad de la persona humana, adopta un perfil estructural y soporte de la propuesta de este trabajo.

El Prof. Jaime Rodríguez Arana-Muñoz, haciendo referencia a Santamaría de Pastor, nos señala que para definir el Derecho Administrativo se hace necesario no omitir las consideraciones históricas, lo cual quiere decir que sus instituciones no son atemporales ni se han fijado de una vez para siempre, sino que se encuentran ligadas a la realidad política e histórica del momento, puesto que la historia permite superar categorías o conceptos jurídicos de otros tiempos para llegar a mayores niveles de justicia.<sup>29</sup>

La noción del Derecho Administrativo, por lo tanto, debe pensarse desde un nuevo Estado de Bienestar, heredero del Estado social pero más abierto y dinámico, donde el interés general no se analiza desde nociones verticales desde la centralidad de la autoridad estatal. Es un Estado más abierto, dinámico, plural que conecta a la sociedad en los asuntos públicos en un modelo de centralidad de la persona humana.

“Por eso, la reforma del Estado actual hace necesario colocar en el centro de la actividad pública la preocupación de las personas, por sus derechos, sus aspiraciones, sus expectativas, sus problemas, sus dificultades, o sus ilusiones en un contexto de servicio objetivo al interés general. El modelo del Estado intervencionista acabó por ser un fin en sí mismo, como el gasto público o la burocracia. Hoy más que nunca hay que recordar que es Estado es de la gente, la burocracia es de la gente y que los intereses generales deben definirse con la activa participación de la gente”.<sup>30</sup>

El Derecho Administrativo del siglo XXI debe anclar sus cimientos en lo profundo del Derecho Constitucional. El Prof. José Luis Meilán Gil indica que no debe acudir al Derecho Civil sino hundir sus raíces en él y en el Derecho Constitucional, como

---

públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia”.

<sup>29</sup> Rodríguez- Arana Muñoz, Jaime (2008): *Derecho Administrativo Español. Tomo 1. Introducción al Derecho Administrativo Constitucional*, La Coruña: Netbiblo, pág. 17.

corresponde a un Estado democrático de derecho que sustenta el ejercicio del poder estatal. Ha rotulado a esta orientación, difundida por el Prof. Arana-Muñoz, como “Derecho Administrativo Constitucional”. Alude a que no se trata sólo de un “Derecho Constitucional concretizado”, pues principios y regímenes e instituciones surgidos y criados en el ámbito del Derecho Administrativo se han constitucionalizado”.<sup>31</sup>

Los dos profesores españoles nos dan elementos para formular propuestas de categorías nuevas, de pensamientos abiertos, dinámicos, plurales, flexibles y complementarios que, sobre premisas constitucionales, pueden atender al nuevo modelo de Estado diseñado sobre la centralidad de la persona humana.<sup>32</sup> Al decir del Prof. Meilán Gil, estamos en la necesidad de construir nuevas categorías en el Derecho Administrativo provenientes de la movilidad del mismo. Las categorías, según expresa, deben ser el resultado de un proceso de abstracción a partir de los datos de la realidad, en la que ha de contarse con la historia y los contextos sociopolíticos e ideológicos. “El método a emplear está más cerca de la inducción científica que de la deducción lógica. La finalidad de ese esfuerzo es la comprensión de un derecho al que se somete la actividad realizadora de poderes públicos al servicio de lo que es, de un modo estable y transitorio, el interés general”.<sup>33</sup>

De este modo, este trabajo (Derecho Administrativo Multidimensional) se formula como una propuesta de una nueva categoría del Derecho Administrativo resultante de un Derecho Administrativo del siglo XXI o, si se quiere, desde una concepción del “Derecho Constitucional Administrativo” de los profesores Meilán Gil y Rodríguez Arana-Muñoz.

A dichos efectos, primeramente, analizo las distintas dimensiones jurídicas que operan en nuestro sistema republicano, representativo y federal, desde la mirada del Derecho Constitucional y de la teoría general del Derecho, como un análisis donde predomina una concepción de la estructura jurídica general y abstracta para su posterior aplicación hacia abajo. Desde las normas hacia el caso es lo predominante.

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, pág. 25.

<sup>31</sup> Meilán Gil, José Luis (2011): *Categorías Jurídicas en el Derecho Administrativo*, Escola Galega de Administración Pública, Iustel, 1ª. Edición, pág. 22.

<sup>32</sup> Rodríguez Arana-Muñoz, Jaime (2010): “El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución Española y en la Unión Europea”, en *Revista de Direito Administrativo y Constitucional*, 10 años, Edición Especial, Año 10, nº 40 abril/junio, Belho Horizonte: Forum, págs. 118/120.

<sup>33</sup> Meilán Gil, *op. cit.*, pág. 30.

Luego trato de modo separado a la dimensión subjetiva del Derecho Administrativo. Prevalece una óptica inversa desde la relación jurídica hacia el sistema, donde el tratamiento que ha dado nuestra jurisprudencia es relevante para determinar los perfiles de nuestros derechos fundamentales, como dimensión subjetiva del Derecho Administrativo y, posteriormente y como se verá, de nuestro Derecho Administrativo Multidimensional.

### **1.2.1. Las dimensiones jurídicas en sus aspectos objetivos y subjetivos**

La organización constitucional argentina, en su concreto funcionamiento como Estado democrático, social y constitucional de Derecho, nos presenta la existencia simultánea de distintas dimensiones o planos relevantes para el Derecho objetivo en general y para el Derecho Administrativo.

La consideración de las dimensiones que conforman nuestro sistema republicano, representativo y federal, desde una perspectiva constitucional y administrativa, resulta una base dogmática útil y conducente para sustentar el presente trabajo focalizado en analizar la creación y funcionamiento de redes interadministrativas, a las que estimo como un punto de encuentro, jurídicamente obligatorio, de algunas dimensiones jurídicas y por ello calificadas como “actividad multidimensional”.

Doctrina relevante nacional ha recurrido a la consideración de “las dimensiones para desarrollar de modo acertado el problema de la dispersión de la soberanía” en el funcionamiento operativo de la actividad estatal. Resalta la idea de que como “nadie está autorizado a hablar por todo el pueblo”, la voluntad popular se dispersa a través de las dimensiones temporal, espacial y funcional.<sup>34</sup>

Analizo seguidamente dichas dimensiones en aras de plantear esta propuesta. Sucede que, en este contexto, recorro a conceptos de la dogmática como el relativo al “pacto mínimo o esencial”, pero también propongo otros conceptos o construcciones personales como los vinculados a los “portales dimensionales”, el “espacio multidimensional”, el “principio constitucional de actuación conjunta o en red para la tutela de los derechos fundamentales”, necesarios ellos para la formulación de los contenidos principales de la tesis.

---

<sup>34</sup> Nino, Carlos Santiago (1992): *Fundamentos de Derecho Constitucional: Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires: Astrea, pág. 577.

Concluyo con un apartado donde traigo a cita doctrina de la teoría general del Derecho que abona las posturas que asumo.

#### **1.2.1.1. La dimensión temporal y el “pacto mínimo o esencial”**

La dimensión temporal se vincula con los diferentes momentos en que se desarrolla la actividad jurídica de las organizaciones estatales. De esta manera, la producción de las normas generales abstractas constitucionales o de valor constitucional resulta anterior a las normas generales convencionales y legales producidas a consecuencia de aquéllas.

Son diferentes también los momentos temporales en que se producen las normas generales, de carácter normativo o no normativo, que son dictadas por la Administración Pública conforme a las habilitaciones o previsiones normativas constitucionales o legales a las que aludí en el párrafo precedente.

Lo mismo sucede con los actos administrativos individuales dictados por la Administración Pública en ejercicio de la función administrativa entendiendo, personalmente, dentro de esta categoría a todas las declaraciones de voluntad, juicio, deseo o conocimiento producidos por la Administración en ejercicio de función administrativa y en aplicación del ordenamiento jurídico administrativo. Es decir, un concepto general que abarca tanto el acto administrativo interno como el externo que produce efectos jurídicos directos e inmediatos.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> La noción conceptual la tomo, en sustancia, de doctrina clásica (Zanobini, Guido, en *Curso de Derecho Administrativo. Parte General. I*; Arayú; Buenos Aires; 5ta. Ed. 1949; fs. 309 y sgtes), por diferentes motivos. En primer lugar por razones de orden general relativas a la posición que tiene que asumir el Derecho Administrativo en estos tiempos de globalización entendida como un proceso general que se caracteriza por la licuación de las fronteras de distinto orden (personales, sociales, culturales, políticas, económicas, jurídicas ; etc). Este proceso nos está conduciendo a la creciente necesidad de armonizar los distintos órdenes jurídicos internacionales y domésticos; es decir una circunstancia jurídica y fáctica que nos lleva a tener que recurrir en la consideración de todos los conceptos y categorías jurídicas de derecho administrativo a los núcleos centrales de ellos que sean de corte sustancial; ayunos, por ende, de particularidades provenientes de tratamientos formales que les dan los diferentes sistemas jurídicos endonacionales (derecho administrativo nacional, provincial o derecho público municipal o comunal) o internacionales. La idea rectora debe constituirse en la construcción de un lenguaje mínimo común entre las distintas disciplinas de las funciones administrativas (derechos administrativos endonacionales). En segundo lugar, por razones de orden particular relacionadas al presente trabajo dirigido a la conceptualización y análisis de un especial procedimiento administrativo que denomino “procedimiento administrativo multidimensional”. Este procedimiento particular lo considero desde la óptica de constituir una técnica regulatoria que organiza una red interadministrativa público privada para en casos concretos derechos fundamentales o de incidencia colectiva. Ella se arma con algunos componentes personales o funcionales de distintas administraciones públicas (funcionarios u oficinas de la Administración Pública nacional, provincial o local) y de las ONG o particulares vinculados al derecho de incidencia colectiva afectado en el caso concreto. También lo considero desde la óptica de la realidad concreta de constituir un conjunto de actos administrativos producidos por funcionarios u oficinas de distintas administraciones públicas con el objetivo final de delimitar y atender a concretos derechos fundamentales o de incidencia colectiva afectados en el caso particular.

La consideración de la dimensión temporal en la producción de los actos estatales no es una cuestión menor. Funciona como un dato relevante para analizar el contexto de los factores y circunstancias que determinaron la aparición, el contenido y los efectos que trae aparejado cada acto estatal nuevo.

Recordemos que cada acto estatal apoya a los actos sucesivos en una cadena iniciada por la norma constitucional, que motiva y sustenta una producción jurídica sucesiva y desgajada luego en actividad legisferante e individual posterior.

El tiempo y el contexto imperante al momento de cada acto estatal son componentes relevantes para analizar tanto la adherencia formal y sustancial del acto con el acto precedente de jerarquía superior (validez), como para verificar si, al momento de su eficacia, el mismo es eficiente en orden a satisfacer concretamente los intereses jurídicos necesitados de atención en el caso concreto.

El proceso democrático en la toma de decisiones –constitución, convencionalidad, ley, actos administrativos generales, particulares, sentencias judiciales–, se dispersa así en el tiempo y deja en manos de funcionarios estatales de distinta órbita las decisiones o actos por los que se expresa directa o indirectamente la voluntad popular en un Estado republicano.

La validez de esta dispersión temporal de las decisiones estatales y, dentro de ellas, la de los actos administrativos generales y particulares, se construye frente a la imposibilidad de organizar una “democracia instantánea”,<sup>36</sup> en función de la cual se presentaría un ideal de ajustar las decisiones a las necesidades o emergencias de la nueva gente o intereses afectados en cada momento necesitado de un acto estatal.

La validez de la dispersión, conforme al autor, se construye sobre la idea de una especie de consentimiento tácito de los individuos presentes que reconocen el carácter vinculante de las decisiones pasadas con independencia de las circunstancias de aquel momento.

En la República Argentina, las premisas constitucionales de esta dispersión temporal, en el diseño de la organización estatal y de su accionar operativo, son el resultado de sucesivas reformas a la Constitución de 1853, nacida como un acuerdo entre liberales y

---

<sup>36</sup> Nino, *op. cit.*, pág. 580.

conservadores estructurado, entre otros, sobre la base del Art. 22 de la Constitución originaria, que el principio de que “el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”.

Los liberales y los conservadores coincidieron, en aquel momento, en la defensa prioritaria del derecho de propiedad y también en mirar con recelo los derechos relacionados con aspiraciones sociales de la comunidad, plasmados por la reforma constitucional de 1994.

La consideración de la dimensión temporal de nuestra Constitución Nacional nos lleva, sin dudas, a observar jurídicamente que ella “acumula en su texto sedimentos provenientes de tradiciones de pensamientos diferentes” (pacto liberal-conservador, tradición social surgente de la doctrina social de la iglesia, el socialismo y el peronismo –1945/57–; y transición a la democracia focalizada a la tutela de los derechos humanos –1994–), configurativas de un fenómeno contemporáneo de “superposición de capas constitucionales”.<sup>37</sup>

El sistema jurídico argentino, de este modo, se ha consolidado a partir de la reforma constitucional de 1994. Ha traído del entorno hacia el Derecho el reconocimiento de una serie de intereses, bienes y valores dotándolos de jerarquía constitucional (Vg. Tratados de Derechos Humanos del Art. 75 inc. 22; el derecho a un ambiente sano y la preservación del patrimonio natural y cultural del Art. 41; derechos de los usuarios de servicios públicos del Art. 42; los derechos de los pueblos originarios del inciso 17 del Art. 75; etc. Una “centralidad de la persona humana” tan bien definida y considerada por el Prof. Rodríguez Arana-Muñoz en gran parte de su obra.

El sistema jurídico se ha ajustado al entorno reconociendo, como no podía ser de otra manera, una centralidad inexorable de la persona humana y los bienes, intereses o valores destacados, pero debe tenerse presente que la relación entre el Derecho –como sistema– y el entorno es una relación circular o “tautológica. Así como el Derecho debe adaptarse a su entorno (reconociendo e incorporando en él a los intereses traídos desde afuera –entorno– para convertirlos en intereses jurídicos), el entorno debe también adaptarse al sistema jurídico cuando ello es relevante o imprescindible para el propio sistema jurídico de la organización

---

<sup>37</sup> Gargarella, Roberto (2011): “Los fundamentos de una comunidad de iguales y el Art. 22”, en *La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, pág. 228.

estatal. Doctrina relevante, con la que he podido interactuar personalmente a los fines del presente, ha analizado el tema de una manera que no puedo dejar de destacar.<sup>38</sup>

No es menor esta relación circular o tautológica entre el sistema y el entorno según la cual, en un punto, los dos deben adaptarse recíprocamente para que pueda funcionar el mismo sistema social al que el sistema jurídico en definitiva pertenece. El sistema jurídico es un producto social.

Los derechos que el sistema jurídico ha incorporado son para que ellos sean operativos. La operatividad directa será, en principio, conforme se decida, de acuerdo con las circunstancias históricas del momento de la decisión. Las leyes y las decisiones del poder administrador respectivo dictadas a su consecuencia serán centrales para determinar los límites generales u objetivos de los derechos protegidos constitucionalmente.

Esta producción normativa respecto de la dimensión objetiva o límites generales de los derechos fundamentales –fijados por leyes y actos generales– se concretiza en el ejemplo de que el entorno también debe adaptarse al Derecho para el necesario funcionamiento social.

Los límites fijados por el Derecho objetivo para el tratamiento de los derechos fundamentales operan, en la realidad, como un condicionamiento de lo exterior. Cuando reconocemos que un derecho fundamental tiene determinado alcance, quiere decir que, en sustancia, estamos diciendo que está dentro del sistema (Derecho) y que está fuera de él (entorno).

De este tratamiento constitucional y normativo (por cierto, constitucionalmente producido) se puede extraer lo que doctrina de Derecho Administrativo denomina la “constitución del pacto mínimo o esencial” que él debe hacer funcionar. Siendo así, “desde esta perspectiva, responde a una base filosófica que habrá de encontrar en los derechos fundamentales del hombre y en los derechos sociales el contenido mínimo a administrar desde

---

<sup>38</sup> Serrano, José Luis: “De las fuentes del sistema al sistema de las fuentes” en [www.joseluisserrano.eu](http://www.joseluisserrano.eu). He tenido la oportunidad de interactuar personalmente con el autor en oportunidad de un Seminario desarrollado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral y en reuniones personales, en las que he consultado a los fines de temas ejes de las propuestas. Mi agradecimiento hacia su persona.

lo cual se hace la primera interpretación del Derecho en general y, en este caso, del Derecho Administrativo”.<sup>39</sup>

No es menor tampoco el encuentro para la configuración del pacto mínimo esencial. En él juega el equilibrio de la sociedad organizada por decisiones ideológicas, todas en distintos momentos históricos reflejados en las distintas “capas constitucionales” surgidas de las sucesivas reformas.

El equilibrio en el reconocimiento de los distintos derechos fundamentales del hombre y en los derechos sociales por parte del Derecho objetivo hace a la correcta base de la relación sistema-entorno en un tiempo histórico determinado. Define, como dije, qué está adentro del sistema como reconocido y qué queda fuera del sistema jurídico para ser parte de su entorno. Las conquistas de otros tiempos para la tutela de determinados derechos fundamentales pueden haberse degradado por el paso del tiempo, la evolución social y la consiguiente recepción que hizo el Derecho de las nuevas realidades y equilibrios. La defensa de anteriores conquistas no debe mantenerse, si no ello provoca un desequilibrio en el nuevo orden surgido de la citada evolución.

El equilibrio que se define en cada momento es un tema jurídico. Sucede, sin embargo, que es más que un tema de definición jurídica, mucho más que eso. Es una decisión de orden sociológico básico para todo el componente social comprometido en un momento histórico determinado.

Traigo a cita a un sociólogo contemporáneo para cerrar este apartado, focalizando en las responsabilidades que tenemos todos los actores jurídicos de adecuarnos a la dimensión temporal que nos toca, respetando, de este modo, la relación que se entabla entre el sistema jurídico con su entorno en un su justo equilibrio. Se ha dicho que:

“Un puente no colapsa cuando la carga que sostiene supera la fuerza promedio de sus tramos; el puente colapsa mucho antes, cuando el peso de la carga sobrepasa la capacidad portante de uno de sus tramos: el más débil. (...) No importa cuánta fuerza tiene en general los tramos, las pilas y los estribos: el tramo más débil es el que define el destino del puente entero”.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Cisneros Farías, Germán (2008): “Una interpretación Sistémica del Derecho Administrativo Mexicano, de acuerdo a sus Bases Constitucionales”, en *A & C, Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte: Forum, Año 8, n° 31 jan/mar.

<sup>40</sup> Baumann, Zygmunt (2011): *Daños Colaterales. Desigualdades sociales en la era global*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, pág. 9.

### **1.2.1.2. La dimensión espacial endonacional; los “portales dimensionales” y “el espacio multidimensional”**

La dimensión espacial endonacional nos conduce, primeramente, a las particularidades del federalismo argentino y la consiguiente coexistencia de una pluralidad de derechos administrativos domésticos.

Luego nos conduce, sobre premisas de federalismo cooperativo o de premisas especiales provenientes de la reforma constitucional de 1994 (“portales dimensionales”), a la actuación multinivel o multidimensional, como prefiero llamarla.

La presencia de una dimensión espacial en la organización estatal nos lleva a considerar y resaltar la presencia de los distintos planos o ámbitos competenciales endonacionales diferenciados en función del territorio y la materia asignada a cada uno de ellos. Su tratamiento es un eje conceptual básico para abordar el tema elegido del Derecho Administrativo Multidimensional y su Procedimiento Administrativo Multidimensional.

La dimensión espacial diseñada por nuestro constituyente de 1853 conduce a distinguir, cuanto menos, tres dimensiones espaciales diferenciadas, a saber: local, provincial y nacional, en cuyo ámbito competencial se despliega la política social y democrática.

Desde el punto de vista general, las dimensiones espaciales son consecuencia de: el diseño constitucional de gobierno federal que se infiere del Preámbulo, de la normativa específica, y de la propia sistemática de la Constitución donde se presenta una preexistencia de las provincias y los municipios y, asimismo una distribución de competencias entre todas las dimensiones jurídicas federales, provinciales y locales.

En tal sentido, del juego del propio Preámbulo con las normas del Art. 1, 5 y con la propia sistémica de la norma surge, en esencia, que los representantes del pueblo reunidos por voluntad de las provincias, al adoptar para la unión nacional y para el gobierno de la Nación Argentina una forma representativa, republicana y federal, que debe garantizar un régimen municipal,<sup>41</sup> han establecido de modo superprimario una organización nacional, unas

---

<sup>41</sup> Preámbulo de la Constitución: “Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las Provincias que la componen, en cumplimiento de pactos existentes, con el objeto de constituir la unión nacional”. Art. 1 CN: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, según la establece la presente Constitución”. Art. 5: “Cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los

provinciales y otras municipales que coexisten de manera compleja en el territorio de la República.

La adopción de la forma federal de gobierno en el propio artículo primero de la Constitución, sumado al artículo 5to., demarca inicialmente este concepto básico de la organización estatal, el que tiene fuertes raíces en todo el proceso de construcción de la organización nacional de 1853.<sup>42</sup>

La reforma constitucional de 1994, en lo que a este aspecto refiere, incorpora dentro del Título Segundo, relativo a los “Gobiernos de provincia”, a la ciudad de Buenos Aires, reconociendo un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción.<sup>43</sup>

Las provincias, en este contexto, se reservan los poderes que no delegan a la Nación, se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia sin intervención del gobierno federal, debiendo asegurarse constitucionalmente la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.<sup>44</sup>

El Art. 31 de la Constitución de 1853 plasma las bases del orden normativo y, asimismo, como principio constitucional la primacía del Derecho federal por sobre el local;

---

principios declaraciones y garantías de la Constitución Nacional: y que asegure (...) su régimen municipal”. La parte segunda de la Constitución Nacional regula en su Título Primero, al “Gobierno Federal” y su Título Segundo a los “Gobiernos de provincias”.

<sup>42</sup> El Art. 1º de la CN establece: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”.

El Art. 5º. prevé que: “Cada Provincia dictará para sí su propia constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios declaraciones y garantías de la Constitución Nacional: y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

<sup>43</sup> El Art. 129 establece: “La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea la Capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones”.

<sup>44</sup> El Art. 121 establece: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

El Art. 122 establece: “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal”.

El Art. 123 prevé: “Cada Provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5to. asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

por cierto, esto último en el ámbito competencial o de interferencia al que corresponde su tratamiento.<sup>45</sup>

Este orden jerárquico normativo fue afectado por la reforma constitucional de 1994 en el Art. 75 inc. 22, que incorpora como tratados de jerarquía constitucional los tratados de derechos humanos y que impone, en general, al resto de los tratados una jerarquía superior a las leyes.<sup>46</sup>

La reforma constitucional de 1994, por sobre todo, ha afectado el modelo vertical de organización estatal y de primacía del Art. 31, con reparto constitucional de competencias entre el gobierno federal y las provincias. Lo ha impactado al tutelar por dichos tratados y por las incorporaciones de los nuevos derechos una serie de intereses, bienes o valores que, siendo fundamentales, operan transversalmente o en red en nuestro sistema federal de gobierno, exigiendo de los poderes públicos actuaciones coordinadas no susceptibles de ser obstaculizadas con fundamentos competenciales jurisdiccionales previstos y diseñados para el anterior modelo dual de la aludida organización estatal.

Debe tenerse presente que la reforma constitucional de 1994 se sancionó en el contexto de un fenómeno de mayor porte, producido fuera de las fronteras nacionales –el neoconstitucionalismo–<sup>47</sup> (*vid. infra* 1.3.1. de este Capítulo II), en función del cual las normas constitucionales o superprimarias a partir de los años setenta del siglo pasado no se limitan a separar a los poderes públicos y a separar las competencias de las organizaciones que reconoce en el sistema jurídico, sino que proceden a incorporar –de modo cuantitativo y cualitativamente relevante– normas materiales o sustantivas de tutela de determinados fines, bienes, intereses o valores que operan como condicionantes y fundantes de la actuación de los poderes del Estado.

---

<sup>45</sup> El Art. 31 establece: “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligados a conformarse a ella, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859”.

<sup>46</sup> Comadira, Julio R (2007): *Derecho Administrativo. Acto Administrativo, Procedimiento Administrativo. Otros Estudios*, 2da. Edición Actualizada y Ampliada, Buenos Aires: Lexis Nexis, Abeledo Perrot, pág. 688.

<sup>47</sup> La dogmática lo caracteriza como neoconstitucionalismo, en cuyo contexto se defiende la potencia jurígena de la Constitución y la omnipotencia judicial para hacer efectiva la tutela de derechos fundamentales que pasan a ser el objetivo y norte de la acción administrativa del Estado.

En este trabajo, como adelanté, me dirijo a una actuación multinivel (nacional, provincial y local), a la que he denominado “actuación multidimensional”. Aclaro que, como ser verá (*vid. infra*. 1.2.1.4. de este Capítulo II), la reforma nos obliga a reconocer otra dimensión, que es la dimensión internacional. Si bien ella se analiza separadamente, en esta instancia adelanto una referencia en pos de proponer una perspectiva de las dimensiones y sus proyecciones sobre los casos prácticos que eventualmente convoquen a varias o a todas ellas. Esta dimensión internacional, que tutela especialmente intereses, bienes o valores, impacta fuertemente en el modelo clásico de dimensiones espaciales endonacionales.

La actuación multinivel puede intentar construirse, primeramente, sobre bases de “federalismo cooperativo”. Digo también “cuanto menos” pues creo que esta actuación se presenta en un contexto especial y diferente del “federalismo cooperativo” o del “federalismo de concertación”. No se trata de un acuerdo cooperativo o un “concierto” donde, frente a la ausencia de dicho acuerdo de voluntades, las administraciones pueden actuar individualmente sin reproches del orden jurídico.

Esta actuación conjunta multidimensional es resultante de un imperativo jurídico (*vid. infra* 1.2.1.3. de este Capítulo II), es decir que no se está en el campo político o de discrecionalidad de actuación que permite concertar o no concertar, sino en el campo de los deberes jurídicos de actuación.

Un campo donde las administraciones pueden ser compelidas jurídicamente a dicha actuación para tutelar derechos fundamentales de modo conjunto en casos particulares. No se pueden invocar razones de orden interno para no cumplir en el plano internacional y, por ende, no se pueden invocar razones de Derecho interno para licuar sus responsabilidades de respuestas administrativas conjuntas en sede administrativa frente a las personas humanas afectadas en sus derechos fundamentales.

Prefiero llamarla multidimensional pues dicha noción es más amplia que la noción de “multinivel” que refiere a los distintos niveles de la organización endonacional. La actuación multidimensional tomará, como se verá, otras dimensiones que van más allá de las correspondientes a los niveles endonacionales (Vg. la dimensión subjetiva del derecho fundamental comprometido en el caso o la dimensión privada de la ONG que el caso convoque participativamente).

Seguidamente, y sin perjuicio de la posición personal, ensamble las dos capas constitucionales en función de las cuales puede releerse el federalismo del modelo constitucional clásico con el del federalismo cooperativo.

La reforma de 1994 nos ha llevado a un contexto jurídico sustentado por los tratados y declaraciones de derechos humanos que tienen jerarquía constitucional, sin derogar las disposiciones de la primera parte de la Constitución Nacional (CN) ya validadas por el constituyente al sancionar la reforma e incorporar el Art. 75 inc. 22, los tratados de integración a que se alude en el inc. 24 del Art. 75, tanto con Estados de Latinoamérica como con otros Estados con las exigencias y mayorías que el mismo establece, y a los simples tratados con jerarquía superior a las leyes de la primera parte del citado inc. 22. Contexto al que deben agregarse los convenios internacionales a los que eventualmente arriben las provincias en ejercicio de las potestades constitucionales previstas en el Art. 125 de la CN., como una especial fuente de producción normativa autorizada constitucionalmente.

La reforma constitucional de 1994, de este modo, habilita un diseño de la organización del poder estatal superador del tradicional fuertemente estructurado y vertical en el reparto y ejercicio de competencias, con capacidad para actuar en estos nuevos tiempos de globalización caracterizados por la modificación de la relación entre tiempo/espacio, a la que habíamos arribado como sociedad de modo razonablemente gradual.

Los derechos administrativos domésticos resultantes de nuestra dispersión o dimensión espacial (nacional, provinciales o locales), como cuerpos autónomos de normas producidas dentro de cada dimensión espacial, dejan ya de presentarse con la aludida autonomía en producción y aplicación del conjunto de normas regulatorias de sus propias funciones administrativas, es decir, como un todo cerrado y autosuficiente en la creación y aplicación del derecho.

La potestad y la aplicación normativas a los casos concretos se ejercen en un contexto mayor y distinto del orden local. Se han abierto distintos canales normativos del orden federal –los tratados internacionales–, con una jerarquía normativa y fuerza suficiente como para exigir en determinados supuestos, transformar y modular los conceptos, construcciones, instituciones y/ o ficciones del orden doméstico que se vinculen a las materias y a las disposiciones de los tratados que la Nación suscriba y se incorporen al derecho

doméstico en ejercicio de atribuciones constitucionales. Se han abierto, como referí, ámbitos jurisdiccionales de resolución de conflictos que exorbitan a los tribunales locales.

Desde la sociología se han formulado análisis de valor respecto de lo contemporáneo en los modelos de organización estatal.<sup>48</sup> A esos efectos, se ha recurrido al diseño del panóptico –proveniente de Michael Foucault, quien utilizó el proyecto frustrado de Jeremías Bentham– para analizar el modelo de organización del poder estatal en el modelo clásico y vertical. El panóptico constituye un diseño arquitectónico según el cual desde un solo punto puede observarse la totalidad de su parte interior. En autor ha dicho que “la condición y el efecto de la institución panóptica era la inmovilización de sus súbitos: La vigilancia existía para prevenir las fugas, o al menos para impedir movimientos autónomos contingentes y erráticos”. Sucede que en los tiempos que corren las fronteras y los poderes se diluyen o flexibilizan mutando en el espacio de manera de difícil de verificar en sus contornos y alcances. El crecimiento de las tecnologías de la información ha conducido a la creación de otro mecanismo, junto al panóptico, al que el citado autor asigna el nombre de “sinóptico” al que considera global por su naturaleza. Nada más cerca de la realidad en tanto la noción de sinopsis en su primera acepción del *Diccionario de la Real Academia Española* se enfoca como una gráfica que muestra o representa cosas relacionadas entre sí, facilitando su visión conjunta.

Ha dicho que:

“El panóptico obligaba a la gente a ocupar un lugar donde se pudiera vigilar. El sinóptico no necesita aplicar la coerción: seduce a las personas para que se conviertan en observadores. Y los pocos a quienes los observadores observan son rigurosamente seleccionados. (...) En el panóptico, o algunos locales selectos, vigilaban a otros locales (y antes de su aparición, los locales de más baja categoría observaban a los selectos). En el sinóptico, los locales observan a los globales. La autoridad de estos últimos está asegurada por su misma lejanía; Los globales están literalmente ‘fuera de ese mundo’, pero revolotean sobre los mundos de los locales de modo más visible, constante y llamativo”.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Baumann, Zygmunt (1999): *La Globalización - Consecuencias Humanas*, San Pablo: Fondo de Cultura Económica, págs. 71 y ccss.

<sup>49</sup> *Ibidem*, págs. 72/73.

No se puede ya negar la realidad. Determinadas materias y casos concretos no son susceptibles de ser atendidos por los sistemas jurídicos del federalismo dual como cerrados, verticales y autosuficientes.

En doctrina se plantea la necesidad de flexibilizar a los sistemas jurídicos frente a las situaciones jurídicas concretas, y ello es el reflejo de la increíble complejidad del mundo jurídico.

En tal sentido se revisan, en lo contemporáneo, los modelos cerrados de primacía absoluta de la ley frente a los casos concretos que exorbitan dicho ámbito. Una pérdida de soberanía del legislador en un contexto de distribución de potestad normativa diferente de la del Derecho Administrativo del siglo XX. Se trata de un siglo XXI que nos enfrenta, por ende, a una redefinición de la relación entre la Administración y la ley, donde el la ley formal insuficiente o “silente” no es liberadora de responsabilidades de la Administración para actuar como intérpretes y, sobre todo, para cumplir mandatos jurídicos inherentes a la centralidad de la persona humana en este nuevo siglo.

Se ha dicho que:

“Ello sucede particularmente en nuestra época, en la cual, como señala Danilo Zolo, el sistema legal del ‘gobierno de la ley’, con sus características formales de limitada flexibilidad y reducida capacidad para la adaptación y la autocorrección, parece mal ajustado al ejercicio de un control efectivo y oportuno de la creciente variedad y variabilidad de los casos que surgen de una sociedad compleja. Y esto continúa así a pesar del torrente de producción legislativa que se ha originado tanto en fuentes centrales como locales, lo mismo que en el nivel internacional donde un número en aumento de organizaciones supranacionales superponen de manera caótica sus propias normas al ordenamiento interno de los Estados. La consecuencia de ello es que la soberanía normativa de los textos constitucionales atribuyen tradicionalmente –y hoy un poco retóricamente– a los legisladores parlamentarios es, en realidad, usurpada por los intérpretes”<sup>50</sup> (págs. 65/66)

La centralidad de la persona humana, entre otros fundamentos, se infiere de las disposiciones constitucionales. La tutela constitucional, entre otras, de materias como el derecho a un ambiente sano y del patrimonio cultural del Art. 41 CN, y los derechos de los pueblos originarios del inc. 17 del Art. 75, sumada a la tutela de las materias por conducto de

los tratados internacionales –conforme se expuso– trae como consecuencia que los casos administrativos se presenten de modo creciente como inherentes a distintas disciplinas multidisciplinar– y a diferentes jurisdicciones endonacionales alcanzadas por el caso – multidimensional–, máxime frente a los efectos que ha acarreado el acertado reconocimiento jurisprudencial de los derechos de incidencia colectiva por parte de nuestra Corte Suprema de Justicia.<sup>51</sup>

Las materias expuestas, de este modo, pueden operar frente a un caso particular como un “portal dimensional” por conducto del cual se conectan distintas jurisdicciones con competencia en esas materias y en el caso. Se estarán conectando distintas administraciones jurídicas para atender casos multidisciplinarios y multidimensionales. No debe analizarse cada uno de los casos de acuerdo con las pautas rígidas de un sistema jurídico, como un todo cerrado y autosuficiente.

El portal dimensional es el factor o circunstancia que determina la aparición y el contenido de un espacio multidimensional. Es el pórtico que se forma y se abre un caso de la realidad sucedido en el contexto de un Derecho Administrativo endonacional; un nacimiento y apertura cuyo efecto es disparar dicho caso hacia otras dimensiones jurídicas endonacionales. Un caso de realidad, por ende, que involucra bienes, intereses o valores protegidos constitucionalmente en aras de la centralidad de la persona humana.

La afectación efectiva de dichos bienes, interés o valores es la causa que provoca la apertura del portal. La centralidad de la persona humana, reconocida por las distintas dimensiones endonacionales y por la dimensión internacional adelantada, trae aparejado que las administraciones endonacionales responsables no puedan invocar razones de federalismo dual o estructurales cerradas y verticales como para justificar su silencio o inacción.

El portal del caso abre, como dije, un espacio multidimensional. Es un espacio jurídico intersistémico, pues estará nutrido de elementos materiales, personales y jurídicos, seleccionados de las administraciones públicas y de sus respectivos derechos endonacionales comunicados por el portal. Para concluir este punto 1.2., retomo e incorporo nuevos aportes en

---

<sup>50</sup> Grün, Ernesto, *op. cit.*, págs. 65/66.

<sup>51</sup> Los considerandos 6, 17 y 18 de la Causa Mendoza de nuestra CSJN y los considerandos 7,11 y 12 de la causa Halabi analizan las variantes de los derechos de incidencia colectiva.

orden a la consideración de este espacio multidimensional (*vid. infra* 1.2.1.6. de este Capítulo II).

Es, por lo tanto, un espacio jurídico de comunicación entre todas las administraciones responsables que, de modo intersistémico, deben dimensionar los límites del derecho fundamental, esto es, el alcance que corresponde reconocer a la persona humana o al derecho fundamental a ella inherente, según las particularidades que el caso presente.

El portal se cierra cuando el interés fundamental es satisfecho en el caso concreto; circunstancia ésta que trae aparejado que desaparezca el régimen jurídico por cumplimiento de la finalidad que le dio nacimiento.

En efecto, el cierre del portal trae consigo la extinción de la relación jurídica que vinculaba a las administraciones públicas endonanciales frente a la persona humana necesitada de atención en sus derechos fundamentales o de incidencia colectiva y, por cierto, del consiguiente espacio jurídico multidimensional nacido por y para esa situación particular.

El portal del caso es el disparador de esta técnica. Las particularidades del bien, interés o valor del caso concreto son la plataforma de lanzamiento para la construcción del régimen jurídico aplicable y del grado de compromiso que deben asumir las administraciones convocadas para su atención (*vid. infra* 1.3.2. de este Capítulo II).

El carácter multidisciplinar y multidimensional de determinados contenidos del Derecho Administrativo lo he sostenido en una exposición relacionada con el urbanismo. Me he referido a la insuficiencia de los modelos tradicionales de la teoría jurídica y de la ciencia del derecho para captar y atender situaciones jurídicas complejas desde el punto de las aludidas disciplinas involucradas como de las dimensiones o jurisdicciones conectadas en supuestos particulares; es decir, no considerando el caso como un todo fragmentario sino como una realidad compleja que se vincula a otras disciplinas o dimensiones a ser abordadas también como un proceso necesario del conocimiento, construido sobre los postulados de un pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario, que opere sin ataduras a dimensiones disciplinares o jurídicas. Traje a cita, en dicha oportunidad, al Prof. Arana-Muñoz en su trabajo sobre “El Derecho Administrativo en el siglo XXI: nuevas perspectivas”, donde plantea, entre otros aspectos, la necesidad de adecuar el Derecho Administrativo al Derecho Constitucional en lo relativo a los derechos de los ciudadanos, en cuyo contexto

estima que no se deben enterrar las instituciones clásicas sino que es preciso detectar, con el mencionado pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario nuevos aires que han de alumbrar nuevos conceptos, categorías e instituciones en consonancia con lo que son los elementos centrales del Estado social y democrático de Derecho.<sup>52</sup>

La actuación multidimensional, en tanto se trata de una actuación conjunta multinivel en materias concurrentes, debe entenderse como un imperativo jurídico de actuar apoyado en una relectura del federalismo con vistas a homogeneizar la actuación de los distintos niveles de poder en decisiones inherentes al reconocimiento del alcance de intereses jurídicos de particulares (situaciones jurídicas subjetivas). Los intereses jurídicos se vincularán, por cierto, a derechos fundamentales del hombre y a los derechos sociales en su contenido mínimo o nuclear a ser reconocido dentro del sistema jurídico y que, por ende, no forma parte de su entorno (al ser reconocido por el Derecho en el caso, en su contenido mínimo o nuclear).

Traigo a cita doctrina de Derecho Constitucional que estimo como conducente sólo en cuanto fija pautas mínimas en orden al federalismo y al federalismo cooperativo para un tipo de actuación multinivel donde el gobierno central establece las políticas y el orden territorial las implementa.

Se ha dicho que:

“El federalismo implica la coexistencia de la unidad de poder central y de las unidades de poder territoriales, cada uno con competencias para adoptar decisiones diferentes en función de sus respectivas competencias, por lo que se rompe la unidad de criterio y de igualdad de los distintos ciudadanos desde un punto de vista territorial de modo que cada unidad puede perseguir objetivos y políticas diferentes, mediante leyes distintas, creando servicios públicos de conformidad con el propio criterio y utilizando impuestos diferentes. El federalismo adopta una comprensión del principio de igualdad que puede ser caracterizada como particular, ya que se garantiza a nivel federal una igualdad formal e incluso material, pero el ejercicio de competencias por parte de las unidades territoriales puede establecer ventajas, desventajas o simples diferencias por el hecho de ser residente en una u otra unidad, que puede afectar singularmente a las áreas de política social, cultural y económica. El

---

<sup>52</sup> Reyna, Justo: “Técnicas Administrativas y Derecho Urbanístico”, exposición correspondiente a las “III Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano - Ordenación del Territorio, Urbanismo, Medio Ambiente y

federalismo cooperativo ha tratado de resolver dichas diferencias estableciendo que la normativa reguladora de dichas políticas y servicios sociales sea uniforme y adoptada a nivel federal, mientras que su aplicación práctica, implementación y ejecución corresponde a las unidades territoriales”.<sup>53</sup>

La actuación multidimensional pretende ir un poco más allá de esta base conceptual. Es una actuación *ad hoc* donde los distintos niveles y órdenes jurídicos se encuentran para determinar y reconocer de modo conjunto el alcance del derecho fundamental del hombre o del derecho social en su contenido mínimo o nuclear comprometido en un caso concreto.

Una actuación *ad hoc* del sistema jurídico es lo que nos permite avanzar a la consideración de la dimensión subjetiva del Derecho Administrativo pues, como dije, con ella se decidirá qué porción del interés individual o colectivo está dentro del aludido sistema y, por lo tanto, qué debe ser reconocido.

Resolverá una “relación jurídica compleja” donde determinará el alcance de la operatividad del derecho fundamental o de incidencia colectiva del particular frente al sujeto público. Lo convertirá en directamente operativo en límite reconocido dentro de, como dije, una “relación jurídica compleja” donde el derecho fundamental se ejerce frente a la administración como “legitimado pasivo directo”, pero también frente al resto de la comunidad que debe interpretarse como un “legitimado pasivo indirecto”, pues ella es acreedora de otros intereses jurídicos que también deben ser atendidos y considerados en los límites que el Derecho también impone en cuanto a su reconocimiento y tratamiento. La actuación *ad hoc*, así, está condicionada a que la decisión que se tome no concrete un tratamiento irrazonable en la tutela de uno de los “eslabones constitucionales” que conforman el pacto mínimo o esencial del orden constitucional.

### **1.2.1.3. La dimensión funcional y el “principio constitucional de actuación conjunta para la tutela de los derechos fundamentales”**

La dimensión funcional nos enfrenta a la temática de la división de poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y al “principio constitucional de actuación conjunta para la

---

Protección del Patrimonio Cultural a ambos lados del Atlántico - Problemas y retos pendientes. Pazo de Mariñán. España 7 -11 de junio de 2010, en imprenta.

tutela de los derechos fundamentales”, es decir, unas de las bases sobre las que se estructura el imperativo jurídico de la actuación conjunta multinivel en sede administrativa. La actuación judicial es importante a estos efectos.

Debe tenerse presente, en tanto, que la juridicidad, el bloque jurídico producido por distintos conductos normativos, es fundamento y límite de la potestad de actuación de la Administración. Pública. En principio, sin habilitación legal, la Administración carece de competencia; todo lo cual nos lleva al principio de legalidad en el ejercicio de la función administrativa (*vid. supra* 1.1.4. de este Capítulo II).

Es la ley en sentido amplio, como dijimos, la que vincula a la Administración para el ejercicio de la función administrativa, la ley como fundamento y límite de la potestad de actuación. La ley (o, mejor, el Derecho objetivo) es la que confiere el poder jurídico o potestad administrativa, sea ello de modo expreso, implícito o inherente.

Hay allí un reparto constitucional de potestades normativas generales entre el constituyente, el legislador y la Administración en materia reglamentaria, fuentes todas ellas de habilitaciones normativas para la actuación de la Administración.

En este sentido, no hay un monopolio del legislador, como en aquel modelo del siglo XX. La Administración puede actuar también en supuestos de silencio normativo, en función del denominado “principio de cobertura constitucional” ya citado.

La actuación con cobertura constitucional será, jurídicamente, por medio de un procedimiento en el que se dictará un acto final, considerado como ejercicio de potestad de aplicación del ordenamiento jurídico correspondiente a una dimensión jurídica federal o provincial según se corresponda al caso administrativo objeto de tratamiento.

El acto final, en definitiva, aparecerá como complementario de aquella norma general constitucional que autorizó de manera expresa, implícita o inherente a su dictado.

El instituto de la habilitación constitucional para actuar como cobertura constitucional no es un núcleo temático que deba ser analizado aisladamente, es una noción de

---

<sup>53</sup> Gavara de Cara, Juan Carlos (2010): La dimensión objetiva de los derechos sociales. Barcelona: Bosch Editor, págs. 135/136.

legalidad que tiene que ser interpretada de forma dinámica y conforme al desarrollo del derecho más allá de los aspectos funcionales de los poderes legislativos y ejecutivos.

La función o dimensión jurisdiccional es central para la aplicación de las habilitaciones constitucionales sin ley en materia de derechos humanos o de los derechos fundamentales respectivos.

La habilitación del Poder Ejecutivo para actuar directamente desde la norma constitucional –ante el vacío o insuficiencia de la norma del legislador– debe ser complementada, por ende, con los criterios que el sistema jurídico construye por medio de las decisiones jurisdiccionales.

Los jueces, en forma creciente, condenan por inacción de las administraciones públicas para la tutela de derechos fundamentales o sociales. Se convierten en jueces de fronteras entre la legalidad formal, la “ilegalidad formal” (pero no jurídica en sentido amplio o de juridicidad), argumentando y decidiendo los casos atinentes a derechos humanos o de intereses, bienes y valores protegidos constitucionalmente de manera colectiva, con sentencias de condenas hacia el estado por omisión frente a compromisos genéricos internos y externos asumidos por los distintos niveles de poder (nacional, provincial y local). No son obstáculos para ellos, como debe ser, los vacíos, insuficiencias normativas o las limitaciones presupuestarias que puedan invocarse en los procesos para intentar una oposición a reconocer el núcleo de los derechos humanos, de incidencia colectiva o social afectados en los casos concretos.

La habilitación constitucional para actuar para la tutela de los intereses, bienes o valores aludidos, más allá de los vacíos o insuficiencias normativas, es consecuencia de una interpretación dinámica de la misma a la luz de las interpretaciones jurisprudenciales y los criterios judiciales inherentes a las condenas judiciales por responsabilidad de la Administración por omisión en materia de tutela de derechos fundamentales.

Se trata de una técnica que, combinando construcciones jurídicas constitucionales y jurisprudenciales, debe convertirse en el instrumento apto por medio del cual se habilite a atender en sede administrativa derechos fundamentales y de forma previa a que se traslade al ámbito judicial la solución del conflicto.

Traigo a cita ahora a un querido y joven profesor brasileiro que ha trabajado, en dicho sistema de la República Federativa del Brasil, oponiéndose a que el Estado pueda licuar sus responsabilidades invocando una “reserva del posible” para no reconocer la efectivización de los derechos fundamentales.<sup>54</sup>

Ha dicho él, con las citas que se indican, que:

“Siguiendo este razonamiento, se concluiría que los derechos fundamentales deben ser realizados por el Poder Público en la medida de lo financieramente posible, de suerte que, si no hubiere recursos disponibles, se justificaría la violación de dichos derechos por omisión estatal. Es decir: el Estado sólo estaría obligado a atender las imposiciones constitucionales relativas a los derechos fundamentales, si eso no comprometiera demasiado los cofres públicos. La idea resultaría en admitir, por ejemplo, que los hospitales públicos no están sujetos al atendimento del derecho fundamental a la salud –ignorando la literalidad de el artículo 6º y 195 de la Constitución brasileña– cuando la demanda es excesiva, ni reparar los daños derivados de esta omisión. Se olvida, por lo tanto, del deber de diligencia en la realización optimizada y maximizada de los comandos constitucionales, desdoblamiento inequívoco del principio constitucional de la eficiencia administrativa.<sup>55</sup> Así, hay que concordar con Romeu Felipe Bacellar Filho, para quien la ‘reserva del posible’ no puede encontrar acogida en el ordenamiento jurídico brasileño, siquiera como excluyente o atenuante de la responsabilidad civil del Estado en los casos de omisión.<sup>56</sup> Entenderlo de forma diversa conduciría a la negación del carácter normativo del principio constitucional de la eficiencia administrativa, lo cual impone al Estado la obligación de realizar fielmente el interés público plasmado en el Derecho Positivo, mayormente en lo que toca a la efectivación de los derechos fundamentales.<sup>57</sup> La materialización de dichos derechos a través de la actividad administrativa retrata exigencia no solamente del principio de la eficiencia (artículo 37, *caput*, de la Constitución brasileña), sino también de la aplicabilidad inmediata de los derechos fundamentales, en virtud del artículo 5º, § 1º de la Constitución.<sup>58</sup> Este dispositivo,

---

<sup>54</sup> Hachem, Daniel (2012): “Responsabilidad civil del Estado por omisión: una propuesta para de relectura de la teoría de la *faute de service*”, en *Revista de Derecho Administrativo de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo*, Año 2012, nº13, Buenos Aires: Rap.

<sup>55</sup> Gabardo, Emerson; Hachem, Daniel Wunder (2010): “Responsabilidade civil do Estado, *faute du service* e o princípio constitucional da eficiência administrativa”. En Guerra, Alexandre D. de Mello; Pires, Luis Manuel Fonseca; Benacchio, Marcelo (orgs.). *Responsabilidade Civil do Estado: desafios contemporâneos*. São Paulo: Quartier Latin, págs. 255/256.

<sup>56</sup> Bacellar Filho, Romeu Felipe (2007): *Direito Administrativo e o Novo Código Civil*. Belo Horizonte: Fórum, pág. 243.

<sup>57</sup> Finger, Ana Cláudia (2003): “Serviço Público: Um Instrumento de Concretização de Direitos Fundamentais”. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, nº 12, Belo Horizonte: Fórum, págs. 142/165.

<sup>58</sup>“Art. 5º. (...) §1º. Las normas definidoras de derechos y garantías fundamentales tienen aplicación inmediata”.

combinado con el principio de eficiencia, tiene el propósito de obligar a la Administración Pública a promover con la máxima eficiencia los servicios necesarios para satisfacer las necesidades más esenciales del ciudadano, imprescindibles para la concretización del principio fundamento de la República Federativa de Brasil: la dignidad de la persona humana (Art. 1º, III, CF)”.<sup>59</sup>

Debemos ir por más en nuestro sistema constitucional. Debemos ir por una obligación constitucional de actuación conjunta para la tutela de derechos fundamentales proveniente de la centralidad de la persona humana diseñada por la reforma constitucional de 1994. Ello, entre otros, con fundamento en las normas de los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente (Vg. Art. 41, 42, 74 inc. 22, 23, 17; y ccss. de la CN) interpretados dinámicamente con la legitimación particular y colectiva que confiere el Art. 43.

El juego de las normas lleva, sin duda, a una obligación de actuación sinérgica de todos los responsables para tutelar derechos fundamentales, sea cual fuere el nivel al que pertenecen en la distribución territorial. La responsabilidad, por ejemplo, de un niño en situación de calle, con una discapacidad grave, y quizás migrante, es configurativa de responsabilidades no sólo del orden municipal o local donde se produce la situación de hecho, sino también de los distintos niveles superiores (provinciales y nacionales) que han asumido compromisos genéricos de orden interno o internacional para su tutela y/o han desarrollado planes generales o de gobierno conforme a razones de progreso, cuyo “daño colateral” (en el ejemplo: el niño discapacitado, en situación de calle y migrante) debe ser asumido solidariamente por todos los actores públicos responsables, es decir, de modo multinivel o multidimensionalmente y sin posibilidad de licuar su responsabilidades con inacciones que esperen a que otro poder del Estado lo suplante por sus irresponsabilidades (sea el poder administrador o el órgano jurisdiccional sobre el que no recae la responsabilidad constitucional primaria de realización de los derechos fundamentales).

No pueden invocarse, frente al núcleo del derecho fundamental, razones de “presupuestos inelásticos” y tampoco la Nación o la Provincia podrían esconderse tras fundamentos de regímenes de distribuciones de fondos apoyados en principios de federalismo dual, de separación estricta del orden federal y los órdenes provinciales y locales.

---

<sup>59</sup> Hachem, Daniel Wunder (2008): “A responsabilidade civil do Estado frente às omissões estatais que ensejam violação à dignidade da pessoa humana”. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, nº 34, Belo Horizonte: Fórum, pág. 59/71.

En una publicación anterior he analizado el impacto de la reforma constitucional de 1994 en materia de actuación conjunta.<sup>60</sup> He dicho, en tal sentido, que la Constitución de 1994 se ha enrolado en la corriente constitucional de finales del siglo pasado, modulando el modelo vertical de organización estatal y de primacía del orden federal que el Art. 31.

La tutela constitucional de una serie de intereses, bienes o valores que, por ser fundamentales, operan transversalmente o en red en nuestro sistema federal de gobierno exigiendo de los poderes públicos actuaciones conjuntas no susceptibles de ser obstaculizadas con fundamentos competenciales jurisdiccionales previstos y diseñados para el anterior modelo dual de la aludida organización estatal.

El Derecho, en definitiva se presenta con fronteras cada vez más permeables. Lo mismo sucede con las fronteras que separan a las administraciones públicas<sup>61</sup> y a éstas de los ciudadanos cuya participación en las gestiones públicas se exige como requisito para el respeto de la esencia de la democracia.<sup>62</sup>

La actuación en red o conjunta puede ser inferida, por ejemplo, por una interpretación armónica del citado Art. 41 CN (medio ambiente y patrimonio cultural), sumado al reconocimiento constitucional de los derechos de incidencia colectiva del Art. 43 y a la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia en precedentes centrales que reconocen a los derechos de incidencia colectiva relativos a bienes colectivos. El juego de los dos artículos dota al medio ambiente y a la tutela del patrimonio cultural del carácter de Derecho Fundamental conforme a criterios estructurales que apuntan a la tutela del

---

<sup>60</sup> Reyna, Justo José: “Las Facultades Locales sobre los Establecimientos de Utilidad Nacional. Facultades Locales Concurrentes. A propósito de inmuebles públicos de valor cultural en la ciudad de Santa Fe”. en *Cuestiones de Intervención Federal, Servicios Públicos, Poder de Policía y Fomento*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho. Buenos Aires: RAP.

<sup>61</sup> La sanción de la Ley 24240 –modificada por la 26361– relativa a la defensa del consumidor, es uno de los ejemplos paradigmáticos a partir de los cuales se han generado administraciones públicas de distintas dimensiones jurídicas (nacionales, provinciales y municipales) para la atención y tutela de un mismo bien jurídico. La realidad jurídica exige de una sincronización de ellas en materia de organización y de acción. El establecimiento de una red multidimensional o de nuevas técnicas administrativas que permitan atender esta realidad compleja.

<sup>62</sup> Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2007): *Reforma Administrativa y Nuevas Políticas Públicas*, Diputación Provincial de Lugo, pág. 33, ha dicho que: “Por eso, la determinación de los objetivos de las políticas públicas no pueden hacerse realmente si no es desde la participación ciudadana. La participación ciudadana se configura como un objetivo público de primer orden, ya que constituye la esencia misma de la democracia. Una actuación pública que no persiga, que no procure un grado más alto de participación ciudadana, no contribuye al enriquecimiento de la vida democrática y se hace, por lo tanto, en detrimento de los mismos ciudadanos a los que se pretende servir. Pero la participación no se formula solamente como objetivo político, sino que las nuevas políticas públicas exigen la práctica de la participación como método político”.

ordenamiento al interés jurídico de los ciudadanos, confiriendo legitimación para su reacción.<sup>63</sup>

Creo que, desde el punto de vista constitucional, el Art. 41, al imponer de modo general e indiscriminado a las autoridades la preservación del patrimonio cultural,<sup>64</sup> está formulando una imposición constitucional de actuación transversal o en red, que convoca obligatoriamente a todas las autoridades o administraciones –cada una con su propia dimensión jurídica– alcanzadas por el caso particular inherente a la preservación del patrimonio cultural.

El juego de dicha norma con los derechos de incidencia colectiva reconocidos por el Art. 43 y la transversalidad inherente al tratamiento de los tratados del Art. 75 inc. 22 imponen, según propongo, el reconocimiento de un principio constitucional de mayor porte de aplicación a la tutela del resto de los derechos fundamentales inherentes a la centralidad de la persona humana.

He propuesto calificar a dicho principio como “principio constitucional de actuación conjunta o en red para la tutela de derechos fundamentales”. Esta premisa, según estimo, subyace en nuestro sistema jurídico proveniente de la reforma constitucional de 1994, conforme a la cual nuestra Nación ha asumido un compromiso de orden internacional para la tutela de derechos fundamentales.

En el funcionamiento del sistema, frente a sentencias de condena de los tribunales internacionales, la Nación Argentina y el resto de los ordenamientos domésticos no pueden invocar razones de Derecho interno para justificar la falta de adopciones de medidas para superar la no atención de derechos humanos afectado en el caso.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Causa CSJN “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo” M.1569 XL; ORIGINARIO; 8 de julio de 2008.

<sup>64</sup> La reforma constitucional de 1949 tenía una previsión que aludía expresamente al “patrimonio cultural”. Su Art. 37 IV, inc. 7 establecía que: “Las riquezas artísticas e históricas, así, como el paisaje natural cualquiera que sea su propietario, forman parte del patrimonio cultural de la Nación y estarán bajo la tutela del Estado, que puede decretar las expropiaciones necesarias para su defensa y prohibir la exportación o enajenación de tesoros artísticos. El Estado organizará un registro de la riqueza artística e histórica que asegure su custodia y atienda su conservación”.

<sup>65</sup> CSJN “Lavado, Diego Jorge y otros c/ Mendoza, Provincia de y otro s/acción declarativa de certeza L.733 ORIGINARIO sentencia del 13 de febrero de 2007. Considerando 6°.

Corolario razonable de esto es que, si a la salida del sistema (con la sentencia de la CIDH), no pueden esconderse las administraciones domésticas en razones de Derecho interno o de federalismo dual para actuar y responder frente a la persona humana, tampoco pueden hacerlo al inicio del funcionamiento del sistema frente al caso concreto, es decir, en sede administrativa frente a personas humanas lesionadas en el contexto de una relación jurídica compleja. Una relación jurídica, por ende, donde las administraciones públicas domésticas (Nación, Provincia y orden local) comprometidas en el caso son legitimados pasivos directos por obligaciones jurídicas provenientes del sistema jurídico argentino al que hemos dado nacimiento en ejercicio de competencias propias (Art. 75 inc. 22 CN).<sup>66</sup>

En el funcionamiento del sistema endonacional, precedentes de nuestro Máximo Tribunal también condenan a la actuación conjunta para la tutela de derechos fundamentales como el medio ambiente. La sentencia de la Corte de Justicia en la aludida causa Mendoza (*vid. infra*. 1.1. del Capítulo V), como se verá, ha condenado a las administraciones públicas de distinto nivel a actuar de modo conjunto al diseñar una organización administrativa endonacional especial para el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo. Una organización especial compuesta de elementos provenientes de distintos órdenes jurídicos; sin fronteras y más allá de los compartimentos estancos competenciales (nacional, provinciales, de ciudad autónoma, de gobiernos locales, de la Universidad Nacional de Buenos Aires, etc.). La Corte, incluso, ha instituido a un juez federal para actuar en ejecución de la sentencia de la Corte Suprema, con potestades de control sobre actos dictados por las administraciones de distinto nivel y ello, más allá de que la configuración de su competencia territorial y funcional –contencioso administrativa– no refiere a dichos ámbitos endonacionales.

En el contexto de esta causa, en el funcionamiento del sistema endonacional, el juez de ejecución de sentencias de la causa medioambiental ha intimado a autoridades de distintas dimensiones jurídicas a que trabajen –en lo que indica– en forma conjunta y coordinada bajo pena, en caso contrario, de soportar en forma automática multas diarias fijadas en pesos, conforme a los fundamentos que expuso.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> La CSJN en el citado caso Lavado, luego de considerar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos indicó que las razones de derecho interno no pueden justificar la falta de medidas conducentes a superar la situación existente y frente a la reiteración de las situaciones y que no logran ser modificadas decide intimar al Estado Nacional e instruir a la Suprema Corte de Mendoza y a los tribunales locales a que hagan cesar las cuestiones que indican, susceptibles de acarrear responsabilidad internacional al Estado Federal.

<sup>67</sup> Sentencia del 9 de marzo de 2011 –punto IV del la parte resolutive–, Juez Federal de Quilmes, autos: “ACUMAR s/ Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios” (expte. 25/09) de los autos principales expte.

De esta forma, concluyo que si a la salida del sistema endonacional por medio de decisiones jurisdiccionales se hace efectiva también la responsabilidad de actuación conjunta para la tutela de derechos fundamentales, como el medio ambiente, lo mismo debe considerarse al inicio del sistema, entendido esto en el sentido de que las administraciones deben hacerlo previamente en sede administrativa, con o sin resolución judicial al respecto. No tienen que trasladarse a los jueces las cuestiones que deben ser resueltas previamente en sede administrativa por parte de todas las administraciones responsables.

El reconocimiento de este principio es de fuerte importancia práctica en orden a la defensa de los derechos de los particulares con la idea de pretender judicialmente la actuación conjunta de las administraciones para la tutela de sus derechos fundamentales. Pues: “llevado al plano de los poderes, los principios constituyen el fundamento de los derechos y garantías que facultan al Estado y a los particulares a invocarlos en los procesos judiciales y obtener así la tutela constitucional de las situaciones jurídicas subjetivas”.<sup>68</sup>

#### **1.2.1.4. La dimensión internacional: globalización y pluralidad sistémica**

El desarrollo creciente de la sociedad de la información basada en las nuevas técnicas de información y comunicación sostiene a los procesos de globalización en función de los cuales se licuan las fronteras nacionales y las de los derechos domésticos.

He hecho referencia precedentemente al impacto en las dimensiones endonacionales cerradas de nuestra constitución de 1853 (vid *supra* 1.2.1.2. de este Capítulo II), un modelo de organización estatal “panóptico”, de fronteras rígidas, actualmente modificado por el modelo del “sinóptico”, que da la idea de conexión en red y sin fronteras rígidas.

La globalización aludida debe ser considerada como un proceso irreversible susceptible de ser analizado desde distintas lógicas interconectadas entre sí sinópticamente. Es decir, como una realidad aglutinante que muestre otras realidades relacionadas entre sí de modo interdisciplinar y multidimensional.

---

01/09, caratulado: “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y Otros s/ Ejecución de Sentencia ( en autos Mendoza, Beatriz Silvina y ots. c/ Estado Nacional y ots. s/ Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo”).

<sup>68</sup> Cassagne, Juan Carlos (2009): El principio de Legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa, Buenos Aires, Madrid, Barcelona: Marcial Pons, págs. 21/22.

En efecto, se ha sostenido:

“La globalización significa procesos en virtud de los cuales los estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios. Un diferenciador esencial entre la primera y la segunda modernidad es la irrevisibilidad de la globalidad resultante. Lo cual quiere decir lo siguiente: existe una afinidad entre las distintas lógicas de las globalizaciones ecológica, cultural, económica, política y social, que no son reducibles –ni explicables– las unas a las otras, sino que, antes bien, deben resolverse y entenderse a la vez en sí mismas y en mutua interdependencia”.<sup>69</sup>

La globalización que incide y condiciona al sistema jurídico, por ende, no debe ser analizada desde las posiciones de la concepción originaria de la globalización hegemónica dirigida a formular, sobre la base de una invocada eficiencia y coherencia de las leyes de mercado, un modelo de tutela a los capitales fuertes que aprovecharon el marcado desarrollo tecnológico para acrecentar ganancias moviendo sus capitales por el mundo sin límites de fronteras nacionales, con rapidez y eficacia, contexto éste en el que se desarrolló la explosión de los procesos arbitrales internacionales para la protección de las inversiones extranjeras.

No se trata, en tal sentido, de la globalización entendida como un proceso de un modelo neoliberal que logró imponerse en términos conceptuales en los primeros momentos históricos desacreditando posturas contrapuestas a ella presentada bajo un manto de seriedad y precisión técnica. Se ha dicho al respecto que “la globalización neoliberal es presidida por el conocimiento técnico-científico, y debe su hegemonía a la manera creíble como éste desacredita todos los saberes rivales, sugiriendo que estos últimos no son comparables, si de eficiencia y coherencia se trata, con el carácter científico de las leyes de mercado”.<sup>70</sup>

La globalización hegemónica es un modelo protectorio de inversores sin fronteras, cuyo ideal más profundo es optimizar al máximo el rendimiento de dicho capital, sobre la base del sometimiento a intereses sociales; a pesar de ser éstos últimos preponderantes en estos tiempos de centralidad de la persona humana. El ideal puede ser reflejado en el pensamiento de Hans Tietmeyer, quien fuera presidente del Banco Federal Alemán y, además, uno de los más firmes fiscalizadores del proceso de gestación del Euro. El pensamiento de este economista es traído a cita por el Prof. Baumann, en tanto transcribimos lo siguiente:

---

<sup>69</sup> Beck, Ulrich (2004): *¿Qué es la Globalización? - Falacias del Globalismo, respuestas a la Globalización*, Buenos Aires: Paidós, pág. 29.

“Lo que está en juego –dijo el banquero– es crear condiciones que despierten la confianza de los inversores’. A continuación, siempre al pasar y sin mucha fundamentación, como sucede cuando lo que uno dice resulta evidente para todos, Tietmeyer expuso algunas de estas condiciones. Para despertar la confianza de los inversores y alentarlos a invertir, dijo, se requiere un control más estricto del gasto público, una reducción de la carga impositiva, una reforma del sistema de protección social y dismantelar las rigideces del mercado laboral”.<sup>71</sup>

Desde la óptica de la dinámica fiscal, doctrina local expansiva y reconocida, ha analizado de manera remarcable el rol del Estado como actor primordial e insustituible en un contexto de contradicciones complejas. Ha destacado el equilibrio asimétrico dramático del poder transnacional entre el núcleo y la periferia del sistema mundial (norte-sur), y como están amenazadas directamente las soberanías de los Estados más débiles por parte de los Estados más poderosos y por las organizaciones transnacionales. Ha dicho que esta “ideología neoliberal de la globalización se ha escondido bajo un **manto apolítico** donde la tesis de la globalización se extiende desde la derecha a la izquierda en todo el espectro político, así, se ha convertido en un vehículo retórico idóneo para suprimir cualquier posibilidad de resistencia o formulación de trayectorias alternativas”.<sup>72</sup>

La globalización, que incide y condiciona al sistema jurídico de la reforma de 1994, por el contrario, es la denominada globalización contrahegemónica.<sup>73</sup> No se trata ya de las leyes de mercado sino de una operación epistemológica más compleja que combate una monocultura del saber y del rigor científico de las leyes del mercado que necesariamente deben enfrentarse con la identificación de otros saberes y criterios de rigor que operan con credibilidad en las prácticas sociales<sup>74</sup> recogida por un “conjunto de muy diversos grupos sociales subalternos de todas partes del mundo en busca de una sociedad social, política y culturalmente más justa y liberada de las formas de exclusión, explotación, opresión, discriminación y destrucción ambiental que caracterizan al capitalismo y que la globalización neoliberal ha contribuido a agravar”.<sup>75</sup>

---

<sup>70</sup> Santos, Boaventura de Souza (2005): *op. cit.*, pág. 25.

<sup>71</sup> Baumann, Zygmunt, *op. cit.*, pág. 136.

<sup>72</sup> Rezzoagli, Luciano Carlos: “La dinámica fiscal contradictoria del Estado en un ámbito determinado por la coexistencia del capitalismo y la democracia representativa”, en imprenta.

<sup>73</sup> Santos, Boaventura de Souza, *op. cit.*, pág. 25.

<sup>74</sup> *Ibidem*, pág. 32.

<sup>75</sup> *Ibidem*, pág. 15.

Es ésta una posición para reutilizar el potencial técnico, para proponer soluciones alternativas globales en materia de sanidad, justicia, educación, política, desarrollo creando condiciones sociales, económicas y culturales que permiten hacer valer los caminos hacia la dignidad.<sup>76</sup>

La globalización, como fenómeno amplio analizado desde todas sus ópticas, culturales, ecológica, políticas, económicas, organizacionales y social, ha generado nuevas comunicaciones entre los distintos órdenes o sistemas jurídicos que operan y funcionan más allá de las fronteras territoriales y de las especificidades de validez y eficacia que cada sistema establece para su orden territorial.

Las normas no se producen exclusivamente de manera vertical dentro del orden estatal, por el contrario, aparecen nuevas fuentes productoras de Derecho por fuera de las fronteras del Derecho local y hasta del doméstico nacional.

Doctrina nacional ha analizado las distintas fuentes de producción normativa fuera de la órbita estatal y, asimismo, el sometimiento del país a tribunales internacionales y extranjeros, y redes internacionales; aspectos éstos que, en lo pertinente, ponen en crisis la propia noción de la autonomía de los derechos administrativos domésticos de nuestras dimensiones espaciales.<sup>77</sup>

La pluralidad de fuentes y la presencia de distintos ámbitos de resolución de conflictos fuera del territorio correspondiente al orden doméstico se presentan, por ende, como la nota característica de los tiempos actuales, en donde el Derecho, en términos generales, se expande por redes cuya validez y eficacia debe ser verificada por los actores jurídicos a los que corresponde resolver casos individuales.

“La porosidad del Estado es también la porosidad del Derecho estatal y de la concepción sistemática que le es inherente. El ordenamiento jurídico es ya otra cosa. La estructura piramidal que tanto juego había dado hasta ahora para explicar y comprender la jerarquía normativa y el principio de unidad es ya una pieza de museo entre los recursos pedagógicos de la docencia del derecho. El perfil arquitectónico del derecho contemporáneo no puede ser reconducido a la estructura convencional de un sistema ordenado en función de su jerarquía

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, pág. 13.

<sup>77</sup> Gordillo, Agustín (2009): “Hacia la Unidad del Orden Jurídico Mundial”, en *El Nuevo Derecho Administrativo Global en América Latina*, Buenos Aires: Rap, págs. 83/133.

siguiendo un esquema piramidal. La complejidad creciente de nuestras sociedades y de su producción jurídica no se compece bien con esa representación simplista del ordenamiento, cuyo valor simbólico queda desbordado por la propia dinámica de las relaciones sociales vertiginosas, desterritorializadas y transversales. La pluralidad de situaciones sociales, económicas, políticas y culturales no resulta compatible con una concepción normativa que se sustenta sobre la base de los principios de impersonalidad, generalidad, abstracción, y rigor semántico y organizado bajo la forma de un sistema cerrado, coherente, exento de lagunas y antinomias. (...) La pluralidad de fuentes –afirma Pietro Sanchís– representa no sólo un golpe mortal para el legalismo estatista, sin que obliga a también replantearse en otros términos la idea de unidad del ordenamiento jurídico; unidad que ya no puede lograrse a través de un sistema jurídico jerarquizado y escalonado, sino que precisamente intenta reconstruirse a partir de la Constitución como expresión de un marco de consenso y unidad, ya no formal, sino material y sustantivo y, sobre todo, procedimental, donde han de coexistir diversas concepciones de justicia”.<sup>78</sup>

Prefiero la expresión de “pluralidad sistémica” frente a la de “pluralismo jurídico”. La prefiero para dejar marcado el debate que se formulara con relación a la imposición colonial del Derecho europeo donde el “pluralismo jurídico” fue utilizado como una técnica de gobierno que permitió el ejercicio de la soberanía colonial sobre distintos grupos étnicos, religiosos, nacionales, etc., reconociendo los derechos precoloniales para manipularlos y someterlos al Derecho colonial.<sup>79</sup> La doctrina de la cita precedente, prestigiosa por cierto, formula esta crítica eligiendo la expresión de “pluralidad de órdenes jurídicos”,<sup>80</sup> concepto que permite defender el potencial emancipatorio del Derecho, resultante de las luchas de los movimientos, organizaciones, grupos cosmopolitas subalternos que recurren a él para la citada emancipación. Se analiza desde la óptica de la movilización política de las fuerzas sociales que compiten entre sí.<sup>81</sup>

Doctrina nacional ha planteado que frente a los procesos de globalización y el antiglobalismo, la creación de nuevas pautas en las relaciones sociales, generacionales, el carácter dinámico de la cultura, surgen situaciones que obligan a replantear problemas que

---

<sup>78</sup> De Julios-Campuzano, Alfonso (2009): *La Transición Paradigmática de la Teoría Jurídica. El Derecho Ante la Globalización*, Madrid: Dykinson, págs. 20/21.

<sup>79</sup> Santos, Boaventura de Souza (2009): *Sociología Jurídica Crítica - Para un nuevo sentido común del derecho*, Madrid: Trotta, pág. 54.

<sup>80</sup> *Ibidem*, pág. 63.

<sup>81</sup> *Ibidem*, págs. 53, 60 y ccss.

parecían resueltos en la ciencia jurídica tradicional.<sup>82</sup> El autor señala una crisis de la ciencia jurídica tradicional y su modelo unidimensional, la construcción de un mundo jurídico multidimensional. Alude a que frente a la situación de deslegitimación se hace necesario

“...encontrar nuevos caminos de legitimación que ofrezcan fundamentos antropológicos, científicos, sociales y éticos necesarios para justificar la propuesta de un modelo jurídico multidimensional en una sociedad compleja y plural. Como una primera aproximación al concepto de legitimidad, entendida como el resultado del proceso de legitimación, puede señalarse que, en general, hace referencia al conjunto de valores, procedimientos, exigencias y principios que operan como criterios de justificación de normas, acciones, instituciones y modelos en una sociedad determinada”<sup>83</sup>.

Hago saber que lo que autor plantea como mundo jurídico multidimensional, difiere de mi propuesta “multidimensional”. La propuesta, como se verá, la dirijo no ya a las distintas disciplinas (antropológicas, científicas, éticas, etc.), sino a las distintas dimensiones de orden jurídico público endonancional (eje vertical: local, provincial y municipal) y horizontal (dentro de cada nivel), como a la dimensión subjetiva involucrada en el caso).

La pérdida del monopolio estatal endonancional en la creación del Derecho y la conformación de las redes jurídicas endonanciales que se apartan del modelo unidimensional clásico del Derecho Administrativo tienen en nuestro país base constitucional con la reforma de 1994. Es un ámbito multidimensional de actuaciones endonanciales con particulares, el que encuentra legitimación jurídica en el contexto de dicha reforma aunque también en las dimensiones antropológicas, sociales, y culturales expuestas en el apartado precedente.

La capa constitucional de la reforma de 1994 ha modificado el sistema de fuentes clásico al reconocer la jerarquía constitucional de tratados de derechos humanos (Art. 75 inc. 22), la jerarquía superior a las leyes de los tratados arribados en función de las disposiciones del Art. 75 inc 22 (1ra. parte), los tratados de integración del inciso 24 del Art. 75, los convenios internacionales a los que eventualmente arriben las provincias en ejercicio de las potestades constitucionales previstas en el Art. 125 de la CN y, por último, al tutelar constitucionalmente determinadas materias como el derecho a un ambiente sano del Art. 41, los derechos de los pueblos originarios del inciso 17 del Art. 75, y de los usuarios de servicios

---

<sup>82</sup> Martínez Paz, Fernando (2004): *La Construcción del Mundo Jurídico Multidimensional*, Córdoba: Advocatus, pág. 25.

<sup>83</sup> *Ibidem*, págs. 29/30.

públicos del Art. 42, entre otros, constitutivos de bienes intereses o valores a los que el Art. 43 les ha conferido legitimación a través del reconocimiento de los derechos de incidencia colectiva.

No son ajenos a este último aspecto los reconocimientos de nuestra Corte Suprema a dichos derechos de incidencia colectiva que, por cierto, pueden llevar a rupturas de las fronteras de los ordenamientos domésticos unidos por un caso particular de incidencia colectiva.<sup>84</sup>

Los derechos administrativos domésticos dejan de presentarse como autónomos en la producción y aplicación del conjunto de normas regulatorias de sus propias funciones administrativas, esto es, como un todo cerrado y autosuficiente en la creación y aplicación del Derecho. La potestad normativa, la aplicación normativa y la solución de los conflictos de los casos concretos se ejercen en un contexto mayor y distinto del orden local. Se han abierto diversos canales normativos del orden federal –los tratados internacionales– con fuerza y jerarquía normativa suficiente como para exigir en determinados supuestos, transformar y modular los conceptos, construcciones, instituciones y/ o ficciones del orden doméstico que se vinculen a las materias y a las disposiciones de los tratados que la Nación suscriba y se incorporen al derecho doméstico en ejercicio de atribuciones constitucionales. La Ley 26602, del mes de junio de 2010, aprobatoria del Tratado Constitutivo de Unión de Naciones Sudamericanas, refleja, a mi modo de ver, una serie de valores protegidos de manera especial con una jerarquía, cuanto menos, superior a las leyes. A su vez, permite aventurar con certeza que nuestro orden federal sigue su marcha de desarrollo de normas en red con otros sistemas jurídicos del orden externo.

Los objetivos y valores declarados en el Tratado Constitutivo ya incorporado al orden interno por la citada ley implican que hemos recepcionado jurídicamente la globalización contrahegemónica en nuestro sistema jurídico.<sup>85</sup>

El Derecho en red y la pluralidad de fuentes son una realidad jurídicamente inexorable. Es creciente pues los Estados nacionales sudamericanos firmantes del Tratado Constitutivo han fijado objetivos en materias, bienes o intereses cuya regulación potenciará la

---

<sup>84</sup> Los considerandos 6, 17 y 18 de la Causa Mendoza de nuestra CSJN y los considerandos 7, 11 y 12 de la causa Halabi analizan las variantes de los derechos de incidencia colectiva.

<sup>85</sup> Reyna Justo, *op. cit.*

aparición de redes y de fuentes. El Tratado ha establecido en sus objetivos, entre otras, las materias vinculadas a: integración en el más amplio sentido de la expresión, haciendo referencia a la atención de las pequeñas y medianas empresas, cooperativas y redes productivas; políticas sociales e inclusión social; erradicación del analfabetismo y acceso universal a una educación de calidad, a la seguridad social y a los servicios de salud; superar las desigualdades de la región; interconexión de la región y de los pueblos; medio ambiente, aludiendo a la la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas; cooperación en materia de migración respetando derechos humanos y laborales; la promoción de la diversidad cultural y el fortalecimiento de las identidades de los pueblos de la región; la participación ciudadana; la coordinación en la lucha contra el terrorismo, la corrupción, drogas, trata de personas, tráfico de armas; etcétera.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> En este sentido y de modo más preciso, al establecerse los objetivos de la UNASUR, se habla entre otros aspectos de: a) construir un “ espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos (...), otorgando prioridad a (...) las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados; y b) al establecerse los objetivos específicos en su Art. 3º, se ha aludido entre otros aspectos a lo siguiente: equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región ( inciso b); erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad (inciso c); integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región (inciso d); el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables (inc. e) la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados miembros (inciso f); la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático (inciso g); el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa (inciso h); la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana (i); el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud (j); la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas (inciso k); la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza (inciso l); la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva (inciso m); la definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios (inciso n ); la promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades (inciso o); la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana (inciso p); la coordinación entre los organismos especializados de los Estados miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado (inciso q); la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de UNASUR (inciso r); el intercambio de información y de

La producción normativa seguirá respecto de las distintas materias involucradas, según se expuso. Las redes están en marcha sin posibilidad de retorno hacia modelos verticales ya incompatibles con la creciente sociedad de la información y con el actual sistema jurídico plural de nuestra constitución nacional.

Trátase de una propuesta jurídica de actuación conjunta, en orden a la centralidad de la persona humana que tiene apoyatura no sólo jurídica y sociológica sino también desde la antropología jurídica.

El Prof. Alain Supiot, en su ensayo sobre la función antropológica del Derecho, nos hace ver que el individuo (único pero semejante), el sujeto (soberano pero sometido) y la persona (carne y espíritu), en el contexto de sus ambivalencias son los tres pilares de la constitución accidental del ser humano,<sup>87</sup> respecto del cual deben mantenerse “sólidas las cuerdas del Derecho, sin las cuales ni el hombre ni la sociedad pueden sostenerse en pie”.<sup>88</sup> Desde esta óptica, sostiene el autor, el Derecho es un recurso técnico cuya función es inscribir a todo ser humano a la vez dentro de la vida biológica y dentro de la vida de la representación, permitiéndole acceder así a la razón. Resalta que dicha función antropológica de institución de la vida humana es el signo propio de las técnicas jurídicas.<sup>89</sup>

En definitiva, la sociología, el Derecho, o la antropología son algunos de los ámbitos que ameritan validar una propuesta de reconocer la presencia de un derecho en red, superador del derecho público doméstico unidimensional (gobernado por principios de unidad y coherencia). Una realidad que obliga, en estos tiempos, a los actores de Derecho Público a abrir un nuevo canal de pensamiento. Una posición especial en la que se encuentran las administraciones públicas endonacionales y los particulares afectados en sus derechos fundamentales relativos a la centralidad de la persona humana; que obliga a las administraciones y faculta a los individuos a la solicitar un Derecho en red, sin fronteras, eficiente y eficaz. Una comunicación entre administraciones por la presencia de portales dimensionales endonacionales (*vid. supra* 1.1.2.2. de este Capítulo II), eventualmente disparadores también a una dimensión internacional tal como hemos aludido a los intereses,

---

experiencias en materia de defensa (inciso s); la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana (inciso t); y, por último, la cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación (inc. u)”.  
<sup>87</sup> Supiot, Alain (2012): *Homo Juridicus. Ensayo sobre la función antropológica del derecho*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, pág. 60.

<sup>88</sup> *Ibidem*, pág. 75.

bienes o valores protegidos jurídicamente de acuerdo con lo expuesto en el presente punto. Seguidamente, se profundiza esta dimensión subjetiva inherente a la centralidad de la persona humana.

#### **1.2.1.5. La dimensión subjetiva del Derecho Administrativo**

La dimensión subjetiva del Derecho Administrativo es un reflejo, en nuestra materia, de una lucha de mayor porte. La lucha de las metodologías seguidas por los pensamientos abiertos, dinámicos y plurales. La lucha por consolidar definitivamente y sin retorno a la centralidad de la persona humana en el derecho, tal como lo perfila nuestro Estado democrático de Derecho surgente de una reforma constitucional como la de 1994 reconocida por la incorporación con jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos del Art. 75 inc 22 y por el reconocimiento a su vez, entre otros, de nuevos derechos, como al ambiente sano y equilibrado, a la protección del patrimonio natural y cultural (Art. 41), y a los de incidencia colectiva (Art. 43).

La obra del Prof. Jaime Rodríguez Arana-Muñoz resalta siempre esa idea cardinal de nuestra materia. Ha dicho que:

“El fundamento del Estado democrático hay que situarlo en la dignidad de la persona humana. La persona se constituye en el centro de la acción política. No la persona genérica o una universal naturaleza humana, sino la persona, cada individuo, revestido de sus particularidades irreductibles, de sus coordenadas vitales, existenciales, que lo convierten en algo irrepetible e intransferible, en persona. Cada persona es sujeto de una dignidad inalienable que se traduce en derechos también inalienables, los derechos humanos, que han ocupado cada vez con mayor intensidad y extensión, la atención de los políticos democráticos de cualquier parte del mundo”.<sup>90</sup>

Los pensamientos dinámicos de las posturas contemporáneas de la teoría general del Derecho, al caracterizar los sistemas jurídicos, están influyendo en nuestra doctrina de Derecho Administrativo a la hora de la caracterización misma de la propia estructura y funcionalidad de la disciplina.

---

<sup>89</sup> *Ibidem*, págs. 77/78.

<sup>90</sup> Rodríguez – Arana Muñoz, Jaime (2007): “La Reforma del Estado de Bienestar”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Da Coruña*, nº 11, pág. 832.

El Derecho Administrativo se presenta, por ende, como sistema. La parte general del Derecho Administrativo ha sido propuesta como una “idea ordenadora”, un sistema cuya clave esta en inducir una teoría general de modo dinámico a partir de las particularidades que presentan las partes especiales, en un proceso de interacción recíproco. Se propone un “pensamiento sistémico”, pues “sólo si se construye sistemáticamente el Derecho Administrativo se podrán identificar los valores en conflicto y neutralizar las contradicciones o la desintegración que en la evolución del Derecho generan los distintos sectores especiales, siempre en continuo movimiento”.

El Derecho Administrativo es presentado en ese contexto sistémico no sólo en su dimensión general y objetiva (desde las fuentes hacia abajo) sino también en lo referente a su dimensión subjetiva, vinculada a los derechos individuales y de los derechos fundamentales (desde los intereses jurídicos hacia las fuentes) resultantes de las pertinentes relaciones jurídicas provenientes del funcionamiento dinámico del sistema.

En orden concreto a la dimensión subjetiva del Derecho Administrativo se ha dicho que:

“La noción o la idea de relación jurídica también remite a la dimensión individual del Derecho Administrativo. Ello significa que tanto el Derecho subjetivo (en su vertiente de derecho de libertad o de defensa; de derecho prestacional, y de participación democrática), como también su corolario, la tutela individual de los derechos, habrán de formar parte igualmente de aquellos elementos esenciales que han de ser tenidos en cuenta a la hora de construir y levantar el sistema de Derecho Administrativo”.<sup>91</sup>

La dimensión subjetiva relevante a los fines del presente trabajo es la de los derechos fundamentales que ha de ser reconocida particularmente, en un caso concreto en sede administrativa, inherente a la centralidad de la persona humana. Nuestro Máximo Tribunal se ha expedido en pronunciamiento reciente contra la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre los alcances en un caso del derecho de acceso a la vivienda digna y el deber de protección de sectores socialmente vulnerables como las personas con discapacidad y los niños en situación de desamparo, en cuyo contexto presenta el sistema de fuentes aplicables,

---

<sup>91</sup> Schmidt-Assmann, Eberhard, *op. cit.*, pág. 22.

determinado el marco normativo del orden federal y del local, con referencias a normas del orden interno como internacional.<sup>92</sup>

La Corte establece el alcance de un derecho social, con relación al caso, donde resalta tres aspectos centrales; a saber: a) los derechos fundamentales del caso “son normas operativas con vocación de efectividad”; b) se trata de una “operatividad derivada” de los derechos; y c) control de razonabilidad del poder judicial sobre las obligaciones de hacer a cargo del Estado con operatividad derivada.

a) Los derechos son operativos con vocación de efectividad en tanto son reconocidos para ser efectivos y no ilusorios, donde “garantizar significa mucho más que abstenerse sencillamente de adoptar medidas que pudieran tener repercusiones negativas”. La afirmación la toma de la Observación General n° 5 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, considerado como intérprete autorizado del Pacto homónimo en el plano internacional y cuyas interpretaciones deben ser tenida en cuenta por referir a “las condiciones de vigencia” del instrumentos de jerarquía constitucional.<sup>93</sup>

b) El carácter de “operatividad derivada” puesto que consagra que los derechos necesitan para su implementación del cumplimiento de obligaciones de hacer por parte de los Poderes Legislativos y del Poder Ejecutivo, es decir, de una ley o de una decisión del Poder Ejecutivo. En ese contexto deben valorarse el equilibrio de la decisión con otros derechos y los recursos necesarios. Ha dicho puntualmente que: “En estos supuestos hay una relación compleja entre el titular de la pretensión, el legitimado pasivo directo que es el Estado y el legitimado pasivo indirecto que es el resto de la comunidad que, en definitiva, soporta la carga y reclama de otros derechos”.<sup>94</sup> La Corte limita el carácter de “operatividad directa” del derecho fundamental en el sentido de que “todos los ciudadanos pueden solicitar la provisión de la vivienda por vía judicial”.

La noción conceptual de la “operatividad derivada” expuesta de manera particular para el caso (Considerando 11) debe complementarse con la pauta de orientación que la Corte trata de modo general en otro Considerando (8° I.). La Corte considera que el Art. 75 inc. 23, en cuanto impone al Poder Legislativo el legislar y promover medidas de acción positivas que

---

<sup>92</sup> CSJN Q.64.XLVI; 27/4/12.

<sup>93</sup> Considerando 10°.

<sup>94</sup> Considerando 11°.

garanticen –en lo relativo al presente trabajo– el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos, es una norma que se proyecta como pauta de orientación para toda autoridad estatal en su ámbito de competencia. Como interprete, la Corte, en sustancia, consagra pretoriamente principios que abonan sostener el imperativo jurídico de las administraciones públicas en orden a desplegar acciones positivas para la tutela de los derechos fundamentales.<sup>95</sup>

c) La “garantía mínima del derecho fundamental” (amenaza grave a la existencia misma de la persona) es consagrada como la frontera de la discrecionalidad de los poderes públicos, es decir, en el sentido de que los sectores excluidos deben ser respetados por quienes deciden las políticas públicas tanto en el ámbito de la discrecionalidad del Ejecutivo o de la Legislatura. El control de razonabilidad del Poder Judicial en estos casos lo relaciona a un aspecto nuclear ya aludido al aludir a la existencia de una “relación compleja”. No es menor la consideración que formula. Ha dicho que lo razonable en estos casos está relacionado con el principio que `manda desarrollar las libertades y derechos individuales hasta el nivel más alto compatible con su igual distribución entre todos los sujetos que conviven en una sociedad dada, así como introducir desigualdades excepcionales con la finalidad de maximizar la porción que corresponde al grupo de los menos favorecidos. Estos principios de igualdad democrática y de diferencia tuitiva de los sectores excluidos deben ser respetados por quienes deciden las políticas públicas.<sup>96</sup>

La igualdad adquiere consistencia cuando es definida en el contexto de un caso concreto de la realidad. Un justo equilibrio entre débiles del sistema y de fuertes del mismo sistema; todos ellos en el contexto dinámico de dicho caso concreto que necesita de una decisión que los equilibre. “Solamente cuando se deja de considerar a los individuos y a los pueblos como entidades abstractas, y se tiene en cuenta lo que humanamente son, la igualdad adquiere consistencia. Al olvidarlo, al tratar de modo similar al fuerte y al débil, se corre el riesgo de ver que los débiles van a engrosar las filas de los enemigos de la igualdad”.<sup>97</sup>

Retomo un hilo conductor del presente apartado, pero en su conexión con los anteriores. La idea de ello es cerrar el desarrollo del marco teórico hasta esta instancia y colocarnos en posición de brindar las ideas básicas del punto que sigue y del resto del trabajo.

---

<sup>95</sup> Considerando 8º) I.

<sup>96</sup> Considerando 12º.

<sup>97</sup> Supiot, Alain, *op. cit.*, págs. 280/281.

En el sistema jurídico endonacional, el catálogo de derechos se establece por conducto del ejercicio de potestad normativa constituyente, legal y reglamentaria.

Me detengo un poco en la previsión constitucional por ser el núcleo relevante a los fines del presente. El ejercicio de potestad normativa constituyente de 1994 se insertó, conforme destaca el Prof. Roberto Gargarella, en un proceso latinoamericano de reformas constitucionales de las últimas décadas según se indica: Nicaragua en 1987, Brasil en 1988, Colombia en 1991, Paraguay en 1992, en Perú 1993, Venezuela en 1999, Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009, siendo éste un movimiento que incluye países que introdujeron emmiendas constitucionales, como Costa Rica, Chile, México y Venezuela.<sup>98</sup>

La doctrina aludida resalta que las fuerzas progresistas de los procesos de reforma constitucional no fue muy relevante y estuvo lejos de alcanzar el impacto prometido; siendo que casi siempre la actuación de estos grupos se dirigió más bien a la inclusión de la mayor cantidad de derechos dentro de la Constitución; siendo necesario la introducción de reformas profundas que no sólo incorpore nuevos derechos sino también cambios profundos en el resto de la estructura constitucional (tanto su parte orgánica como dogmática) que recibirá y dará marco a esos derechos que se quieren vitales y activos.<sup>99</sup>

Los derechos incorporados por la reforma no se activaron inmediatamente, estuvieron inactivos durante décadas o, como dice el autor, “dormitando” hasta finales de siglo; y ello una es cuestión fáctica cuya causa puede buscarse en que dichos derechos fueron agregados a una estructura institucional de naturaleza liberal conservadora.

Son tiempos de encontrar propuestas que permitan activar los derechos regulados constitucionalmente. La efectiva activación de derechos es un anhelo de este trabajo. La doctrina que traigo a cita aporta ideas complementarias en orden a que la vitalidad de los derechos inherentes a la centralidad de la persona humana depende de otros factores políticos y jurídicos de amplio porte.

No puede desconocerse que el contexto político y organizacional es determinante para la activación de derechos reconocidos constitucionalmente. Si no hay convicción y

---

<sup>98</sup> Gargarella, Roberto: “Pensando la reforma constitucional en América Latina”, en César Rodríguez Garavito (coordinador), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento Jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, pág. 87.

<sup>99</sup> *Ibidem*, págs. 105 y 106.

decisión política en pos de trabajar para la defensa de dimensión subjetiva del Derecho Administrativo es difícil la concreción de la defensa de la centralidad de la persona. En el mismo sentido, si las administraciones endonacionales no se adecuan a los tiempos, si no modifican sus modelos organizacionales a estos tiempos de movilidad, de ritmos frenéticos, de escala, de acorralamiento a un grupo mayoritario de personas con necesidades básicas insatisfechas, serán acorraladas ellas por la propia sociedad necesitada de respuestas rápidas, inmediatas en la tutela del reconocimiento y satisfacción de la dimensión subjetiva de sus derechos fundamentales.

Los operadores jurídicos tenemos la responsabilidad de encontrar caminos que permitan a nuestra sociedad (en su doble carácter de destinataria y participe del sistema jurídico y de entorno del mismo en relación tautológica con dicho sistema) contar con elementos suficientes para agredir y modificar todo orden jurídico y organizacional (nacional, provincial o local) que desarrolle políticas, acciones o incurra en omisiones que adormezcan el reconocimiento de la dimensión subjetiva de los derechos fundamentales que a cada persona humana debe reconocerse en nuestro sistema jurídico. Se ha expresado que: “Para decirlo de otro modo, una Constitución no puede florecer en cualquier contexto, y mucho menos en contextos políticos, legales, sociales y económicos que le sean hostiles. De allí que para alcanzar el éxito requiere acciones sobre otras esferas de la sociedad, capaces de permitir que la reforma germine y florezca del modo más apropiado”.<sup>100</sup>

En nuestro sistema jurídico, por cierto, corresponde al órgano legislativo determinar el nivel o alcance de la protección de cada derecho fundamental,<sup>101</sup> continuando el Poder Ejecutivo con sus potestades normativas generales, es decir que la ley operará como condicionante de los actos administrativos generales y de los particulares que atiendan derechos fundamentales comprometidos en las relaciones particularizadas objeto de tratamiento. Esa determinación legislativa se nos presenta como una definición general de los intereses jurídicos relativos a la persona, un dimensionamiento subjetivo de carácter general.

El silencio normativo o la insuficiencia normativa legal y reglamentaria, sin embargo y según estimara en párrafos precedentes, no pueden licuar la responsabilidad de las administraciones públicas para decidir y actuar en los casos concretos inherentes a derechos

---

<sup>100</sup> *Ibidem*, pág. 106.

<sup>101</sup> Arts. 14, 19 y 28 de la CN.

fundamentales, donde debe reconocerse la “garantía mínima del derecho fundamental” inherente a la centralidad de la persona humana.

Los casos concretos nos llevan a la dimensión subjetiva de nuestra propuesta, como una dimensión subjetiva especial que se corresponde a ellos. Es obligación de las administraciones dimensionar subjetivamente de modo especial, definir en sede administrativa el alcance del derecho fundamental en su garantía mínima existencial resultante de una relación jurídica compleja, donde el legitimado activo es la persona humana (individual o colectivamente); y los legitimados pasivos directos son todas las administraciones endonacionales. El legitimado pasivo indirecto es el resto de la comunidad que reclama los mismos u otro tipo de intereses.

En cada caso corresponderá a las administraciones desplegar medidas de acción jurídica y prácticas positivas para determinar la dimensión subjetiva del derecho fundamental del caso concreto. Un procedimiento administrativo y un acto administrativo final por el que se decida, por acto administrativo, sobre el grado de la “operatividad directa” del derecho fundamental comprometido, esto es, que se determine el alcance del reconocimiento y efectivización que le corresponde a la persona humana de acuerdo con las ponderaciones de la situación individual con otros elementos normativos e intereses de la organización estatal y la colectividad (dimensión subjetiva). Luego, por cierto, la citada actuación en el mundo de la práctica.

Las administraciones públicas de los distintos niveles deberán dictar en sede administrativa un acto administrativo que establezca el alcance de la “operatividad directa” del derecho fundamental comprometido en la particular relación jurídica (garantía mínima del derecho fundamental). Se trata de aplicar el Derecho en sede administrativa, de modo preventivo al control jurisdiccional determinando el núcleo central del derecho fundamental.

La constitucionalización de los tratados de derechos humanos ha reafirmado la protección del ordenamiento jurídico en general y del Derecho Administrativo doméstico en particular pues, como ha sostenido nuestra doctrina, el papel primario de protección no es del orden internacional sino doméstico, donde la prevención administrativa asume un papel fundamental en la procura de la dignidad del hombre y su libertad.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Gutiérrez Colantuono, Pablo Ángel: “Derecho Administrativo, Constitución y Derechos Humanos”; en *A & C Revista de Direito Administrativo y Constitucional*, Año 10; n° 40, Belo Horizonte: Forum, pág. 249.

El núcleo del derecho fundamental –su operatividad directa–, reitero, no puede dejar de ser decidido y atendido sede administrativa por silencio o insuficiencia normativa. Existe un imperativo jurídico de decir en sede administrativa y de transformar la realidad del ciudadano lesionado en su esfera jurídica mínima.

Esta concepción no admite límites generales o jerarquías que prioricen un derecho fundamental sobre otro afectado en un caso concreto. Se tratará de una situación particular donde debe determinarse el alcance de la situación individual del derecho fundamental, el alcance de su contenido esencial no susceptible de ser desbordado por otros intereses generales o particulares en juego. Se ha dicho que:

“Se trata, pues, de buscar formas de compatibilidad que respeten el núcleo esencial de cada uno de los derechos, solucionando del modo más ajustado posible la controversia y evitando que se vea frustrado el ejercicio legítimo de alguno de ellos. (...) Determinar el contenido esencial es, en nuestra opinión, mirar hacia los límites internos de cada derecho en litigio, hacia su naturaleza, hacia el bien que protegen, hacia su finalidad y su ejercicio funcional; es atender a sus respectivos contornos y sus esferas de funcionamiento razonable”.<sup>103</sup>

Asimismo, que:

“Conviene destacar que, por principio, sólo se pueden exigir prestaciones públicas individualizadas en los términos que disponga la ley. A falta de ley, sólo en supuestos fácticos muy especiales (como cuando se alude al ‘estándar existencial mínimo’) es posible – y siempre como excepción– deducir pretensiones prestacionales directamente derivadas de los derechos fundamentales. Con carácter general, la ponderación entre los diversos intereses necesitados de prestaciones públicas es tarea propia del parlamento. Puesto que lo que el Estado da depende de lo que recibe, al ponderar hay que tener en cuenta no sólo las diferentes pretensiones individuales y los intereses del tesoro, sino también los intereses de aquellos que soportan las cargas públicas”.<sup>104</sup>

La dimensión subjetiva de los derechos fundamentales, resultante de la aplicación concreta de lo determinado por la ley o de lo que se establezca en sede administrativa como contenido mínimo existencial, se nos presenta como un contenido dogmático básico para la

---

<sup>103</sup> Serna, Pedro y Toller, Fernando (2000): *La Interpretación Constitucional de los Derechos Fundamentales. Una Alternativa a.C. los Conflictos de Derechos*, Buenos Aires: La Ley, Año 2000, págs. 41 y 42.

<sup>104</sup> Schmidt Assmann, *op. cit.*, págs. 75/76.

consideración del Derecho Administrativo Multidimensional y de nuestro Procedimiento Administrativo Multidimensional.

### **1.2.2. Conclusión: un modelo no piramidal y la “banda de Moebius”**

El Derecho en general y los derechos administrativos en particular, como hemos visto, están insertos en un proceso evolutivo sin tiempo en el que es relevante la consideración tanto de la estructura normativa como de la función misma del Derecho vinculada no sólo a la protección de los derechos de los ciudadanos sino también a convertirse en un instrumento de impulso de actividades útiles para la sociedad.

El espacio multidimensional y la actuación conjunta de las administraciones públicas para la tutela de derechos fundamentales, en cuyo contexto se debe cuidar el equilibrio del “pacto mínimo o esencial”, no puede pensarse y construirse sobre la base de metodologías seguidas para la consideración del ordenamiento jurídico, del sistema jurídico desde una visión del ordenamiento como conjunto estructurado de normas (*vid. supra* 1.3.3. del Capítulo I).

Los temas estructurales no atañen sólo a la creación del Derecho dentro de un ámbito competencial –con unidad, coherencia y los problemas de plenitud–. Lo contemporáneo nos lleva a la existencia de la pluralidad de ordenamientos jurídicos y a las relaciones jurídicas intersistémicas para la tutela de derechos fundamentales.

He referido en oportunidad del marco teórico a las propuestas desde la sistémica de modelos más flexibles y realistas que se ajusten a la complejidad contemporánea de su entorno y de su propia configuración.<sup>105</sup>

El espacio multidimensional debe analizarse sobre las premisas de un sistema complejo y abierto a su entorno, que se adapte y que sea flexible como para permitir atender casos concretos de relaciones intersistémicas (*vid. infra* 1.2.2. y ccss. del Capítulo III).

Doctrina que estimo relevante ha trabajado a los sistemas complejos, destacando a esos efectos que los mismos tienen principio en situaciones particulares (como nuestro caso multidimensional), que se suceden generalmente a un nivel que dicha doctrina denomina como “nivel base” (nuestro nivel endonacional local), el cual, a partir del caso, interactúa con

otros niveles estructurales diferenciados (nuestros niveles endonacionales provinciales y locales).

Lo ha sostenido en oportunidad de tratar los principios de organización de los sistemas complejos. Los principios deben tener en cuenta dos aspectos; a saber: a) Estratificación; y b) Articulación interna.

Sostuvo, en este sentido:

“Principios Generales. 3.1. Principios de organización. a) Estratificación. Los factores que directa o indirectamente determinan el funcionamiento de un sistema complejo puede ser distribuido en niveles estructurales diferenciados, con sus dinámicas propias. Los niveles no son interdefinibles, pero las interacciones entre niveles son tales que cada nivel condiciona las dinámicas de los niveles adyacentes. b) Articulación interna. El estudio de un sistema complejo comienza generalmente con una situación particular o con un conjunto de fenómenos que tiene lugar en un cierto nivel de organización que he designado como nivel base. Los factores que actúan en dicho nivel corresponden a cierto tipo de procesos y a ciertas escalas de fenómenos agrupables en subsistemas constituidos por elementos entre los cuales hay un mayor grado de interconexión con respecto a los otros elementos del mismo nivel. Estos subsistemas funcionan como subtotalidades, las cuales se articulan por relaciones, que, en su conjunto, constituyen la estructura de ese nivel particular del sistema”.<sup>106</sup>

Este sistema complejo no puede explicarse desde la pirámide escalonada de Kelsen (a la que estimo vigente dentro de cada nivel endonacional para el momento de creación del Derecho). Este sistema *ad hoc* desde lo metodológico se apoya en la dogmática contemporánea que avanza más allá de la figura de Kelsen.

Es una óptica donde la configuración del ordenamiento jurídico se plantea la capacidad de dichas normas de adaptarse a su entorno de modo circular o tautológico. Es circular o tautológico pues es tan factible que el Derecho cambie y se adapte en función de concretas exigencias sociales de su entorno (la sociedad cambia al sistema) como que el

---

<sup>105</sup> Vergara, Oscar (ed.), *op. cit.*, págs. 323 y ccs.

<sup>106</sup> García, Rolando, *op. cit.*, págs. 183/184.

prescinda o cambie su entorno en algunos aspectos relevantes o imprescindibles para aquél (el Derecho cambia el entorno social).<sup>107</sup>

Es una posición dogmática donde se puede observar que el funcionamiento del sistema de las fuentes en los casos concretos, es decir, en su fase de aplicación del sistema jurídico debe representarse fuera de los gráficos piramidales o jerárquicos escalonados. Trae como ejemplo que el sistema funcionando puede representarse como una “banda” (franja o cinta unida en sus extremos). En concreto, propone a una “banda de Moebius”, que es una cinta en la que, antes de unirse en sus dos extremos, hace girar uno de ellos en 180°.

El efecto de ese giro es que no hay cara interior ni exterior: si un insecto, por ejemplo, la recorre, recorrerá todo el universo de la cinta, de ambos lados o caras, sin que nada quede sin recorrer.

En nuestro espacio jurídico multidimensional, la tutela conjunta de intereses, bienes o valores fundamentales, trae como consecuencia una dinámica que opera transversalmente o en red en nuestro sistema federal de gobierno. Dicha dinámica puede representarse con la aludida “banda de Moebius”.

El espacio será un nódulo, entendido éste como la concreción de un todo de pequeña entidad e integrado por partículas pertenecientes a las dimensiones jurídicas de mucho mayor porte y de distinto nivel. Son éstas últimas las dimensiones endonacionales madres, a las que el espacio multidimensional, como sistema complejo, recurre para su pequeña configuración para la tutela de la dimensión jurídica del Derecho Administrativo.

Debe pensarse, así, que la dimensión subjetiva del Derecho Administrativo vinculada a la tutela de derechos fundamentales relativos a la centralidad de la persona humana de manera conjunta es una dimensión diferente a las dimensiones espaciales endonacionales (nación, provincias y gobiernos locales).

Una dimensión especial que acarrea el nacimiento del nuevo espacio multidimensional, que funciona en otro plano espacial-funcional de aquellas tres dimensiones. Un plano espacial y funcional distinto pero común y conexo a las dimensiones endonacionales que le dan sustento y razón de ser. No es una dimensión local, tampoco provincial ni, por

---

<sup>107</sup> Serrano, José Luis, *op. cit.*

último, nacional. Es una dimensión distinta de las tres pero común y conexas a las tres, pues las tres le aportan partículas, lo cual importa que entre ellas compartan el nuevo espacio. Es conexas pues el nuevo espacio, siendo común, no se independiza de los tres niveles de los que se nutre, se mantiene vinculado a ellos, en este aspecto, por medio de las partículas que aportan las tres dimensiones endonacionales al nuevo espacio multidimensional.

Es una realidad que puede ser percibida sensorialmente. Puede ser percibida por los sentidos al oír clara y contundentemente los reclamos individuales y colectivos de tutela sin fronteras y por parte de todos los responsables, en una sociedad cada vez más globalizada de modo contrahegemónico. La podemos percibir, asimismo, en el mundo real de las decisiones judiciales que crecientemente han hecho efectivos derechos fundamentales inherentes a la centralidad de la persona humana frente a todas las administraciones públicas endonacionales responsables ante casos concretos.

Los observadores tenemos la responsabilidad de descubrir los caminos del mundo inteligible que nos lleven a la comprensión y aprehensión de esta nueva especial dimensión multidimensional, nacida por la variante subjetiva del Derecho Administrativo, relativa a la persona humana, para que ella, como debe ser, sea tutelada sin fronteras por las administraciones responsables.

La literatura se ha ocupado de estas dimensiones diferentes percibidas por los sentidos de las personas integrantes de distintos sistemas o niveles. Tomo dicha literatura para aproximarme a la conclusión de este punto de las dimensiones jurídicas, para concluir con nuestra dimensión subjetiva especial y común.

“Un metropolitano llamado Moebius” es un cuento de ciencia ficción de A.J. Deutsch (1918-1969) que relata la desaparición del tren 86 perteneciente al complejo sistema ferroviario de la ciudad de Boston. Un sistema, diseñado en siete líneas principales a cuatro niveles distintos en función de las cuáles un tren podía viajar desde una estación cualquiera a cualquier otra estación del sistema. Este nivel de conexión o conectividad absoluto de las siete líneas y los cuatro niveles se había logrado al agregarse una nueva variante al ya complejo sistema (variante Boylston).<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> El cuento de ciencia ficción, fue tomado por el cine nacional. La película “Moebius” de Gustavo Mosquera (1996) donde se produce, en un futuro no lejano, la desaparición de un subte de Buenos Aires que se proyectó a una 4ta. dimensión con motivo del intrincado y complejo sistema de los subtes.

El tren estaba desaparecido, no podía ser visto en ninguna las vías de la red del sistema –“el tren no tiene ningún ‘dónde real’” y, sin embargo, era oído por distintas personas en lugares diferentes y en horarios imposibles, presentándose además otros índices que revelaban una presencia no observable por la vista en los distintos e intrincados niveles del sistema ferroviario.

Un matemático de Harvard, de apellido Tupelo, aporta las bases técnicas para la solución del misterio de la desaparición del tren, finalmente aparecido. El matemático era un aficionado de la topología, un área de la matemática que estudia la continuidad y, entre otros aspectos, los espacios topológicos, ámbitos éstos que permiten definir conceptos como convergencia y conectividad.

Su teoría se construyó sobre la idea de que el tren se encontró con un nódulo, con una singularidad de orden superior, que lo llevó a una dimensión diferente a las conocidas (nuestra dimensión subjetiva del Derecho Administrativo).

El sistema ferroviario era de muy alta complejidad y de un grado máximo de conectividad a partir de la incorporación de la nueva variante (estación Boylston), llevándola a la red de subterráneos a niveles, en el relato, infinitos en términos de conectividad. Lo representa recurriendo a la aludida figura de la “banda de Moebius” para explicar esta nueva red y a la conectividad infinita del sistema ferroviario. Una conectividad infinita, debe tener un número infinito de singularidades (cada una de nuestras dimensiones subjetivas de Derecho Administrativo que se presenten a las autoridades administrativas de distinto nivel).

Desde este ejemplo literario, sostengo que los ya complejos sistemas jurídicos endonacionales de Derecho Administrativo, han llegado a un nivel absoluto de interconectividad por la incorporación de una nueva variante.

Esta nueva variante es la variante de la dimensión subjetiva de derechos fundamentales inherentes a la centralidad de la persona humana. Cada variante, cada caso en particular, que avance sobre la centralidad de dichos derechos, provoca el nacimiento de una nueva dimensión (multidimensional). Un nódulo o polo de orden superior; que trajo al derecho una nueva red de relación intersistémica representable por la aludida “banda de Moebius”.

La variante es la configuración de un polo superior resultante de un doble juego dinámico. Resulta de la centralidad de la persona humana del constituyente de 1994; en su interacción y aplicación dinámica en el caso concreto donde se afecta, se abandona la atención del núcleo del derecho en una situación particular o colectiva.

El espacio multidimensional, por lo tanto, es un hiperespacio, un espacio de más de las tres dimensiones espaciales endonacionales que lo nutren para formar una cuarta y nueva dimensión atinente a los derechos fundamentales.

El nuevo y especial espacio jurídico multidimensional (común a las tres dimensiones espaciales endonacionales), de este modo, comienza su formación a partir del caso multidimensional, producido en el nivel local (nivel base).

Sobre dichas premisas se seleccionan los elementos normativos de los otros niveles superiores (provincial y nacional), que corresponde traer para regular el caso. La imagen más apta que refleja el sistema completo es la de una “banda” que una a todos los elementos dispersos en las organizaciones jurídicas endonacionales, construidas piramidalmente para otro tipo de casos diferentes del multidimensional.

El profesor Serrano ha dicho que: “Es necesario sustituir la imagen piramidal del derecho por la de un espacio inmanente de segmentos, sin unificación trascendente, una continuidad de líneas sin centralización global. La trascendencia consiste en ir de un lugar a otro atravesando o trasvasando cierto límite y a la realidad que trasvasa el límite se llama trascendente.”<sup>109</sup>

### **1.3. El neoconstitucionalismo y el “caso administrativo multidimensional”**

La referencia a las nociones conceptuales del neoconstitucionalismo sumado a la consideración y tratamiento de los “casos administrativos multidimensionales; cierra la propuesta de marco teórico del trabajo de investigación.

Nos coloca, según estimo, en condiciones de abordar la propuesta dogmática del “Derecho Administrativo Multidimensional” como régimen regulatorios de los citados “casos multidimensionales” y; aceptado que sea, continuar con la propuesta inherente al “Procedimiento Administrativo Multidimensional” como técnica de aquél derecho, de

organización y puesta en funcionamiento de redes interadministrativas para la tutela de derechos fundamentales. Propuestas que, de ser aceptadas, pueden convertirse en instrumentos técnicos idóneos para convertir en operativos derechos tutelados constitucionalmente.

### **1.3.1.El neoconstitucionalismo**

El neoconstitucionalismo es una concepción dogmática en la cual puede ser analizada nuestra reforma constitucional de Argentina reformada en el año 1994, y el proceso normativo y judicial desarrollado a su consecuencia.

En las últimas décadas, los países latinoamericanos – así como sus pares europeos a partir del final de la Segunda Guerra Mundial – han comenzado a ser escenario del crecimiento y consolidación de un peculiar proceso jurídico-político conocido como “neoconstitucionalismo”.

El neoconstitucionalismo se caracteriza por reivindicar la potencia jurígena del texto constitucional adoptado por cada país, en el sentido de que sus cláusulas y disposiciones comienzan a ser consideradas directamente operativas y autosuficientes para la producción de mandatos normativos particulares (a diferencia de lo que sucedía en el constitucionalismo clásico, donde la Constitución Nacional era concebida como la “carta política” del país, como un documento a la vez expresivo de sus mejores intenciones y aspiraciones morales – en el caso argentino, la llamada “Parte Dogmática” de la CN – y organizativo de sus instituciones políticas fundamentales – la llamada “Parte Orgánica” de la CN), dejando la efectiva regulación de los derechos a los Códigos y leyes especiales.

El neoconstitucionalismo reubica a la Constitución en el centro del sistema jurídico, pero no sólo de una manera simbólica, sino con importantes consecuencias prácticas. Una de ellas, muy importante para este trabajo, es la “juridificación de la política”, lo que a su vez implica una nueva concepción del Estado. Efectivamente, el Estado deja de ser concebido como un ente opaco con sus propias reglas y condiciones (aquellas que daban contenido al Derecho Administrativo tradicional), para comenzar a ser entendido como un ente gobernado por las disposiciones constitucionales. De esta manera, la *satisfacción de derechos constitucionales* comienza a ser el objetivo y el norte de la acción administrativa del Estado, y no ya los vaivenes más o menos voluntaristas del gobierno de turno.

---

<sup>109</sup> Serrano, José Luis, *op. cit.*

El neoconstitucionalismo, sin embargo, no es un fenómeno político que se agote en “el texto” de la Constitución. Por el contrario, implica una cultura y una práctica especial, comprometida con los derechos humanos, y con el control constitucional de la actividad estatal. De allí que los partidarios del neoconstitucionalismo entiendan a la Constitución menos como un texto que como un *paradigma*, cuyo contenido proviene tanto de las disposiciones del texto normativo como de las prácticas de los actores llamados a interpretarlas e implementarlas y de la cultura gestada a través de esas prácticas<sup>110</sup>.

En otras palabras: el neoconstitucionalismo conlleva un nuevo modo de entender el Derecho y de hacer política.

En ese nuevo modo de hacer el derecho aparece presente como característica una omnipotencia judicial, en el sentido que es a la justicia a quien se ha trasladado la responsabilidad respecto de decisiones colectivas que tienen que ver con derechos fundamentales afectados en casos concretos; produciéndose un desplazamiento de competencias del legislador.<sup>111</sup>

El nuevo siglo se presenta en dicho contexto. La dogmática<sup>112</sup> ha identificado a los jueces del Estado liberal o Estado de Derecho del siglo XIX como los jueces del modelo de la pirámide, marcados por la ley, por lo sagrado y lo trascendente; y a los jueces del Estado social o asistencial del siglo XX como los jueces del modelo del embudo, que llevan al mundo en sus manos, marcados por la decisión, la balanza de las compensaciones en los casos concretos.

A los jueces del siglo XXI, se los ha presentado, en tal sentido, como jueces de complejidad (multiplicidad de actores jurídicos más allá del legislador; multiplicación de los niveles de poder entre el Estado y la sociedad civil; modificaciones a las modalidades de

---

<sup>110</sup> Aragón Reyes, Manuel (2007): “La Constitución como Paradigma”, en Miguel Carbonell (ed.), *Teoría del Neoconstitucionalismo*, Madrid: Trotta, págs., 29/40.

<sup>111</sup> En este contexto debe analizarse el fallo de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación del tenor de la causa Mendoza Beatriz, al que referí en publicación anterior sobre la contaminación de la cuenca La Matanza-Riachuelo. La Corte ha traspasado las fronteras de los derechos domésticos, asignando competencias administrativas hasta a órganos creados constitucionalmente por la reforma de 1994 para el orden nacional, generando una organización administrativa especial compuesta por órganos y Entes de distintas dimensiones jurídicas (Nacionales, Interjurisdiccionales, de la Universidad de Buenos Aires, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de distintos municipios de Provincia de Buenos Aires involucrados en la contaminación grave de la cuenca Matanza-Riachuelo).

acción jurídica donde se “experimenta una gama casi infinita de intervenciones sobre las cosas y las conductas”<sup>113</sup> o del movimiento. Dicha complejidad y movimiento debe representarse, no ya con la pirámide o el embudo (siglos XIX y XX) sino con la estructura de la red. El derecho posmoderno, en este sentido es una estructura en redes; que constituye un “campo jurídico que se analiza como una combinación infinita de poderes, tan pronto separados, como confundidos, a menudo intercambiables; una multiplicación de los actores, una diversificación de los roles, una inversión de las réplicas”.<sup>114</sup>

El modelo resultante, por ende, traslada al ámbito judicial la complejidad de la realidad y la necesidad pública de su regulación y atención, a pesar de que dichos ámbitos jurisdiccionales no han sido construidos y diseñados, en el modelo de Estado decimonónico y vertical, con un ámbito competencial y una estructura orgánica y funcional acorde a estos nuevos tiempos. Los medios materiales, las competencias y las responsabilidades están, por cierto, dentro de la órbita de las administraciones públicas escondidas en sus propias estructuras y discapacidades reactivas frente a casos complejos inherentes a todas ellas y, según creo, a todos los argentinos como componente personal de la organización estatal endonacional que a todos nos incumbe.

Estimo, por todo lo expuesto, que las exigencias iusfundamentales que bajo este paradigma debe satisfacer un Estado Constitucional de Derecho no se agotan en la constancia estática del articulado constitucional y la actuación judicial, sino que incluyen también exigencias impuestas por los nunca enteramente previsibles desafíos que la realidad le presenta a la práctica administrativa, así como por los planteos doctrinarios que los racionalizan, estando por lo tanto aquellas exigencias en permanente evolución y adaptación.<sup>115</sup>

Determinadas materias y valores, como el medio ambiente y, sobre todo, la salud gravemente comprometida de modo cualitativo y cuantitativo, llevaron a nuestra Corte Suprema de Justicia a aplicar, conforme considero, el Derecho en red pero sobre premisas constitucionales necesitadas de atención sin dilaciones. Materias y valores protegidos por

---

<sup>112</sup> Ost, Francois (2006): “Júpiter, Hércules, Hermes: tres modelos de juez”, en *Academia, Revista sobre enseñanza del Derecho*, Año 4, Ed. Departamento de Publicaciones Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Rubinzal Culzoni, págs. 101/131.

<sup>113</sup> *Ibidem*, pág.119.

<sup>114</sup> *Ibidem*, pág.104.

premisas constitucionales condujeron a decir válidamente como intérprete último del sistema, “usurpando”, en lo que al caso refiere, la soberanía normativa de legisladores parlamentarios prevista de modo general por nuestra Constitución de 1994.

Es necesario tener presente esto para comprender por qué consideramos que los casos derivados del Derecho en red necesitan, como se verá, una regulación especial, compleja y razonablemente derivada. Llamo a estos supuestos “casos multidimensionales” (el objeto de este trabajo), y no es una mera elaboración abstracta o arbitraria de este profesor, sino una derivación progresiva del Derecho Positivo argentino bajo el paradigma neoconstitucional.

### **1.3.2. El caso administrativo multidimensional**

Los casos administrativos pueden ser unidimensionales o multidimensionales. Los casos multidimensionales son la materia prima sobre la que se construye el “espacio multidimensional”. El caso de la realidad es lo que gobierna el espacio. Sólo puede ser parte del espacio lo que sea resultante del primero. Es una construcción, como se advertirá, desde abajo hacia arriba. El caso es lo que manda y gobierna los efectos resultantes.

El caso administrativo unidimensional es aquel supuesto nacional, provincial o local correspondiente al modelo clásico, cerrado y vertical donde la competencia para atenderlo se focaliza exclusivamente en una sola dimensión jurídica.

En la República Argentina, un caso unidimensional es aquel que debe ser atendido por la Nación o por alguna provincia por medio de sus propios órganos constitucionales y conforme a su propio sistema jurídico o Derecho Administrativo.<sup>115</sup> Resalto que la circunstancia de que a dicho supuesto deban aplicarse normas privadas o producidas por otra dimensión jurídica (sean nacionales, internacionales, estatales o no estatales) no cambia la naturaleza unidimensional. Será quizás un supuesto que exigirá un proceso de aplicación normativa complejo, pero siempre resuelto o atendido con la sola intervención del orden nacional, provincial o local convocado por el caso concreto; es decir unidimensionalmente.

---

<sup>115</sup> Delpiazzo, Carlos E.: *¿Hacia donde va el Derecho Administrativo?*, en Homenaje al Profesor Jaime Vidal Perdomo.

<sup>116</sup> Piénsese en cualquier reclamo o recurso en materia de empleo público, servicios públicos, contrataciones, permisionarios, concesionarios, intervenciones administrativas, etcétera.

El caso multidimensional se presenta, por un lado, cuando el supuesto concreto convoca a otra Administración Pública con competencia concurrente con relación a dicho caso. Es decir, un caso que convoca a una Administración u órganos estatales correspondientes a otra dimensión jurídica, regulada por su propio Derecho Administrativo (nacional o provincial) o régimen jurídico (municipal o comunal), según el caso particular lo mande. Por otro lado, se presenta cuando un caso convoca a una dimensión jurídica externa a lo nacional o supranacional.

El caso, por ello, se dispara directamente hacia otro u otros sistemas jurídicos. La noción de “portal dimensional” la he desarrollado en oportunidad del marco teórico (*vid. supra* 1.2.1.2. de este Capítulo II), relacionándola a la protección transversal de determinados derechos, bienes, o valores.<sup>117</sup>

El portal es la circunstancia que dispara hacia los otros sistemas, convoca a todas las administraciones. Nuestro modelo constitucional, en sustancia, no admite proposiciones que confronten con la dignidad de la persona humana, en tanto sus derechos fundamentales no pueden sucumbir para atender intereses superiores de la colectividad.<sup>118</sup>

La protección de la flora, de la fauna, del paisaje, del patrimonio artístico, del cultural, la salud, la educación y la defensa de valores similares de la comunidad son algunos de ejemplos de intereses, bienes o valores que operan como portales dimensionales, generadores de un espacio multidimensional para el caso, es decir, una penetración transversal por medio de la cual se interconectan distintas dimensiones jurídicas.

---

<sup>117</sup> La protección de la flora, de la fauna, del paisaje, del patrimonio artístico, del cultural, la salud, la educación, etc., son algunos de los ejemplos de penetraciones transversales o de “portales dimensionales” por medio de los cuales se interconectan distintas dimensiones jurídicas. Como dije en párrafos precedentes, la Ley 26602 marca la tendencia normativa de la República donde prevén las materias, bienes o valores susceptibles de ser tutelados por sistemas jurídicos en redes que ya están en marcha. Aludí precedentemente a materias de: integración en el más amplio sentido de la expresión, haciendo referencia a la atención de las pequeñas y medianas empresas, cooperativas y redes productivas; políticas sociales e inclusión social; erradicación del analfabetismo y acceso universal a una educación de calidad, a la seguridad social y a los servicios de salud; superar las desigualdades de la región; interconexión de la región y de los pueblos; medio ambiente, aludiendo a la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas; cooperación en materia de migración respetando derechos humanos y laborales; la promoción de la diversidad cultural y el fortalecimiento de las identidades de los pueblos de la región; la participación ciudadana; la coordinación en la lucha contra el terrorismo, la corrupción, drogas, trata de personas, tráfico de armas.

<sup>118</sup> Hachem, Daniel Wunder: “El Principio Constitucional Da Supremacía Do Interesse Público”; Disertación para obtener el título de Master en Derecho del Estado, pág. 321, ha dicho: “Uma proposicao jurídica que estabelecesse a sucumbencia da dignidade de pessoa humana e dos direitos fundamentais em toda e qualquer hipótese em que colidisse com. absgratos e pretensios interesesses da coletividade importari, seguramente, uma norma incompatível com a racionalidadde inerente ao Estado Constitucional de Direito contemporáneo. Nao é disso, no entanto, que se trata o principio constitucional da supremacia do interesse público”.

La Ley 26602 relativa a UNASUR marca la tendencia normativa de la República donde se prevén las materias, bienes o valores susceptibles de ser tutelados por sistemas jurídicos en redes (*vid. supra* 1.2.1.4. de este Capítulo II). Las redes están en marcha; en aquella oportunidad traje de la norma, entre otras, a las siguientes materias a las que estimo susceptibles de convertirse en portales dimensionales: integración, de atención de las pequeñas y medianas empresas, cooperativas y redes productivas; políticas sociales e inclusión social; analfabetismo; educación de calidad, a la seguridad social y a los servicios de salud; superación de las desigualdades de la región; interconexión de la región y de los pueblos; medio ambiente, aludiendo a la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas; cooperación en materia de migración respetando derecho humanos y laborales; la promoción de la diversidad cultural y el fortalecimiento de las identidades de los pueblos de la región; la participación ciudadana; la coordinación en la lucha contra el terrorismo, la corrupción, drogas, trata de personas, tráfico de armas; etcétera.

El caso multidimensional puede clasificarse en interno o externo. El interno es aquel en función del cual el portal dimensional del caso particular lo conecta a dimensiones jurídicas endonacionales (Nación, Provincias, Municipalidades o Comunas). El caso multidimensional externo es aquel en el que el portal dimensional convoca a dimensiones jurídicas supranacionales.

Dentro de la primera clasificación (multidimensional interno) puede pensarse, por ejemplo, al conflicto por la contaminación de la cuenca Matanza-Riachuelo que convocó a la Nación, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a distintos órdenes locales, y en este contexto puede analizarse el fallo de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa Mendoza Beatriz Silvia estudiado en una publicación anterior.<sup>119</sup> Este caso, sumado a dos inherentes al patrimonio cultural y otro relativo a pueblos originarios, son tratados en puntos posteriores como portales dimensionales (*vid. infra* Capítulo V).

---

<sup>119</sup> Reyna, Justo (2010): “Fundamentos y Consecuencias del actual control judicial de la inactividad administrativa. La Administración sincronizada”, en *Cuestiones de Control de la Administración Pública. Administrativo, Legislativo y Judicial*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho el 13, 14 y 15 de mayo de 2009, Buenos Aires: Rap, págs. 491 y ss.

Los casos unidimensionales y los multidimensionales –internos y externos–, a su vez, pueden ser clasificados como individuales o colectivos, según las situaciones jurídicas subjetivas que los mismos afecten.<sup>120</sup>

Recientes conflictos sociales graves, en los que se sufrieran pérdidas de vidas humanas, pueden ser considerados como casos multidimensionales internos. Han convocado a la Nación y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con motivo de la ocupación de un espacio del dominio público por particulares nacionales e inmigrantes que reclamaban la tutela de derechos sociales, en tanto está relacionada al caso una resolución judicial de la órbita de Ciudad Autónoma que ordenara la liberación del espacio.<sup>121</sup> Públicamente, en la primera instancia, se mostraron desavenencias entre las actuaciones de las administraciones públicas involucradas. La Nación tomó una decisión de consolidar la situación y de censar a los ocupantes como paso previo a actuar en consecuencia.

Dentro de la segunda clasificación (multidimensional externo) puede pensarse al conflicto entre la Provincia de Santa Fe y la empresa que fuera concesionaria del servicio de agua potable y desagües cloacales, con más sus inversores extranjeros con motivo de la rescisión del contrato de concesión, siendo que los inversores extranjeros llevaron parte del conflicto económico a un centro extranjero de arreglo de diferencias (CASO CIADI ARB/0317). El caso convoca al sistema internacional del Centro, a la Nación Argentina y a la Provincia de Santa Fe de una manera ardua, al punto que he sostenido que la promoción de una petición de arbitraje internacional trae como consecuencia el nacimiento de un sistema jurídico complejo cuya configuración y fronteras deben ser delimitadas a partir de dicho caso concreto.<sup>122</sup>

Este último caso es importante pues nos advierte una diferencia central en orden a la presente propuesta. No todo “caso administrativo multidimensional” puede ser materia

---

<sup>120</sup> El Art. 43 de la Constitución Nacional y la Jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación ha distinguido fuera de los intereses individuales, conforme a nuestra Constitución a los Derechos de Incidencia Colectiva (dentro de ellos a los Derechos de Incidencia Colectiva relativos a Bienes Colectivos –indivisibles, de todo el cuerpo social sin exclusiones– y de los Derechos de Incidencia Colectivos relativos a intereses individuales homogéneos (bienes individuales divisibles, un hecho homogéneo una misma protección jurídica provoca la lesión).

<sup>121</sup> En los medios de prensa se lo identificaba como el conflicto del “Parque Indo americano”. Según información relevada de modo no formal para atender el conflicto se habría intentado suscribir un convenio entre la Nación y la Ciudad Autónoma, no arribándose a su perfección.

<sup>122</sup> Reyna, Justo, “El Arbitraje como Medio de Solución de Conflictos en Materia de Servicios Públicos - El nacimiento de un sistema jurídico Complejo”, *op. cit.*

prima de un “espacio multidimensional” inherente a la “dimensión subjetiva especial” que habilita la “actuación conjunta o en red de las administraciones públicas”.

La situación de “inversores extranjeros” puede dar lugar a un “caso administrativo multidimensional”; pero no a un “caso administrativo multidimensional” susceptible de sustentar, como materia, prima un espacio jurídico en donde pueda invocarse el imperativo jurídico de actuación conjunta o en red de administraciones endonacionales. El caso multidimensional que acarrea el imperativo jurídico-constitucional de actuación conjunta es aquel que es inherente a bienes, interés o valores vinculados a la centralidad de la persona humana en los términos que ya se expuso.

Un “inversor extranjero”, una sociedad anónima o derechos constitucionales no inherentes a la aludida centralidad serán tutelados por las técnicas normales apoyadas en el federalismo dual o cooperativo, no por esta concepción enrolada en una interpretación contrahegemónica y restrictiva de los procesos de licuación fronteras jurídicas endonacionales.

Sostengo que, de modo creciente, determinadas materias y casos concretos no serán susceptibles de ser atendidos por las administraciones de modo exclusivo, de acuerdo con sus sistemas jurídicos domésticos locales, cerrados, verticales y autosuficientes.

Las nuevas generaciones no aceptan los modelos externos preestablecidos verticalmente. La persona humana, desde su esencia, se comunica socialmente en tiempo real y sin fronteras. Sociológicamente, por ende, la realidad no puede ser contenida con diseños formales. Las administraciones públicas no podrán excusarse de atender reclamos directos y en tiempo real, con rigorismos o tecnicismos fundados en modelos de organizaciones estatales correspondientes a otras épocas.

La realidad sociológica se presenta, cada vez más, con fronteras permeables.

El Derecho también posee fronteras cada vez más permeables, y lo mismo sucede con las que separan a las administraciones públicas<sup>123</sup> y a éstas de los ciudadanos cuya

---

<sup>123</sup> La sanción de la Ley 24240 –modificada por la 26361– relativa a la defensa del consumidor, es uno de los ejemplos paradigmáticos a partir de los cuales se han generado administraciones públicas de distintas dimensiones jurídicas (nacionales, provinciales y municipales) para la atención y tutela de un mismo bien jurídico. La realidad jurídica exige de una sincronización de ellas en materia de organización y de

participación en las gestiones públicas se exige como requisito para el respeto de la esencia de la democracia.<sup>124</sup>

---

acción. El establecimiento de una red multidimensional o de nuevas técnicas administrativas que permitan atender esta realidad compleja.

<sup>124</sup> Rodríguez – Arana Muñoz, Jaime: “Reforma Administrativa y Nuevas Políticas Públicas”, *op. cit.*, pág. 33, ha dicho que: “Por eso, la determinación de los objetivos de las políticas públicas no pueden hacerse realmente si no es desde la participación ciudadana. La participación ciudadana se configura como un objetivo público de primer orden, ya que constituye la esencia misma de la democracia. Una actuación pública que no persiga, que no procure un grado más alto de participación ciudadana, no contribuye al enriquecimiento de la vida democrática y se hace, por lo tanto, en detrimento de los mismos ciudadanos a los que se pretende servir. Pero la participación no se formula solamente como objetivo político, sino que las nuevas políticas públicas exigen la práctica de la participación como método político”.

## **Capítulo III**

### **1. El Derecho Administrativo Multidimensional**

#### **1.1. Introducción**

Retomo un hilo conductor a los fines de esta introducción para definir al Derecho Administrativo Multidimensional; un derecho del nuevo siglo.

Generacionalmente, como dije, he asistido a la construcción del Derecho Administrativo del siglo pasado. Los derechos administrativos, en América Latina, han sido signados por el funcionamiento discontinuo del Estado de Derecho por rupturas sucesivas del orden constitucional hasta aproximadamente los principios de la década de 1980. En ese contexto, el elemento personal de nuestros Estados, su sociedades, fueron afectadas en su formación democrática básica no sólo desde lo formal de la organización estatal y la consiguiente creación y aplicación del Derecho, sino también en el mismo desarrollo de los procesos educativos estatales e intrafamiliares –en términos generales.

Los modelos personales eran acotados, uniformes, preestablecidos verticalmente desde afuera. La prescindencia del núcleo de la persona humana, su esencia, no era objeto de preocupación principal, a pesar de que ella es constitutiva, fundante o elemento basilar de toda organización social en aras de intereses superiores definidos verticalmente desde arriba de las organizaciones hacia abajo. Las reglas eran discutidas y fijadas sólo por los responsables de la conducción y de la información. A esta última sólo se accedía por pertenencia a los niveles conductivos. La información no se retroalimentaba entre los componentes de la sociedad y tampoco en el seno de la familia, y de las organizaciones. El cuidado de la información era un pilar básico de la estructuración del modelo no democrático.

El Derecho Administrativo del siglo XX es resultante de ese modelo. El del siglo XXI es diferente, proviene de la reforma constitucional de 1994, nacida en sintonía con el contexto global que brega por colocar al hombre y a sus circunstancias en el centro del Derecho y de la organización estatal.

La lucha del siglo no puede ser de otro modo. Los modelos personales son diferentes. No se puede dejar de tener presente que asistimos a un cambio histórico de la sociedad conectada ahora sin fronteras y en tiempo real. Los medios de comunicación de

masas, sumados al desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación con el desarrollo creciente de una cultura de la virtualidad real con el desarrollo de redes interactivas, han impactado en el entorno del Derecho.

El Derecho, en función de aquella ya aludida “relación tautológica y circular” con su entorno, debe formular propuestas y cambios dentro de sí para atender las necesidades públicas de manera inmediata y sin fronteras formales entre las administraciones públicas obligadas jurídicamente a responder.

Se ha dicho que:

“El desarrollo de la comunicación electrónica y los sistemas de comunicación permiten la disociación creciente de la proximidad espacial y la realización de las funciones de la vida cotidiana: trabajo, compras, entretenimiento, salud, educación, servicios público, gobierno y demás. En consecuencia los futurólogos suelen predecir la desaparición de la ciudad, o al menos de las ciudades como las hemos conocido hasta ahora, una vez que han quedado desprovistas de la necesidad funcional”.<sup>125</sup>

En el mismo sentido, traigo a cita referencias relativas al efecto del ciberespacio diciendo que él

“...nos devuelve, en efecto, a una situación anterior a la escritura –pero en otra escala y en otra órbita– en la medida en que la interconexión y el dinamismo en tiempo real de las memoras en línea hacen de nuevo compartir el mismo contexto, el mismo inmenso hipertexto vivo, con los interlocutores de la comunicación. Cualquiera que sea el mensaje abordado, está conectado a otros mensajes, a comentarios, a críticas en evolución constante, a las personas que se interesan, a los foros donde se debate aquí y ahora. (...) El ciberespacio es quizá sólo el indispensable desvío técnico para alcanza la inteligencia colectiva. (...) La inteligencia colectiva constituye más un campo de problemas que una solución”.<sup>126</sup>

Lo actual y concreto exige del Derecho Administrativo, por lo tanto, una exploración y análisis que permitan que opere de manera sincrónica con la realidad social necesitada de respuestas rápidas y eficaces.

---

<sup>125</sup> Castells, Manuel (1997): *La era de la información –Economía, sociedad y cultura, V.1 La sociedad red*, Madrid: Alianza, pág. 427.

<sup>126</sup> Lévy Pierre, Pierre (2007): *Cibercultura - La cultura de la sociedad digital*, Anthropos Universidad Autónoma Metropolitana, págs. 91, 103 y 104.

Las administraciones públicas y la actividades jurídicas de ellas deben repensarse cuanto menos en algunos núcleos. Debe profundizarse el proceso de cambio respecto del modelo tradicional o estanco del Derecho Administrativo, entendido éste como disciplina jurídica de la función administrativa dirigida a atender de manera directa e inmediata las necesidades del elemento personal de un Estado provincial, del nacional o del gobierno local.

A este respecto, el Derecho aplicable a las redes interadministrativas para atender derechos fundamentales deben pensarse, por ende, como un régimen especial que exorbita al normal de las administraciones públicas convocadas parcialmente a la conformación de la red.

Estamos, básica y sustancialmente, frente a un especial modo de ejercicio de actividad administrativa a la que he denominado “administración sincronizada” –según feliz expresión a la que me aludiera y autorizara a utilizar el Prof. Jaime Rodríguez Arana-Muñoz en intercambios de ideas relativas al tema.

Es un canal de análisis dirigido a explorar y analizar una particular forma de ejercicio de función administrativa que exorbita a las características y normales de las administraciones públicas relacionadas de modo especial.

Un régimen jurídico que, por lo tanto, tendrá por razón de ser la organización, la acción, las relaciones y el control de la función administrativa sincronizada o multidimensional; entendida como una particular forma de ejercicio de función administrativa que exorbita a las características y normales de las administraciones públicas relacionadas de modo especial, para la tutela de derechos fundamentales.

Un régimen jurídico que, por su propia naturaleza, sólo puede ser concebido y diseñado en el contexto de la denominada “globalización contrahegemónica” de Souza Santos; pues, como ya dije al hablar del marco teórico (*vid. supra* 1.2.3. del Capítulo II), nuestra responsabilidad no trata de la tutela de las leyes de mercado. Trata de una operación epistemológica más compleja que combate una monocultura del saber y del rigor científico de las leyes del mercado. Juegan también otros saberes y criterios de rigor que operan con credibilidad en las prácticas sociales. El eje es la consideración y defensa de los diversos grupos sociales subalternos de todas partes del mundo en busca de una sociedad social, política y culturalmente más justa y liberada de las formas de exclusión, explotación,

opresión, discriminación y destrucción ambiental que caracterizan al capitalismo y que la globalización neoliberal ha contribuido a agravar.

En el plano interno, este régimen jurídico puede ser concebido y diseñado en el aludido neoconstitucionalismo, en el sentido de que éste reubica a la Constitución en el centro del sistema jurídico, pero no sólo de una manera simbólica sino con importantes consecuencias prácticas; siendo una de ellas la de la a “juridificación de la política”, lo que a su vez implica una nueva concepción del Estado.

El Prof. Durán Martínez nos ha planteado, en su trabajo relativo al neoconstitucionalismo con cita del Prof. Rincón Córdoba, cómo la Constitución se ha convertido en el centro de gravedad del principio de legalidad a partir de los derechos fundamentales. Resalta el impacto del reconocimiento de los derechos fundamentales en el principio de legalidad pues

“...ya no se puede seguir pensando que todo el sistema de fuentes encuentra sustento en la ley ni mucho menos que el simple hecho de aplicar de modo literal una norma que emana del congreso implica conformidad con el texto constitucional: es precisamente de la Constitución de donde emana todo el Derecho el centro de gravedad que debe guiar la actividad de los distintos operadores jurídicos”.<sup>127</sup>

La política interna o doméstica, de ese modo, puede ser compelida judicialmente a actuar conjuntamente o en red para la tutela de los derechos fundamentales en sede administrativa. No ha lugar para moras o inacciones que trasladen la responsabilidad de las administraciones endonacionales al ámbito judicial, es decir, a un ámbito al que constitucionalmente no le corresponde la actividad primaria para satisfacer los derechos fundamentales.

En el plano interno, en tanto, el Estado en su conjunto deja de ser concebido como un ente opaco con sus propias reglas y condiciones (aquellas que daban contenido al Derecho Administrativo tradicional) para comenzar a ser entendido como un ente gobernado por las disposiciones constitucionales. De esta manera, la *satisfacción de derechos constitucionales*

---

<sup>127</sup> Durán Martínez, Augusto (2010): “En torno al neoconstitucionalismo”, en *A & C Revista de Direito Administrativo y Constitucional, Edición Especial 10 años*, Año 10, nº 40, abril/junho, Belo Horizonte: Forum, pág. 52.

comienza a ser el objetivo y el norte de la acción administrativa del Estado en su conjunto, y no ya los vaivenes más o menos voluntaristas de los gobiernos endonacionales de turno.

## **1.2. Concepto de Derecho Administrativo Multidimensional**

Estamos inmersos en un solo proceso de licuación de límites de amplio porte. Las fronteras de los sistemas jurídicos, como hemos analizado, no son ya pétreas sino que se han flexibilizado; interconectando a las distintas administraciones que ya no pueden invocar razones de orden interno para incumplir compromisos asumidos conforme al nuevo modelo constitucional.

Son tiempos de avance sobre aspectos jurídicos no desarrollados, que permitan regular o fijar pautas para la armonización de estos tiempos de ritmos frenéticos, de escala y de transformación social global, que acorralan a un mayoritario grupo de personas sin respeto a sus derechos fundamentales.

La dogmática está trabajando en el Derecho Administrativo Global como técnica de armonización de sistemas jurídicos por medio de la cual, desde el Derecho Administrativo, se ensaya una respuesta jurídica al fenómeno de la globalización.

El trabajo de un grupo de investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York analiza el campo naciente del denominado Derecho Administrativo Global a cuyo efecto resalta distintas cuestiones centrales de análisis; y dentro de ellas destaco yo a parte de su análisis de la estructura del espacio administrativo global. Adopta un concepto amplio al momento de considerar los sujetos o destinatarios de la administración global, extendiendo o focalizando dicho alcances a “los individuos (tanto como agentes morales y como actores económicos y sociales) y las entidades colectivas como las sociedades comerciales, y en algunos casos, las ONG”.<sup>128</sup>

En sintonía con dicha decisión en lo atinente a los destinatarios del esfuerzo dogmático, en oportunidad de trabajar y proponer las bases normativas para la construcción del Derecho Administrativo Global, alude expresamente a los conflictos y dificultades con respecto a medidas de Derecho Administrativo de protección de los derechos e intereses

---

<sup>128</sup> Kingsbury; Benedict; Krisch, Nico y Stewart, Richard (2009): “El surgimiento del Derecho Administrativo Global”, en *El Nuevo Derecho Administrativo Global en América Latina - Desafíos para las inversiones extranjeras, la regulación nacional y el financiamiento del desarrollo*, Buenos Aires: Rap, pág. 32.

económicos de empresas y de otros agentes económicos en la economía de mercado global. Se propone, en este contexto, un enfoque pluralista del Derecho Administrativo Global basado en los derechos de los Estados, invocando que ello puede ser un medio para “acomodar la diversidad y proporcionar limitaciones a la acción colectiva necesaria para alistar la participación de los Estados.”<sup>129</sup>

Otros autores trabajan la construcción del Derecho Administrativo Global sobre el eje protectorio de los derechos humanos; destacándose en dicho sentido que una construcción sobre los derechos humanos y la centralidad de la persona constituyen la vía fecunda para no contemplar a la aludida globalización y su posible Derecho como limitados al ámbito económico.

Se ha dicho que:

“La atención a un posible Derecho Administrativo global se ha producido, en gran medida, por la realidad de la globalización desde su vertiente económica. Entiendo que la comprensión de un Derecho Administrativo Global sería parcial si se redujese a esa faceta, sin duda catalizadora de atención. (...) El Derecho Global tiende a la universalización y ésta se corresponde con la humanidad. Y precisamente los derechos humanos se encuentran en el fundamento de principios que deben regir el Derecho Administrativo Global”.<sup>130</sup>

El Prof. Jaime Rodríguez Arana-Muñoz plantea al Derecho Administrativo Global, al igual que el Prof. Meilán Gil,<sup>131</sup> como un Derecho *in fieri* cuyo estudio debe focalizarse a la construcción, partiendo del Estado de Derecho y de la centralidad de la dignidad del ser humano, de una teoría de los principios del Derecho Administrativo Global. Ha dicho que:

“A través de los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario, pienso que es más sencillo comprender el alcance del Derecho Administrativo Global, de entre sus muchas versiones y aproximaciones, a partir de esta perspectiva de garante y asegurador de los derechos de los ciudadanos. Si nos quedamos en un enfoque funcional que legitime los

---

<sup>129</sup> *Ibidem*, págs. 62/63.

<sup>130</sup> Meilán Gil, José Luis (2011): *Una aproximación al Derecho Administrativo Global*, Sevilla: Global Law Press, pág. 15.

<sup>131</sup> *Ibidem*, págs. 161, 177 y ccss.

excesos y los abusos de una tecnoestructura que no aspira más que al dominio global a través del poder y la economía, entonces habremos perdido el tiempo”.<sup>132</sup>

Es una construcción dogmática de armonización concebida desde lo general y abstracto. Puede ser esto tanto desde las organizaciones y fuentes globales hacia abajo, entendido esto como hacia las organizaciones o fuentes domésticas. También el proceso de armonización puede ser desde abajo hacia arriba, es decir desde las organizaciones o fuentes locales, hacia el espacio global.

El Derecho Global es un Derecho en formación, un derecho *in fieri*, y por lo tanto es un Derecho que no ha logrado su sistematización,<sup>133</sup> siendo esto un reflejo de que nuestro Derecho Administrativo es una arista más del proceso global donde el campo de las relaciones globales adolece, por ahora, de una falta de institucionalidad y coherencia como para la tutela efectiva y eficaz de la centralidad de la persona humana. Se ha dicho concluyendo un estudio relativo al proceso global:

“Los retos a la soberanía, sin embargo, no deben sorprendernos. El sistema internacional tiene una institucionalidad débil. En el sistema internacional está presentes sólo de forma muy incipiente los mecanismos que permiten consolidar las instituciones y hacer que el comportamiento se ajuste a los principios institucionales, y a la inversa. Entre los mecanismos necesarios estarían especialmente la socialización y la dependencia de las opciones tomadas en el pasado. No hay mecanismos para decidir sobre normas incoherentes entre sí, como la no intervención y los derechos humanos. La soberanía es una institución caracterizada por la hipocresía organizada. Los participantes dicen cosas diferentes, invocan principios distintos. Las exigencias de legitimidad pueden estar en conflicto con las exigencias de los intereses particulares y la eficiencia. Los gobernantes dicen una cosa y hacen otra. La globalización ha puesto de manifiesto algunas tensiones entre las normas vigentes y el comportamiento efectivo, pero no hay ninguna prueba de que se esté produciendo una transformación del sistema internacional”.<sup>134</sup>

---

<sup>132</sup> Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime: “El Derecho Administrativo global: un derecho principal”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 76/2010, Separata, Instituto Andaluz de Administración Pública, Universidad de Sevilla, pág. 68.

<sup>133</sup> *Ibidem*, pág. 66.

<sup>134</sup> Teubner, Gunther; Sassen, Saskia y Krasner, Stephen (2010): *Estado, soberanía y globalización*, Bogotá: Ed. Siglo del Hombre Editores, Universidad de Los Andes y Pontificia Universidad Javeriana – Instituto Pensar, págs. 174/175.

Más allá de nuestra dogmática administrativa y desde la dogmática en general, desde la sociología y en una óptica de la globalización contrahegemónica, se ha resaltado que ante la inexistencia de sistemas políticos institucionalizados a nivel global adquiere relevancia la escala nacional. Se ha dicho que:

“...podemos comprender, también, que es incipiente la posibilidad de procesar experiencias de manera global y que es necesario indagar la forma específica en la que estos elementos se combinan en casos concretos. En definitiva, como sostiene S. Sassen (2007:25) (...) las condicionalidades de un sistema global se insertan en distintos territorios e instituciones y, por lo tanto, atraviesan estructuraciones específicas de cada país”.<sup>135</sup>

Creo, en función de lo expuesto, que la centralidad de la persona humana y la necesidad de su tutela efectiva, en un contexto de “globalización contrahegemónica” y “neoconstitucional”, imponen a los operadores jurídicos la necesidad complementaria de configurar las bases para construir un régimen jurídico desde la escala nacional y no ya general sino especial, destinado él a un proceso de armonización desde “abajo hacia arriba”. No desde abajo hacia arriba como proceso de armonización del sistemas de fuentes, es decir, desde las fuentes endonacionales al encuentro global, construyendo encuentros normativos generales y principios globales.

Desde el punto de vista jurídico, esta propuesta de consideración de un Derecho Administrativo Multidimensional se sostiene dogmáticamente no sólo en la concepción neoconstitucional genéricamente formulada, sino también en aquel sector doctrinario prestigioso que lo aplica directamente al Derecho Administrativo. Refiero a la propuesta ya aludida de consideración del “Derecho Administrativo Constitucional”, que desarrolla el Prof. Jaime Rodríguez Arana-Muñoz,<sup>136</sup> siguiendo la denominación acuñada por el Prof. Meilán Gil. Un Derecho Administrativo que se presenta con un doble matiz, por un lado, concretizando el Derecho Constitucional y, por el otro, por su virtualidad constitucionalizante, en función de la cual determinados principios, construcciones surgidos del Derecho Administrativo se llegan a constitucionalizar.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Grimson, Alejandro y Pereyra, Sebastián (2008): *Conflictos Globales, voces locales. Movilización y activismo en clave internacional*, Buenos Aires: Prometeo, pág. 19.

<sup>136</sup> Rodríguez Arana-Muñoz, Jaime: *Derecho Administrativo Español*. Tomo I... *op. cit.*

<sup>137</sup> Meilán Gil, José Luis: *Categorías Jurídicas en el Derecho Administrativo*, *op. cit.*, pág. 22.

La propuesta de este Derecho Administrativo especial es una construcción jurídica, por ende, de base constitucional pero con pretensión constitucionalizante en tanto la reforma constitucional de 1994 ha sido sólo incipiente en su impronta modificatoria. Los esfuerzos progresistas, desde nuestro Derecho Administrativo, deben ser constantes en aras a lograr futuros ajustes en relación a la tutela efectiva en sede administrativa de e la centralidad de la persona humana por parte de todos los sujetos responsables.

Esta propuesta es una construcción desde “el caso concreto hacia arriba”; construyendo el sistema interadministrativo *ad hoc* para tutelar una situación jurídica subjetiva que afecta la centralidad de la persona humana. Desde el caso sucedido a nivel local, ir subiendo de nivel a lo provincial y luego a lo nacional.

Una sincronización de los derechos administrativos domésticos (local, provincial y nacional) en función del cual, participativamente, las respectivas administraciones públicas de distintas dimensiones jurídicas actuarán conjuntamente o en red, en una situación del mundo de la realidad.<sup>138</sup>

Será así ante casos concretos que las convocan por ser ellos, como dije, inherentes a derechos humanos o derechos de incidencia colectiva tutelados en la Constitución Nacional Federal y frente a los cuales inclusive el gobierno federal ha asumido compromisos en el orden internacional.

Reitero, se trata de un intento de construcción dogmática para operar, no ya de un modo general desde las fuentes, como el Derecho Administrativo Global, sino desde los casos concretos hacia la pluralidad de fuentes de los distintos derechos domésticos convocados por el caso; generando de este modo las bases para una regulación especial de relaciones intersistémicas por medio de las cuales se comunican los sistemas respectivos.

Dichos intereses, bienes o valores protegidos constitucionalmente y afectados en un caso concreto, de este modo, operan como “portales dimensionales”, como un factor o circunstancia que trae como consecuencia el nacimiento de un “espacio intersistémico” o, como prefiero llamarlo, como un “espacio multidimensional”.

---

<sup>138</sup> No estoy descartando la dimensión internacional; pero ella exorbita, por ahora esta propuesta dogmática. La armonización doméstica puede constituir la finalización de una etapa endonacional con proyecciones internacionales o globales. Dependerá del caso concreto.

Será un espacio de encuentro participativo entre administraciones públicas domésticas y sus sistemas jurídicos (dimensiones jurídicas objetivas), cuya finalidad será definir en sede administrativa los alcances o límites del derecho humano o de incidencia colectiva comprometidos en el caso (dimensiones jurídicas subjetivas) para su concreta atención por parte de las administraciones responsables. Así se encontrarían las administraciones en sede administrativa, sin necesidad de intervención judicial, cumpliendo una manda y compromiso constitucional de actuación conjunta para la tutela de los bienes, intereses y valores aludidos en el presente.

Es un régimen jurídico como especial, regulatorio de la organización y funcionamiento de redes interadministrativas, al que denomino Derecho Administrativo Multidimensional, el Derecho Administrativo de las redes interadministrativas para dimensionar y atender situaciones particularizadas que involucran derechos fundamentales.

Los actores jurídicos, en dichos casos, han generado o deben generar un nuevo ámbito de actuación en red interjurisdiccional –público-privada–. Una red que será un ámbito de actuación entre elementos prevalentes de la órbita pública y privada, que corresponde elegir para solucionar los casos concretos en los que se debe, delimitar y proteger los derechos humanos o derechos de incidencia colectiva tutelados en la Constitución Nacional y frente a los cuales inclusive el gobierno federal, en ocasiones, ha asumido compromisos y se ha hecho responsable en el orden internacional.

El armado y puesta en funcionamiento de la red interjurisdiccional –público-privada– se concreta en la configuración de un objeto de la realidad al que denominé como: “administración sincronizada” (*vid. supra* 1.3.1. del Capítulo I).

La expresión “sincronizar”, según he adelantado y transcripto en la introducción al momento de delinear el objeto de estudio, se presenta como la más adecuada para explicar este fenómeno jurídico de regulación de relaciones entre componentes de distintos sistemas jurídicos domésticos; por el cual actúan entremezcladas distintas administraciones públicas y privados regidas por un sistema jurídico complejo nacido para un caso.

La expresión, como dije, es preferente frente a otras expresiones como “administración compartida” o “administración conjunta”, acepciones éstas en las que no

resulta determinante la idea de “perfecta correspondencia temporal” del proceso de integración de las distintas administraciones para el caso.

Así, la expresión “compartida” se relaciona más con dividir, repartir cosas en partes o de participar en algo pero, según estimo, lleva ínsita una cierta discrecionalidad del participante respecto del alcance de la participación; aspecto éste intrasladable a los supuestos de “ensambles sincrónicos” donde cada Administración debe necesariamente participar con un alcance proveniente de razones de orden jurídico transversal.

También prefiero esa frente a la de “armonización”, utilizada de modo reiterado al desarrollarse los contenidos del aludido Derecho Administrativo Global.

La “armonía”, etimológicamente, es un concepto relacionado a los sonidos de manera bien concertada y de grata variedad, siendo un concepto de sustrato flexible donde si bien juegan razones de orden técnico, juega también un papel preponderante las nociones subjetivas de la naturaleza humana que lo recibe o analiza.

Es preciso dicho término para los ensambles del orden externo que deben “armonizarse” con la flexibilidad que exige relacionar de modo general distintos sistemas jurídicos para admitir una pluralidad de casos posibles y futuros.

No es aceptable, etimológicamente, aludir a “armonizar” sistemas jurídicos internos entre sí y/o con uno externo, con motivo de un caso concreto o supuesto particular.

Es pertinente denominar a dicha acción, según propongo, como sincronización administrativa; siendo por ende, el resultando de dicha actividad la aparición en la realidad del objeto en que el que he focalizado la observación: la “administración sincronizada”.

La observación del objeto expuesto precedentemente –entendido como “administración sincronizada para la tutela de derechos fundamentales”– me ha permitido llegar a la formulación y presentación del concepto que refleje al régimen jurídico especial regulatorio de la organización y puesta en funcionamiento de las redes interadministrativas (público-privadas).

El concepto que se propone es el Derecho Administrativo Multidimensional como disciplina jurídica especial de comunicación intersistémica resultante de relaciones jurídicas

particulares convocantes. Es una construcción dogmática nueva en lo que al Derecho Administrativo refiere.

Lo defino como un “régimen jurídico público, complejo, especial, participativo y derivado que regula la organización y actuación sincronizada de administraciones públicas de distintas dimensiones jurídicas y de particulares, conectados jurídicamente por portales dimensionales correspondientes a un caso determinado”.

### **1.2.1. El Derecho Administrativo Multidimensional como un régimen jurídico de Derecho Público**

Es preliminar al abordaje del concepto de Derecho Administrativo Multidimensional tener presente que siendo calificado como “un régimen jurídico” estamos haciendo alusión a una apoyatura dogmática en la noción básica de “sistema”.

Al sistema se lo entiende etimológicamente como un conjunto de partes, elementos y objetos relacionados entre sí y que es necesario comprender en su recíproca articulación.<sup>139</sup>

La teoría general de los sistemas nace y comienza su desarrollo desde la biología cuando en el año 1937 Bertalanffy la presenta por primera vez en un seminario filosófico de la Universidad de Chicago.

Luego, sobre la base de una controversia en que estaba envuelta dicha biología, el autor confronta posturas dogmáticas de análisis de organismos vivos en partes y procesos parciales; propugnando que los organismos son cosas organizadas y que, como biólogos, tenían que averiguar al respecto. Avanzando en esta dirección se desarrolla la teoría de los sistemas abiertos y los Estados uniformes, sobre cuyas premisas se elaboró una generalización mayor apareciendo lo que el autor llamó la “teoría general de los sistemas”.<sup>140</sup>

La formulación básica de la teoría marca una tendencia del pensamiento moderno; pensamiento éste que aporta progresos novedosos a aquella. Entre ellos destaco progresos provenientes de la cibernética basada en principios de retroalimentación de la información. Líneas circulares que proporcionan mecanismos para las metas y del autocontrol. Resalto

---

<sup>139</sup> De la Reza, Germán A. (2010): *Sistemas Complejos – Perspectivas de una Teoría General*, México: Ed Anthropos – Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, pág. 13.

también los progresos de la teoría de la información y de la teoría de la decisión, desde cuyos esfuerzos se avanza darle la magnitud necesaria a la información, a los caminos y principios para su transmisión y, por último, para que en las organizaciones humanas se adopten las decisiones racionales basadas en una situación dada y de las consecuencias que ella pueda acarrear.<sup>141</sup>

Doctrina extranjera americana, que he citado, ha interpretado sistémicamente su Derecho Administrativo de acuerdo con sus bases constitucionales, que en su configuración no difieren de la situación endonacional argentina en tanto se presentan con un orden federal, provincial y municipal.<sup>142</sup>

De modo acertado ha analizado que el Derecho, como unidad científica, se percibe, hacia el exterior como un todo aparentemente homogéneo y, sin embargo, si lo observamos hacia el interior podremos percibir que “está compuesto de partes o estructuras básicas que nos son fácilmente escindibles las unas de las otras. No se pueden literalmente separar. Se pueden explicar, como ahora lo hacemos, con fines didácticos, metodológicos, hasta ahí. De hacerlo, perderían su característica vital”.<sup>143</sup>

Es, si se me permite, como si se observara el fenómeno desde una mayor o una menor perspectiva. Desde lo más lejos, desde lo más elevado, la noción de la unidad se amplía hasta llegar a, por ejemplo, límites globales. Por el contrario, si comenzamos el proceso inverso, el proceso de acercamiento, a medida que el mismo avance iremos descubriendo nuevos universos más pequeños con sus propias partes y estructuras básicas, con sus propios sistemas de relaciones y de autorregulaciones. A medida que entramos en un sistema endonacional podremos observar que sus partes tienen sus propias estructuras y principios y sus formas de articulación y de relaciones entre ellas.<sup>144</sup>

El Derecho Administrativo, en dicho contexto sistémico, nos lleva a la necesidad de comenzar por determinar cuales son los derechos que constituyen el núcleo mínimo o esencial y como hacemos para hacer funcionar esos derechos. El Derecho Administrativo no

---

<sup>140</sup> Bertalanffy, Ludwig, *op. cit.*, págs. 92/93.

<sup>141</sup> *Ibidem*, pág. 93.

<sup>142</sup> Cisneros Farías, *op. cit.*

<sup>143</sup> *Ibidem*.

<sup>144</sup> La idea no me pertenece. Es el ejemplo didáctico que utilizó el profesor José Luis Serrano en oportunidad de un Seminario sobre Sistemas Jurídicos, donde nos presentó, desde arriba hacia abajo y desde abajo hacia arriba,

es sólo técnica, no es sólo método de aplicación y de control interno y externo de los actos dictados dinámicamente en el contexto de las relaciones jurídicas. El Derecho Administrativo es, por ende, una técnica de aplicación en cuyo proceso no debe abandonar la tutela de los derechos que constituyen el pacto mínimo o esencial.

Como hemos analizado en oportunidad del marco teórico de este trabajo, debe tenerse presente que una concepción del sistema del derecho desde su dimensión espacial, nos lleva a que los derechos fundamentales han sido incorporados a nuestro sistema jurídico, como reflejo de distintas luchas históricamente determinadas. El derecho de propiedad de la Constitución de 1853 como resultado de la coincidencia entre liberales y conservadores en la defensa irrestricta del derecho de propiedad.

Los nuevos derechos de la reforma de 1994 (en cuyo contexto se reconocen la legitimación para los derechos de incidencia colectiva) y la incorporación de los tratados de derechos humanos del Art. 75 inc. 22, sumados a los derechos ya aludidos en párrafos anteriores, son, a su turno, también el reflejo de una lucha de mayor porte que busca color al hombre y su realidad en el centro del sistema jurídico.

Traje en el marco teórico, en ocasión de hablar sobre la dimensión funcional, a su vez, la posición de nuestra Corte Federal en orden al reconocimiento del contenido mínimo de los derechos sociales, en orden a su operatividad directa en donde se analizó la presencia de una “relación jurídica compleja “cuando debe delimitarse el alcance de un derecho social y ordenarse su satisfacción. Una relación que nos manda un análisis respecto de otros intereses y valores reclamados por el resto de la composición social, sociedad a la que se considera como parte de dicha relación jurídica como “legitimado pasivo indirecto”.

Este sistema jurídico, por lo tanto, en su faz de armado y en su faz dinámica de aplicación debe sostenerse sobre premisas públicas sustanciales insoslayables de búsqueda y realización de un equilibrio de los eslabones del armado de régimen público, de modo tal que no se protejan determinadas parcelas jurídicas de forma desbalanceada en cuanto a otras parcelas o intereses del resto de la sociedad que forman parte del conflicto, como “legitimados pasivos indirectos”.

---

cómo podían concebirse la noción de sistema desde lo global hasta lo más pequeños del universo del funcionamiento de la biología en una pequeña hoja de un bosque.

Las eventuales desviaciones, de todos modos, pueden ser evitadas siempre en un sistema jurídico. Se ha dicho que:

“El orden jurídico tiene aún modos y formas lógicas para corregir antinomias, lagunas e incompatibilidades. Ciertamente, está lejos del Apocalipsis. Más bien, estamos en su primera fase, ante la presencia de un desequilibrio inicial de los eslabones constitucionales que unen al modelo operativo, en su conjunto, y ante el deslizamiento sin horizontes, de parcelas jurídicas que pueden convertirse en fenómenos oncológicos para el sistema administrativo”.<sup>145</sup>

Este régimen jurídico es un sistema de Derecho Público en tanto su contenido preponderante, característico y normal es extraído de los derechos administrativos del orden nacional, federal o local de los que se nutre para su armado. El contenido es inherente a un espacio de actuación multinivel de administraciones públicas en ejercicio de funciones administrativas, para atender relaciones jurídicas gobernadas principalmente por normas de Derecho Público.

Es también un sistema de Derecho Público en tanto, como se verá, son convocados a dicho sistema componentes legisferentas de dichas organizaciones multinivel (nacional, provincial o local) al momento del armado de la organización y acción multidimensional.

Calificar como un régimen de Derecho Público no quiere decir, por cierto, que no esté compuesto por componentes de derecho privado. De hecho, se traen al sistema para su armado, por principios participativos insoslayables, componentes normativos u organizacionales de Derecho Privado; circunstancia esta que no le quitará su naturaleza de régimen jurídico público derivada de un contenido preponderante relativo a dicha faz pública.

La apoyatura constitucional del régimen jurídico público de actuación multinivel debe, como dije en el marco teórico al aludir a la “dimensión espacial”, de construirse, cuanto menos, sobre bases de “federalismo cooperativo”. Traigo, seguidamente, las ideas y párrafo de dicho marco teórico. Dije asimismo “cuanto menos” pues creo que esta actuación se presenta en un contexto especial y diferente y superador del “federalismo cooperativo” o del “federalismo de concertación”. No se trata de un acuerdo cooperativo o un “concierto” donde,

---

<sup>145</sup> Cisneros Farías, *op. cit.*

frente a la ausencia de dicho acuerdo de voluntades, las administraciones pueden actuar individualmente sin reproches del orden jurídico.

Este régimen jurídico es Derecho Público es, en realidad, un sistema jurídico resultante del imperativo jurídico de actuación conjunta multidimensional, es decir que no debe focalizarse en el campo político o de discrecionalidad de actuación que permite concertar o no concertar, sino en el campo de los deberes jurídicos de actuación.

Un campo donde las administraciones pueden ser compelidas jurídicamente y judicialmente a dicha actuación para tutelar derechos fundamentales de modo conjunto en casos particulares. No se pueden invocar razones de orden interno para no cumplir en el plano internacional; por ende no se pueden invocar razones de derecho interno para licuar sus responsabilidades de respuestas administrativas conjuntas en sede administrativa, frente a las personas humanas afectadas en sus derechos fundamentales.

### **1.2.2. El Derecho Administrativo Multidimensional como un régimen jurídico complejo. El principio de no colonización. El reglamento conjunto**

El Derecho Administrativo nacional, el provincial o el local funcional dentro de cada una de sus dimensiones espaciales como un sistema los que asumen la naturaleza de “complejos” sólo en lo atinente a su proceso de aplicación normativa.

En tal sentido debe tenerse presente que cada Derecho Administrativo en su propia configuración espacial es un sistema, entendido éste como un conjunto de normas generales, medios materiales, elementos formales, funcionales y personales relacionados entre sí y que los actores jurídicos debemos comprender en su articulación recíproca. Cada dimensión produce autónomamente sus propias normas, por medio de sus propios canales formales normativos dentro de su dimensión espacial. Los principios de unidad y de coherencia se presentan, asimismo, dentro de su propio conjunto normativo, organizacional y de partes relacionadas entre sí. Solucionan en sede administrativa sus casos administrativos, por medio de la aplicación de su ordenamiento jurídico administrativo; es decir a través de sus elementos normativos, funcionales o personales correspondientes a dimensión espacial.

Es común a todos ellos su complejidad en los procesos de aplicación normativa. Una complejidad resultante de la pluralidad de fuentes (constitucionales, legales,

reglamentarias y de otros conductos normativos como se verá más adelante). Una complejidad resultante de la cantidad de normas que se nos presentan entre el derecho y el caso. Hemos referido a las particularidades que presenta el Derecho Administrativo al desarrollar el complejo proceso de aplicación normativa, extrayendo los elementos dispersos de su propio ordenamiento jurídico para la constitución o armado de un grupo normativo que regulará el caso administrativo que se le presenta en su propia dimensión espacial (nacional, provincial o local). El caso se resuelve en el ámbito cerrado, estructurado y vertical dentro de la respectiva dimensión endonacional en el que pueda presentarse, donde los elementos configurativos del grupo normativo están visibles al operador jurídico con sus principios de unidad y coherencia.

El Derecho Administrativo Multidimensional, a diferencia de los derechos administrativos endonacionales, se presenta con una complejidad de mayor porte o grado. Es una complejidad que se nos presenta de modo inicial, al momento de la propia configuración que le da nacimiento. Es complejo en tanto es un sistema que está compuesto por distintas partes de otras organizaciones interconectadas entre sí y cuyos vínculos contienen información adicional y oculta al observador.<sup>146</sup>

La complejidad del Derecho Administrativo Multidimensional es, por lo tanto, inicial y estructural. La propia configuración del régimen jurídico es producto de una elección de componentes claves que pertenecen a distintos derechos administrativos endonacionales, diseñados cada uno de ellos con sus propios principios de unidad y coherencia producto de su propio desarrollo normativo y dogmático.

Los elementos están ocultos a cualquier observador. No se trata de un problema de sistema jurídico y entorno que se plantea dentro del ámbito de cada Derecho Administrativo endonacional sino de un problema complejo inicial de selección de componentes que pertenecen a esos sistemas jurídicos administrativos endonacionales de distintos nivel.

Así, cada sistema jurídico endonacional se relaciona con el entorno decidiendo por medio de las distintas funciones estatales (dimensiones funcionales) que elementos son traídos desde el exterior al derecho ya preexistente. El constituyente, el legislador o la Administración en ejercicio de competencias normativas propias deciden qué elementos del entorno traen al Derecho por el aludido ejercicio de potestad normativa. Aquella relación

---

<sup>146</sup> De la Reza, Germán A, *op. cit.*, págs. 13, 7 y ccss.

tautológica o circular de Serrano, que planteaba entre el Derecho y su entorno (entendido como todo lo que está fuera de aquel Derecho).

En este caso no se trata de dicha relación sino de una situación de complejidad inicial o estructural que se produce en el propio momento del nacimiento del sistema, donde se deben elegir los elementos dispersos de distintos sistemas jurídicos endonacionales convocados para su construcción y ocultos para el observador. Es un tema de selección de elementos jurídicos ya existentes en distintos todos organizados (sistemas jurídicos endonacionales). El Derecho Administrativo Multidimensional, por ende, se nutre principalmente de elementos seleccionados de sistemas jurídicos autónomos de Derecho Administrativo endonacional.

Determinar un sistema complejo es responsabilidad de todos los convocados para atender el caso multidimensional. Sostengo así que es responsabilidad de todas las administraciones públicas y de sus dimensiones jurídicas establecer conjuntamente el régimen jurídico que regulará la organización y acción necesaria para atender o satisfacer los intereses jurídicos afectados. Ello como un imperativo jurídico proveniente del paradigma constitucional de la Constitución de 1994 insertada en un contexto de un modelo de neoconstitucionalismo.

Digo que es responsabilidad de todas las administraciones públicas y de sus dimensiones jurídicas, pues con dicha expresión pretendo utilizar una expresión de amplio porte, que sea susceptible de abarcar distintas situaciones posibles.

Es factible que la elección de los elementos que integran el Derecho Administrativo Multidimensional sea efectuada solamente por conducto de sus administraciones públicas utilizando técnicas propias derivadas del federalismo dual, como puede ser un convenio de colaboración donde se prevea y establezca que elementos funcionales o personales (oficios o funcionarios) de cada administración endonacional intervendrán configurando el sistema jurídico.

Puede utilizarse también una técnica propia de este Derecho Administrativo Multidimensional a la que denomino “Reglamento conjunto”, al que referiré más adelante. Anticipo que es una técnica, una fuente formal multidimensional, donde todas las administraciones de distinto nivel endonacional ejercitan de manera conjunta potestades

normativas a los fines de seleccionar los elementos claves de su sistema o de normar con motivo de un caso multidimensional.

Es factible, asimismo, que la situación particular del caso multidimensional exija de determinadas acciones complementarias de sustrato legisferante en orden a configurar el sistema multidimensional. En este supuesto es posible que no sea suficiente con la actuación de las administraciones públicas para elegir los componentes claves y que se necesite también del concurso de actividades de sus legislaturas o de sus legisladores. Veremos más adelante, al momento de referir a la técnica del Procedimiento Administrativo Multidimensional para la organización y puesta en funcionamiento de redes interadministrativas, que la selección de los componentes claves de los sistemas jurídicos deben pasar, entre otros, por un eje político, dentro de cuyo contexto se analiza la necesidad de verificar la pertinencia de convocar a oficios legisferantes de los distintos niveles para que ellos actúen dentro de las competencias que se indican.

Será por ende un régimen complejo instituido de redes resultante la existencia de una “pluralidad sistémica” endonacional. Utilizo, como dije antes, la expresión “pluralidad sistémica” y no de un “pluralismo jurídico” jurídico endonacional, pues esta última expresión fue acuñada como resultado de la imposición colonial del derecho europeo. El “pluralismo jurídico” fue utilizado como una técnica de gobierno que permitió a los gobiernos coloniales imponerse a los distintos grupos étnicos, religiosos, nacionales. Se reconocieron los derechos precoloniales para manipularlos y someterlos al derecho colonial.

Puede invocarse también la expresión “pluralidad de órdenes jurídicos” tal como referí al momento de aludir a la dimensión internacional del derecho. Esa expresión o concepto, según expuse permitía defender el potencial emancipatorio del Derecho resultante de luchas de movimientos y organizaciones o grupos subalternos, a los que se podrá o deberá convocar en este derecho estructuralmente complejo.

El proceso de selección mutua es un ámbito de naturaleza jurídica, donde las dimensiones funcionales concurren para seleccionar jurídicamente los elementos claves de sus sistemas jurídicos.

Es un ámbito gobernado por el Derecho y su “pluralidad sistémica” no colonial, donde la elección es la resultante de la prevalencia de orden jurídico de un elemento sobre

otro. No es un ámbito donde las dimensiones funcionales deben medir fuerzas políticas para imponerse unas sobre otras. Un comportamiento del tipo se convertirá en una desviación de poder, en un incumplimiento de un deber jurídico de actuación impuesto por el reconocimiento de la centralidad de la persona humana y la tutela de sus derechos fundamentales.

El Derecho Administrativo Multidimensional, en este sentido, está gobernado por lo que denomino como “el principio de no colonización”. Una cuestión de legalidad inicial que impide a las administraciones fuertes desde lo político, jurídico o económico a colonizar o imponer sus sistemas jurídicos por sobre los inherentes a las otras administraciones públicas en posición de debilidad en relación a dichas administraciones fuertes. No se puede, por ello, imponer un régimen propio o un modelo de actuación fundado en fortalezas provenientes de circunstancias generales de las administraciones o de circunstancias particulares que el caso presente.

En doctrina vinculada a los sistemas complejos se ha establecido como característica de los mismos a la de “determinación mutua” o a su “interdefinibilidad”,<sup>147</sup> es decir que no existe un responsable superior con facultad para determinar, sino que se presenta una transversalidad o concurrencia de todos los involucrados para determinar mutuamente los alcances y límites del sistema complejo.

Esta característica de “determinación mutua” o “interdefinibilidad” de todo sistema complejo abona, desde la dogmática, mi criterio de que es un imperativo jurídico para todas las administraciones públicas y de sus dimensiones jurídicas determinar conjuntamente el régimen jurídico que regulará la organización y acción necesaria para atender o satisfacer los intereses jurídicos afectados por un caso multidimensional.

Se tratará, en su caso, de un régimen jurídico inherente a una administración intergubernamental (en el caso que se instituya una organización especial con cierto grado de permanencia) o a una relación intergubernamental (procesos y acción intergubernamental en red, sin creación de una organización especial con cierto grado de permanencia) decidido entre todos por razones estrictas de legalidad exigibles según corresponda en cada caso.

---

<sup>147</sup> *Ibidem*, pág. 22.

Este “principio de no colonización” puede ser invocado para cuestionar jurídicamente una eventual determinación unilateral del régimen jurídico especial. Puede fundarse en la inadecuación a la exigencia de “interdefinibilidad” o de “determinación mutua” inherente a todo sistema complejo.

Estaremos, en definitiva, frente a una compleja determinación mutua que dará nacimiento a un Derecho en red, superador de los derechos domésticos de los que se nutre, gobernados ellos y sólo ellos por sus propios principios de unidad y coherencia.

El reglamento conjunto es una técnica normativa propia de este Derecho Administrativo Multidimensional por medio de la cual las administraciones endonacionales definen este sistema jurídico complejo ajustado al aludido principio de no colonización, es la técnica propia de interdefinibilidad o de determinación mutua.

O sea que, frente a un caso multidimensional, las administraciones convocadas, pueden recurrir a las técnicas del modelo clásico en materia de organización o negociación interjurisdiccional en función de las cuales se establezcan las reglas jurídicas especiales aplicables al caso y a las administraciones alcanzadas (vid *supra* 1.1. del Capítulo II).

Las administraciones del caso multidimensional, por otro lado, pueden recurrir también a especiales modos de producción normativa conjunta, exorbitantes de las características normales de sus modelos clásicos y verticales, que sincronicen la organización y actividades administrativas jurídicas y prácticas que ellas desarrollarán conjuntamente para atender el supuesto particular complejo de base constitucional.

La potestad de normación conjunta no puede, por cierto, buscarse en el bloque de legalidad autónomo o vertical de cada Administración. Es potestad surgida del sistema jurídico en red de base constitucional en la reforma de 1994.

Los reglamentos conjuntos constituyen, así, una especial técnica de producción normativa, de base constitucional federal, por medio de la cual administraciones públicas de distintas dimensiones jurídicas, respetando principios de democracia participativa, regulan

mutuamente un caso administrativo multidimensional en materia de organización y de acción.<sup>148</sup>

Se trata de una fuente formal de Derecho Administrativo por medio de la cual distintas administraciones públicas se autolimitan, participativamente, y establecen el conjunto de reglas inferidas de sus sistemas jurídicos que regularán la actuación sincronizada que deben desplegar para atender el caso multidimensional de base constitucional o suprallegal.

Es una fuente formal diferente de las clásicas reconocidas por nuestro sistema jurídico nacional o de las provincias conocidas como los reglamentos de ejecución de la ley formal, de necesidad y urgencia, delegados y los autónomos o internos.<sup>149</sup>

Así, es una técnica que se acopla a las otras cuatro categorías a saber: reglamentos de ejecución, delegados, de necesidad y urgencia y, por último, los autónomos (en los sistemas jurídicos que admiten el reglamento autónomo como sucede en la provincia de Santa Fe –Art. 72 inc. 4 CP–). Ocurre que, por conducto de un reglamento conjunto, cada una de las administraciones emisoras, en lo que a ellas refiere, podrá ejercitar potestades normativas correspondientes a los cuatro reglamentos aludidos.

Las materias susceptibles de ser normadas por las administraciones de manera conjunta deben analizarse sobre la premisa de que se puede regular conjuntamente todo aquello que es susceptible de ser normado de modo general o decidido en forma particular en el ámbito interno de cada administración involucrada.

Si no puede normar o dictar el acto individual en el sistema vertical no podrán hacerlo en el sistema transversal o en red, al menos sin necesidad de recurrir cada una de ellas a sus órganos legislativos legisferantes.

A estos efectos se debería analizar cómo está atribuida cada Administración en su sistema jurídico de modo autónomo por ser zona de reserva de la Administración o por estar habilitadas a normar y decir individualmente por disposición constitucional o legal en su modelo cerrado o vertical y, por último, por tratarse de materias en las que podrían ejercitar

---

<sup>148</sup> Es factible, sin embargo, que pueda sostenerse la validez de un reglamento conjunto dentro de un derecho doméstico cuando distintos oficios u entes ejecuten concurrentemente potestades normativas a ellos asignadas.

potestades normativas por motivos de necesidad y urgencia o por tratarse de materias delegadas.

Determinada, en este sentido, potestad normativa de las administraciones alcanzadas por el caso, debe inferirse su potestad normativa conjunta para regular la actuación sincronizada de ellas como atribución proveniente del sistema jurídico en red de base constitucional a partir de la reforma de 1994.

Una constitución de 1994 que se enrola en un modelo neoconstitucionalista, incorporando nuevos derechos y, por conducto del Art. 72 inciso 22, diez instrumentos internacionales, colocando a todos los operadores jurídicos, entre otros aspectos, frente a derechos sociales y “cuando se habla de derechos sociales se hace referencia a prerrogativas titularizadas por personas o grupos de personas en virtud de las cuales el Estado resulta obligado a abstenerse de ciertas conductas dañosas y a proveer una serie de servicios orientados a promover la igualdad material o de oportunidades de las personas”. “Ejemplos característicos son el derecho a la salud, el derecho a la vivienda, el derecho al trabajo, el derecho a la educación, el derecho a la alimentación.”<sup>150</sup>

Desde nuestro Derecho Administrativo, la potestad de normación y actuación frente al caso multidimensional puede sostenerse, en ese sentido, desde el ya aludido “principio de cobertura constitucional”,<sup>151</sup> el que puede invocarse frente al silencio normativo y la necesidad de actuar por administraciones responsables que no pueden trasladar la responsabilidad pública a la “omnipotencia judicial”.<sup>152</sup>

El ejercicio concreto de la potestad normativa conjunta por parte de las administraciones públicas es el cauce formal por el que se da nacimiento al sistema jurídico complejo, especial y derivado. Un Derecho Administrativo Multidimensional de base constitucional federal, regulatorio del caso concreto, no previsto en los sistemas verticales que lo sustentan en orden a su validez y eficacia.

---

<sup>149</sup> Balbín, Carlos F. (2008): *Curso de Derecho Administrativo*, Buenos Aires: La Ley, págs. 296 y ss., es doctrina nacional prestigiosa para el tema general.

<sup>150</sup> Moro, Guillermo (2009): “Los derechos sociales en la Constitución. Surgimiento, discusión y desafíos de una herramienta para el cambio social”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Nueva época*, Santa Fe: Ediciones UNL, pág. 226.

<sup>151</sup> Villar Palasí, José Luis y Villar Ezcurra, *op. cit.* Tomo II, págs. 11/13.

<sup>152</sup> Gil Domínguez, Andrés (2008): *Derecho Constitucional- Doctrinas Esenciales Tomo I*, Buenos Aires: La Ley 2008-B, 985, 1171.

### **1.2.3. El Derecho Administrativo Multidimensional como un régimen jurídico especial**

El Derecho Administrativo Multidimensional no es un régimen jurídico general y normativo, no se incorpora al ordenamiento jurídico para quedarse allí con vocación de permanencia; es decir con vocación de regular una serie indeterminada de casos eventuales o posibles y futuros.

Por el contrario, es un régimen jurídico especial. Ello en tanto es relativo a un caso concreto; a un caso producido en el mundo físico, en el mundo de la realidad. Es el caso administrativo multidimensional aludido en párrafos precedentes del marco teórico (*vid. supra* 1.3.2. del Capítulo II). El caso que, principalmente, convoca a administraciones públicas de distinto nivel a actuar de manera conjunta.

Es un caso administrativo que, por la presencia de “portales dimensionales” consistentes en bienes, intereses o valores protegidos constitucionalmente, provocan la apertura de canales de comunicación entre sistemas jurídicos endonacionales.

El portal genera un espacio de regulación intersistémica endonacional; es decir un espacio del Derecho Administrativo Multidimensional. La apertura de un portal abre un canal de comunicación entre los derechos administrativos de distinto nivel endonacional. Comienza a partir del mismo la construcción del espacio de regulación jurídica multidimensional o de definición del contenido total o parcial del Derecho Administrativo Multidimensional; siendo esto un aspecto que analizaremos en oportunidad de caracterizar al “Procedimiento Administrativo Multidimensional”, como técnica específica de nuestro Derecho por medio de la cual se construye concretamente y se pone en ejecución la red interadministrativa para el caso concreto (*vid. infra* 1.3. del Capítulo IV) y en especial cuando analicemos en dicho contexto al procedimiento administrativo como una técnica en función de la cual se cierra el sistema jurídico *ad hoc* para la tutela del derecho fundamental del caso concreto (*vid. infra* 1.3.4. del Capítulo IV).

Es importante considerar que el carácter de Derecho Administrativo especial no implica que dicho derecho *ad hoc* se independice de los derechos administrativos generales endonacionales de los que se nutre. Por el contrario, dicho Derecho queda unido a esos

sistemas generales por medio de canales, resultantes de los elementos de los sistemas generales que fueron elegidos para ser incorporados al sistema especial.

El sistema especial, por lo tanto, es un espacio de regulación intersistémica conexo a dichos sistemas generales (nacional, provincial o local). Debe tenerse presente que el espacio multidimensional estará compuesto de elementos personales, funcionales o materiales de los derechos administrativos generales; siendo esto una circunstancia que importa la presencia de canales de vinculación entre el sistema multidimensional y el sistema general en lo que a dichos elementos personales, funcionales o materiales refiere (Vg. funcionarios de una administración endonacional que integren órganos del espacio multidimensional; bienes de una administración endonacional que se destinen al espacio multidimensional de modo exclusivo o compartido, etcétera).

Estos canales de comunicación entre el sistema especial y los derechos administrativos endonacionales de los que se nutren, funcionarán, en la práctica, como un canal de retroalimentación jurídico y práctico dinámico entre todos ellos y dentro de cada uno de ellos. En sentido práctico puede decirse que lo que se decidan los funcionarios u oficios en el espacio multidimensional tendrán sus proyecciones sobre los derechos administrativos generales en lo que a ellos refieren; y asimismo, las decisiones que se tomen en el ámbito de los derechos administrativos generales de modo general o particular, en relación al caso que dio nacimiento al Derecho Administrativo Multidimensional, impactarán en el campo multidimensional (Vg. decisiones o criterios endonacionales diferentes en cuanto al tratamiento de bienes intereses o valores constitucionales).

Los canales se presentan como un universo de análisis atinente a un amplio abanico de supuestos posibles que se producirán de acuerdo con las particularidades que el caso multidimensional y el sistema particular que se construya presenten.

La fuente material de este sistema jurídico *ad hoc* o sistema jurídico momentáneo es el caso administrativo multidimensional. El caso acaecido en la realidad es, a su turno, el factor o circunstancia que provoca la aparición y el contenido del Derecho Administrativo especial.

Por ello, puede sostenerse que siendo el caso multidimensional fuente material de nuestro Derecho Administrativo, el caso preexiste, da nacimiento y determina el contenido del citado Derecho.

Es causa que da nacimiento, porque, de no presentarse en la realidad el caso multidimensional, el Derecho Administrativo simplemente no es susceptible de presentarse en el mundo jurídico; cuanto menos en los términos propuestos en este trabajo pensado como una técnica para la dimensionar subjetivamente y para satisfacer derechos fundamentales entre todos los actores jurídicos responsables, en sede administrativa y sin necesidad de recurrir a la vía judicial.

El caso, como dije, no sólo es un factor que determina la aparición del derecho, sino también es determinante respecto de su contenido. Es factible a estos efectos de que el caso se presente con aristas múltiples y necesite de varios procesos de normación desde abajo hacia arriba. Las características que el caso tenga se proyectarán como condicionantes de los elementos que deberán elegirse para quedar dentro del espacio multidimensional. El caso administrativo, en definitiva, es la pauta condicionante de que quedará dentro del sistema especial y qué debe quedar afuera de él para ser parte de su entorno (todo lo que está fuera del sistema).

Piénsese, por ejemplo, en un caso multidimensional relacionado con la contaminación ambiental, el mismo puede generar actividades administrativas para la recomposición ambiental, diseñando distintas organizaciones y procesos especiales según las causas generadoras de la contaminación, y puede, asimismo, haber provocado la lesión de derechos de incidencia colectiva vinculados a intereses individuales homogéneos, en función de los cuales deberá diseñarse una organización y acción multidimensional diferente de la anterior que tome de modo general y particular las lesiones sufridas por particulares en sus derechos fundamentales, es decir, desplegar una actividad que defina la dimensión subjetiva de cada uno de ellos y su eventual satisfacción según corresponda.

En resumen, el Derecho Administrativo Multidimensional no es resultante de un proceso de creaciones normativas generales, donde distintos derechos administrativos endonacionales ejercen potestades normativas o negociales para armonizan sus sistemas jurídicos, en aras de ser aplicados a una serie indeterminada de casos futuros e inciertos, desde arriba hacia abajo. Es un régimen jurídico *ad hoc* para un caso multidimensional concreto que

lo preexiste, le da nacimiento y contenido. Se construye especialmente para el caso, de abajo hacia arriba sincronizando elementos elegidos que pertenecen a las dimensiones jurídicas endonacionales que el caso trae. Dicho Derecho Administrativo especial no se independiza de los derechos administrativos endonacionales de los que se nutre, a los que se mantiene vinculado por medio de los canales, personales, materiales o funcionales. Esos canales son los elementos personales, materiales y funcionales que, perteneciendo a los derechos administrativos endonacionales generales, fueron seleccionados para integrar el Derecho Administrativo Multidimensional.

#### **1.2.4. El Derecho Administrativo Multidimensional como un régimen jurídico participativo**

Este modelo de Derecho especial exige, para su conformación, el respeto a pautas de la democracia participativa, insoslayable como contenido de la regulación intersistémica y en red, superadora de las estructuras del Derecho Administrativo cerrado y vertical desarrollado en el siglo pasado.

No puede regirse por pautas exclusivas de democracia representativa. Se inserta en tiempos de pérdida de autonomía estatal en la producción de las normas jurídicas que caracteriza a lo contemporáneo, por lo tanto, en tiempos de porosidad del Estado, de su derecho y de la concepción sistémica jurídica piramidal cerrada y vertical. Hemos aludido a que el perfil de la arquitectura del Derecho contemporáneo no pasa por un sistema de jerarquías, pues las relaciones sociales vertiginosas, desterritorializadas y transversales, requieren de modelos diferentes (*vid. supra* 1.2.3. del Capítulo II).

No me cabe duda de que no debe prescindirse de principios participativos para la regulación multidimensional. La participación política en lo contemporáneo es ya propugnada para las situaciones normales de nuestro texto constitucional. Si esto es así, la exigencia del respeto a los principios de democracia participativa es esencial cuando se trata de regulación multidimensional, donde los legisladores domésticos pierden soberanía y se combinan transversalmente elementos de distintas administraciones públicas para dimensionar y atender concretamente derechos fundamentales, bajo el imperativo jurídico de actuación conjunta y, como ahora definiendo, de modo participativo.

La doctrina nacional propone reinterpretar o reformar el Art. 22 de la Constitución Federal, en el texto de 1853, en cuanto a que el “pueblo no delibera ni gobierna sino por intermedio de sus representantes”. Esta premisa básica para la defensa de la democracia participativa es marcada como nacida como un acuerdo entre liberales y conservadores, pues ellos estaban frente al riesgo que representaba la oleada democratizadora que hacia mediados del siglo XIX vivía, por un lado, Europa que reunía artesanos con estudiantes; y, por el otro, Latinoamérica (Perú, Chile y Nueva Granada) donde artesanos bregaban por una voz política.<sup>153</sup>

Ha dicho, en relación al Art. 22, que:

“Por ello, en tal tipo de artículos –en el modo como se los ha interpretado de forma habitual– se juega algo que trasciende la dinámica común de la interpretación jurídica: un artículo como el 22 encierra una disputa que alcanza a los propios fundamentos del Derecho Constitucional; nos interroga sobre su sentido, y nos obliga a tomar posición sobre su contenido democrático. De ahí que se haga necesario resistir toda lectura que implique ver a dicho artículo como negándole a la ciudadanía el papel que le corresponde en tanto autoridad soberana sobre la Constitución, y en su calidad de principal intérprete de esta. Una interpretación restrictiva del Art. 22 no sólo es histórica y textualmente insostenible (a partir de las consideraciones como las hechas más arriba), sino que además amenaza con poner en crisis el propio significado de nuestro emprendimiento colectivo, expresado en los ideales de democracia y Constitución”.<sup>154</sup>

La participación de particulares en la organización y acción de administraciones de modo sincronizado es el contrapunto necesario del ensamble de las administraciones. El balance imprescindible que acerque a la red interadministrativa a los sectores particulares involucrados como legitimados pasivos indirectos de la relación jurídica. El espacio multidimensional tiene una dimensión objetiva pública (interadministrativa) y una dimensión objetiva privada (particulares convocados participativamente a la red). Los particulares pueden ser, por ejemplo, ONG relacionadas con los derechos fundamentales del caso multidimensional; o bien sectores de la comunidad vinculados a otros intereses colectivos o fundamentales que estén en conflicto con los del caso multidimensional. En este último caso

---

<sup>153</sup> Gargarella, *op. cit.* págs. 225/226.

<sup>154</sup> *Ibidem*, pág. 231.

podrán participar como sector vinculado a la comunidad como legitimada pasiva indirecta de la relación jurídica del caso multidimensional (*vid. supra* 1.2.1. (ii) del Capítulo II).

Este contrapunto necesario de los principios participativos en la construcción del régimen multidimensional puede sostener, por ahora, en dos tipos de razones.

Por un lado, lo aludido en el marco teórico relativo a que esta propuesta tiene apoyatura en un modelo de concepción contrahegemónica del orden neoliberal imperante. Se ha dicho que:

“La democracia participativa es una concepción contrahegemónica de la democracia. Desde la perspectiva de la democracia participativa, la democracia representativa se considera una concepción incompleta de democracia más que una concepción equivocada. La democracia participativa acepta, entonces, a la democracia representativa como punto de partida. La diferencia entre una y otra es que la democracia participativa no cree que la compatibilidad entre capitalismo y democracia vaya a ser sostenible por siempre, y defiende simultáneamente que en caso de colisión debe prevalecer la democracia. La idea central de la democracia participativa es que el capitalismo inflige un daño sistemático a la mayor parte de las poblaciones del mundo, así como a la naturaleza y al medio ambiente. Sólo una oposición unificada al capitalismo global puede reducir ese daño, aunque no pueda eliminarlo”<sup>155</sup>.

Las otras razones, son razones de orden técnico jurídico y las he desarrollado en oportunidad de analizar el Procedimiento Administrativo Multidimensional como selección de los elementos claves del sistema (*vid. infra* 1.3.3. del Capítulo IV), donde ha avanzado en las razones fundantes y las propuesta operativas para el armado de las redes; siendo el eje participativo unos de los acápites de la propuesta.

#### **1.2.5. El Derecho Administrativo Multidimensional como un régimen jurídico derivado**

El carácter derivado del Derecho Administrativo Multidimensional se vincula a la validez y eficacia del régimen especial que se instituye. La legalidad de ese régimen especial depende, por ende, de la adecuada adherencia y razonabilidad del nuevo régimen salido de distintos derechos administrativos domésticos.

---

<sup>155</sup> Santos, Boaventura de Souza, *op. cit.*, págs. 496/497.

No es un régimen jurídico originario y autónomo nacido dentro de un Derecho Administrativo de finales del siglo pasado (*vid. supra* 1.1. del Capítulo II), como consecuencia de ejercicio de potestades normativas provenientes de distintas dimensiones jurídicas endonacionales. Un régimen originario nacido para regular las funciones administrativas nacionales, provinciales o locales dentro de cada ámbito competencial proveniente de nuestro sistema federal de la Constitución de 1853.

El carácter de régimen jurídico derivado, es una característica complementaria de haberlo calificado previamente como un régimen jurídico complejo y especial (*vid. supra* 1.2.2. y 1.2.3. de este Capítulo III) Así, retomando dichas ideas, debe tenerse presente que este derecho *ad hoc* es un sistema complejo, derivado de una sincronización jurídica especial: una cantidad de elementos seleccionados de unos sistemas jurídicos administrativos generales endonacionales, relacionados entre sí de manera sincrónica. Han sido extraídos de distintos sistemas generales y convertidos en un conjunto de partes organizadas para el caso, bajo premisas de interdefinibilidad y no colonización.

El carácter de derivado apunta a que al momento que las administraciones endonacionales seleccionan los elementos y definen el modelo, están impedidas de extraer o desgajar cualquier elemento de los subsistemas generales endonacionales.

Debe verificarse primero su legitimidad interna resultante de su adecuada adherencia formal y sustancial con las normas superiores de dicho sistema general (subsistema de nuestro Derecho Administrativo Multidimensional). Luego debe verificarse su aplicación coherente con lo que se seleccione de los otros subsistemas (respetando las mismas pautas de legitimidad interna). Asimismo, y frente a eventuales colisiones con selecciones posibles provenientes de otros subsistemas, debe analizarse la preferencia de unos elementos por sobre otros, a los fines de la elección final respecto de qué elemento integrará el Derecho Administrativo Multidimensional y cual quedará afuera (entorno). La noción de elemento de aplicación preferente (de selección preferente) será, por lo tanto, la actividad clave en orden a la legitimidad del armado de régimen jurídico que regule el caso.

Se tratará de un proceso de sincronización jurídica y de posterior aplicación, de mayor complejidad a la que ya se produce en el ámbito interno de cada subsistema jurídico para aplicar su Derecho general en los casos concretos.

Reitero, es una complejidad de mayor grado a la que se produce ya dentro de cada ordenamiento interno doméstico para aplicar legítimamente su Derecho Administrativo en forma cerrada respecto de un caso de su dimensión jurídica.

Si se me permite, se puede calificar la complejidad que Villar Palasí presenta para la aplicación legítima de un ordenamiento jurídico administrativo mediante la construcción del “grupo normativo” regulatorio del caso; la califico como una “complejidad grado 1”.

A este Derecho Administrativo Multidimensional lo defino como complejo y derivado. Es una complejidad de mayor porte que me lleva a determinarla como “complejidad de grado 2”, en tanto sincroniza de modo derivado elementos ocultos en sistemas jurídicos generales (subsistemas de este sistema multidimensional), cada uno de ellos gobernado por sus propios pautas de adherencia, dependencia e isomorfía.

Razones de orden metodológico y de importancia de la validez del régimen multidimensional me han llevado a optar por presentar separadamente los caracteres de “complejo” y “derivado” del régimen multidimensional. Un régimen general es complejo, pero, en sustancia, no asume el carácter de derivado de otro régimen general: he allí la diferencia básica que subyace a la propuesta separada de los dos caracteres.

En oportunidad de analizar el Procedimiento Administrativo Multidimensional como técnica administrativa de este Derecho, trato conceptos y nociones importantes como una ampliación de este aspecto “derivado” del régimen multidimensional” (*vid. infra.* 1.2.2. y 1.3.3. del Capítulo IV), en el sentido de bases y aportaciones concretas para analizar la legitimidad derivada de nuestro Derecho Administrativo Multidimensional.

Los actores jurídicos debemos investigar y avanzar sobre la regulación y acción o actuaciones conjuntas, compartidas, armonizadas o, según prefiero, *sincronizadas* de distintas administraciones públicas o privadas involucradas en el caso.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> Gesta Leal, Rogerio (2008), en *A Administracao Pública Compartida No Brasil e Na Italia: Reflexoes Preliminares*, ha analizado de modo acertado la participación social en la esfera pública en el contexto de los derechos fundamentales civiles, en su trabajo: “Esfera Pública e Participacao Social: Possíveis Dimensoes Jurídico-Políticas Dos Direitos Civis de Participacao Social No Âmbito Da Gestao Dos Interesses Públicos No Brasil”. Ha analizado desde una perspectiva constitucional de los derechos fundamentales de participación social. Ha sostenido, en ese sentido, que “A Idéia de Estado Democrático de Direito, como referi antes, está associada, necessariamente, à existetência de uma sociedade Democrática de Direito, o que de uma certa forma resgata a tese de que o conteúdo do conceito de democracia aquí se assenta na soberanía popular (poder emanado do povo) e na participacao popular, tanto na sua forma direta como indireta, configurando o que podemos chamar de princípio participativo, ou, em outras palavras: democratizar a democracia através da participacao significa em

### **1.2.6. El Derecho Administrativo Multidimensional, la sincronización de las administraciones y el principio de buena administración**

El Derecho Administrativo Multidimensional es una propuesta resultante del estudio de su objeto de investigación, que fue presentado (*vid. supra* 1.3.1. del Capítulo I) como una focalización al análisis y observación de la “administración sincronizada”. La sincronización de administraciones es una consecuencia de la formación de “portales dimensionales” que acarrearán “espacios multidimensionales” (*vid. supra* 1.2.1.2. del Capítulo II) y del aludido imperativo jurídico de actuación conjunta o en red (*vid. supra* 1.2.1.3. del Capítulo II).

El régimen jurídico, según ahora sostengo, tiene por objeto la regulación de una porción de la realidad relativa a un encuentro particular de administraciones públicas donde ellas se sincronizan para que se pueda gestionar en mejores condiciones el interés general; y el ciudadano pueda así realizarse del mejor modo en su libertad solidaria.

Fue el director de esta tesis, el Prof. Jaime Rodríguez – Arana Muñoz, quien me sugirió utilizar la expresión relativa a la “sincronización administrativa”. Fue esa propuesta la que marcó el inicio del derrotero de la investigación. Marcó el camino de mis incipientes inquietudes de encontrar caminos que nos llevaran a habilitar el ejercicio de actividad administrativa sin las fronteras rígidas de los sistemas jurídicos, donde las partes pertinentes de estructuras orgánico funcionales de distintos orden jurídico puedan confluir con sinergia y eficacia para la tutela de derechos fundamentales, esto es, para una buena administración.

No son tiempos sociológicos y jurídicos de esfuerzos sectorizados e independientes frente a los derechos fundamentales. La Nación, la provincia y los órdenes locales deben repensar y redireccionar su actividad administrativa de tutela de situaciones jurídicas subjetivas fundamentales en aras de lograr mejores resultados de los que actualmente se están logrando con base en principios de federalismo dual o de reparto de competencias entre los sistemas jurídicos endonacionales. La concurrencia de esfuerzos de todas las administraciones responsables de tutelar los derechos fundamentales trae consecuencias

---

termos gerais, intensificar a optimizacão das participações dos homens no processo de decisão. Para tanto, a densificação de democracia a sociedade brasileira implica, salvo melhor juízo, não só oportunidades materiais de acesso da população à gestão pública da comunidade, mas fundamentalmente de fórmulas e práticas de sensibilização, a través de rotinas e procedimentos didáticos que levem em conta as diferenças e especificidades de cada qual” (fs. 196/197).

directas en orden a la eficiencia y eficacia del cometido público común de tutela de derechos fundamentales.

Son tiempos de sinergia, de ensambles precisos en un tiempo determinado; es decir de hacer que coincidan en el tiempo las partes pertinentes de las estructuras administrativas de distinto nivel para lograr que los efectos que se logren sean superiores a la simple suma de los esfuerzos individuales de cada administración endonacional realiza o puede realizar para la tutela de derechos fundamentales.

Nuestra composición social se encuentra encaminada en un irreducible proceso de conexión sin fronteras en tiempo real; y el Derecho debe encontrar propuestas adecuadas a ese entorno, pues ellos (Derecho y entorno) se inciden recíprocamente de manera tautológica o circular.

No puede negarse la realidad circundante que se nos manifiesta desde los lugares más disímiles del orden de la cultura que se vincula en tiempos inmediatos. La música es uno de los ejemplos donde se responde cada vez menos a estereotipos rígidos para el desarrollo de labor creativa caracterizada por una combinación de ritmos disímiles en orden a lograr un producto cultural. Dentro de la sociología se ha estudiado nuestra cibercultura, donde la música popular se analiza no ya desde mi perspectiva empírica. Desde una óptica más profunda observan en la música tecno un trabajo de muestreo y de arreglos a partir de músicas ya existentes en un universo tecnológico amplio donde el proceso de creación se desarrolla de modo abierto, entre los iniciadores artistas y los participantes. “La música popular de hoy en día es a la vez mundial, ecléctica y cambiante, sin sistema unificador”.<sup>157</sup>

El Derecho, en el contexto de dicho entorno, debe retroalimentarse con él para formular propuestas de sincronización y sinergia con modelos abiertos, donde fijemos las bases de un sistema unificador que brinde pautas básicas para una mejor forma de actividad administrativa que responda rápida y eficazmente a reclamos y necesidades públicas.

Esa forma de actividad administrativa sincronizada, se nos presenta a los observadores como un particular ejercicio de función administrativa que exorbita a las características y normales funciones administrativas endonaciones de las que se nutre para su

---

<sup>157</sup> Levy, Pierre, *op. cit.*, pág. 109.

configuración y acción dirigida a la tutela del núcleo mínimo o existencial de los derechos fundamentales que justificaron su nacimiento y desarrollo.

En desarrollo del trabajo he utilizado de manera promiscua la calificación de los intereses jurídicos susceptibles de generar la presencia de un caso de dimensiones múltiples; y por ende de una administración sincronizada. De manera general, he referido a veces a derechos fundamentales, a derechos humanos, otras veces a intereses, bienes o valores protegidos constitucionalmente, otras a derechos de incidencia colectiva, e igualmente a derechos sociales.

La promiscuidad ha sido intencional pues considero que no debe cerrarse el mundo de dimensiones múltiples y de la administración sincronizada de administraciones públicas, a definiciones que limiten su aplicación frente a valores similares de la comunidad comprometidos en un tiempo determinado puedan convocar obligatoriamente una actuación transversal o en red.

De todos modos, cuando el desarrollo del trabajo me arrinconó en una definición de los contornos de los intereses tutelados por la propuesta del Derecho Administrativo Multidimensional, como enmarcada en un proceso de globalización contrahegemónica, recurrí a la expresión de que nuestros “derechos fundamentales” tratan, en definitiva, de “intereses, bienes o valores inherentes a la centralidad de la persona humana”, considerando que por ese medio genérico no se cierra la propuesta a casos futuros e inciertos susceptibles de ser defendidos por los pensamientos abiertos, dinámicos, plurales y complementarios.

Puede inferirse del trabajo, asimismo, que en determinados momentos hablo de “acciones u omisiones” públicas no permitidas frente al “pacto mínimo” o al “núcleo mínimo existencial “del interés tutelado constitucionalmente. La propuesta está más cerca de la problemática inherente a la dimensión prestacional de los derechos fundamentales, donde la posición de los sujetos depende de las prestaciones públicas. Un campo donde, partiendo de ideas distributivas de recursos existentes y la presencia de ciertos deberes de prestación de las autoridades entramos en un campo de habilitación constitucional frente a silencio o insuficiencia normativa para un caso concreto necesitado de atención (*vid. supra.* 1.2.1.5. del Capítulo II).

Las administraciones se sincronizan para que se pueda gestionar en mejores condiciones el interés general. Darle dimensión subjetiva a la situación jurídica individual o colectiva hace al interés de los sujetos alcanzados de modo directo como afectados y al resto de la comunidad comprometida en su interés general.

No se trata sólo de definir sincronizadamente en sede administrativa cuál es el alcance del derecho fundamental en su garantía mínima existencial sino de una definición solidaria, entendida como justo equilibrio de los intereses en juego. Recordemos que hemos expresado que la persona humana afectada (individual o colectivamente) reclama frente a las administraciones endonacionales como legitimados pasivos directos, pero además reclama al resto de la sociedad que es sujeto de la relación jurídica compleja como legitimado pasivo indirecto, pues ella está también reclamando los mismos u otro tipo de intereses.

El modo y alcance de la decisión de las administraciones públicas tomadas de modo sincronizado, de este modo, constituye, de un lado, una tutela del derecho fundamental pertinente y, de otro, un instrumento para gestionar de mejor forma el interés público de toda la sociedad comprometido en la relación jurídica.

El Derecho multidimensional y su sincronización administrativa, por ende, es un régimen donde se concretiza en un caso particular la validez universal del interés público declarado constitucionalmente en orden a la defensa de la centralidad de la persona humana; pero ello en el contexto de la sociedad en la que se incardina. Es un aspecto insusceptible de ser soslayado en este régimen jurídico multidimensional por constituir un elemento estructural de la propuesta. Es una pauta básica de equilibrio entre la situación individual y el interés general de la comunidad (dimensión subjetiva). Es un interés general en tanto, universalmente, nos hemos comprometido constitucional y legalmente en la defensa de los derechos fundamentales; y ello en el justo y solidario equilibrio que exigen la realidad y la composición social en el caso concreto.

El Prof. Guillermo Andrés Muñoz,<sup>158</sup> en una conferencia magistral pronunciada en el “V Congreso de la Asociación de Derecho Público del MERCOSUR y X Congreso del

---

<sup>158</sup> La vida me ha regalado coexistir e interactuar con él en tiempos y lugares comunes. Siempre agradeceré a la vida y a él esas circunstancias. La invisibilidad transitoria que nos separa no degradará, mientras dure, la fortaleza del vínculo de amistad y de excelso respeto que por él siento.

Instituto Paranaense de Derecho Administrativo”,<sup>159</sup> nos presentó inicialmente al interés público como algo que es como hablar del alma, de la justicia, de esas abstracciones inasibles muy difíciles de aprehender. Sin embargo, trajo a referencia pautas aproximativas centrales en orden a su comprensión. Señaló que en la civilización occidental, como en Alemania, una de las preocupaciones fundamental es determinar si el interés público tiene validez universal o si es una cuestión más bien concreta, caso por caso, y no tiene valor universal y siempre idéntico a sí mismo. Además, se interrogó sobre qué órgano del Estado es el que está facultado para determinar el contenido del interés público, refiriendo moduladamente al constituyente, al legislador, a la Administración y, asimismo, a los jueces. Nos marcó que el interés público no aparece en su contenido en las normas las normas generales como la Constitución o la ley, pero sí en las decisiones administrativas.<sup>160</sup>

El Prof. Jaime Rodríguez – Arana Muñoz ha comentado con precisión la aludida conferencia magistral.<sup>161</sup> Primeramente nos presentó al Derecho Administrativo, con cita a González Navarro, como el Derecho del poder público para las libertades ciudadanas. Un Derecho Administrativo del Siglo XXI con el ciudadano en su epicentro, de modo tal que garantiza derechos e intereses legítimos de ellos porque el interés general está cada vez más vinculado a la promoción de los derechos de los ciudadanos, especialmente de los indefensos<sup>162</sup>. El Estado, continua diciendo el autor, como institución sólo puede concebirse en la medida que las personas se desarrollen libres y solidariamente como tales; siendo que el interés general, desde esta perspectiva, una referencia a una función básica del Estado de la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, especialmente en lo que refiere al disfrute de los derechos fundamentales.

Los dos autores, prestigiosos ellos, nos colocan en condiciones de pensar el fundamento y límite de nuestro Derecho Administrativo Multidimensional como técnica regulatoria de sincronización de administraciones públicas para la tutela del interés general regulado de modo general en normas constitucionales, convencionales, reglamentarias y legales y, en cada caso concreto, donde en sede administrativa se resuelve la dimensión

---

<sup>159</sup> Muñoz, Guillermo Andrés (2010): “El interés público es como el amor”, en *Revista de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo*, nº 8, Buenos Aires, págs. 6/15.

<sup>160</sup> *Ibidem*, págs. 9 y 11.

<sup>161</sup> Rodríguez - Arana Muñoz, Jaime (2012): *Interés General, Derecho Administrativo y Estado del Bienestar*, Madrid: Syntagma, Iustel.

<sup>162</sup> *Ibidem*, pág. 27.

subjetiva del derecho fundamental que permite la plena, libre y solidaria realización personal.<sup>163</sup>

El Prof. Muñoz nos da cuenta, desde su análisis de las preocupaciones de, por un lado, la validez universal del interés público y, por otro, la visión de que el mismo trata de una cuestión más bien concreta, caso por caso, y nos ubica en la necesidad de releer y repensar dogmas y principios desde un Derecho Administrativo Constitucional en el que se destaca que:

“Como es bien sabido, los derechos fundamentales de la persona constituyen la esencia misma del régimen constitucional y acompañan, lógicamente, a la definición de ‘Estado social y democrático de Derecho’ porque constituyen, efectivamente, una de las claves hermenéuticas para entender el entero sistema constitucional, su contenido y sus límites. La íntima relación existente entre derechos fundamentales de la persona y la cláusula del Estado social de Derecho permite, a mi juicio, avanzar algunas consideraciones sobre la operatividad de un Derecho Administrativo que encuentra en los derechos fundamentales de la persona los principios informadores de todo su ordenamiento jurídico en la medida en que prácticamente todo el conjunto de los principios generales del Derecho en un Estado de Derecho traen su causa, de una u otra manera, precisamente de la centralidad de los derechos fundamentales, de la persona, que constituyen la proyección jurídica de la centralidad de la noción de la dignidad de la persona”.<sup>164</sup>

En el Estado social y democrático de Derecho las instituciones son de los ciudadanos y su buena administración no es sólo un principio que rige la organización administrativa, sino que, básica y sustancialmente es un derecho que les asiste a dichos ciudadanos, sobre todo en lo atinente a la tutela de sus derechos fundamentales.

De esta forma, el Derecho Administrativo Multidimensional se enrola en el contexto de globalización contrahegemónica recibido por la reforma constitucional de 1994, y es un Derecho Administrativo especial que funciona junto y conexo a los derechos administrativos endonacionales para la tutela en red de los derechos fundamentales en casos concretos; para la realización concreta y particular del interés general por medio de una decisión administrativa multidimensional.

---

<sup>163</sup> *Ibidem*, pág. 176.

<sup>164</sup> *Ibidem*, pág. 163.

Es una propuesta que responde a una concepción del principio de buena administración del Derecho Administrativo del siglo XXI en el sentido de que coloca en el centro del sistema a la persona y sus derechos fundamentales. La buena administración, ha sido presentada como un camino de liberación solidaria, pues las “esperanzas del tercer mundo están puestas en esa tarea, pero también la de los sectores marginados y más desfavorecidos del poderoso mundo occidental”. Hoy “se trata más bien de liberar la libertad, de darle a la libertad su plenitud, de devolverle el contenido que ha ido perdiendo o que le fue arrebatado: profundizar y extender los derechos humanos”.<sup>165</sup>

La noción de libertad solidaria es resultante, en definitiva, de la propia noción de relación jurídica compleja ya aludida donde se demuestra como confluyen en ella la coexistencia necesaria del derecho fundamental con el interés general.<sup>166</sup> La noción debe, por ende, operar como válvula de equilibrio de equilibrio, como un mecanismo que regule la comunicación de los intereses en juego en el caso particular. Se ha dicho que:

“Por ello, al ser los límites de los derechos fundamentales, si discurren sobre parámetros de racionalidad y humanismo, sus principales presupuestos constitutivos, los derechos y libertades fundamentales junto a sus límites se reconducen hacia la eficacia y potenciación de los primeros:....En definitiva, el interés general del Estado social se dirige hacia la protección, promoción y efectividad de los derechos fundamentales entendidos como libertad en igualdad en la sociedad, como libertad solidaria”.<sup>167</sup>

El Derecho Administrativo Multidimensional debe considerarse, asimismo, como una propuesta de equidad particular. Doctrina extranjera relevante ha tratado este tema general. El profesor Enrique Rivero Ysern y Marcos Fernando Pablo han referido que existen dos perspectivas previas sobre el significado final de equidad. Una es la equidad “general”, objetiva, que apela a las grandes ideas de justicia, de principios generales de un Derecho ideal; en cuyo contexto contrapone el Derecho Positivo y la solución ideal. La otra es particular, pues habla de las exigencias de justicia concreta adaptando a hechos concretos y singulares,

---

<sup>165</sup> Rodríguez – Arana Muñoz, Jaime (2006): *El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas*, Navarra: Thomson, Aranzadi, pág. 36.

<sup>166</sup> En la Constitución de la Provincia de Santa Fe, la libertad solidaria puede inferirse clara y contundentemente de su Art. 17 que dice: “El individuo tiene deberes hacia la comunidad. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades puede quedar sometido a las limitaciones, establecidas por ley exclusivamente, necesarias para asegurar los derechos y libertades ajenas y satisfacer las justas exigencias de la moral y el orden público y el bienestar general”.

<sup>167</sup> Rodríguez- Arana Muñoz: *Interés General...*, op. cit. pág. 175.

según criterios humanamente aceptados, los preceptos existentes y aplicables. En esta última no hay oposición entre Derecho Positivo y “equidad”, pues se integra en aquél.<sup>168</sup>

Los autores advierten, en este contexto, que la Administración debe ponderar al utilizar este recurso de equidad, ya que en principio no cabe admitir la equidad de la Administración *contra legem*. Resaltan, sin embargo, que con tal afirmación no puede dejarse de lado lo que es esencial en la vieja idea de equidad: “Obligando al operador jurídico a reexaminar las consecuencias de hecho a las que conduce la mecánica aplicación de las normas, se le obliga a tomar en consideración la necesidad de dar cobertura y protección a intereses de facto (que las normas positivas no ha podido recoger) que podrían encontrarse cubiertos por valores y principios constitucionales”.<sup>169</sup>

En función de lo expuesto, debe considerarse que nuestro Derecho Administrativo Multidimensional lo que pretende es una regulación de un encuentro particular de administraciones públicas donde ellas se sincronizan para que se pueda gestionar equitativamente y en mejores condiciones el interés general, y el ciudadano pueda así realizarse del mejor modo en su libertad solidaria.

En este sentido, más allá de todo lo expuesto, dejo sentado que esta propuesta o enfoque parcial se incardina en una concepción ideológica de mayor porte. No pierdo de vista así que los derechos fundamentales condicionan, en este nuevo siglo, toda la actividad estatal tanto sea como límite de las habilitaciones de la intervención estatal, guían el ejercicio de la discrecionalidad administrativa e imponen, entre otros aspectos obligaciones de hacer a las administraciones. “Por medio de los mandatos de proporcionalidad, igualdad, y seguridad jurídica, todos ellos derivados de los derechos fundamentales, el Derecho da respuesta a elementales necesidades de racionalidad, prudencia y orientación”.<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> Rivero Ysern, Enrique y Pablo, Marcos Fernando (2011): *Equidad, Derecho Administrativo y Administración Pública en España*, Santiago de Compostela: Andavira, págs. 35/36.

<sup>169</sup> *Ibidem*, pág. 43.

<sup>170</sup> Schmit-Assmann, *op. cit.* pág. 71.

## **CAPÍTULO IV**

### **1. El Procedimiento Administrativo Multidimensional**

#### **1.1. Introducción**

Una primera noción básica: el Procedimiento Administrativo Multidimensional es una técnica administrativa del Derecho Administrativo Multidimensional.

El Derecho Administrativo Multidimensional es el régimen jurídico especial, complejo y derivado, regulatorio de casos de dimensiones múltiples. Un caso de dimensiones múltiples puede necesitar o abarcar uno o varios procedimientos administrativos multidimensionales.

El Procedimiento Multidimensional es una técnica de aquel Derecho Administrativo Multidimensional por medio de la cual se organiza y pone en funcionamiento una red público-privada para un derecho fundamental individual o de incidencia colectiva afectado. En el Derecho del caso de dimensiones múltiples pueden, como dije, coexistir distintos procedimientos administrativos multidimensionales cuyo objetivo sea atender distintas situaciones jurídicas subjetivas involucradas en el caso.

El procedimiento puede verse como la técnica mediante la que las administraciones públicas de distinto nivel cumplen con el mandato jurídico de actuación conjunta para atender en sede administrativa derechos fundamentales afectados en el caso concreto. Igualmente, como técnica regulatoria de una relación jurídica intersistémica que aquella actuación conjunta importa.

En primer término, seleccionará los componentes claves de los sistemas jurídicos para el armado de una red público-privada que funcionará como la regulación intersistémica, a cuyo efecto, en el desarrollo del presente, se propondrá la consideración de distintos ejes para el armado de la citada red.

En su faz dinámica, el procedimiento, según observaremos, es una técnica administrativa que cierra el sistema jurídico *ad hoc* para determinación y tutela del derecho fundamental en sede administrativa. Una técnica funcional para las bases republicanas, en tanto pretende evitar que se trasladen a los órganos jurisdiccionales la responsabilidad de

decidir y transformar la realidad respecto de la operatividad de los derechos fundamentales en los casos concretos.

El desarrollo del tema específico y el concepto que propondré más adelante exigen hablar de algunas posiciones previas conceptuales, aunque a algunas de ellas ya las he asumido en publicaciones anteriores.

## **1.2. El procedimiento administrativo en general: nociones previas y el procedimiento administrativo clásico**

### **1.2.1. Nociones previas**

El procedimiento administrativo en general debe pensarse, para aproximarse a su noción, en términos de que constituye una articulación concreta del principio de legalidad en el ejercicio de la función administrativa, es decir, una producción jurídica complementaria de normas jurídicas generales que la sustentan jurídicamente. El sometimiento a la juridicidad que marca al procedimiento administrativo debe reflexionarse desde la vertiente clásica como desde la óptica de la dogmática contemporánea.

La Constitución de la Provincia de Santa Fe consagra en su Art. 1° el principio del Estado de Derecho puesto que se infiere que tanto el pueblo como el gobierno están sometidos al ordenamiento jurídico.

Desprendimiento de ese modelo de Estado es el denominado “principio de legalidad en el ejercicio de la función administrativa”, entendido como el sometimiento de la Administración Pública a ese ordenamiento, que en su conjunto y en sustancia, se compone de preceptos jurídicos, producidos por conducto del ejercicio del poder constituyente, legal, reglamentario, e inclusive por el ejercicio de potestades negociales, que en Derecho Público tiene sus ribetes particulares por la especial relación entre la Administración y la ley en sentido amplio.

Las normas no son sólo un linde externo o límite que el Poder Administrador no puede franquear, sino que también constituyen el fundamento de la potestad de acción.<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón (1993): *Derecho Administrativo*, Buenos Aires: Civitas, págs. 428 y 429.

Las normas deben producirse conforme a las pautas formales y sustanciales a respetarse en cada proceso de creación normativa (constitucional, legal, reglamentario o general normativo, etc.) de modo tal que la norma se presente con una adecuada “relación de adherencia” con las normas superiores o que la sustentan.<sup>172</sup>

Así, la producción de una norma sin adecuarse a la superior o al respeto de la competencia de la Nación por ser materia a ella reservada, la violación de la norma o la inexistencia de norma atributiva de competencia en forma expresa o razonablemente implícita para actuar en determinado sentido, traen como consecuencia una disconformidad del acto eventualmente derivado con el ordenamiento jurídico y su consiguiente proyección en orden a su validez y efectos respectivos.

Las consideraciones precedentes, en sustancia, se han concretado en precedentes administrativos en los que he intervenido con motivo de mis obligaciones funcionales.<sup>173</sup>

La dogmática contemporánea opera más allá del clásico sometimiento de la administración a la juridicidad (normas y principios) producido con motivo del ejercicio de la potestad normativa del orden estatal o, si se quiere, circunscripto al sistema jurídico de un ámbito competencial determinado.

La dogmática se ha preocupado por el proceso de aportaciones correcciones y matizaciones introducidas a la teoría del sistema jurídico por parte de Hart, Raz; Alchourrón y Bulygin, en cuyo contexto buscan proponer modelos más flexibles y realistas que se ajusten a la complejidad contemporánea de su entorno y de su propia configuración.<sup>174</sup>

El sistema de fuentes en general ha sido trastocado de modo profundo, según puede inferirse de distintas manifestaciones a las que la doctrina ha identificado como: supraestatalidad normativa (Vg. aceptación del sistema normativo de organizaciones internacionales o supranacionales); infraestatalidad normativa (Vg. ampliaciones de competencias normativas en materia técnica de entes sociales intermedios entre ciudadano y Estado); hipertrofia legislativa (exceso de producción normativa que afecta capacidad de aplicación); y, por último, hipostenia legislativa (disminución de la intensidad de la eficacia

---

<sup>172</sup> Villar Palasí y Villar Ezcurra, *op. cit.*, págs. 276 y ss.

<sup>173</sup> Dictámenes Fiscalía de Estado de la Provincia de Santa Fe: 1224:96; 1171:97; 26/98; 1346:98 y 312:02, entre otros.

<sup>174</sup> Vergara, Oscar, *op. cit.*, págs. 313/325.

de las normas excesivas que ha originado fenómenos como la sustitución de normas legales por reglamentarias o de la desconfianza de la legalidad formal para la solución de problemas sociales).<sup>175</sup>

El procedimiento administrativo, como articulación complementaria de la legalidad, por ende, debe pensarse en alternativas de modelos más flexibles y realistas que se ajusten a la complejidad contemporánea de su entorno y de su propia configuración.

Dicho de otra manera, en los tiempos que nos tocan luchar, debe convertirse en un instrumento de articulación de ordenamientos jurídicos, de regulación de relaciones jurídicas entre sistemas jurídicos, para casos concretos que los convocan. En lo que al presente trabajo refiere, un micro proceso de solución de problemas jurídicos de casos concretos para efectivizar la centralidad del ciudadano en el Derecho y en sus organizaciones.

### **1.2.2. El procedimiento administrativo clásico**

El acto administrativo productor de efectos jurídicos directos e inmediatos aparece en el mundo jurídico como acto final resultante de un procedimiento administrativo de perfección y eficacia de la voluntad de la Administración.

Es un ejercicio de potestad de aplicación del ordenamiento jurídico administrativo por medio de una operación técnica compleja, derivada de la misma complejidad del aludido ordenamiento. No se trata generalmente de una sola norma sino, según el caso, de un grupo normativo producido por distintos conductos y en ejercicio de potestades normativas diferentes. Es una complejidad a la que califico como básica o inicial, en tanto se focaliza a un proceso de aplicación normativa dentro de un Derecho Administrativo doméstico.

En tal sentido, lo que comúnmente los operadores jurídicos denominan como normas debe tomarse simplemente como un conjunto de elementos desgajados del ordenamiento jurídico a los que la doctrina en la que me apoyo denomina “elementos normativos”.<sup>176</sup> Son, por ejemplo, regulaciones de bases o leyes marco, regulaciones definitorias, clasificatorias, interpretativas, supletorias, elementos normativos sobre competencia, forma; etc. No son auténticas normas. Necesitan de ser fusionados como elementos normativos aplicables al caso; conformando con eso un proceso de aplicación

---

<sup>175</sup> Pérez Luño, Antonio, *op. cit.*, págs. 76/78.

complejo. Es el “grupo normativo” de Villar Palasí y Villar Ezcurra que se construye para solucionar el caso de Derecho Administrativo.

El grupo regulatorio del caso concreto, en esta concepción de aplicación del Derecho en el contexto de un Derecho Administrativo doméstico (nacional, provincial o local), es ya una operación calificable de compleja. Son requisitos en orden a la configuración del grupo normativo regulatorio que: a) los elementos desgajados estén dotados o respondan a la misma finalidad (isomorfía) que los pueda aglutinar como un todo orgánico; b) los elementos se estructuren y aglutinen respetando las relaciones de jerarquía entre las normas superiores y las inferiores (adherencia), de modo tal que pueda cumplirse con la condición de validez por adherencia formal y sustancial a la regulación superior –relación vertical entre los elementos del grupo–; c) se admita una comunicación horizontal, por remisión, con elementos relativos a otros grupos normativos con otra finalidad o a un grupo de elementos extrajurídicos (dependencia); lo cual importa que se trae transversalmente elementos externos para ser incorporados al grupo normativo regulatorio.<sup>177</sup>

La provincia de Santa Fe, como se infiere de párrafos precedentes, en diferentes supuestos ha dictado actos administrativos producto de operaciones técnicas de aplicación de destacable complejidad por la profusión normativa, esto es, resultado del ejercicio concreto de potestades –con los consiguientes actos resultantes de potestades normativas nacionales legales reglamentarias, delegadas, de ejecución o urgencia o de actos administrativos generales normativos, normativas provinciales legales, reglamentarias y actos generales y negociales–, colocando al intérprete en la necesidad de tomar todos los elementos normativos y jurídicos dispersos en el grupo para construir la norma aplicable al caso que se le presentó.<sup>178</sup>

Es imprescindible tener presente las nociones de “perfección”; “eficacia” y “validez” del acto administrativo, pues sólo así puede analizarse el procedimiento administrativo como instrumento de formación de la voluntad del ente público respectivo y la consiguiente etapa de despliegue de sus efectos.

---

<sup>176</sup> Villar Palasí y Villar Ezcurra, *op. cit.*, págs. 268 y 273.

<sup>177</sup> *Ibidem.*, págs. 274/279.

<sup>178</sup> Dictámenes de Fiscalía de Estado de la Provincia de Santa Fe 312:02 y 254:02 sobre la incidencia del grupo normativo de la Ley Nacional 25561 en contratos de la Administración y relaciones jurídicas administrativas.

Se dice que el acto está “perfecto” cuando está completamente formado respecto de que ha agotado el procedimiento administrativo necesario para su existencia jurídica. El acto es “eficaz” cuando ningún obstáculo se opone al despliegue de sus efectos y por lo tanto a su ejecución. La “invalidez”, en sentido estricto, deriva de un vicio que hace irregular el acto, por otra parte sin excluir su carácter de acto administrativo.<sup>179</sup>

Los diversos actos u operaciones del procedimiento administrativo pueden agruparse en tres fases a saber: a) fase preparatoria; b) fase constitutiva, que es la fase central del procedimiento y representa el momento en que la voluntad se determina concretamente y se manifiesta al exterior y c) la fase integrativa de la eficacia. Los actos de la última fase siguen a la perfección del acto y sirven para hacer posible la exteriorización de los efectos, por lo tanto influyen sobre la eficacia no sobre la validez.<sup>180</sup>

El ordenamiento jurídico asigna a los distintos oficios, de manera compleja e inclusive interconectada con otros sistemas jurídicos, competencia para intervenir en los distintos tipos de procedimientos o para desplegar actividad de distinta naturaleza calificable de activa, consultiva o de control, es decir, para manifestar o ejecutar prácticamente la voluntad del ente público (activa), o para aconsejar por medio de dictámenes o pareceres de sustrato técnico (consultiva) o para verificar que los actos dictados o a dictarse se ajusten a las normas técnicas aplicables (control).

La competencia del órgano, en cualquiera de las tres vertientes materiales expuestas –activa, consultiva o de control–, en principio y como toda competencia administrativa, debe ser asignada por el ordenamiento jurídico producido por conducto de ejercicio de potestad normativa ajena al Poder Ejecutivo (Constitución, ley formal o acto de eficacia equivalente); pero es posible también que la competencia se asigne por el propio Poder Ejecutivo, en ejercicio de atribuciones propias o razonablemente implícitas, al aprobar los oficios o estructuras y las misiones y funciones respectivas.

Es importante señalar el “principio de cobertura constitucional”, que flexibiliza – aun en la concepción clásica y cerrada de los sistemas domésticos– la exigencia formal de la habilitación para actuar en la primacía y monopolio de la ley.

---

<sup>179</sup> Zanobini, Guido (1954): *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I, Buenos Aires: Arayú, págs. 345/346.

<sup>180</sup> Ulla, Decio Carlos (1980): *Las Actividades Administrativas en Particular. - El Acto Administrativo*. Fac. Cs. Js. y Soc., UNL, pág. 23, dict. 526/93.

Esto último significa que “toda una muy amplia gama de sectores donde la actuación administrativa podrá ser desplegada ‘lege silente’, mediante cobertura directa de la propia constitución, lo cual supondrá un contrapunto obligado a toda interpretación obsesiva del principio de legalidad, más de los términos expresados en la propia constitución”.<sup>181</sup>

Se califica a los órganos como activo, consultivo o de control cuando esas competencias se han asignado para ser ejercida de modo característico o normal; pero esto es una circunstancia que no excluye que los órganos realicen actividad de otra naturaleza.

El órgano consultivo, por ejemplo, es reputado como tal en tanto realiza de modo relevante en su accionar esas actividades materiales; lo cual es el componente que es determinante a los fines de su caracterización. Lo que quiero decir es que es factible que al titular de un órgano consultivo el sistema jurídico le asigne determinadas competencias activas decisorias tanto en el orden interno (por ser, por ejemplo, un órgano complejo con oficios inferiores respecto de los que puede decidir), y que, por una necesidad pública especial, lo designe al titular de dicho oficio consultivo como integrante –siempre en la vía de hipótesis o ejemplo– como integrante de un oficio activo decisorio especial compuesto por él y otros titulares de oficios consultivos.

Valga el párrafo precedente para dejar planteadas la idea y perspectiva de los conceptos relativos a las naturalezas jurídicas de los órganos de la administración en sus aspectos objetivos (como conjunto de atribuciones, medios materiales, competencias y finalidades), combinándose de una manera dinámica con los elementos subjetivos de los oficios (las personas físicas que se incardinan como titulares de oficios permanentes, transitorios o especiales); circunstancia que nos lleva a ver como ellos operan en el Derecho, de acuerdo con necesidades públicas o de intereses jurídicos inherentes a situaciones o relaciones jurídicas concretas.

Ahora bien, el instituto del procedimiento administrativo admite que su estudio sea abordado desde dos ópticas diferenciadas que nos colocan a los espectadores u operadores jurídicos frente a dos visiones del mismo.

Las dos son ópticas relativas al funcionamiento de un sistema jurídico. Una vinculada al funcionamiento del mismo en la instancia de la producción normativa general –

---

<sup>181</sup> Villar Palasí y Villar Ezcurra, *op. cit.*, T.II, pág. 13.

creación normativa general–; y la otra óptica es la del sistema jurídico funcionando en su faz dinámica de producción jurídica individual –aplicación concreta– por medio de los actos administrativos que integran el procedimiento.

Dentro de la doctrina nacional, el Prof. Carlos Balbín define al procedimiento administrativo desde un punto de vista general relativo tanto al aspecto normativa de las reglas y principios regulatorios como a la realidad del procedimiento entendido como suma de acto preparatorios que concluyen con un acto administrativo. Ha dicho que “El procedimiento administrativo es el conjunto de principios y reglas que sigue el poder ejecutivo, por medio de actos preparatorios y actuaciones materiales –de modo ordenado y concatenado–, con el objeto de expresar sus decisiones. Es decir, el procedimiento es un conjunto de actos preparatorios que concluye, habitualmente, con el dictado de un acto administrativo”.<sup>182</sup>

Una óptica es desde la técnica regulatoria y otra desde la técnica del sistema en la faz de aplicación, como conjunto de actos de distinta naturaleza dirigidos a la producción de un acto final.

De este modo, el procedimiento administrativo aparece, por un lado, como un conjunto de reglas o principios que regulan los procesos formativos de la voluntad de la Administración como productora de actos. Desde este enfoque, se advierte al sistema jurídico como regulador de situaciones jurídicas específicas a través de la creación de normas generales, abstractas, permanentes o no, que perfilan su desenvolvimiento a través de procesos o procedimientos administrativos. Sin embargo, esta noción aparece *prima facie* insuficiente a los fines de la aprehensión íntegra de la problemática del procedimiento administrativo por el operador jurídico frente a un caso dado.<sup>183</sup>

Por otro lado, puede ser analizada desde el punto de vista de su realidad estructural. Es seguida por autores nacionales como extranjeros y refiere al procedimiento administrativo como realidad concreta. Como conjunto de actos a través de los cuales se manifiesta el ejercicio de la función administrativa desde el punto de vista jurídico, es decir, como productora de actos jurídicos (Gordillo, Cassagne, Benvenuti, Cassese y Fiorini, entre

---

<sup>182</sup> Balbin, Carlos, *op. cit.*, Tomo II., pág. 589.

<sup>183</sup> La teoría normativista tampoco resuelve el problema por que reduce toda cuestión jurídica al formalismo lógico excluyendo los diversos objetos de las relaciones que surgen de la substancia jurídica que contienen las normas. Fiorini, Bartolomé A. (1968): *Manual de Derecho Administrativo*, Buenos Aires: La Ley.

otros). En tal sentido, se ha considerado al procedimiento administrativo en coincidencia con la noción de función administrativa (Gordillo).

También ha sido entendido como el cause formal del ejercicio de la función administrativa (Cassagne) o, como lo denominan algunos clásicos italianos, “idea de función administrativa desde el aspecto jurídico”.<sup>184</sup> La visión de la función administrativa como productora de actos con un determinado valor formal, propia de un modelo de Estado de Derecho continental y romanista, considera que los mismos están sometidos al Derecho y por ende al principio de legalidad, adquiriendo por dicha vinculación valor secundario en la pirámide normativa.

Entonces pareciera que en realidad el procedimiento administrativo aparece como la exteriorización sensible de la función, como conjunto de actos, que determinan la transformación de las potestades y atribuciones en actos jurídicos, constituyéndose en la aludida exteriorización sensible de las mismas (Benvenuti, Feliciano). La función administrativa constituye, en consecuencia, la dinámica o la puesta en marcha de atribuciones o de competencias que brinda el propio ordenamiento jurídico de una manera compleja para transformarlos en actos jurídicos de determinado valor formal.

Dichas funciones se articulan en oficios<sup>185</sup> dotados de poderes a los que se asignan titulares y se les atribuyen dotaciones financieras, con el objetivo de alcanzar un resultado indicado por los fines en los que consisten sus funciones. Para ello es necesario que las potestades y atribuciones abstractas y potenciales se concreten y se conviertan en valores aplicados. Dicha transformación se canaliza a través del procedimiento administrativo.<sup>186</sup>

Sabino Cassese considera que el acto administrativo no es un disparo, no es una aparición mágica, sino el resultado de un conjunto de actos pero que en realidad son el reflejo de la actividad en la organización administrativa. Aquí, el procedimiento administrativo es el aspecto dinámico de la organización administrativa, es decir, una idea concatenada a la

---

<sup>184</sup> Alessi, Renato (1970): *Instituciones del Derecho Administrativo*, Barcelona, Bosch.

<sup>185</sup> Giannini, Massimo Severo (1991): *Derecho Administrativo*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

<sup>186</sup> Zanobini, Guido, *op. cit.*

consideración del procedimiento desde la función, idea no focalizada en el aspecto estático sino en la dinámica de la organización administrativa en marcha.<sup>187</sup>

Con ello nos acercamos a una noción de procedimiento administrativo que trasciende los confines del marco conceptual propio de la consideración del procedimiento como secuencia de actos ordenados respecto de la resolución final,<sup>188</sup> y se lo concibe en relación con la problemática de la organización administrativa que subyace.

Fiorini, con mucha precisión técnica, desarrolló su tesis sobre los procesos estatales y los procedimientos administrativos caracterizando, en sustancia, al procedimiento administrativo como conjunto de actos que discurren por una estructura esencialmente compleja gobernada por principios de competencia y de jerarquía. Esto es, no se puede concebir el procedimiento administrativo sin la legalidad y, dentro de esa legalidad, el aspecto objetivo de la función administrativa.

La concepción del procedimiento administrativo como reflejo dinámico de la organización administrativa puede encontrarse, al momento de su desarrollo, con que el ordenamiento jurídico no ha previsto previamente su regulación, una ausencia de diseño expreso de los perfiles por los cuales debería discurrir la puesta en práctica de la organización administrativa.

Nos referimos, reitero, a aquellos supuestos en que el actor jurídico frente al caso dado, no observa que el sistema jurídico –como conjunto de normas– predetermine los contornos para el desarrollo concreto y práctico de la función administrativa en dicho supuesto de hecho.

El operador jurídico tiene, en este supuesto, dos probabilidades: a) desarrollar directamente, sin pasos intermedios, un procedimiento administrativo al que he denominado como “procedimiento administrativo implícito”; o b) recurrir a una técnica regulatoria previo

---

<sup>187</sup> Cassese, Sabino (1994): *Las bases del Derecho Administrativo*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

<sup>188</sup> Esta concepción en relación a la posibilidad de control judicial de su legalidad, muestra su debilidad también bajo un aspecto más general. Se pretende hacer descender de un dato procesal un orden que, en cambio, encuentra su explicación en la forma en que están distribuidas y reguladas las funciones y sus interconexiones. Quien quiera referir al proceso y al acto impugnado, podrá reconstruirlo en torno a éste último, a la vista de ello, de modo unitario. En cambio, quien quiera referirse a la distribución y a la regulación de las funciones deberá reconocer que no hay una única estructura procedimental y que ni siquiera es posible una tipología, sino sólo un catálogo de una riquísima variedad. Cassese, Sabino, *op. cit.*, pág. 261.

al desarrollo directo del procedimiento, o sea, ejercitar potestad normativa dictando un acto regulatorio del futuro procedimiento administrativo (entendido como conjunto de actos heterogéneos unidos al efecto práctico de dictar el acto final).

En el primer caso, en el “procedimiento administrativo implícito” se ejerce directamente la función administrativa relativa a la potestad de dictar actos administrativos particulares. Cada acto particular se convertirá en un ejercicio de potestad de aplicación del ordenamiento administrativo, lo que quiere decir, en sentido práctico, que cada una de las intervenciones que se producen en el procedimiento administrativo es, nada más ni nada menos, que lo que exige el ordenamiento jurídico de modo genérico para dicho caso.

Culminado el procedimiento, con todas las intervenciones ajustadas a Derecho y mirado el mismo en situación de perspectiva, puedo decir que dicho procedimiento ya estaba “implícito” en el ordenamiento jurídico del Derecho Administrativo doméstico aplicable al caso concreto. Para cada intervención, en cada paso que he dado, he realizado una actividad administrativa de inferencia del grupo normativo aplicable; he elegido del sistema, a los componentes que jurídicamente les correspondía intervenir para desplegar la actividad, activa, consultiva o de control que les correspondía desplegar.

El procedimiento administrativo, en este contexto, es una secuencia que está ordenada sin seguir un modelo único sino en correspondencia con tantos modelos que aparecen impuestos por los intereses o fines públicos o por su entrecruzamiento.<sup>189</sup>

En el segundo supuesto, el operador jurídico ejerce directamente función administrativa relativa a potestades administrativas regulatorias (no ya de dictar actos individuales), es decir, potestades administrativas de dictar actos administrativos generales – normativos o no normativos–. A ese acto general deberán luego someterse los actos administrativos particulares del procedimiento administrativo, entendido como conjunto heterogéneo de actos particulares. El trabajo de inferencia en este supuesto, por ende, se realiza en el momento inicial y, básicamente, se agota en dicha instancia inicial donde se discute, valora y decide cuáles son los elementos normativos del sistema para el armado de la norma general del procedimiento. No se comienza la faz dinámica directamente sino que previamente se determinan sus reglas generales aplicables.

---

<sup>189</sup> Cassese, Sabino, *op. cit.*, Pág. 256.

Conclusión: el procedimiento administrativo clásico puede observarse desde dos puntos de vista, obtenidos a partir del estudio de la relación de este instituto con el principio de legalidad.

El sistema puede ejercitar potestad normativa general para regular el flujo de la función administrativa, preconciendo sus lineamientos; o bien admitir que el desenvolvimiento de la función se dirija por ejercicio de potestad normativa particular, a través de la actividad particular de los actores de la función administrativa,<sup>190</sup> conforme a sus competencias asignadas en forma expresa, implícita o inherente.

La decisión por una técnica o la otra requiere un adecuado análisis de los riesgos que circundan al caso con relación al sistema jurídico imperante. Un adecuado análisis de los intereses en juego, de los medios de infraestructura de los actores involucrados en el caso, condiciones de tiempo y lugar, factores de fuerza y medios jurídicos a ellos vinculados; etc., es decir, una serie de factores de riesgo que se conectan con la decisión adecuada.

Debe, por lo tanto, extremarse la actividad valorativa frente a un supuesto de hecho en el cual el sistema jurídico no ha regulado de modo detallado el procedimiento a seguir.

No se trata de una cuestión menor, pues es factible que las particularidades del caso o su trascendencia impongan a la Administración, por buena administración o transparencia, o por razones de legalidad, la necesidad de regular previamente, generando un espacio previo de discusión de dicha legalidad regulatoria que se aplicará al conjunto de actos administrativos particulares que han de dictarse en su consecuencia.

### **1.3. Concepto de Procedimiento Administrativo Multidimensional**

Es un mecanismo técnico de sincronización intersistémica por medio del cual actúan entremezcladas distintas administraciones públicas. Por su conducto, de modo concreto, se cumple un imperativo jurídico de actuación conjunta o en red. Se debe, además, articular en su contexto a las políticas públicas de las distintas administraciones. Es una

---

<sup>190</sup> Las personas físicas se incardinan de una forma u otra en oficios de las distintas estructuras administrativas orgánicas funcionales. Multiplicidad de oficios objetivamente considerados a los que el ordenamiento jurídico le asigna competencia para desplegar distintos tipo de actividad.

actuación de manera ensamblada o en red entre todas las organizaciones públicas y privadas involucradas, de modo especial; es decir por el caso concreto.

Esta propuesta corresponde a la etapa regulatoria y jurídica particular anterior al desarrollo de la actividad práctica que atenderá el derecho fundamental comprometido. La regulación jurídica general para el caso (etapa regulatoria), el desarrollo del procedimiento particular (etapa jurídica particular) y, por último, la transformación de la realidad del derecho fundamental afectado (actividad práctica) son las facetas centrales de esta propuesta jurídica multidimensional. El procedimiento administrativo refiere a las dos primeras.

Según me parece, puede presentarse como complementaria a la tesis del Prof. Javier Barnes Vázquez cuando caracteriza al procedimiento administrativo de 3ra. generación como un proceso decisorio de la Administración, como una nueva forma de gobernanza. Es “cuando la Administración, y otros actores, se sirven de elementos o principios de procedimiento en las nuevas formas de gobernanza, marcadas por la colaboración entre administraciones, y entre estas y el sector privado, tanto dentro de las fronteras, como más allá del Estado”.<sup>191</sup>

El autor nos presenta este procedimiento como superador del modelo de producción normativa y de gobierno del siglo XIX caracterizado por un Derecho producido desde el núcleo estatal, desde arriba hacia abajo y, por último, donde la Administración se presenta como una organización destinada a ejecutar o aplicar la ley. Este modelo se fractura con motivo, a su vez, de tres fracturas de fronteras según el autor nos alude, a saber: a) la caída del muro entre el plano nacional e internacional; b) la disolución entre las fronteras público y privadas donde la permeabilidad de las mismas ha acarreado que el Estado y la sociedad, la Administración y el ciudadano no constituyen ya ámbitos aislados que nunca se tocan; y c) se relativiza las fronteras que distinguía la formulación y gestión de políticas, la creación y aplicación del Derecho lo cual implica la no existencia de rígidas fases del proceso regulatorio entre el legislador primero y el poder administrador luego.<sup>192</sup>

---

<sup>191</sup> Barnes, Javier (2012): “Tres generaciones de procedimientos administrativos”, en Aberastury, Pedro y Hermann - Josef Blanke (coordinadores), *Tendencias Actuales del Procedimiento Administrativo en Latinoamérica y Europa*, Buenos Aires: Eudeba, Konrad Adenauer Stiftung, pág. 121.

<sup>192</sup> *Ibidem*, pág.139.

Ha dicho el autor que:

“El procedimiento administrativo aquí no opera como una mera herramienta para la correcta aplicación del Derecho material, ni persigue preferentemente controlar la discrecionalidad administrativa en sentido defensivo o *ex post*, como acontece en la primera generación. En escenarios en los que la Administración no cuenta con un conjunto de soluciones preparadas por el legislador, a modo de instrucción, hoja de ruta o receta, la institución del procedimiento cumple con la finalidad de dirección, y no es ya un mecanismo de aplicación del Derecho, símbolo de creación e innovación jurídicas, de búsqueda de soluciones. Satisface así una función de guía y dirección de carácter positivo, previo y sistemático, puesto que es capaz de condicionar *ex ante* y predeterminar a su través la acción administrativa futura en un doble sentido”.<sup>193</sup>

En el mismo sentido, he encontrado argumentos dogmáticos para la apoyatura de estas propuestas en otros trabajos relativos a la Unión Europea donde, por cierto y por otras razones de orden jurídico, se ensamblan administraciones nacionales o endonacionales. El Prof. Rohl ha destacado que los procesos de integración se hacen realidad

“...en lo que ahora nos interesa, por medio de normas de procedimiento. Éstas pueden encerrar tensiones y conflictos entre ambos niveles de gobierno. (...) El procedimiento constituye igualmente un instrumento para armonizar la acción administrativa nacional, bien sea por medio de una armonización de mínimos por obra de los jueces con la ayuda de la doctrina del ‘efecto útil’, bien a través de la armonización normativa de determinadas reglas de procedimiento; o bien, por último, con los procedimientos que se siguen en el marco de la integración de las administraciones nacionales en una suerte de conjunción, compuesto o asociación para la aplicación del Derecho Comunitario (Administración compuesta)”.<sup>194</sup>

Desde una óptica más general, estimo para analizar y sustentar dogmáticamente esta propuesta de Procedimiento Administrativo Multidimensional al trabajo del Prof. Eberhard Schmidt-Assmann cuando habla de “la necesidad de reformar el Derecho Administrativo”, en cuyo contexto resalta el necesario equilibrio entre estabilidad y cambio en

---

<sup>193</sup> *Ibidem*, pág. 141.

<sup>194</sup> Rohl, Hans Christian (2008): “El Procedimiento Administrativo y la Administración –compuesta– de la Unión Europea”, en Javier Barnes (ed.), *La Transformación del Procedimiento Administrativo*, Sevilla: Editorial Derecho Global, pág. 120.

nuestras sociedades modernas,<sup>195</sup> cambio de perspectiva del Derecho Administrativo, donde el Ejecutivo se presenta como “impulsor del desarrollo del Derecho Administrativo”,<sup>196</sup> con invocación de un nuevo modelo de dirección en Alemania, a una “insuficiencia de la concepción tradicional del Derecho Administrativo”<sup>197</sup> concebido a partir del principio de separación de poderes y, entre otros, donde la ley dirige a la Administración mediante programas y la Administración aplica por medio de un procedimiento que goza de “un papel secundario”; y por último, se presenta la necesidad de construcción de un Derecho Administrativo como una “ciencia de dirección, como una ciencia que aspira a dirigir con eficacia procesos sociales”.<sup>198</sup>

El profesor propone que las instituciones tradicionales de la teoría general pierdan protagonismo en función de nuevos modelos que permitan un “conjunto normativo más complejo y poliédrico”, donde: a) el sometimiento a la ley y la legitimación democrática no puede seguir como una relación lineal de “arriba hacia abajo”; b) la organización administrativa no puede concebirse como una simple unidad encerrada en si misma, no abierta al exterior y jerárquicamente articulada en su interior; c) para determinar la conformidad de la acción administrativa al Derecho, no basta el control jurisdiccional, sin que es necesario aun antes situar el control en la perspectiva de la citada acción administrativa; y d) la actividad administrativa dotada de autoridad convive con la sujeta de Derecho Privado, donde la decisión unilateral convive con el acuerdo y, por último donde la actividad formal convive con la informal.<sup>199</sup>

Más allá de que los enfoques de los profesores citados son formulados en el contexto de la Europa continental caracterizada por un proceso de integración que exige la armonización de sistemas jurídicos, estimo que frente la reforma constitucional de 1994, las premisas neoconstitucionales y el aludido imperativo constitucional de actuación conjunta o en red para la tutela de derechos fundamentales, esas propuestas de los profesores constituyen premisas de apoyo dogmático al nuestro Procedimiento Administrativo Multidimensional, como una propuesta de organización y puesta en funcionamiento de redes

---

<sup>195</sup> Schmidt-Assmann, Eberhard (2006): “Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos”, en Javier Barnes (ed.), *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*, Sevilla: Editorial Derecho Global, pág. 21.

<sup>196</sup> *Ibidem*, págs. 26/28.

<sup>197</sup> *Ibidem*, págs. 28/29.

<sup>198</sup> *Ibidem*, pág. 38.

<sup>199</sup> *Ibidem*, pág. 38/39.

interadministrativas, construidas desde “abajo hacia arriba” y desde una perspectiva distinta de las dimensiones jurídicas del sistema jurídico argentino y del Derecho Administrativo.

Esta sincronización desde “abajo hacia arriba” es compatible también con las propuestas del Derecho Administrativo Global cuando se analizan los caminos y estrategias para el desarrollo de este Derecho en lo relativo al su enfoque de “abajo hacia arriba” (*bottom-up*) y no del enfoque de “arriba hacia abajo” (*top-down*).<sup>200</sup>

El trabajo de los profesores Kingsbury, Krisch y Stewart, por lo tanto, abona también esta propuesta de construcción de un procedimiento regulatorio de actuación intersistémica (entre derechos de administraciones públicas) desde “abajo hacia arriba”.

Advierto, sin embargo, que, a diferencia de la los profesores, esta propuesta debe tratarse inexorablemente de una estrategia tópica; una estrategia por medio de la cual se diseñe un mecanismo que se aplique al caso sucedido concretamente en un determinado lugar endonacional, lo cual importa que debe respetarse la diversidad cultural. Una estrategia sólo concebible, de este modo, a partir de una “globalización contrahegemónica” recibida por nuestra Constitución nacional en 1994 para la persona humana.

Es una técnica administrativa que articula, en un caso concreto, el imperativo jurídico de actuación conjunta de administraciones públicas de distinto nivel. El ejercicio de una potestad-deber, de cumplimiento de un imperativo inherente a la centralidad de la persona humana. Lo he propuesto, conforme ya se expuso, como un “principio constitucional de actuación conjunta o en red para la tutela de derechos fundamentales”; y ello, en sustancia, como correlato de la reforma constitucional de 1994, conforme a la cual nuestra Nación ha centralizado en el sistema a la persona humana y ha configurado un sistema jurídico en cuya aplicación de orden interno e internacional no se pueden invocar razones de orden interno o de federalismo dual para asumir responsabilidades para la tutela de derechos fundamentales.

El Procedimiento Administrativo Multidimensional, de este modo, concreta en el mundo del Derecho y de la realidad del mundo físico, una relación jurídica intersistémica (dimensión objetiva) para la tutela y atención de derechos fundamentales o de incidencia colectiva (dimensión subjetiva).

---

<sup>200</sup> Kingsbury, Benedict; Krisch, Nico y Stewart, Richard B, *op. cit.*, pág. 72.

Así, es una técnica regulatoria del régimen jurídico multidimensional, por medio de la cual se seleccionan y ordenan elementos subjetivos y objetivos claves de distintos derechos administrativos domésticos (dimensiones objetivas públicas). La selección y ordenación de elementos claves, concreta el diseño de una red interadministrativa público – privada (dimensión objetiva privada), nacida por y para el caso concreto que convoca a dichos elementos claves. La intervención en red es a lo largo de un eje tanto vertical (Nación - Provincia - Municipios - Comunas) como horizontal (al interior de cada uno de esos niveles).

La red interadministrativa se nos presentará así como un nódulo, una pequeña totalidad que se concreta con partículas pertenecientes a distintas dimensiones jurídicas endonacionales bajo pautas participativas. Una combinación de elementos objetivos y subjetivos de las organizaciones públicas y privadas respecto de la cual se acuerda por prevalencia de los elementos elegidos.

Propongo, por ahora, seis ejes de necesaria consideración para la selección de los elementos claves del sistema de la red: a) eje político; b) eje participativo; c) eje jurídico; d) eje hacendal; e) eje técnico; y f) eje controlante.

Debo decir que, por cierto, el Procedimiento Administrativo Multidimensional desde la realidad del mundo físico –no como técnica regulatoria– debe entenderse como el conjunto de actos administrativos de diversa naturaleza producidos por los elementos subjetivos y objetivos extraídos de distintos derechos administrativos–previamente seleccionados y ordenados cuya finalidad común consiste en cumplir con la obligación constitucional y normativa de hacer efectivos en sede administrativa, derechos fundamentales o de incidencia colectiva afectados en el caso concreto. Decidir y promover, en sede administrativa, las medidas de acción positivas que garanticen el pleno goce y concreten el ejercicio de los intereses jurídicos necesitados de atención en el caso (dimensión subjetiva).

El procedimiento administrativo puede considerarse, asimismo, como una técnica de cierre del sistema jurídico *ad hoc* para determinación y tutela del derecho fundamental.

Este procedimiento explicado en el presente apartado, en su doble acepción –como técnica regulatoria y como conjunto de actos heterogéneos con un acto final–, se nos presenta como una categoría jurídica nueva que, siendo multifuncional, opera como un instrumento de dirección racional del Derecho Administrativo contemporáneo.

En este último aspecto, traigo a referencia al Prof. Schmidt Assmann, quien refiere, por un lado, a la multiplicidad de funciones que pueden cumplir los procedimientos administrativos, a saber: garantía de tutela de derechos e intereses individuales; posibilitan la participación; constituyen cauces para el equilibrio y conciliación de intereses; incrementan la transparencia y claridad administrativa; facilitan la cooperación administrativa y promueven la eficacia y eficiencia de la acción administrativa.<sup>201</sup> Y, por otro lado, a un instrumento de dirección del Derecho Administrativo que ensambla distintos ordenamientos jurídicos. Él alude a un ensamble del Derecho alemán con los Derechos europeo e internacional, a los que presenta como tres niveles de regulación, y “con ello, este esquema de tres niveles se ajusta y se corresponde con la moderna doctrina de las fuentes del Derecho Administrativo que, más allá del plano nacional, se extiende al estudio del Derecho Comunitario y del Derecho Internacional”.<sup>202</sup>

Más allá del diferente contexto de la integración europea, de su Derecho Comunitario y del Derecho Internacional aplicable, sostengo que es común a dichos desarrollos dogmáticos las raíces que sustentan aquellas afirmaciones con las del Procedimiento Administrativo Multidimensional.

Las dos propuestas aluden a la necesidad de un ensamble entre sistemas jurídicos; o, si se quiere, a la necesidad de la regulación jurídica y de acción administrativa sincronizada entre administraciones públicas con particulares, vinculados ellos por relaciones jurídicas intersistémicas. Los tres niveles de Derecho Administrativo endonacional (nación, provincia y orden local) tienen también la necesidad de desarrollar procedimientos administrativos que: tutelen conjuntamente derechos e intereses fundamentales, sean un cauce de equilibrio de intereses, incrementen la transparencia, faciliten acción conjunta o cooperativa y promuevan la eficacia y eficiencia. Será nuestro procedimiento, sin embargo, la concreción de esas funciones en una solución concreta de un caso particular, un procedimiento administrativo convertido de este modo en un instrumento concreto por medio del cual se cumple la misión de dirección de los derechos administrativos, desde una óptica constitucional, con la centralidad de la persona humana en el Derecho y la organización estatal.

---

<sup>201</sup> Schmidt-Assmann, Eberhard: “Pluralidad de estructuras y funciones de los procedimientos administrativos en el Derecho alemán, europeo e internacional”, en Javier Barnes (ed.), “La transformación...”, *op. cit.* pág.76.

<sup>202</sup> *Ibidem*, pág. 79.

Por todo lo expuesto, se puede definir al Procedimiento Administrativo Multidimensional como ejercicio de potestad de aplicación del régimen jurídico multidimensional para la organización y puesta en funcionamiento de una red interadministrativa de sustrato participativo, formada con los elementos claves del orden jurídico (nacional, provincial y local), destinada a determinar la dimensión subjetiva de intereses bienes o valores fundamentales comprometidos en casos concretos.

### **1.3.1. El Procedimiento Administrativo Multidimensional como técnica de articulación del imperativo jurídico de actuación conjunta para la tutela de derechos fundamentales en casos concretos**

El marco teórico y conceptual de este trabajo permite considerar que en el sistema jurídico argentino, en todas sus dimensiones espaciales, es extraíble un imperativo jurídico de sustrato constitucional federal de actuación conjunta, sin oposiciones de orden interno o de federalismo dual, para atender juntos los casos concretos inherentes a derechos fundamentales.

Las ideas que seguidamente expongo son traídas de dicho marco teórico, por la importancia y conexión en elación a la afirmación de este punto. No deben soslayarse las argumentaciones que expuse en aras de abonar la defensa de la existencia y consideración de este imperativo jurídico (*vid. supra* 1.2.1.3. del Capítulo II).

He propuesto calificar a dicho principio como “principio constitucional de actuación conjunta o en red para la tutela de derechos fundamentales”. Esta premisa, según estimo, subyace en nuestro sistema jurídico proveniente de la reforma constitucional de 1994, y ha incorporado una serie de intereses, bienes o valores inherentes a la centralidad de la persona humana, asumiendo inclusive un compromiso de orden internacional para la tutela de derechos humanos.

En el funcionamiento del sistema, frente a sentencias de condena de los tribunales internacionales, la Nación Argentina y el resto de los ordenamientos domésticos no pueden invocar razones de Derecho interno para justificar la falta de adopciones de medidas para superar la no atención de derechos humanos afectado en el caso. Es decir que, a la salida del sistema, en la solución final del conflicto y frente a derecho fundamental, las administraciones

endonacionales no pueden escudarse de cumplimiento del imperativo jurídico invocando razones de distribuciones competenciales domésticas.

Corolario razonable de esto es que, si a la salida del sistema (con la sentencia de la CIDH), no pueden esconderse las administraciones domésticas en razones de Derecho interno o de federalismo dual para actuar y responder frente a la persona humana, tampoco pueden hacerlo al inicio del funcionamiento del sistema, esto es, cuando en un caso de realidad convoca a distintas administraciones públicas a atender el derecho fundamental.

El sistema jurídico contemporáneo no admite una prevalencia de estructuras rígidas en la distribución de competencias endonacionales ante un núcleo existencial de un derecho fundamental de la persona humana, no admite someter a la persona, en su concepción existencial, a las estructuras estatales.

Los funcionarios no pueden quedarse cómodos en inacciones o silencios “discrecionalidades” provenientes en faltas de acuerdos o diferencias políticas, técnicas o hacendales con las otras administraciones endonacionales responsables. Las disfunciones de las estructuras rígidas y su torpeza para una actuación flexible frente a un polo de orden superior traen como consecuencia un sometimiento inadmisibles e impropio de la persona humana para estos tiempos jurídicos.

La propia concepción de la centralidad de la persona humana en el Derecho es la que no admite interpretaciones en el funcionamiento de los modelos organizacionales endonacionales, cuya consecuencia importe someter a la persona humana a sobrecargas absurdas para la defensa de sus derechos; sean esas sobrecargas, en el campo de la actividad jurídica, de lo económico, emocional y existencial.

Ante un caso concreto, por ende, las administraciones endonacionales no pueden esconderse en razones de federalismo dual para no actuar frente a este polo de orden superior; frente a un derecho fundamental inherente a la centralidad de la persona humana (vid *supra*. 12.2.1.6. del Capítulo II).

El núcleo mínimo debe ser analizado, decidido y atendido en sede administrativa, sin fronteras y obstáculos. Se trata de una relación jurídica compleja donde las administraciones públicas domésticas (Nación, Provincia y orden local) comprometidos en el

caso, son legitimados pasivos directos por obligaciones jurídicas provenientes del sistema jurídico argentino al que hemos dado nacimiento en ejercicio de competencias propias (Art. 75 inc. 22 CN).

Estamos en presencia de la tutela del contenido mínimo “pacto mínimo esencial o esencia” (*vid. supra*. 1.2.1.1. del Capítulo II) traído del entorno al Derecho primeramente desde la reforma de 1994 y luego por el reconocimiento judicial de la obligación de la Administración de atender el mínimo existencial de esos derechos (*vid. supra* 1.2.1.5. del Capítulo II), donde la atención de dicho contenido mínimo es un límite a la discrecionalidad estatal conforme lo decidiera nuestro Máximo tribunal federal en la causa “Quibesth Castro”.

El sistema jurídico, de esta forma, ha definido que ese “eslabón constitucional”, en su contenido mínimo, constituye un interés, bien o valor, insusceptible de ser abandonado por acción o por omisión estatal. Una porción de interés jurídico fundamental, primordial para el ejercicio de la función administrativa. Su tutela no es una cuestión que se circunscriba al interés particularizado del legitimado activo (persona humana afectada en la relación jurídica particularizada) sino que, por el contrario, es una cuestión que hace al interés público, hace al interés de todos. Hace a todo un componente social que, por medio del ejercicio de potestad normativa constituyente, ha llevado a la persona humana al centro de la organización estatal; exigiendo a su consecuencia de las autoridades el cuidado de la situación de los legitimados pasivos indirectos (el resto de la comunidad que reclama los mismos u otros derechos).

El campo de actuación de las administraciones no es encuadrable en el contexto de las potestades discrecionales de las autoridades. Por un lado, pues estamos en el campo de los deberes jurídicos de actuación en el contexto de una relación jurídica particularizada donde las administraciones son legitimados pasivos directos, pero también les corresponde actuar y resolver como autoridades que representan a los otros legitimados pasivos indirectos (resto de la comunidad). Por otro lado, porque estamos, en su caso, en el campo de los “deberes-poderes”, a los que la doctrina relevante ha recurrido para la tutela del interés público.

Doctrina relevante, en este último sentido, ha dicho que:

“Teniendo en vista este carácter de sometimiento del poder a una finalidad instituida en el interés de todos –y no de la persona que ejerce el poder–, las prerrogativas de la administración no deben ser vistas o denominadas como ‘poderes’ o como ‘poderes-deberes’.

Antes se califican y se designan mejor como ‘deberes-poderes’, pues en esto resalta su índole propia y se atrae la atención hacia el aspecto subordinado del poder con relación al deber, sobresaliendo, entonces, el aspectos final que las determina, de donde decorrerán sus limitaciones inherentes”.<sup>203</sup>

La decisión que se tome, por lo tanto, es inherente a la tutela de un interés público tanto por lo relativo a la centralidad de la persona humana afectada en la relación, como por lo inherente y de un consiguiente accionar de dichas organizaciones protectorio de un funcionamiento equilibrado entre los distintos “eslabones constitucionales” que hacen a la comunidad interesada en el alcance de lo que se reconoce a la persona humana en el caso; y ello en base a su carácter de legitimado pasivo indirecto en la relación jurídica.

Estamos en el campo de los deberes jurídicos de actuación donde el procedimiento administrativo funciona como una técnica regulatoria de este imperativo jurídico de actuación conjunta; y posteriormente, como se verá también, como una técnica concreta de aplicación por medio de un conjunto de actos heterogéneos, cuyo acto final determinará los alcances del interés individual o colectivo objeto de reconocimiento multidimensional.

### **1.3.2. El Procedimiento Administrativo Multidimensional como técnica regulatoria de una relación jurídica intersistémica**

La teoría comunicacional del Derecho<sup>204</sup> es una construcción dogmática que abona esta postura del procedimiento administrativo, en tanto lo presente como una técnica formal o textual de regulación de una relación jurídica entre sistemas jurídicos endonacionales.

La teoría, en este sentido, refiere al análisis del lenguaje de los juristas y a los textos jurídicos; pero también al partir de una postura de concepción plural del Derecho reconociendo la realidad de una pluralidad de ordenamientos jurídicos, se ocupa de los aspectos inherentes a la comunicación que pueden entablarse entre dichos ordenamientos estatales, del Derecho Internacional, de la Unión Europea o Derecho comunitario europeo, de la iglesia católica u otros órdenes pertinentes.

---

<sup>203</sup> Mello, Celso Antonio Bandeira de (2006): *Curso de Derecho Administrativo*, 1ra. Edición en Español, México: Porrúa, UNAM, págs. 37 y 38.

<sup>204</sup> Robles Morchón, Gregorio (2007): *Pluralismos Jurídico y Relaciones Intersistémicas. Ensayo de Teoría Comunicacional del Derecho*, España, Navarra: Thomson, Civitas.

Desde esta concepción sostengo que los distintos ordenamientos jurídicos administrativos endonacionales; desde una concepción realista del Derecho, debe considerarse que cada uno de ellos presenta sus propios textos jurídicos (constitución, tratados, leyes, normas de la administración, decisiones administrativas, judiciales, etc.) a los que corresponde representar como una “totalidad textual” formada con principios de unidad y coherencia (*vid. supra* 1.1. del Capítulo II). Las relaciones que se entablen entre los distintos ordenamientos, han sido, de este modo calificadas como “relaciones intertextuales intersistémicas”.<sup>205</sup>

Las relaciones entre los ordenamientos jurídicos entran, de esta manera, en la categoría de relaciones jurídicas intertextuales.<sup>206</sup> Un vínculo que concretiza un encuentro entre textos jurídicos u ordenamientos jurídicos, entendidos ellos, como una totalidad textual construida con sus propios conceptos, construcciones, instituciones y ficciones de acuerdo con principios de unidad y coherencia. Cada una de esas totalidades textuales, se presentan a los operadores como sus propios y característicos lenguajes construidos por el desarrollo normal en los procesos de creación del Derecho y de aplicación individual en actos administrativos o judiciales. Los actos de aplicación individual, aplicarán no sólo textos escritos sino también elementos no formales, como las prácticas o costumbres y los principios inferidos o correspondientes a los textos escritos.

El Procedimiento Administrativo Multidimensional, en el sentido expuesto, es una técnica formal en cuyo contexto los ordenamientos jurídicos endonacionales dialogan y definen el punto de encuentro, es decir, un ámbito textual o formal donde sincronizan sus “totalidades textuales”. Concretan en el mundo del Derecho y en la realidad del mundo físico, una relación jurídica intersistémica.

Los conceptos de relación jurídica con sus elementos (sujetos, objeto y contenido) en su variante intersistémica, son las nociones por lo tanto de necesario tratamiento para determinar la dimensión objetiva y subjetiva del procedimiento multidimensional.

La noción conceptual de relación jurídica la traigo, básicamente, de los autores clásicos de Derecho Administrativo; y para la variante “intersistémica” refiero a los “portales dimensionales” como puntos de encuentro de los sistemas jurídicos endonacionales o domésticos conectados entre sí.

---

<sup>205</sup> *Ibidem*, pág. 29.

<sup>206</sup> *Ibidem*, pág. 217.

El medio ambiente, el patrimonio cultural y los derechos de los pueblos originarios, afectados en un caso concreto, son uno de esos portales; en tanto la lesión a ellos en un caso concreto determina la aparición y el contenido mismo de una relación jurídica intersistémica. Una relación jurídica particular entre distintos elementos de Derecho Administrativo endonacionales de distintos nivel, con todos sus elementos (sujeto, objeto y contenido), es la definición de un espacio nuevo regulatorio del caso.

(i) Es preliminar tener en consideración el esquema conceptual de la teoría general y del Derecho Administrativo clásico, sobre el que desarrollamos el concepto de Procedimiento Administrativo Multidimensional.

Las nociones de “relación jurídica”, de “relación jurídica compleja” y de “relación jurídica intersistémica” son objeto de tratamiento en este apartado.

La apoyatura en la dogmática clásica es una de las pautas principales que he intentado seguir, para la consideración de todo el universo multidimensional. Pienso que es más fácil que los sistemas jurídicos se encuentren (los derechos administrativos domésticos de los distintos niveles) en la medida en que recurramos a las bases mínimas y centrales que forjaron nuestros autores clásicos. Dejar de lado, inicialmente, las pautas particulares de cada sistema jurídico en un esfuerzo para dirigirnos hacia el centro de las construcciones, quizás sea el mejor camino metodológico para encontrar el diálogo y la regulación de espacios comunes de actuación.

El doctrinario elegido, según estimo, con sabiduría y simpleza ha definido a la “relación jurídica” como: “una relación entre elementos del ordenamiento regulada por el Derecho y con el fin de garantizar la satisfacción de intereses determinados, individuales o sociales”.<sup>207</sup>

No definirla como un “vínculo intersubjetivo” sino como relación entre “elementos del ordenamiento” configura una visión iuspublicísta nuclear para la construcción. El Derecho Público regula un universo de relaciones relevantes para él y para el funcionamiento mismo del estado democrático de Derecho. Las relaciones internas, las relaciones inteorgánicas (entre elementos del ordenamiento jurídico que no están dotados de personalidad jurídica) han sido y son de estudio y tratamiento trascendente para nuestro

---

<sup>207</sup> Zanolini, Guido, *op. cit.*, pág. 229 I.

Derecho Administrativo. Las relaciones entre los órganos de la administración y entre ellos y los sujetos dotados de personalidad jurídica, constituyen sin dudas relaciones jurídicas. Así, por otra parte lo ha reconocido nuestra Corte Suprema de Justicia Federal y la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, siguiendo a la Procuración General, ha habilitado a oficios internos de sujetos públicos para actuar judicialmente contra el propio sujeto público, y ello, en defensa o como centro de imputación de determinadas competencias conferidas legalmente al citado oficio interno. Eso significa que admite relaciones jurídicas entre “elementos del ordenamiento jurídico”, es decir, más allá de interpretaciones cerradas sobre la exigencia de intersubjetividad para la configuración de una relación jurídica. El proceso judicial fue entre la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de la Plata y la propia Universidad Nacional de la Plata.<sup>208</sup>

La Procuradora General llega a la conclusión luego de referenciar claramente las distinciones de los elementos subjetivos y objetivos que caracterizan los oficios de la Administración. Ha dicho que:

“Asimismo, V.E., recordó en Fallos: 327:5571 que todo órgano estatal constituye una de las tantas esferas abstractas de funciones en que, por razones de especialidad, se descompone el poder del gobierno; para cuyo ejercicio es nombrado un individuo (o varios) cuya voluntad vale como voluntad del gobierno, en tanto dicho sujeto está autorizado para ‘querer’ en nombre del todo, dentro del ámbito de su competencia. Y, aunque no se pueda negar la subjetividad del órgano (es decir, su capacidad de ser sujeto y centro de relaciones interorgánicas)”.<sup>209</sup>

El trabajo del operador jurídico al que se le presente una relación jurídica que vincule a administraciones públicas de distinto nivel, debe partir de premisas flexibles a la hora de la determinación de la regulación de la misma por medio de la elección de distintos elementos de los ordenamientos jurídicos.

En tal sentido, debemos separar en la figura esquemática de la relación jurídica y como elementos de la misma a: a) los sujetos (sujeto activo titular del interés jurídico

---

<sup>208</sup> Facultad de Ciencias Médicas UNLP c/ Universidad Nacional de La Plata s/ nulidad de actos administrativos –medida cautelar– Art. 32 Ley 24521. ( Recurso Extraordinario) S.C. F.787, LXLII.

<sup>209</sup> Dictamen de la Procuradora General f. 5/6.

protegido), b) el objeto (interés que se garantiza y regula en la relación) y c) el contenido (el conjunto de facultades que la relación garantiza al sujeto activo y de deberes que impone al sujeto pasivo).

Del marco teórico y conceptual surge que, para pensar en la regulación por medio de un Procedimiento Administrativo Multidimensional, debemos partir en considerar, junto a un concepto de “relación jurídica”, el de “relación jurídica compleja”.

La decisión administrativa que culmina un Procedimiento Administrativo Multidimensional lo que va a hacer es dar operatividad a un derecho fundamental. Esa decisión se toma en el contexto de una “relación jurídica compleja”, en tanto deben valorarse el equilibrio de la decisión con otros derechos y los recursos necesarios. He traído en el marco teórico de este trabajo la jurisprudencia de nuestra Corte Federal, que expresamente dijo: “En estos supuestos hay una relación compleja entre el titular de la pretensión, el legitimado pasivo directo que es el Estado y el legitimado pasivo indirecto que es el resto de la comunidad que, en definitiva, soporta la carga y reclama de otros derechos”.<sup>210</sup>

(ii) Los sujetos, el objeto y el contenido de la relación jurídica intersistémica.

Los sujetos de la relación jurídica son los sujetos públicos endonanciales (Nación, Provincias o administraciones locales) convocados por el caso por medio de un portal dimensional que asumen la posición desfavorable como legitimados pasivos directos y el resto de la comunidad que soporta la carga y reclama derechos como legitimado o sujeto pasivo indirecto. La posición favorable es el ciudadano, la persona humana o las personas humanas como titulares de derechos de incidencia colectiva que se presentan como titulares de situaciones jurídicas subjetivas tuteladas constitucionalmente.

El caso es lo que manda. Es del supuesto de hecho particularizado del que deben inferirse cuáles son los sujetos públicos convocados para la actuación conjunta. La afectación del medio ambiente, del patrimonio cultural o de los pueblos originarios, en un caso concreto, trae como consecuencia la apertura de un “portal dimensional”. Se abre una puerta, un espacio, un punto donde se encuentran distintos sistemas jurídicos endonanciales.

---

<sup>210</sup> Considerando 11°.

El caso concreto es un espacio que convoca desde abajo hacia arriba (desde lo local hacia los niveles superiores), desde lo local a lo provincial y nacional para afrontar de modo conjunto y directo la “garantía mínima del derecho fundamental”. Los sujetos convocados, como “sujetos legitimados pasivos directos”, no pueden esconderse en razones de Derecho interno o de federalismo dual, para no responder en sede administrativa, haciendo efectiva esa garantía mínima.

El objeto de la relación jurídica está configurado por el interés jurídico tutelado: “la garantía mínima del derecho fundamental” o en el equilibrio del “pacto mínimo esencial” comprometido.

La reforma constitucional de 1994 es el reflejo del fenómeno de la ya aludida “superposición de capas constitucionales”. La reforma ha traído del entorno hacia el Derecho, el reconocimiento de una serie de intereses, bienes y valores dotándolos de jerarquía constitucional (Vg. Tratados de Derechos Humanos del Art. 75 inc. 22; el derecho a un ambiente sano y la preservación del patrimonio natural y cultural del Art. 41 y, entre otros, los derechos de los pueblos originarios del inciso 17 del Art. 75).

En sede administrativa, la relación jurídica debe determinar y atender la “garantía mínima del derecho fundamental” (amenaza grave a la existencia misma de la persona) la que es consagrada como la frontera de la discrecionalidad de los poderes públicos. Su sentido es que los sectores excluidos deben ser respetados por quienes deciden las políticas públicas tanto en el ámbito de la discrecionalidad del Ejecutivo o de la Legislatura.

Como dije en el marco teórico, los derechos que el sistema jurídico ha incorporado son para que ellos sean operativos. La decisión que tutele la garantía mínima del derecho fundamental, será, por ende una decisión complementaria para hacer efectivo lo que doctrina de Derecho Administrativo denomina la “constitución del pacto mínimo o esencial” que el Derecho Administrativo debe hacer funcionar.

Como comenté, lo que el profesor Cisneros Farías resalta es que: “Desde esta perspectiva, responde a una base filosófica que habrá de encontrar en los derechos fundamentales del hombre y en los derechos sociales el contenido mínimo a administrar desde

los cuales se hace la primera interpretación del Derecho en general, y en este caso, del Derecho Administrativo”.<sup>211</sup>

El equilibrio en el reconocimiento de los distintos derechos fundamentales del hombre y en los derechos sociales, en sede administrativa hace a la relación jurídica sistema/entorno en un tiempo histórico determinado. Define, como dije, que está adentro del sistema como reconocido y que queda fuera del sistema jurídico para ser parte de su entorno.

El contenido de la relación jurídica intersistémica, básicamente, está configurado por el conjunto de atribuciones que la relación garantiza al sujeto activo (titular de la garantía mínima del derecho fundamental) y de los deberes que se imponen a los sujetos pasivos (legitimados pasivos directos e indirectos).

El sujeto activo, básica y sustancialmente, está legitimado para petitionar una actuación conjunta o en red por parte de todos los sujetos pasivos responsables, frente a la garantía mínima de su derecho fundamental, exigir de los sujetos públicos que, por medio de los componentes claves de sus estructuras y sistemas, se sincronicen para el caso concreto. Una sincronización que, como se verá, tendrá como resultado el armado y puesta en funcionamiento de una red público-privada para determinar y atender la “garantía mínima del derecho fundamental” comprometido en el caso concreto.

Los sujetos pasivos directos –los sujetos públicos convocados por el caso–, como correlato de lo anterior, están obligados a seleccionar conjuntamente, los componentes claves de sus estructuras y sistemas jurídicos para ser sincronizados en el caso concreto, creando la red público-privada para el derecho fundamental.

### **1.3.3. El procedimiento administrativo multidimensional como selección de los componentes claves del orden jurídico, destinados a la regulación intersistémica. Ejes de construcción de una red interadministrativa**

Deben tenerse presentes las consideraciones del marco teórico y conceptual relacionadas al reconocimiento de las dimensiones espaciales que nos llevaron primeramente

---

<sup>211</sup> Cisneros Farías, Germán (2008): “Una interpretación Sistémica del Derecho Administrativo Mexicano, de acuerdo a sus Bases Constitucionales”, en *A & C. Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte: Forum, Año 8, n° 31, jan/mar.

a las particularidades del federalismo argentino y la consiguiente coexistencia de una pluralidad de derechos administrativos domésticos.

Luego nos condujeron a las premisas de federalismo cooperativo y a la actuación multinivel o multidimensional (como prefiero llamarla). Su tratamiento fue un eje conceptual básico para abordar el tema elegido del Procedimiento Administrativo Multidimensional como espacio de regulación entre esos sistemas.

La actuación multinivel (nacional, provincial y local), a la que he denominado “actuación multidimensional”, se construye, cuanto menos, sobre bases de “federalismo cooperativo”; pero sobre la premisa de un imperativo jurídico constitucional de actuación conjunta o en red para la tutela de la “garantía mínima de los derechos fundamentales”.

Traigo, seguidamente, un párrafo del marco teórico por estimarlo conducente. La actuación multidimensional, en tanto trata de una actuación conjunta multinivel en materias concurrentes, debe entenderse como un imperativo jurídico de actuar apoyado en una relectura del federalismo en aras de homogeneizar la actuación de los distintos niveles de poder, en decisiones inherentes al reconocimiento del alcance de intereses jurídicos de particulares (situaciones jurídicas subjetivas). Los intereses jurídicos se vincularán, por cierto, a derechos fundamentales del hombre y a los derechos sociales en su contenido mínimo o nuclear a ser reconocido dentro del sistema jurídico y que, por ende, no forma parte de su entorno (al ser reconocido por el Derecho en el caso, en su contenido mínimo o nuclear).

La actuación multinivel es una actuación *ad hoc*. Es un espacio común compuesto por los elementos claves de los distintos sistemas jurídicos endonacionales (local, provincial o nacional). No es una actuación bajo las premisas de federalismo dual, donde los distintos niveles se presentan entre sí de una manera cerrada y por medio de la articulación discrecional de todos sus componentes dentro de cada uno de esos niveles.

Es una actuación donde deben seleccionarse los componentes claves de cada sistema jurídico endonacional, que integrarán o se sincronizarán con los otros componentes claves de los otros sistemas. No tomo todo el sistema nacional, provincial o local; sino sólo los componentes claves de cada uno de ellos que son convocados para sincronizarse entre sí, para armar una red interadministrativa cuyo objeto será determinar y atender la “garantía mínima del derecho fundamental”.

Trátase del armado de una red interadministrativa de base constitucional y democrática, compuesta por partículas claves de las estructuras y sistemas jurídicos endonacionales para la tutela conjunta de derechos fundamentales, Una actuación *ad hoc*, como dije, donde los distintos niveles y órdenes jurídicos se encuentran para determinar y reconocer de modo conjunto el alcance del derecho fundamental del hombre o el derecho social en su contenido mínimo o nuclear comprometido en un caso concreto.

El resultado final de la actuación en red y transversal público-privada, para preservar un derecho fundamental, será, en definitiva, el cumplimiento de un mandato constitucional dirigido a las autoridades responsables, para atender lo que nuestra Corte Suprema denominó como “garantía mínima del derecho humano”.

Es determinar, de este modo, la “dimensión subjetiva” del Derecho Administrativo en la particular relación jurídica compleja. La doctrina ha defendido, aun ante el silencio normativo lo que denomina el “núcleo indisponible” frente a la competencia del propio legislador.

En tal sentido ha sostenido:

“Que los derechos prestacionales gozan de un núcleo indisponible significa, al menos, que algunas prestaciones representan auténticos derechos fundamentales, es decir, pretensiones subjetivas jurídicamente reconocibles con independencia de la mayoría política. También que el constitucionalismo de los derechos permite vislumbrar unas posibilidades casi inexploradas. Los principios rectores son los enunciados constitucionales y todos los enunciados constitucionales, por el mero hecho de serlo, han de ostentar algún contenido o núcleo indisponible”.<sup>212</sup>

Los derechos fundamentales, de este modo, operan en el Estado constitucional de Derecho, como condicionantes y guías del ejercicio de la discrecionalidad administrativa; imponiendo obligaciones de hacer a las autoridades administrativas. Aludo a la siguiente doctrina: “Los derechos fundamentales actúan como límite a las habilitaciones de intervención administrativa, guían el ejercicio de la discrecionalidad administrativa e imponen el otorgamiento reglado de determinadas autorizaciones normativas. También imponen

---

<sup>212</sup> Pietro Sanchís, Luis (2007): “El Constitucionalismo de los Derechos”, en *Teoría del Neoconstitucionalismo. Ensayos Escogidos*, edición de Miguel Carbonell, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, pág. 233.

obligaciones de hacer a la Administración y sirven para la solución de las colisiones normativas”.<sup>213</sup>

El cumplimiento del mandato constitucional dirigido a las autoridades de preservar la “garantía mínima del derecho humano” el su “núcleo indisponible” necesita de dos tipos de actividades de la Administración, una de orden jurídico que establezca el bloque jurídico regulatorio de la organización, relaciones y procedimientos que permitan en conjunto arribar a los actos, contratos que, conforme a Derecho, permitan actuar en el campo de la realidad. Otra de orden práctico, es decir, que transforme la realidad preservando y refuncionalizando concretamente el derecho fundamental en su “núcleo indisponible” conforme a la relación compleja.

El Derecho Administrativo, según estimo con fuerte convicción, no nos brinda todos los elementos para la ingeniería jurídica que se necesita diseñar para la actuación conjunta o, si se quiere, para determinar objetiva y útilmente la dimensión de los derechos fundamentales.

La cantidad de elementos dispersos y la inexistencia de parámetros normativos que regulen estos supuestos de actuación conjunta y/o de articulación de redes entre administraciones públicas –que atraigan a los ciudadanos alcanzados por principios democráticos básicos– convierten a estos casos en supuestos de alta complejidad, que exorbitan a las normas de organización, acción y relaciones establecidas en el orden federal y local dirigidas, básicamente, para actuar solo en su ámbito competencial.

Las aplicaciones de los conceptos de las ciencias duras a las ciencias sociales para explicar los fenómenos de la complejidad que circunda a la Administración contemporánea; no pueden ser soslayados para diseñar actuaciones conjuntas que le confieran dimensión subjetiva a derechos fundamentales.<sup>214</sup> La teoría de la complejidad es el marco teórico que propone una explicación de los aspectos que subyacen tales como: complejidad, incertidumbre, imprevisibilidad, etc., los que son de suma utilidad para comprender la realidad y para diseñar una administración que actúe frente al desorden o caos aparente que plantea la

---

<sup>213</sup> Schmidt-Assmann, Eberhard, *Teoría General del Derecho Administrativo...*, *op. cit.*, pág. 71.

<sup>214</sup> Balandier, Georges, *op. cit.*

modernidad. Un elogio al movimiento de la Administración y la sociedad civil en interacción dinámica y simultánea.<sup>215</sup>

Sobre dichas bases se han también desarrollado propuestas metodológicas para el estudio de las administraciones públicas, y la necesidad del planteamiento estratégico de ellas; encontrándose en dichos desarrollos, por ejemplo, conceptos vinculados a las estructuras de las redes que marcan que ellas no son equivalentes a organigramas, por lo que cuando se habla de redes nos referimos a “configuraciones de interrelaciones entre los componentes claves del sistema”.<sup>216</sup>

La elección de los componentes claves –en nuestro caso: políticos y profesionales de carrera con competencia jurídica y técnica– es una de las decisiones centrales para traspasar transversal y eficazmente, las estructuras cerradas de las organizaciones federal y municipal.

Debe crearse un diseño con la jerarquía que el caso exige, que sea dinámico y con capacidad de generar un flujo de los procesos por los cuales se les dará preservación a los derechos fundamentales concretamente afectados y de impulso del mismo por medio de su refuncionalización para fines públicos de responsabilidad de todas las administraciones.

La definición conjunta de la estrategia –entendida como objetivos generales y particulares resultantes de combinación de metas y políticas de fines federales, provinciales y locales–, la definición del modelo organizacional o en su caso de las relaciones interadministrativas –como planeamiento operativo y las consiguientes previsiones presupuestarias–, sumadas a las definiciones de los marcos procedimentales por los cuales se vincularán en cada caso concreto las tres dimensiones jurídicas (municipal, provincial y federal), que según estimo, constituyen las bases inexorables a ser consideradas para la producción de los actos por los que se dará dimensión subjetiva a los concretos derechos fundamentales.

---

<sup>215</sup> Iglesias Alonso, Ángel y Arriola, Javier R. (1994): *El Planteamiento Estratégico de las Organizaciones Públicas. Una visión desde la teoría del caos*, Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Dykinson, págs. 157/159 y ccs.

<sup>216</sup> *Ibidem*, pág. 62.

Propongo, por ahora, seis ejes necesarios para la selección de los elementos claves del sistema de la red: (i.) eje político; (ii.) eje participativo; (iii.) jurídico; (iv.) eje técnico; (v.) eje hacendal; y (vi.) eje controlante.

Los ejes son simplemente propuestas de canales de análisis para la definición estratégica y organizacional por parte de todos los actores responsables.

Es una propuesta que, por el momento, considera que el armado de una red interadministrativa puede estructurarse analizando distintos aspectos que entiendo no susceptibles de ser soslayados. No quiere decir que todos esos canales deban estar presentes en toda red que se construya con motivo de un caso de dimensiones múltiples. Es factible que alguno no esté presente por las particularidades del caso; o que, asimismo, un caso por su propios ribetes exija del análisis y consideración de otros ejes especiales.

El modelo organizacional y funcional *ad hoc* se construye, reitero, con elementos claves de los distintos sistemas endonacionales. El carácter de “elemento clave”, es un concepto jurídico que debe determinarse al momento de la selección. Es resultante de su carácter de participación necesaria o prevalente frente a otro elemento de su propia dimensión o de otra dimensión. La calificación y selección de un elemento como “clave” cuando no lo es, por presentarse otro elemento de participación prevalente o jurídicamente insoslayable, trae aparejada una ilegitimidad de la elección y, según en el caso, en la propia conformación de la red a la que dicho elemento se integra.

Los elementos pueden ser subjetivos (funcionarios solamente) u objetivos de cada organización (el órgano completo en su concepción objetiva como conjunto de atribuciones, medios y finalidades sumado a todos los elementos personales que lo integran). Quiero decir con esto que puedo traer al modelo organizacional *ad hoc*, según corresponda en cada caso, o bien el oficio completo de la dimensión jurídica o sólo su componente personal; es decir el funcionario como persona física. Por ejemplo, un funcionario de carrera de la dimensión nacional que pasa a ser titular exclusivo de un órgano unipersonal especial del espacio multidimensional o, si se quiere a integrar un órgano complejo especial junto a otros funcionarios de carrera de otras dimensiones jurídicas conformando entre todos ellos un oficio del espacio multidimensional; diferente del espacio o dimensión nacional, provincial o local del que proviene o provienen, según se trate. Traigo, por ejemplo, todo el oficio unipersonal y

complejo de una dimensión endonacional para que actúe en el espacio de confluencia de administraciones.

En definitiva, también es factible que se combinen los elementos personales y funcionales de los distintos sistemas jurídicos endonacionales de una manera especial y compleja, por resultar ello necesario en función del caso.

La Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe tiene una línea clara y consolidada respecto de los elementos personales y objetivos circundantes al concepto de órgano administrativo y que pueden ser objeto de selección diferenciada, combinada o conjunta para el armado de una red interadministrativa.

Ha dicho que:

“El concepto de órgano presupone el ‘oficio público’, concebido como núcleo o conjunto organizado de las distintas atribuciones del cargo consideradas en su conjunto (que da origen a las competencias respectivas), de medios (materiales y personales) y finalidades –referidas siempre al Estado– y que a su vez, implica la ‘adscripción’ al mismo de ‘personas físicas’, que desarrollan las acciones (o actividades) correspondientes al ‘oficio’. Los medios materiales y personales (personas físicas) siempre están destinados a conseguir un determinado fin del Estado. (...) El significado institucional del término órgano no limita dicha noción a los individuos físicos que lo animan, pero tampoco los excluye, lo que permite desvincular el ‘oficio’ (institución) de los diferentes titulares (es decir de la persona física de la institución) que, en diversos tiempos, se suceden en la titularidad de él, con la consecuencia de que los actos realizados por los órganos en sentido impersonal no perderán su validez al variar las personas físicas particulares, y que la continuidad del órgano (como oficio o institución) no decaerá aunque la sede quede vacante durante un determinado período, breve o prolongado”.<sup>217</sup>

### **1.3.3.1. Eje político de la red interadministrativa**

Es el de mayor trascendencia, no solo en orden a su juridicidad sino también en orden a la eficacia del modelo transversal. Pasa por dos vertientes a ser consideradas: el eje político administrativo y el eje político legisferante.

---

<sup>217</sup> CSJSF. “Decoud” Reg. A. y S. t. 117, págs. 216/276.

En principio, estimo que todo ejercicio de función administrativa que exorbite a la función administrativa del federalismo dual está reservado a los superiores jerárquicos de cada dimensión involucrada. Toda actuación administrativa que salga de los límites normales del Derecho Administrativo nacional, provincial o del Derecho Público local, para generar una actuación conjunta con otra u otras dimensiones jurídicas, sólo puede ser desplegada con la participación directa de los responsables máximos de las administraciones públicas involucradas. Un encuentro jurídicamente obligatorio para definir el núcleo indisponible de un derecho fundamental, es decir, un encuentro sin jerarquías entre las administraciones endonacionales. Sostengo que debe sostenerse como regla que las jerarquías son no susceptibles de ser pretendidas por cualquiera de los titulares de las administraciones públicas en un contexto de confluencia de legitimados pasivos directos en un caso concreto.

Sin embargo, no desconozco que razones operativas, de estrategias generales o de contexto histórico pueden ameritar delegaciones en oficios con competencia específica, debidamente justificados e instrumentados por procedimientos que garanticen el control y participación de cada superior jerárquico endonacional al momento de decidir sobre la dimensión subjetiva del derecho fundamental.

El eje político administrativo debe analizar la necesidad de sincronizar niveles políticos intermedios con potestades administrativas de decisión en aras de la configuración definitiva de lo que será reconocido como núcleo indisponible.

El eje político no puede prescindir de la dimensión funcional relativa a los órganos legisferantes. La integración de parlamentarios de todos los niveles endonacionales, en actuación en oficios especiales integrando la red público privada, es central como elemento clave del sistema. Permite, cuanto menos, un control concomitante y transparente de la actuación multidimensional, pues recaerá en los titulares de los oficios parlamentarios o legisferantes, activar los procedimientos internos dentro de su respectiva dimensión funcional (Congreso, Cámara, Concejo Deliberante u órgano competente) para controlar las decisiones o actuaciones que se tomen en el espacio multidimensional conforme a su propio régimen jurídico endonacional.

Más importante es considerar que esos legisladores son quienes estarán en condiciones de impulsar los procesos internos de sus respectivos espacios legisferantes que resulten necesarios para validar la actuación multidimensional que se decida, dentro de cada

espacio endonacional, siempre que ello por las particularidades del caso resulte exigible. No quiero, por ende, decir con esto que toda decisión de atender el núcleo mínimo de un derecho fundamental en un espacio multidimensional necesite de leyes posteriores o de ordenanzas para perfeccionar la decisión. La decisión puede, en principio y básicamente, perfeccionarse conforme a las habilitaciones e imperativos jurídicos expuestos en el presente trabajo.

### **1.3.3.2. Eje participativo de la red interadministrativa**

Es inherente al modelo organizacional y estratégico de la red, la integración del mismo con la dimensión privada que se encuentre más cerca al derecho fundamental comprometido en el caso multidimensional.

No puede pensarse la conformación de un espacio multidimensional sólo integrado con elementos claves de los distintos derechos administrativos nacionales, provinciales o locales convocados por el caso.

Debe tenerse presente que todo espacio multidimensional sale de los cánones normales de las organizaciones jurídicas, en sus dimensiones espaciales, temporales y funcionales clásicas.

La alteración del federalismo dual y la forma clásica de distribución de competencias y de organización estatal argentina exige de un modelo que concrete una democracia de proximidad, es decir, una democracia que conecte directamente la acción estatal con los intereses ciudadanos más próximos al conflicto, objeto de atención multidimensional.

Se tratará, por lo tanto, de un espacio de confluencia nacional, provincial o local – cada uno con su dimensión objetivo o Derecho Administrativo–, con la dimensión privada más próxima al caso concreto, configurativa esta última de un elemento clave imprescindible para la configuración del modelo.

Debe tenerse presente que el espacio multidimensional se estructura como una sincronización en un tiempo y momento determinado para consumarse en ese supuesto particular, sin proyecciones de permanencia, lo cual trae aparejado que se alternen las bases de los diseños normales para la forma de gobierno, republicana, representativa y federal. La alteración del federalismo dual y la forma clásica de distribución de competencias y de

organización estatal es la causa que exige de modo insoslayable un modelo que concrete una democracia que esté cerca de la ciudadanía, que conecte directamente la acción estatal con los intereses ciudadanos más próximos.

Esta exigencia participativa es, además, un imperativo jurídico resultante de la propia naturaleza de la relación jurídica que motiva todo este andamiaje jurídico. En efecto, hemos sostenido que, de acuerdo a la propia construcción pretoriana de nuestra Corte federal, la relación jurídica de nuestro Derecho Administrativo para la tutela de derechos fundamentales era resultante de un contexto de relación jurídica calificable como “compleja”. La noción de la complejidad a la relación jurídica debe focalizarse, en dicho sentido, por la presencia de los dos legitimados pasivos: un directo y otro indirecto.

El legitimado pasivo indirecto jurídicamente se identifica como el resto de la comunidad que también está reclamando a las autoridades estatales la tutela de los mismos u otros derechos. La convocatoria participativa debe traer a la red los elementos que permitan una decisión razonable en aras al democrático conflicto de los intereses en juego por la relación jurídica compleja. Nadie como la comunidad que está cerca al derecho fundamental reclamado como para participar en aras al equilibrio de la decisión.

Doctrina prestigiosa ha dicho que:

“Por eso, la determinación de los objetivos de las políticas públicas no pueden hacerse realmente si no es desde la participación ciudadana. Esta, se configura como un objetivo público de primer orden, ya que constituye la esencia misma de la democracia. Una actuación pública que no persiga, que no procure un grado más alto de participación ciudadana, no contribuye al enriquecimiento de la vida democrática y se hace, por lo tanto, en detrimento de los mismos ciudadanos a los que se pretende servir. Pero la participación no se formula solamente como objetivo político, sino que las nuevas políticas públicas exigen la práctica de la participación como método político.”<sup>218</sup>

Estas redes, por ende, no sólo deben diluir las fronteras verticales entre las administraciones públicas nacionales, provinciales y locales, sino también las de éstas con los

---

<sup>218</sup> Rodríguez Arana-Muñoz, Jaime, *Reforma Administrativa... op. cit.*, pág. 33.

ciudadanos que deben ser atraídos horizontalmente para su cooperación y participación en el cometido por razones esenciales de democracia.<sup>219</sup>

La alteración de los diseños constitucionales y legales construidos para las actuaciones normales de las distintas administraciones públicas, en sus ámbitos competenciales, trae como consecuencia que se potencie la necesidad democrática de que los intereses individuales y grupales se encuentren directamente involucrados en las decisiones públicas de estos casos, en los que subyace aquella aludida “relación jurídica compleja”, donde el legitimado pasivo indirecto es el resto de la comunidad que reclama los mismos u otros intereses que puedan relacionarse con el caso.

Deben comprometerse todos para gobernar, desde abajo hacia arriba, o sea, desde los niveles más cercanos hasta los niveles más alejados.

“El concepto de gobernanza emerge como un concepto alternativo para analizar el modo de gobierno y organización del gobierno local. Su utilidad estriba en que proporciona un marco analítico para la comprensión de los procesos de gobierno que no se identifica solo con las instituciones político administrativas, pues este concepto se fundamenta en la existencia de redes funcionales conformadas por actores públicos y privados y en la cooperación, a través de la negociación, entre estos actores como medio de consecución de los objetivos de todos los actores implicados. Ello significa que los centros de decisión no se residen en la exclusividad en el gobierno, sino en redes complejas que configuran entramados de toma de decisiones de tal forma que, de facto, muchas de estas decisiones puedan tomarse extramuros de los órganos legislativos aunque al final sean, obviamente, ratificadas en su sede. En este contexto de estas redes, el gobierno aparece como un actor más, pero como un actor político que tiene que legitimarse como tal, liderando procesos y estableciendo sistemas de dación de cuentas. La gobernanza hace énfasis en la interacción horizontal entre actores encuadrados en estructuras económicas, sociales, culturales con fines o valores diversos pero con intereses convergentes.”<sup>220</sup>

---

<sup>219</sup> Iglesias Alonso, Ángel y Arriola, Javier R. (1994): *El Planteamiento Estratégico de las Organizaciones Públicas. Una visión desde la teoría del caos*, Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Dykinson, a fs. 109 cita a Hervé Seneyc diciendo que el autor “considera que una democracia refinada en sus prácticas y capaz de convertir unos ciudadanos = organizados en redes= en actores menos pasivos puede convertirse en el gran ‘atractor’ de la actual desintegración de las amplias paredes del mundo. Para ello rescata el importante papel de la participación de la sociedad civil en la reflexión sobre la evolución de la democracia en lo relativo a su metodología y sus instrumentos de acción”. “El Big Bang de las organizaciones”, págs. 225/229.

<sup>220</sup> Iglesias Alonso, Ángel (2006), *Gobernanza e Innovación en la Gestión Pública –Alcobendas 1979-2003–*, 1ra. Ed., Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, (Estudios y Documentos), págs. 27/28.

No debe soslayarse la discusión pública de los intereses en conflicto; lo cual importa que deba concretarse un diseño organizacional que salga de canales cerrados contruidos sobre bases exclusivas de democracia representativa; improcedente para la toma de decisiones públicas multidimensionales.

### **1.3.3.3. Eje jurídico de la red interadministrativa**

La red que se construya debe dirigirse a integrarse con los elementos claves de los distintos niveles endonacionales en materia jurídica. Es un eje técnico que amerita un tratamiento diferenciado.

La integración a la red público- privada de elementos claves en materia jurídica es insoslayable. Destaco, sin embargo que puede no ser cuestionable jurídicamente una red en la que alguna dimensión jurídica (nacional, provincial o local) no aporte elementos de sus respectivas dimensiones en materia jurídica. Dicho de otra forma, alguna dimensión puede tomar una decisión estratégica de dejar que los aspectos jurídicos de un espacio multidimensional sean cubiertos por elementos personales u objetivos de las otras dimensiones jurídicas.

Es necesario, por lo tanto, la integración de la red con elementos jurídicos, pero no por elementos jurídicos de todas las dimensiones jurídicas.

Debe tenerse presente en lo relativo a este eje jurídico que los elementos claves en esta materia pasan por dos vertientes: una política y otra de carrera. Creo que deben analizarse la pertinencia de integración de la red en estas dos vertientes. Generando, por un lado, un oficio complejo multidimensional, donde confluyan los máximos niveles políticos en materia jurídica (Procurador del Tesoro de la Nación; Fiscales de Estado o Asesores Generales de gobiernos provinciales; Fiscales de Estado municipales u oficios análogos) y, por el otro, un oficio complejo multidimensional de menor jerarquía o dependiente de aquél donde confluyan los máximos niveles de carrera o administrativos de aquellos órganos (Procurador del Tesoro, Fiscalías; etc.) con competencia específica en la materia involucrada en el caso multidimensional. La integración de las dos vertientes, en un doble nivel, puede resultar una decisión estratégica adecuada para la eficacia del modelo y para una profesionalización de los

---

He transcripto el texto en tanto condensa y refleja ideas que comparto y pretendo sostener en el presente trabajo. No merecían, por su precisión y contundencia, ser alteradas ni ser transcriptas como nota al pie.

cuadros administrativos permanentes de carrera, frente a eventuales casos futuros que convoquen a ellos y donde puedan trasladar experiencias compartidas.

El componente jurídico de la red es un componente central pues a él le corresponderá no sólo la conducción jurídica del procedimiento sino también el consejo o asistencia jurídica final al eje político para el dictado del acto final del Procedimiento Administrativo Multidimensional. Un acto final donde se cumplirá la manda constitucional de actuación conjunta para establecer en sede administrativa la dimensión subjetiva de los derechos fundamentales o de incidencia colectiva afectada en el caso concreto. Nada más ni nada menos que establecer, con un pensamiento abierto, plural y complementario, el alcance del “núcleo indisponible” o de la “garantía mínima existencial” de los intereses jurídicos afectados en el caso de dimensiones múltiples.

#### **1.3.3.4. Eje técnico de la red interadministrativa**

Es un eje de amplio porte, es decir, de difícil consideración en términos generales como canal a ser tenido en cuenta para la configuración de una red.

De modo genérico, refiero que las cuestiones de orden técnico que se informen o aconsejen en un Procedimiento Administrativo Multidimensional se reconvierten en razones de orden jurídico al ser decididas o asumidas en los actos finales de los procedimientos.

La decisión estratégica al configurar la red deberá seleccionar los elementos válidos de los sistemas jurídicos con competencia en la materia técnica involucrada en el caso de dimensiones múltiples para la configuración de un asesoramiento o asistencia para el dictado del acto final. Puede tratarse, por ejemplo, de materia de salud, de bioética, de materia medio ambiental, cultural, de niñez, madres en situación de lactancia, o de otra cuestión multidisciplinar que amerite recurrir a elementos que estén fuera de los propios derechos administrativos endonacionales (nacional, provincial o local).

De modo general, digamos que puede configurarse una red donde la competencia en materia técnica se deje, total o parcialmente, a cuidado de un elemento extraído de sólo una dimensión jurídica, en razón de particulares circunstancias que así lo ameriten por buena administración, economía o eficacia. El caso de dimensiones múltiples es la circunstancia básica sobre la que se ameritará la decisión estratégica de seleccionar el elemento clave en

materia técnica. No podrá cuestionarse jurídicamente, conforme a lo expuesto, una red en la que alguna dimensión jurídica (nacional, provincial o local) no aporte elementos personales u objetivos de sus respectivas dimensiones en materia técnica.

No puedo dejar de destacar que toda decisión estratégica relativa a casos de dimensiones múltiples debe analizar la pertinencia de atraer al caso a las universidades nacionales cercanas, en la medida en que las particularidades del conflicto se presenten como multidisciplinarias y no puedan encontrarse en las organizaciones administrativas endonacionales elementos personales y objetivos aptos o conducentes para atender los perfiles del caso.

Una atracción al caso de otras dimensiones públicas que comprometidas con su sociedad civil, pueden, según el caso, resultar el camino conducente para el mejor tratamiento de estos casos especiales pero centrales en orden a asumir las responsabilidades públicas en estos tiempos de transversalidad y de centralidad de la persona humana.

#### **1.3.3.5. Eje hacendal de la red interadministrativa**

Es un eje técnico que amerita también un tratamiento diferenciado. Es, por lo tanto, un eje técnico acotado a las incumbencias en materia hacendal, o sea que no se presenta como una materia de amplio porte. Al igual que el eje jurídico, la integración de la red con los componentes claves en materia hacendal es insoslayable y se debe presentar como un canal de análisis para el montaje del modelo por las dos vertientes, a saber: la política y la administrativa o de carrera.

La red que se construya, como el eje jurídico, debe tender o valorar una integración con los elementos claves políticos de los distintos niveles endonacionales (Ministros o Secretarios competentes); acompañados en un nivel inferior de asistencia o coordinación por otro oficio complejo multidimensional conformado por funcionarios de carrera de las distintas administraciones endonacionales.

La integración de las dos vertientes, en un doble nivel, es una decisión estratégica necesaria para la eficacia del modelo y la aludida profesionalización de los cuadros para caso futuros. Es también necesaria en tanto las particularidades del procedimiento que ameritan la

participación decisoria de los niveles políticos interactuando con sus niveles inferiores de carrera.

El componente hacendal, en tal sentido, es central para el cometido *ad hoc* del caso de dimensiones múltiples tanto en lo relativo al legitimado activo (ciudadano o persona humana que reclama la tutela del núcleo indisponible de su derecho fundamental) como en lo relativo al legitimado pasivo directo (nación, provincia y administración local) e indirecto (comunidad).

Éste es el elemento clave en la determinación de la “elasticidad o inelasticidad “de los distintos presupuestos de los ordenamientos domésticos para el caso concreto; caso donde, reitero, los sujetos públicos determinarán en un espacio multidimensional, la dimensión subjetivo o el “núcleo indisponible del derecho fundamental” destinando los recursos presupuestarios necesarios para su atención.

Las limitaciones presupuestarias de algún nivel endonacional no pueden ser opuestas frente al legitimado activo; lo cual implica que ningún nivel puede resguardarse en concepciones sectorizadas de los presupuestos. Frente al ciudadano o a la persona humana los presupuestos no pueden ser fraccionados en niveles porcentuales de participación. Se trata, por ende, de una tensión directa entre un “núcleo indisponible” y disponibilidades presupuestarias multidimensionales.

Así, los elementos claves hacendales de los sistemas concurren sin fronteras frente “núcleo indisponible”; y atendido que sea dicho “núcleo”, corresponderá desplegar una actividad administrativa interna de determinación de créditos y deudas entre las haciendas públicas endonacionales (nacional, provincial y local) surgido del modo y alcance en que fue atendido presupuestariamente el derecho fundamental.

Esta actividad interna de determinación de créditos y deudas entre haciendas públicas no es una cuestión menor. Debe reflejar, si correspondiere de acuerdo a las particularidades del caso, el grado de responsabilidad que a cada administración le cabe en la tutela efectiva de derecho fundamental afectado. Es esto demostrativo, reitero, de la necesaria presencia de los máximos niveles hacendales en la integración de las redes multidimensionales.

Los elementos claves hacendales constituyen además la base de la información para la valoración de los intereses de los legitimados pasivos indirectos; es decir de la porción de la comunidad que reclama sobre los mismos intereses u otros intereses en conflicto. Los presupuestos y sus ejecuciones de los distintos niveles, en sustancia, reflejan y permiten traer a la red los datos necesarios relativos a la forma que las administraciones públicas endonacionales atienden los intereses en conflicto multidimensional.

Por eso este eje es, por un lado, el eje técnico especial, en función del cual se colocará al eje político en condiciones de dictar un acto final que evite desequilibrios en la tutela de los derechos fundamentales comprometidos en la “relación jurídica compleja” del espacio multidimensional. Por otro lado, luego de que se despliegue la actividad interna de determinación de créditos y deudas entre haciendas públicas, será el ámbito en que se reflejará concretamente el modo y alcance en que las administraciones han distribuido su responsabilidad para atender los derechos fundamentales.

#### **1.3.3.6. Eje controlante de la red interadministrativa**

Debe controlarse en dos vertientes: por una parte, el procedimiento y su acto final y, por otra, la concreta transformación de la realidad tutelando la “garantía mínima del derecho fundamental”, lo que es lo mismo que decir que se cumpla el acto final que ordena la tutela.

El eje controlante debe ser analizado fundado en lo previamente decidido en materia de los otros ejes (político, participativo, jurídico, técnico y hacendal). Esos ejes serán la base para definir los elementos claves de los sistemas endonacionales que se tomen para establecer el sistema de control.

Las definiciones del eje político en su vertiente legisferante son trascendentes para adentrarse a esta definición controlante. Debe tenerse presente que las integraciones de parlamentarios u órganos legisferantes al diseño y al procedimiento, si bien pueden hacerse con fines de asesoramiento, en sustancia, habilitan e instaurarán un control político concomitante de la actividad multidimensional, en la medida que dichos funcionarios pueden o deben informar a sus respectivas Cámaras, Consejos Deliberantes u órganos competentes para que ellos formulen el control político que constitucional y legalmente les compete respecto de las actividades del Poder Ejecutivo de su dimensión jurídica.

Lo mismo puede decirse del eje político en su vertiente ejecutiva, sobre todo si se seleccionan y sincronizan niveles políticos intermedios con potestades administrativas de decisión, en aras de la configuración definitiva de lo que se reconocerá como núcleo indisponible de los derechos fundamentales. Podrá asignarse a dichos oficios o elementos personales de los oficios multidimensionales el control de la concreta transformación de la realidad; es decir que se ha tutelado la “garantía mínima del derecho fundamental” ordenada en el acto final multidimensional que dispuso dicha tutela.

A los oficios técnicos y hacendales se les podrá asignar también competencias en aras de controlar el cumplimiento efectivo del acto final que reconoce el “núcleo indisponible del derecho fundamental” si las particularidades del caso así lo ameritan.

Las definiciones que se tomen en lo relativo al eje participativo, concretan no sólo principios de democracia de proximidad sino también un sistema de control externo a la actividad multidimensional a cargo de responsables de la sociedad civil en aras a la defensa de los intereses en juego en el caso.

La selección de elementos personales u objetivos de órganos de control externo (Tribunales de Cuentas, Auditoría General de la Nación u órganos creados a esos efectos) y de los Defensores del Pueblo u oficios creados especialmente dentro de las distintas dimensiones constituyen canales de análisis que no pueden ser soslayados al momento de la conformación de la estrategia y del modelo elegido.

Especial consideración debe hacerse en lo relativo al control judicial del acto final del Procedimiento Administrativo Multidimensional.

No pueden formularse consideraciones definitivas respecto de la jurisdicción competente para revisar esta especial actividad administrativa conjunta de administraciones públicas, pues ese aspecto dependerá de las particularidades que cada caso presente.

Es pauta interpretativa para determinar la jurisdicción competente, considerar que se trata de un régimen jurídico especial que se construye desde el caso hacia arriba; desde la ciudad hacia los niveles superiores. En esencia trata de una relación de Derecho Público, donde es a las ciudades, por estar más próximas a los ciudadanos, a las que les corresponde

gestar las acciones y tomar las decisiones que permitan, en definitiva, integrar y sacar del aislamiento a las diferentes administraciones y organizaciones involucradas en el caso.<sup>221</sup>

“El principio de subsidiariedad postula que, en principio, la ordenación política administrativa y los correspondientes ordenamientos jurídicos se construyan de abajo a arriba, resolviendo en cada nivel cuando sea posible, lo más cerca de la base y de los legítimos intereses correspondientes. (...) En otras palabras, la subsidiariedad es igual a resolución en el nivel más próximo al ciudadano de los asuntos públicos.”<sup>222</sup>

Doctrina extranjera relevante ha destacado las distintas doctrinas judiciales para que los jueces puedan cumplir con su función integradora que permite sacar del aislamiento a los diferentes sistemas u ordenamientos jurídicos situados en los más variados niveles; en cuyo contexto resaltan la doctrina de la subsidiariedad “según la cual un ordenamiento jurídico se abstiene de intervenir en un asunto particular sobre el que tiene jurisdicción otro régimen jurídico menos alejado de los intereses en juego”.<sup>223</sup>

Si bien “el principio de subsidiariedad” expuesto se construye en el contexto de la Unión Europea, en la inteligencia que contribuye a salvaguardar las identidades nacionales de los Estados miembros y de sus atribuciones, no es menos cierto que él configura un concepto nuclear que se expande o debe expandirse a todo proceso de integración de sistemas jurídicos como, en definitiva, lo constituye un “caso multidimensional” por afectación de derechos fundamentales focalizados en ciudades.

La pauta interpretativa expuesta en los párrafos precedentes puede servir de base para que, al momento de conformarse la red por parte de todos los actores administrativos y políticos; entre todos ellos definan y elijan como juez competente a aquel juez contencioso administrativo que esté más cerca del caso y de la relación jurídica intersistémica.

---

<sup>221</sup> En dos trabajos me he ocupado de esta temática, uno donde justificaba el carácter local del conflicto y otro donde estimo que el conflicto era de competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia por aplicación del Art. 117 de la CN. De dichos trabajos nutro las ideas de este punto. Ellos son: a) (2012): “Las facultades locales sobre los establecimientos de utilidad nacional – Facultades locales concurrentes. A propósito de la situación de inmuebles públicos de valor cultural de la ciudad de Santa Fe”, en *Cuestiones de Organización Estatal, Función Pública y Dominio Público*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires: RAP, págs. 391 y sgtes.; y b) (2011): “El arbitraje como medio de solución de conflictos en materia de servicios públicos. – El nacimiento de un sistema jurídico complejo”: en *Cuestiones de Intervención Federal, Servicios Públicos, Poder de Policía y Fomento*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho. Buenos Aires: RAP, págs. 519 y ss.

<sup>222</sup> Rodríguez Arana-Muñoz, Jaime (1997): *Estudios de Derecho Local*, Madrid: Montecorvo, pág. 21.

<sup>223</sup> Cassese, Sabino, *Los Tribunales...*, *op. cit.*, pág. 24.

Puede tenerse en cuenta a estos efectos, como pauta interpretativa vinculada a las relaciones intersistémicas, que nuestra Corte Suprema de Justicia Federal no ha flexibilizado su competencia originaria del Art. 117 de la CN; al menos según se infiere de la causa “Papel Misionero” del 5 de mayo de 2009, en la que se retoman tradicional doctrina más cerrada para habilitar su competencia. No admite su competencia y exige que

“...–cuando en la causa es parte la Provincia– es preciso que en la demanda no se planteen además de las cuestiones federales, otros asuntos que –por ser de naturaleza local– resultarían ajenos a su competencia, pues la eventual necesidad de hacer mérito de ellos, obsta a su radicación por la vía intentada frente a la necesidad de no interferir el ejercicio de atribuciones que las provincias no han delegado al conocimiento exclusivo de esta Corte (Fallos 314:810 y 620)”.<sup>224</sup>

Puede recurrirse, asimismo, a estos efectos a las mismas nociones de “materia federal preponderante” aludida en el precedente “Zavalía” que se utilizan pretorianamente en orden a la determinación de presencia de “materia federal”; por presentarse, en su correcto significado y alcance, como una expresión acertada y más permeable al caso, surgido en los tiempos que condicionan a los modelos estatales verticales anteriores a la reforma constitucional del año 1994. Se impulsa, de este modo, la consiguiente visión del Derecho como una pluralidad de órdenes jurídicos superador de nociones estancas de la organización estatal.

#### **1.3.4. El Procedimiento Administrativo Multidimensional como técnica administrativa que cierra del sistema jurídico *ad hoc* para la determinación y tutela del derecho fundamental en sede administrativa**

Armar una red, seleccionando los elementos claves que la compondrán, importa definir la estrategia común y el modelo organizacional.

---

<sup>224</sup> Fallo P.582 XXXIX ORIGINARIO, Papel Misionero SAIFC c/ Misiones, Provincia de, 5 de Mayo de 2009; considerando 4º) La Corte en otro precedente resolviendo cuestiones vinculadas a su competencia originaria y exclusiva en una causa de un vecino de una Provincia y Senador nacional contra el Estado Nacional y contra la Provincia relacionada a materia federal y local –acto de un interventor federal que sancionó la Ley 6667 por la que declaró la necesidad de reforma parcial de la Constitución provincial y convocó a elecciones para elegir convencionales constituyente– concluyó que la causa era de su competencia, en sustancia, por que la cuestión federal era la “predominante en la causa” interpretando sobre dicha premisa que la pretensión se fundaba “exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso, o en tratados”. CSJN “Zavalía, José Luis c/ Provincia de Santiago del Estero y Estado Nacional s/ Amparo”. 21 de septiembre de 2004. Causa. Z. 236 XL ORIGINARIO. Considerando 15.

Significa, por ende, crear el contexto normativo general en materia de organización, acción y finalidad, que habilitará el desarrollo del Procedimiento Administrativo Multidimensional; entendido en este último sentido, no ya como conjunto de normas sino como conjunto de actos administrativos heterogéneos y de actos de particulares, cuyo acto final tiene la finalidad de tutelar el derecho fundamental afectado en el caso de dimensiones múltiples. En esta noción se abarca tanto la organización como la puesta en funcionamiento de la red; es decir una faz estática de configuración normativa, como dinámica de aplicación de aplicación de la misma.

El dictado del acto administrativo final del procedimiento, como conjunto de actos, es la faz dinámica normativa que cierra el sistema jurídico. Se ha generado y cerrado el espacio administrativo de dimensiones múltiples en lo que al interés jurídico refiere.

Entiendo, en la afirmación efectuada, a la norma jurídica como una proposición de amplio porte. Puede ser una proposición simple, una proposición compleja o, hasta, un “sistema jurídico momentáneo o estático”. Es posible denominar norma tanto al conjunto normativo, como al acto administrativo final que cierra el sistema.

Se ha dicho en tal sentido:

“La norma jurídica es, en el primer caso, una proposición simple, esto es, un enunciado prescriptivo con sentido, una unidad normativa o un elemento simple del ordenamiento jurídico. La norma jurídica es, en el segundo caso, una proposición compleja, esto es, un conjunto de enunciados simples relacionados, entre sí. En el tercer caso la norma es un ‘sistema jurídico momentáneo’, utilizando ahora el término con el sentido que le dieron Alchourron y Bulygin en 1971. Estos dos autores elaboraron un modelo analítico de sistema como instrumento conceptual operativo, según el cual un sistema sería el conjunto de enunciados jurídicos (que constituyen la base axiomática del sistema) que contienen todas sus consecuencias. Normas serían desde aquí los enunciados que correlacionan ciertas circunstancias fácticas (casos) con determinadas consecuencias jurídicas (soluciones)”<sup>225</sup>

En el ámbito del Derecho Administrativo unidimensional (nacional, provincial o local) nos ocupamos de este proceso de creación y de aplicación del ordenamiento jurídico administrativo en el caso concreto. En el marco teórico del presente aludimos a la dogmática elegida de Villar Palasí y Villar Ezcurra, según la cual se distingue el proceso de creación

normativa como un proceso explosivo de fisión, de expansión a partir de partículas constitucionales, se continúa con un proceso de producción normativa sucesiva por otros poderes normativos. El proceso de aplicación normativa, es el proceso inverso. Es juntar a partir del caso concreto los elementos normativos dispersos aplicables al caso. Un proceso en función del cual, el actor jurídico (sea en el ámbito ejecutivo o judicial) elabora la norma del caso y aplica la consecuencia pertinente.

El Derecho Administrativo Multidimensional lo presentamos como un régimen jurídico de Derecho Público, especial, complejo y derivado que regulará la actuación sincronizada de distintas administraciones públicas para atender un caso que las convoca. El Procedimiento Administrativo Multidimensional, según dijimos, es una técnica de aquél Derecho. Un Derecho Administrativo Multidimensional puede desarrollar distintos procedimientos administrativos de su especie.

El procedimiento administrativo, al ser definido como una técnica de organización y puesta en funcionamiento de una red interadministrativa, está optando dogmáticamente con la concepción dinámica del funcionamiento del Derecho.

Una visión sistémica, según la cual la noción de sistema momentáneo o *ad hoc*, contiene tanto el aspecto del conjunto de enunciados simples aplicables al caso, como el acto final (en nuestro caso el acto administrativo multidimensional final que determina el alcance o núcleo del derecho fundamental), acto final éste que opera como cierre operativo de dicho sistema.

El sistema, de este modo, cuando cierra dinámicamente trae aparejada la conformación de una “banda”. (Franja o cinta unida en sus extremos). En concreto tomo aquella propuesta del marco teórico relativa a la figura de la “banda de Moebius” del Prof. Serrano, que es una cinta en la que, antes de unir sus dos extremos, se hace girar a uno de ellos en 180°.

Con el acto final y su cumplimiento se une la franja o cinta que ha atravesado las distintas dimensiones jurídicas endonacionales (nacional, provincial y local), primeramente organizando una red por medio de la cual se unieron elementos objetivos o subjetivos claves de esas dimensiones (unos elementos quedan dentro del sistema *ad hoc* y otros quedan fuera –

---

<sup>225</sup> Serrano, José Luis, *op. cit.*, pág. 87.

en su entorno—) y luego mediante la puesta en funcionamiento de dicha red, que culmina con el acto final que cierra la banda. Dicho de otra manera: el acto final cumplido cierra el sistema dinámico en el caso concreto inherente a un derecho fundamental.

## **CAPÍTULO V**

### **1. Los portales dimensionales del medio ambiente, el patrimonio cultural y los pueblos originarios**

En esta instancia del trabajo traigo a consideración tres casos particulares donde distintitos intereses jurídicos han producido o deben producir una actuación conjunta. Uno es la contaminación ambiental de un río argentino, analizada en trabajo anterior, donde la actuación conjunta y transversal es provocada por una decisión jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia. Otro es la situación de bienes del patrimonio cultural de la ciudad de Santa Fe que se corresponden a establecimientos de utilidad nacional del orden federal, casos que también analicé en otro trabajo anterior. Por último, el tercero es la situación de una comunidad indígena argentina localizada de la provincia de Santa Fe.

Sólo expongo los elementos conducentes de los casos que estimé pertinentes como apoyo comprensivo fáctico de las consideraciones dogmáticas de este trabajo, para mostrar fácticamente la presencia de distintos ámbitos multidimensionales, con la sola pretensión de brindar al lector un elemento de la realidad donde puede, quizás, pensar o proyectar dichas consideraciones dogmáticas o desarrollar una labor investigativa de mayor porte.

#### **1.1. Medio ambiente**

El supuesto de hecho, como dije, es la contaminación ambiental objeto de tratamiento en la causa Mendoza<sup>226</sup> relativa a la cuenca del río Matanza-Riachuelo. Siempre ha sido analizada, en sustancia, desde la óptica del Derecho Ambiental.<sup>227</sup>

En trabajo anterior he sostenido que la sentencia nos ha colocado frente a la necesidad del desarrollo de una especial función administrativa sincronizada entre administraciones públicas y regidas por pautas y principios diferenciados de las normas

---

<sup>226</sup> CSJN “Mendoza, Beatriz Silvia y Otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo) M-1569 XL ORIGINARIO, sentencia del 8 de julio de 2008.

<sup>227</sup> Novelli, Mariano: “La sentencia de la Corte Suprema en el caso “Mendoza”, un paradigma para el derecho ambiental del porvenir” J.A. 2008 IV-1193 –SJA 24/12/08; Cafferatta, Néstor A. en “Sentencia colectiva ambiental en el caso “Riachuelo” J.A.2008-III288-SJA 20/8/08; Valls, Mario F en “La enseñanza de un fallo histórico: contaminación del la cuenca Matanza-Riachuelo” SJA 24/12/08 –JA 2008-IV1211.

aplicables a cada una de las administraciones involucradas en el caso.<sup>228</sup> La sentencia, de este modo, ha generado un espacio de dimensiones múltiples al que he denominado “administración sincronizada”.

### **1.1.1. La sentencia de la causa Mendoza**

Los ejes conductores de la sentencia que sustenta la afirmación pueden agruparse según lo que seguidamente indico.

La demanda se dirigió contra el Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y contra 44 empresas.

La Corte admitió originalmente la radicación de la causa por tratarse de la contaminación de recursos ambientales ínter jurisdiccionales y ser partes el Estado nacional y la provincia de Buenos Aires –Art. 41 y 43 de la Constitución y 30 de la Ley 25675–, y tiene por objeto la defensa de un bien de incidencia colectiva –de uso común e indivisible– configurado por el ambiente (visto 1º de la sentencia).

El Estado nacional, la Provincia, la ciudad y la autoridad de la cuenca –CoFeMa– presentaron, a requerimiento del tribunal, fundado en facultades ordenatorias e instructorias, un Plan Integral de Saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo (visto 4º).

Los actores ampliaron la reclamación contra los catorce municipios en que se extiende la cuenca (Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, Gral. Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Pte. Perón y San Vicente) y contra la CEAMSE –Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado– (Visto 6º última parte).

La Corte ordenó la intervención de la Universidad de Buenos Aires a fin de que, con la actuación de sus profesionales con antecedentes y conocimientos necesarios y apropiados respecto de las diversas temáticas involucradas, informara sobre la factibilidad del plan presentado por las autoridades estatales (visto 8º); ello fue cumplido por la Universidad

---

<sup>228</sup> Reyna, Justo José (2010), “Fundamentos y consecuencias del actual control judicial de la inactividad administrativa. La administración sincronizada”; en *Cuestiones de Control de la Administración Pública. Administrativo, Legislativo y Judicial*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires: RAP, págs. 491 y ss.

según se infiere del fallo (visto 10º) y motivó, entre otros aspectos, nuevos requerimientos técnicos (visto 12º).

La Corte consideró que la recomposición y prevención del daño al ambiente obliga al dictado de decisiones urgentes, definitivas y eficaces. El objeto decisorio se orienta hacia el futuro fija los criterios generales para se cumpla la finalidad de modo que el obligado al cumplimiento debe perseguir los resultados y cumplir los mandatos descritos en los objetivos del fallo. Deja al ámbito de discrecionalidad de la administración la determinación de los procedimientos para llevarlos a cabo; instituye, por medio de delegación, a un juzgado federal de primera instancia la “garantía de la inmediatez de las decisiones y el efectivo control jurisdiccional de su cumplimiento”; y en lo relativo al cumplimiento de la condena lo relaciona al Plan Integral para el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo (Considerando 15º).

La Corte instituyó a la autoridad de la cuenca que contempla la Ley 26168<sup>229</sup> como la obligada a la ejecución del programa, sin perjuicio de “mantener intacta en cabeza del Estado Nacional, de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la responsabilidad que primariamente les corresponde en función del asentamiento territorial de la cuenta hídrica y de las obligaciones impuestas en materia ambiental (Considerando 16º).

Impone a la Autoridad la obligación de cumplir el programa que indica entre otros aspectos lo siguiente: objetivos (mejorar la calidad de vida, recomposición del ambiente y prevención de daños); informar públicamente digitalmente vía Internet; impone actividad en materia de contaminación industrial (inspecciones, agentes contaminantes, intimaciones, ordenes, clausuras, créditos para empresas, información periódica sobre estado de aguas, napas y aire, proyectos); impone actividad en materia de saneamiento de basurales y limpieza

---

<sup>229</sup> La Ley 26168 creó la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete (Art. 1º); está compuesta por ocho miembros: 3 por el PEN, 2 por Provincia de Buenos Aires, 2 por Ciudad Autónoma de Buenos Aires y presidida por la titularidad de la Secretaría aludida (Art. 2º); se prevé un Consejo municipal con funciones de cooperar, asistir y asesorar al Ente (Art. 3º); se prevé una Comisión participativa con funciones consultivas (Art. 4º); asigna a la Autoridad facultades de regulación, control y fomento respecto de actividades industriales, servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca, dotándola de amplias facultades normativas prevalentes sobre el orden local (Art. 5º y 6º); asigna a la Presidencia de la Autoridad a tomar medidas preventivas de amplio porte, previéndose contra las decisiones de la Autoridad el recurso de alzada ante el PE previsto en la reglamentación respectiva (Art. 7º); ratifica el Acuerdo Compromiso “Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo suscripto en agosto de 2006 que forma parte como anexo de la ley, en cuyo contexto se obligaron los entes involucrados a dictar las normas en el ámbito de sus jurisdicciones que materialicen la ejecutividad del cometido (Art. 13º).

de márgenes del río; alude a aspectos puntuales del Plan relativos a la expansión del agua potable, los desagües pluviales y el saneamiento cloacas relacionados, según el caso, a AySa (Aguas y Saneamiento Argentinos) y al Enohsa (Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento); e impone un Plan Sanitario de Emergencia teniendo en cuenta las observaciones formuladas por las Facultades de Medicina y de Farmacia y Bioquímica de la UBA.

Instituye a la Auditoría General de la Nación como autoridad responsable de llevar un control específico de la asignación de los fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el plan; y ello “más allá de lo dispuesto en la Ley 26168 y las atribuciones que, en cada una de las jurisdicciones correspondientes, establecen las normas constitucionales e infraconstitucionales de aplicación” (Considerando 18°).

Impone un Coordinador con funciones de control del cumplimiento del programa indicando, a fin de su plena autonomía funcional, que la designación debe recaer en el Defensor del Pueblo de la Nación y que esa autoridad debe conformar un cuerpo colegiado integrado con representantes de organizaciones no gubernamentales que intervienen en la causa, coordinando su funcionamiento y distribuyendo funciones (Considerando 19°).

La Corte, aludiendo a una “prudente ponderación anticipatoria de diversas cuestiones que se presentarán a raíz de la ejecución de los mandatos”, indica que las atribuciones conferidas a la Autoridad de la Cuenca deben evitar por parte

“...de todos los sujetos alcanzados por el fallo o de cualquier otra autoridad –nacional o local, judicial o administrativa– cualquier tipo de interferencias o intromisiones que frustren la jurisdicción constitucional ejercida en este pronunciamiento (...) y en su caso debe tomar todas las decisiones apropiadas (...) desmantelando las consecuencias derivadas de todo acto por el cual –sin importar la autoridad local que lo hubiera dictado, en qué condiciones ni bajo qué *nomen iuris*– se haya intentado neutralizar, paralizar o desconocer, en todo o en parte los mandatos contenidos en una o más decisiones dictadas por este Tribunal en esta instancia originaria y exclusiva” (Considerando 20°)

Comentario aparte merecen el último párrafo del Considerando 20, que asigna competencia al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmas para entender en la ejecución de la sentencia y el Considerando 21°, que asigna al mismo competencia exclusiva

para entender en la revisión judicial que se promuevan impugnando las decisiones de la Autoridad de la Cuenca (Considerandos 20° –último párrafo– y Considerando 21°).

### **1.1.2. El espacio multidimensional y la administración sincronizada en la causa Mendoza**

La causa Mendoza, a mi entender, ha instituido pretorianamente una organización administrativa especial por medio de la técnica de asignación de competencias a oficios, a titulares de oficios y/o entes ya existentes y pertenecientes y gobernados por sus propias normas y grupos normativos (dimensiones jurídicas) con el objeto de recomponer y prevenir daños al ambiente para que ellos administren ese cometido de manera sinérgica.

De modo transversal, traspasó los límites de los modelos de organización tradicionales, de principios de control y tutela surgidos de acuerdo con nuestro sistema constitucional originario.

Los principios de esas organizaciones, por lo tanto, se verán afectados o incididos, seguramente ello será, en las acciones administrativas que particularmente se desplieguen por medio de la administración sincronizada. El traspasamiento llega a tal punto que en el Considerando 20° atribuye a la Autoridad instituida al “desmantelamiento de las consecuencias derivadas de todo acto por el cual –sin importar la autoridad local que lo hubiera dictado, en que condiciones ni bajo que *nomen iuris*– se haya intentado neutralizar, paraliza o desconocer, en todo o en parte los mandatos, asignando competencia contencioso administrativa a un Juzgado Federal de Primera Instancia (impugnación de los actos de la autoridad de la cuenca y concentrando en ella las decisiones declinando la intervención de toda otra sede).

Es factible que esta sincronización tenga proyecciones también sobre el contenido de las relaciones de empleo que tienen los distintos sujetos involucrados el que podrá verse ampliado por nuevas obligaciones y eventuales derechos por parte de empleados. Puede ser que empleados cumplan nuevas competencias al servicio de fines distintos de los correspondientes a los del oficio cuya titularidad les pertenece. Nuevas obligaciones, nuevos derechos, diferente régimen de incompatibilidad, cambios de horarios o, si se quiere, nuevas relaciones jurídicas para cumplir fines compatibles con los de sus oficios. En definitiva, un universo nuevo susceptible de ser considerado a los fines de su exploración y análisis como

una administración de fines públicos que actúa junto o independiente de la característica y normal de las administraciones involucradas.

La acción administrativa de sustrato jurídico, el instituto del acto administrativo debe ser analizado y explorado desde ópticas distintas que eviten que este tipo de administración sincronizada pretoriana opere, en la práctica, como un instrumento de imposición de un régimen jurídico (Vg. el nacional, de una provincia, etc.) sobre el resto de personas jurídicas públicas cuyo adecuado nexo debe respetar de modo acertado las bases republicanas de nuestra Constitución Nacional. La acción de contenido contractual debe seguir la misma idea de razonamiento.

Párrafo aparte merece el Considerando 15 cuando, al establecer que está fijando los criterios generales para que se cumpla con la finalidad de recomposición y prevención de daños del medio ambiente, indica que se lo hace “respetando el modo en que se concreta, lo que corresponde al ámbito de discrecionalidad de la administración (...) quedando dentro de sus facultades la determinación de los procedimientos para llevarlas a cabo”.

Creo que éste es un jalón que no debe pasar desapercibido; pues remite a lo que denomino Procedimiento Administrativo Multidimensional. La Corte no deja dentro de la competencia de la administración desarrollar los procedimientos, sino la de “determinarlos”, siendo ésta una diferencia semántica no menor. No se trata de articulación del principio de la competencia mediante el desarrollo individual del procedimiento, sino de una etapa anterior consistente en el ejercicio de la potestad normativa para establecer el acto general, normativo o no normativo por el que se desarrollarán las distintas funciones administrativas sinérgicas entre órganos u oficios de pertenencia variada.

El Procedimiento Administrativo Multidimensional analizado en este trabajo ha sido exigido por nuestra Corte Suprema para la materia ambiental. Es una cuestión de legalidad en el ejercicio de la función sincronizada la determinación previa del procedimiento administrativo por medio de un acto general por el que se inferirá de los distintos sistemas jurídicos cuales son las normas aplicables y las desplazadas. Es, así, una cuestión de legalidad del ejercicio de la función administrativa sincronizada el cumplimiento de esta pauta pretoriana y jurídica. La Autoridad debe extraer el procedimiento administrativo que está implícito en el ordenamiento jurídico para llevarlo al mundo jurídico previamente como una

norma general, normativa o no normativa que regulará el acto individual a dictarse de modo sincrónico entre distintos oficios.

El Juzgado Federal, al que la Corte la asignara competencia en la causa “Mendoza”, en fallo de fecha 22.5.09,<sup>230</sup> ha exigido de la autoridad de la cuenca creada por Ley 26.168<sup>231</sup> entre otros aspectos, “la creación de un documento único que comprenda todas las resoluciones y/o procedimientos que se establezcan, el cual deberá ser publicado en la página web de esa autoridad y en soporte papel o magnético, con el objeto de ser distribuido entre la población y las distintas personas físicas y jurídicas abarcadas por el plan de saneamiento”.

El establecimiento del procedimiento administrativo, de esta forma, se configura en el eje central de la legitimidad del ejercicio de la actividad administrativa sincronizada. En su determinación o establecimiento, en definitiva, se está decidiendo sobre la preeminencia de las normas de los sistemas jurídicos involucrados en la actividad. Su determinación debe dirigirse al configuración del eje administrativo común que permita el cumplimiento de los fines perseguidos por la norma general de procedimiento, proceso en que, de modo fundado, deben indicarse cuáles son las inaplicaciones centrales de los distintos sistemas administrativos que se han desplazado en el caso y sobre todo las vinculadas a la competencia técnica en razón de la materia y del control de los aspectos jurídicos y económico financieros involucrados, de modo tal que se ordene y establezca jurídicamente el flujo de la función administrativa sincronizada.<sup>232</sup>

---

<sup>230</sup> Expte. n° 1/09 “Mendoza, Beatriz Silvia y Ots c/ Estado Nacional y Ots s/ ejecución de sentencia (en autos Mendoza María Beatriz Silvia y ots. C / Estado Nacional y Ots s/ daños y perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)” Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes. 22.5.09.

<sup>231</sup> El Juzgado, en el Considerando 2º, caracteriza a la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) como un “ente interjurisdiccional autónomo y autárquico, que posee competencia y facultades superiores a la de los estados que la conforman, ello, en virtud del contenido de los derechos fundamentales establecidos por nuestra Constitución Nacional, así como las leyes federales dictadas en congruencia, y los distintos acuerdos y normativas locales que los propios estados intervinientes han sancionado” y sobre dicha premisa analiza en considerandos sucesivos acertadamente el grupo normativo para clarificar los conceptos respecto de la competencia federal y supralocal que posee la Autoridad de la Cuenca sobre los organismos locales de los “Estados intervinientes” (sic) y ello con el fin de dar cumplimiento al fallo de la Corte Nacional (Causa M1569XL). Estimo, sin embargo, que corresponderá verificar la contundencia de la afirmación relativa a la “competencia y facultades superiores a la de los estados”, en cada caso que se presente; construyendo de este modo la afirmación respetando las particularidades que cada caso presente y el que quizás nos lleve a claras y contundentes soluciones contrarias a la afirmación. Reconozco que el caso sometido a su consideración exige de soluciones que encaucen el cometido necesitado de urgente atención.

<sup>232</sup> A estos efectos debe tenerse presente los antecedentes y la doctrina relacionada a los procesos de integración como el de la Unión Europea aludidos en el punto 1.3. del Capítulo IV.

Piénsese, en este último aspecto, el impacto que ha tenido y tendrá en los distintos procedimientos que se infieran de la analizada causa Mendoza, la actuación de la Universidad de Buenos Aires que, desde el punto de vista técnico, es una organización administrativa nacida para fines públicos diferentes y hoy reconvertida en el centro técnico de una cuestión administrativa central de un “administración compuesta” nacida para la problemática de la cuenca Matanza-Riachuelo. La Universidad de Buenos Aires, ha actuado –según los considerandos– a través de los expertos de las Facultades de Medicina y Farmacia y Bioquímica. Es factible que sigan actuando por medio de distintos procedimientos prevaleciendo sobre competencias de las administraciones involucradas, participando, eventualmente como un estamento técnico de la Administración sincronizada, con los efectos que ello pueden resultar tanto respecto de las relaciones de Derecho Público de la Universidad con la Administración como las que las que puedan resultar con los profesionales actuantes. Esas relaciones podrían regularse de una forma distinta o independiente. El fallo me ha producido mucho placer en este aspecto. Ver a los centros de enseñanza en acciones que exorbitan sus competencias originarias, observar como se va perfilando la ruptura de fronteras de las administraciones para llegar a las verdades de los aspectos técnicos involucrados con recursos de la más alta calificación académica.

La decisión judicial ha generado un espacio multidimensional como consecuencia de la necesidad de proteger derechos garantizados constitucional y transversalmente (Art. 75 inc. 22 y 41 CN). Es fuente formal y material de una nueva actividad administrativa especial y sinérgica,<sup>233</sup> ajustada a los tiempos y que irrumpe de modo brutal en la clásica visión del ejercicio de la función jurisdiccional circunscripta a una sola dimensión jurídica.

---

<sup>233</sup> Sinergia como concurso activo de distintos órganos de distintas administraciones que ejercen una función administrativa de bases diferentes a las características y normales que cada una de ellas desarrolla conforme a las normas y principios aplicables de modo característico o normal a su ámbito de actuación. Concertación o concurso de órganos para desplegar, bien sea una actividad administrativa del orden jurídico –es decir como declaraciones de voluntad, juicio, deseo o conocimiento producidos por la Administración en ejercicio de función administrativa desde el punto de vista jurídico, o como actividad administrativa del orden material o del mundo físico– como actividad concreta, práctica, positiva desarrollada en ejercicio de función administrativa desde el punto de vista sustancial.

## **1.2. Patrimonio cultural**

El supuesto de hecho, como dije, es la situación de establecimientos de utilidad nacional donde se presentan bienes del patrimonio cultural de la ciudad de Santa Fe, situación que fue tratada en un trabajo anterior.<sup>234</sup>

El establecimiento de utilidad nacional configura un ámbito espacial-funcional complejo que, como tal, convoca de manera general o particular a las dimensiones jurídicas (federal, provincial y local, en lo atinente al ejercicio de sus respectivas competencias; sean ellas correspondientes a su orden competencial vertical; o provenientes de los derechos fundamentales reconocidos en el texto; es decir una serie de intereses, bienes o valores que, siendo fundamentales, operan transversalmente o en red en nuestro sistema federal de gobierno.

En el trabajo sostuve que el caso de los dos inmuebles de valor cultural exige de los poderes públicos actuaciones conjuntas multidimensionales, no susceptibles de ser obstaculizadas con fundamentos competenciales jurisdiccionales (del Municipio o del orden federal) previstos y diseñados para el anterior modelo dual de la aludida organización estatal vertical y cerrada.

### **1.2.1. Los inmuebles de valor cultural. La “Estación Belgrano” y el “Correo Central”**

#### **1.2.1.1. La “Estación Belgrano”: su valor cultural y su situación actual**

Es la Estación Santa Fe (pasajeros) perteneciente al Ramal C (I) de la ex línea Belgrano. Estación Belgrano es la denominación de uso común en la ciudad. Es un inmueble que no pasa inadvertido en la ciudad de Santa Fe desde su construcción a principios del siglo pasado como estación de cabecera de la red ferroviaria que unía –a través del FFCC Central Norte Argentino–, a la ciudad de Santa Fe con el norte de la provincia –San Cristóbal– recorriendo en sus orígenes la línea de fortines con Santiago del Estero y Tucumán.

Está ubicada en una de las arterias de fuertes raíces ciudadanas, como lo es el Boulevard Gálvez. La Estación forma parte de la historia y del desarrollo del pueblo y de la ciudad, desde su construcción a principios del siglo pasado, en el año 1912, finalizada en el

1928, la que se realizó en dos etapas. La sociedad y la ciudad desde el siglo pasado están desarrollando sus procesos evolutivos naturales con esta fuerte presencia arquitectónica y cultural; marcada por su notoria solidez estructural y visual, con un diseño “no desprovisto de monumentalidad”.<sup>235</sup>

“La estación del Ferrocarril Santa Fe es uno de los edificios más suntuosos de esa capital. Cuenta con todas las comodidades necesarias para una estación de gran movimiento. Dichas comodidades no las experimenta tan sólo el público sino también los pasajeros y empleados de esa rama de la administración de esa línea férrea (...)”<sup>236</sup> [es un] “lugar de conflicto entre la innovación y la tradición, entre la tecnología de punta y las bellas artes, la estación ferroviaria tiene su historia estrechamente ligada a aquella de la civilización industrial y de arquitectura moderna”.<sup>237</sup>

Es un inmueble de fuerte valor urbanístico que ha sido objeto de tratamiento en tesis de grado para acceder al título de Arquitecto en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UNL. Ha sido tratado en una tesis sobre la “Regeneración del espacio público a partir de las vacancias urbanas ferroviarias en la ciudad de Santa Fe”, cuyo proyecto urbano integral se presentó como destinado a intervenir sobre los terrenos desafectados del ferrocarril en la ciudad de Santa Fe con el fin de lograr una regeneración del espacio público abandonado y una saturación de la trama urbana con el propósito de integrar armónicamente los diferentes fragmentos que hacen a la misma.<sup>238</sup>

---

<sup>234</sup> Reyna, Justo José (2012): “Las Facultades Locales...”, *op. cit.*, pág. 391 y ss.

<sup>235</sup> Reinante, Carlos M. (Dirección Académica) y Collado Adriana (Dirección ejecutiva) (1993): *INVENTARIO. 200 Obras del Patrimonio Arquitectónico de Santa Fe*, Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Colegio de Arquitectos, Fundación Centro Comercial, Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral, pág. 291. Han dicho: “El edificio adopta la tipología de estación de cabecera, lo cual permite reconocer una clara demarcación y contraposición estilística entre los sectores destinados a público y empleados y aquellos específicamente afectados al movimiento de trenes. El primero de ellos aporta la imagen urbana más relevante mostrando un despliegue arquitectónico sobrio y equilibrado aunque no desprovisto de monumentalidad; su emplazamiento retirado de la línea de edificación de Boulevard Gálvez permite la generación de una explanada de arribo, cubierta por una marquesina a través de la cual se accede al amplio hall de boleterías”.

<sup>236</sup> *Álbum de la Pcia. de Santa Fe* (s/f), citado en Muller, Luis (ed.); Collado, Adriana; Macor, Darío y Piazzesi, Susana (2001): “Arquitectura, sociedad y Territorio. El Ferrocarril Santa Fe a las Colonias”, en revista *Polis Científica* n° 2, Santa Fe: Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral, FADU, pág. 70.

<sup>237</sup> Ragon, Michel (1984): “L’architecture des gares, Naissance, apogée et déclin des gares de chemin de fer”, Paris: Dênoel, cit. en Muller Luis (ed.), *op. cit.*, pág. 68.

<sup>238</sup> Arnold, Rodrigo F.; Colombo, Matías D.: “Regeneración del espacio público a partir de las vacancias urbanas ferroviarias en la ciudad de Santa Fe”, Tesis de Grado, año de cursado 2007, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional del Litoral, año 2008, n° inv. 5190818; Dewey 720; S.T. A814, Biblioteca Centralizada FADU-FHUC-ISMF, UNL, pág. 44.

En lo vinculado al proyecto de la Estación Belgrano, se resalta la Ordenanza n° 10115 del Concejo Deliberante de Santa Fe en cuyo contexto se promovió la recuperación del edificio de la ex Estación del ferrocarril General Belgrano y su predio lidiante; destacándose que luego de la presentación de un trabajo por integrantes de un Taller Urbano del Colegio de Arquitectos en los años 2000 y 2001 se presentó públicamente en mayo de 2005 la “Propuesta base del proyecto Estación Belgrano”, una

“...operación de rehabilitación, regeneración y refuncionalización de un sector urbano caracterizado por formar parte del sistema de ‘vacancias urbanas’ que se desarrollan dentro del tejido urbano, y está orientada como herramienta necesaria para habilitar: el reequilibrio en el crecimiento y desarrollo de la ciudad; la recalificación de su calidad medio ambiental; establecer nuevas centralidades en el uso de la ciudad”.<sup>239</sup>

Se la ha tratado en otra tesis sobre “El Reciclaje Urbano del Sistema Ferroviario”, igualmente con respecto a las vacancias ferroviarias o, como allí se indica, a la recuperación de aquellos espacios que han quedado obsoletos por falta de uso dentro de la ciudad, a partir de generar nuevos programas culturales, recreativos y educativos.<sup>240</sup>

Esta última tesis fue presentada en el año 2010, lo cual la convierte en importante a los fines de este trabajo. De su lectura se extrae la realidad de la situación circundante al tema. Por un lado, que el gobierno local ha recuperado ediliciamente la Estación Belgrano y, por el otro, que se está poniendo en funcionamiento por parte de la ciudad un tren urbano ya entregado al Gobierno de la misma. En cuanto a la Estación, destaca en su propuesta de puesta en valor su necesidad de potenciación como foco de desarrollo de la ciudad, y dice que: “la estación actualmente se encuentra inmersa en un proceso de recuperación y revalorización, otorgándole a la sociedad la posibilidad de reencontrarse con la historia del ferrocarril y con la enorme importancia que este conjunto supo mantener tiempo atrás”; destacándose en el alcance:

“La puesta en valor que se está llevando a cabo en la ex Estación Belgrano ha generado una renovada imagen urbana, principalmente sobre Bv. Gálvez. Si bien estas acciones colaboran

---

<sup>239</sup> *Ibidem*, pág. 70.

<sup>240</sup> Diez, Julián; Mana, Gustavo; Nichea, Sergio Daniel, “Reciclaje Urbano del Sistema Ferroviario. El Parque Federal, el Molino Franchino y la ex Estación Belgrano como estrategias de regeneración y conectividad de la ciudad”, Tesina de Graduación, agosto de 2010, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional del Litoral, n° Inv. 5190873, Dewey 720, S.T. D 716, Biblioteca Centralizada FADU-FHU-ISM, UNL, Pág. 1.

con un mensaje positivo brindado por la ciudad, no resulta suficiente que la intervención se centre en el edificio. La actividad parece limitarse a un sector lineal de poca profundidad. Lo importante aquí será desarrollar una propuesta más abarcativa e integradora que actúe como disparadora para la renovación de la fuerza y vida, no sólo de la estación, sino del predio en su totalidad”.<sup>241</sup>

Se trata de jóvenes profesionales con relación a los que no quiero dejar de referir a la satisfacción y respeto que me ha provocado aproximarme de sus manos a su disciplina, con las limitaciones de mis conocimientos. Tengo en claro que se presentan como una juventud que logra acceder a un nivel profesional universitario luchando por intereses colectivos con un ahínco y una fuerza que no hacen sino esperar a los más grandes. Representan un esquema global que lucha por pensamientos abiertos, plurales, libres y complementarios de la composición social. El material lo he encontrado en la Biblioteca de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional del Litoral.

La referencia a otras visiones disciplinares del supuesto es consecuencia de un intento de coherencia con anteriores afirmaciones que he efectuado en otros ámbitos académicos; en donde he sostenido que todo supuesto urbanístico se presenta como “multidisciplinar”. Subyace a dicha afirmación que los casos urbanísticos no se agotan en los aspectos jurídicos sino que ellos convocan a otras disciplinas que concurren en relación a todo análisis.<sup>242</sup>

Desde el punto de vista jurídico, la Estación Belgrano es un patrimonio cultural pues está dotado de un “sentido de pertenencia” social que exorbita a la comunidad de la ciudad de hoy para constituirse en un patrimonio de las comunidades futuras, un bien cultural que ha ido traspasando por las distintas generaciones de la ciudad.<sup>243</sup>

---

<sup>241</sup> *Ibidem*, pág. 89.

<sup>242</sup> Reyna Justo: “Técnicas Administrativas y derecho urbanístico”, trabajo resultante de las exposiciones a cargo del autor en dos encuentros académicos. El primero en las “I Jornadas Internacionales de Derecho Urbanístico y Gestión del Suelo” que tuvieron lugar en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario durante los días 15 al 17 de abril de 2010. El segundo en las “III Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano” tituladas “Ordenación del territorio, Urbanismo, medio ambiente y protección del patrimonio cultural a ambos lados del Atlántico, Problemas y retos pendientes” celebradas en el Pazo de Mariñán –Bergondo, Provincia de A Coruña, España– durante los días 7 a 11 de junio de 2010, en imprenta.

<sup>243</sup> Levrand, Norma (2009): “Política Legislativa vs. Diversidad Cultural: el desafío de proteger nuestra patrimonio cultural”, en Sozzo, Gonzalo (director coordinador), *La Protección del Patrimonio Cultural. Estudios Sociojurídicos para su construcción*, Santa Fe: Ediciones UNL, pág. 59. Ha dicho: “La protección del Patrimonio Cultural es una práctica novedosa en el ámbito estatal, que comenzó, podríamos decir, en la segunda mitad del siglo XX. Desde entonces distintas disciplinas ligadas a las ciencias sociales y humanas comenzaron a identificar una materia nueva de análisis: el Patrimonio Cultural. El interés del mismo deviene de las

El sentido de pertenencia colectivo crece y crecerá en solidez cuantitativa y cualitativa, a medida que se va desarrollando el proceso de traslado intergeneracional. Con el transcurso del tiempo, las generaciones crecerán cuantitativamente y el sentido de pertenencia crecerá también por la mayor solidez del sentimiento de pertenencia de un inmueble que sigue allí quieto ediliciamente, pero en movimiento y vivo en cuanto a su inserción en el medio social que interactuará en su interior y a su alrededor como un punto de referencia creciente en lo que hace a su valor urbanístico. El ímpetu del mismo también crecerá cuantitativa y cualitativamente con los traspasos futuros de generación en generación.

Creo sí, con fuerte convicción, que a los distintos actores de las generaciones contemporáneas nos corresponde analizar la tutela de estos intereses, bienes o valores desde una situación de perspectiva, superadora de la realidad y conflictos coyunturales de intereses de los tiempos en los que nos toca vivir. Tener siempre presente, desde una posición racional y de compromiso, que formamos parte de un proceso sin tiempo –con la eternidad por delante– en el que como responsables de esa coyuntura, debemos analizar y actuar frente a las necesidades conforme a lo actual pero también representándonos de modo razonable las necesidades e intereses colectivos futuros que recibirán, en el caso, el bien cultural de todos los participantes del proceso sin tiempo.

Por ende, cada generación debe recibirlo con mayor solidez e ímpetu que la anterior, por el mero transcurso del tiempo y la actuación responsable de la generación precedente. Si se quiere, una responsabilidad existencial que nos obliga a mirar más allá de nuestros intereses individuales y colectivos de los tiempos en los que nos toca atender.

La situación actual se presenta como de finalización o freno de la tensión entre el orden local y el orden nacional con motivo del inmueble. Han firmado la Municipalidad de Santa Fe y la Administración de Infraestructura Ferroviaria (ADIF) un acta acuerdo, de fecha 27 de octubre de 2011, por la que las partes manifiestan su intención de superar las

---

concepciones antropológicas de identidad cultural entendida como el ‘sentido de pertenencia’ a un pueblo o sociedad. Esta identidad se forja a través de las generaciones por el legado que se va transmitiendo, ya sea oralmente o a través de testimonios que constituyen el Patrimonio Cultural de un pueblo. El patrimonio, muchas veces identificado con la herencia, es en sí mismo un concepto que alude a la historia, que entronca con la esencia misma de la cultura y es asumido directamente por los grupos locales. El Patrimonio es la síntesis simbólica de los valores identitarios de una sociedad que los reconoce como propios (Iniasta, 1990:2). Ello implica un proceso de reconocimiento, generalmente intergeneracional, de elementos (desde el territorio a la ruina) como parte del bagaje cultural y su vinculación con el sentimiento del grupo. Reconocida en él, la comunidad se presenta a otros. En ese instante el bien concreto estará a salvo momentáneamente. Si bien su conservación no está garantizada al menos su destrucción o pérdida será sentida como propia (Santana, 1998)”.

divergencias y dejar sin efecto la postura de las partes; restableciendo la situación jurídica que vincula las partes al 1º de mayo de 2011. Seguidamente, expongo cómo se han desarrollado los desencuentros entre las dimensiones jurídicas.

Puede decirse que la tensión es derivada de desencuentros entre el orden local de la ciudad de Santa Fe y el orden federal –en sentido amplio–. Se reclama frente a actos del Gobierno de la ciudad relacionados a la Estación Belgrano y a proyectos de desarrollo urbano que la incluyen. Las jurisdicciones están aferradas a sus competencias conforme a los criterios que sustentan.

La Estación Belgrano se encuentra inmersa en un proceso de recuperación y revalorización, otorgándole a la sociedad santafesina la posibilidad de reencontrarse con la historia del ferrocarril y con la enorme importancia que este conjunto supo mantener tiempo atrás, tal como acertadamente fuera resaltado por parte de los estudiantes de arquitectura en las tesis finales aludidas.

i) Por un lado, el orden nacional había remitido dos cartas documento, donde pretendía retomar la posesión de la Estación Belgrano, invocando como causa la puesta en funcionamiento de un tren urbano sin autorizaciones.<sup>244</sup>

La Municipalidad, por Decreto 944, del 11 de mayo de 2011, rechazó las intimaciones por razones de orden formal y sustancial; autorizando a iniciar acciones legales para repeler los actos que pudieran turbar o modificar la relación vigente respecto de la Estación Belgrano.

Del aludido proceso de recuperación y revalorización destaco como acto formal a considerar el Decreto DMM 871/06 que dispuso registrar el convenio de depósito entre el ONABAE (Organismo Nacional de Administración de Bienes) y la Municipalidad de Santa

---

<sup>244</sup> El 5 de mayo de 2011 se remiten 2 cartas documentos por parte de la apoderada de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, en cumplimiento de instrucciones. En una de ellas, en esencia se intima a la restitución de los inmuebles entregados en concesión de uso como Centro de Exposiciones y Convenciones, en el plazo de 30 días, invocándose que la puesta en funcionamiento de un tren de pasajeros urbano, sin coordinación y control, pondría en peligro los pasajeros en Estación Santa Fe entregada para el uso indicado. En la otra carta documento, en sustancia, manifiesta que por falta de pago conforme a un convenio de 15.4.94 rescinde el citado convenio y solicita la restitución del inmueble. El tren urbano es un cometido resultante de un proyecto substanciado en el expediente DE.0424-000706133-4 donde se dictó el Decreto DMM n° 1977, del 4 de noviembre de 2010, por el cual se aprobó la documentación referida al mismo y se dispuso que se continúe con la actividad para obtener las habilitaciones y autorizaciones de los organismos que correspondan para su implementación.

Fe celebrado en la ciudad de Santa Fe el 8 de junio de 2006, en el marco de otro anterior de fecha 19 de diciembre de 2005. El organismo nacional entregó la Estación Santa Fe (Estación Belgrano) bajo la figura del contrato de depósito sin autorización de uso, exclusivamente para su guarda y custodia (cláusula PRIMERA), hasta tanto se decida el destino final de los inmuebles como consecuencia de las políticas que imparta el Superior Gobierno de la Nación (Cláusula TERCERA).<sup>245</sup>

Por resolución del Intendente Municipal n° 506 del 1° de diciembre de 2008 se rescindió el convenio de depósito, ello con fundamento en las razones de seguridad e integridad del patrimonio urbanístico, la existencia de asentamientos ilegales, zona de delincuencia y consumo de estupefacientes, proliferación de vectores y alimañas; indicándose la necesidad de proponerse al ente nacional titular del bien una reformulación de la vinculación existente que autorice a la Municipalidad a efectuar las intervenciones necesarias para salvaguardar la estructura edilicia y condiciones de seguridad e higiene, pero permitiéndole utilizar el predio con alguna finalidad de interés público.

Por Decreto Municipal n° 3, del 6 de enero de 2009, la Municipalidad de Santa Fe dispuso las intervenciones necesarias, paulatinamente y de acuerdo a las posibilidades presupuestarias, tendientes a lograr el reacondicionamiento y salvaguarda del predio de la Estación Santa Fe con la finalidad de resguardar tan importante bien integrante del patrimonio urbanístico de la ciudad (Art. 1°); autorizó transitoriamente el uso del predio acorde a su naturaleza y siempre que no implique destinos de carácter definitivo, mediante usos que aseguren su mantenimiento en condiciones normales; y autorizó la aplicación de la Ordenanza n° 10394 a los fines de promover la colaboración de la ciudadanía en la restauración y recuperación de la Estación Santa Fe –ex línea Belgrano.

En los considerandos del decreto se aludió, entre otros aspectos, a lo siguiente: a) que por nota 34 y 34 bis se comunicó al ONABE y a la Administración de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado (ADIF) –en situación de transición respecto de funciones y misiones– la Resolución n° 506/08 que contenía la intención de reformular el contrato rescindido con el objeto de autorizarse intervenciones y utilizar el bien con fines de interés público; b) que subsisten la razones de seguridad, salubridad e higiene que motivaron la

---

<sup>245</sup> El convenio fue numerado y registrado conforme al Decreto DMM Secretaría Gobierno y Cultura n° 871 del 4 de diciembre de 2006.

resolución 506/08; c) a la necesidad de acciones inmediatas para salvaguardarlo y conservar un inmueble tan importante y que forma parte integrante del patrimonio cultural, histórico y artístico de la ciudad conforme a la Ordenanza n° 10115, formando parte del patrimonio urbanístico; d) que el deber del Estado de proteger el patrimonio cultural (Art. 41 CN), el de actuar en supuestos de ruina o el estatuto de la posesión, compelen a actuar a la Municipalidad de Santa Fe; e) que el municipio es titular de las prerrogativas en materia de poder de policía de seguridad y salubridad para prevenir y revertir la situación de ruina y abandono del predio (Art. 21, 41 inc. 7 y 24 y ccss. de la Ley 2756); y f), que, entre otros aspectos, las acciones aconsejadas también encuentra sustento en el estatuto de la posesión proveniente de los Arts. 2427 y ccss. del Cód. Civ.

Por DMM n° 2166, del 22 de diciembre de 2009, se dispuso numerar y registrar el Acta Acuerdo suscripta entre la Administración de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado –ADIF SE– y la Municipalidad de Santa Fe del 15 de diciembre de 2009 por la que, en sustancia, se creó una Unidad Coordinadora de Infraestructuras Ferroviarias y Desarrollo Urbano, Municipalidad de Santa Fe de la Vera Cruz - ADIF (Unidad Santa Fe Ciudad - ADIF) integrada por funcionarios de las dos jurisdicciones que indica. El cometido es conciliar intereses en materia de desarrollo de la infraestructura ferroviaria, de transporte a nivel local y de desarrollo urbano. Se alude a las siguientes acciones: coordinar y desarrollar acciones individuales y conjuntas, realizar negociaciones y trámites, consultas y articular con otros organismos públicos o no gubernamentales; previéndose, entre otros aspectos, la materia de desarrollo de infraestructura ferroviaria que permita un servicio metropolitano de pasajeros de trocha angosta (Arts. 1°, 2° 3° y ccss.).<sup>246</sup>

El Decreto 454, del 30 de marzo de 2010, dispuso numerar y registrar como Acta n° 1 de la Unidad Santa Fe ciudad - ADIF, un acto suscripto por los titulares de los oficios superiores de la ciudad y de la Administración Nacional (ADIF SE). En el acta se declara formalmente constituida la Unidad y se presenta un plan de trabajos que refiere, a la Estación Belgrano y el desarrollo de un tren urbano como reinstalación de los valores del ferrocarril.<sup>247</sup>

El Decreto 1253 del 14 de julio de 2010 dispuso numerar y registrar otra Acta Acuerdo entre la Municipalidad y la ADIF SE, en cuyo texto se la identifica como Acta n° 2,

---

<sup>246</sup> El decreto fue dictado en el trámite registrado n° DE-0447-00627936-8.

<sup>247</sup> El decreto fue dictado también en el trámite registrado n° DE-0447-00627936-8.

donde, en términos generales, se otorga la concesión de uso de la Estación Belgrano, se aluden a las tareas emprendidas por la Municipalidad en la Estación Belgrano –detalladas y cuantificadas en anexo– y, entre otros muchos aspectos, se señala que ninguna intervención puede frustrar la reconversión del sistema ferroviario nacional y los fines nacionales que indica. Fue suscripta por los titulares de los oficios superiores de las partes aludidas.

b) Por otro lado, el 16 de marzo de 2011 se comunicó al Presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación que el Honorable Senado en esa fecha sancionó un proyecto de ley que pasó en revisión a Diputados. El artículo 1º del proyecto transfiere a título gratuito a la Municipalidad de Santa Fe el dominio de los inmuebles de la Estación Santa Fe (pasajeros) o, como se lo llama en nuestra ciudad, la Estación Belgrano, con el cargo que se preserve el patrimonio histórico y arquitectónico del inmueble y que se lo destine a funciones de carácter cultural y social.<sup>248</sup>

El proyecto fue presentado por un Senador de la provincia de Santa Fe.

En resumen, la situación actual puede ser caracterizada como de un encuentro entre el orden local y el federal frenando el conflicto donde las partes invocan competencias y fines locales y nacionales circundantes a un inmueble correspondiente a un establecimiento de utilidad nacional.

Dos notas relevantes quiero destacar. Una, que se intentó crear una Unidad de Coordinación diluida en el conflicto entre las dos dimensiones jurídicas y, otra, que el orden provincial no aparece o se presenta como convocado el conflicto sobre un bien del patrimonio de santafesinos. No pude considerarse como preocupación de la dimensión pública provincial al cometido normativo –criticable, según estimo– de un Senador por el que se pretende, si se me permite, “municipalizar” el dominio de un establecimientos de utilidad nacional o vinculado de una manera directa a cometidos públicos nacionales de transporte por medido de ferrocarriles en desarrollo o en definiciones.

#### **1.2.1.2. El “Correo Central”. Su valor cultural y su situación actual**

Es un edificio de fuerte raigambre en la ciudad y de fuerte impacto visual en la zona sudeste de la misma, cuyo terreno originariamente fuera cedido en 1953 por la Provincia

---

<sup>248</sup> El texto definitivo sancionado tramita en el expediente n° 305/11.

a la Nación para la construcción del correo. Linda, al este, con el corazón de la zona céntrica de la ciudad y, al oeste, con el Puerto administrado por un ente público no estatal.<sup>249</sup> Es una zona hoy convertida en un fuerte polo de desarrollo urbano y turístico; en ella confluyen esfuerzos del Gobierno de la ciudad, de la Provincia y del ente especialmente creado para la Administración de la zona portuaria.

Su presencia es marcada para los habitantes por ubicarse en una zona histórica y de desarrollo urbano. Su fuerte impacto visual no sólo es para los habitantes de la ciudad sino también para la mayor parte de los viajeros que se dirigen a la Mesopotamia desde el sur del país, pues por allí transitan para pasar a la provincia de Entre Ríos y a los corredores del MERCOSUR. La solidez y volumen de su construcción, en definitiva, no pasan inadvertidos para cualquier observador ciudadano o pasajero.

“Las obras se iniciaron el 30 de abril de 1954 y fue inaugurado el 25 de mayo de 1959. El partido arquitectónico se enrola en la arquitectura corbusierana de la segunda posguerra que llega a nuestro medio en el contexto de la difusión internacional de los postulados del funcionalismo. Esta decisión proyectual es común a varios edificios de correos (Córdoba, Buenos Aires y Mar del Plata, entre otros) lo que habla de un volumen de expresión del servicio postal bajo un signo de modernidad y eficiencia. Su clara inscripción en los preceptos del International Style permite valorar a esta obra como un hito singular de la ciudad.”<sup>250</sup>

Este inmueble tampoco ha sido ajeno a la investigación para graduarse en al Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UNL, donde he localizado una tesis sobre “La Arquitectura Moderna como Patrimonio: El Correo Central de Santa Fe”.<sup>251</sup>

“La construcción de edificios pertenecientes al Correo estuvo, hasta 1945 a cargo de la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas. A partir de ese año, se formó una oficina dependiente de Correos y Telecomunicaciones, que se caracterizó por incluir, desde 1948, a un grupo coherente de alumnos de sexto año de la facultad de arquitectura porteña que, puestos a diseñar, diseñaron lo que habían aprendido en las aulas sin pensar en

---

<sup>249</sup> La Ley Nacional 24093 habilitó al Poder Ejecutivo Nacional a transferir a la Provincia el Puerto de Santa Fe y la Ley Provincial 11011 creó un Ente Administrador, de sustrato participativo y republicano integrado por distintos actores jurídicos públicos y privados, a cuyo cargo está la Administración del Puerto.

<sup>250</sup> Reinante, Carlos M. y Collado Adriana, *op. cit.*, pág. 301.

<sup>251</sup> Dalla Fontana, María José; Echague, María Laura y Sigauco María Laura: “La Arquitectura Moderna como Patrimonio: El Correo Central de Santa Fe”, Tesis de grado, 2008, Facultad de Arquitectura, Diseño y

la tradición de los edificios.... Costó mucho lograr que la arquitectura oficial fuera moderna, y superar la idea de que lo solemne y respetable tenía que estar enmarcado en un estilo académico. En ese sentido, es destacable el aporte de este grupo de arquitectos pioneros en la lucha por la modernidad de los edificios públicos”.<sup>252</sup>

No puedo dejar de destacar tampoco a esta tesis de graduación y su valor como propuesta que, desde la arquitectura, plantea un proyecto desde un punto de vista multidisciplinar. Conceptualiza al patrimonio desde lo multidisciplinar y evolutivo; incorporando las referencias al tratamiento jurídico.

Realiza su propuesta analizando el concepto de patrimonio como un concepto dinámico y no fijo. “El concepto de patrimonio, como todo concepto cultural, es de carácter histórico. Está inmerso en el transcurrir del tiempo, queda sujeto a mutaciones que ese transcurrir implica, por lo que se hace necesario revisar una y otra vez su significado a medida que el curso de la historia así lo exige. En otras palabras debemos entender al patrimonio como un concepto dinámico, no fijo ni absoluto”.<sup>253</sup>

El patrimonio cultural y arquitectónico, se resalta acertadamente, es un concepto evolutivo que se aleja de los criterios originales apoyados en la idea de “monumento histórico” basado en la antigüedad de su construcción; sosteniendo que en los últimos cuarenta años el concepto ha continuado extendiéndose al incluir conjuntos, ciudades, paisajes culturales e itinerarios culturales y, en consecuencia grandes partes del territorio.<sup>254</sup>

La riqueza de hoy, puede buscarse no sólo en el aspecto objetivo del valor del bien cultural, sino también en el aspecto subjetivo aludido relativo al “sentido de pertenencia”. Este puede presentarse, según estimo y en casos excepcionales, aún sin la presencia del paso del tiempo en relación a una obra cultural. Una obra cultural actual, de hoy, es factible que provoque un impacto social de tal magnitud cuantitativa y cualitativa que imponga su reconocimiento y tratamiento como un patrimonio cultural a ser protegido por las autoridades públicas.

---

Urbanismo de la Universidad Nacional del Litoral, n° Inv. 5190661, Mostrador; S.T. 27896, Biblioteca Centralizada FADU-FHU-ISM, UNL.

<sup>252</sup> *Ibide*, págs. 11/12.

<sup>253</sup> *Ibidem*, pág. 14.

<sup>254</sup> *Ibidem*.

En su proyecto considera a las ciencias jurídicas como una disciplina más desde donde debe ser abordado el tema del patrimonio; refiriendo como marco legal al Art. 41 de la CN,<sup>255</sup> a la Ley Provincial 12208, a la Ordenanza Municipal 8748, que creó la Comisión Municipal de Defensa del Patrimonio Cultural, luego reemplazada por la Ordenanza 10115 de protección de bienes culturales históricos-artísticos.

El edificio del Correo Central –de propiedad nacional–, en definitiva, es uno de más emblemáticos del ejido municipal, una parte invaluable del patrimonio arquitectónico y cultural de la comunidad santafesina.<sup>256</sup> Está arraigado en la comunidad dentro de los parámetros del “sentido de pertenencia” a que se ha aludido precedentemente.

La situación actual es la firma de un Convenio Tripartito de Colaboración entre la Municipalidad de Santa Fe, la Provincia de Santa Fe y el Correo Oficial de la República Argentina SA, en el mes de mayo de 2012, con el objeto de la restauración y puesta en valor del edificio de correos, a cuyo efecto prevén la posibilidad de la firma de convenios bilaterales.

Es un gran paso para finalizar los desencuentros que caracterizaron los últimos tiempos, según seguidamente se expone.

El Decreto MM n° 01517, del 24 de noviembre de 2008, ordenó registrar y numerar un Convenio Marco entre la Municipalidad de Santa Fe y el Correo Oficial de la República Argentina SA en fecha 14 de noviembre de 2008, cuyos considerandos dan cuenta de que: el inmueble es una de los más emblemáticos de la ciudad y es un patrimonio arquitectónico y cultural de la comunidad (Considerando 1), presenta significativos deterioros debido a la falta de mantenimiento y uso inadecuado (Considerando 2), la Municipalidad ofreció dotar al edificio de un rol para comunidad sin mella de las funciones y usos que le

---

<sup>255</sup> El Art. 41 de la CN establece: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. (...) Las autoridades proveerán a la protección de ese derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. (...) Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”.

<sup>256</sup> La afirmación se corresponde al primer considerando del convenio marco celebrado entre el Correo Oficial de la República Argentina SA y la Municipalidad de Santa Fe el 14 de noviembre de 2008 dirigido a lograr acordar poner en valor y reacondicionar el edificio; Convenio Marco que fuera Numerado y Registrado conforme se dispuso en el Decreto MM 01517, del 24 de Noviembre de 2008 dictado en el expediente DE0447-00549056-0.

dispensa el Correo Oficial (Considerando 3) y resulta necesario iniciar acciones preparatorias para un convenio definitivo donde la Municipalidad asume a su cargo las inversiones y que a su vez se ceda el uso por un período proporcional a la inversión (Considerando 4). Las Partes acordaron que la Municipalidad haría confeccionar un proyecto ejecutivo tendente a la puesta en valor y reacondicionamiento del inmueble (cláusula primera); y la Municipalidad obtendría como contraprestación de la inversión la cesión del uso del bien por un período proporcional, todo sin perjuicio de respetar las obligaciones a cargo del correo (cláusula segunda).

El decreto DMM n° 430, del 8 de abril de 2009 dispuso la numeración y registración del Convenio de Asistencia Técnica suscripto entre la Municipalidad de Santa Fe y la Universidad Nacional del Litoral, en fecha 5 de marzo de 2009 para el asesoramiento técnico especializado para Restauración y Puesta en Valor del edificio del correo de la ciudad, que se adjunta como anexo de la citada resolución<sup>257</sup>. El convenio fue cumplido en fecha 1 de septiembre de 2009.<sup>258</sup>

El Decreto DMM n° 514, del 20 de marzo de 2011, autorizó a la Fiscalía Municipal a promover las acciones administrativas y/o judiciales que correspondan, con el objeto de que la autoridades nacionales del Correo se expidan respecto de si dispondrán por su cuenta y cargo las intervenciones necesarias para la restauración, reparación y recuperación del inmueble del correo central.<sup>259</sup>

La Fiscalía Municipal, el 29 de marzo de 2011, presentó el reclamo administrativo a Correo Oficial de la República Argentina SA (CORASA) en los términos del Art. 30 sgtes. y ccss., de la Ley 19549 para que se tomen las acciones necesarias y urgentes o bien que se permitan las intervenciones de otros entes públicos con el objeto de lograr la restauración y recuperación del Edificio del Correo.<sup>260</sup>

El reclamo se apoya, entre otros aspectos, en los anclajes constitucionales del Art. 41 de la CN en lo relativo a la preservación del patrimonio natural y cultural, y del Art. 75 inc. 19 en tanto refiere al desarrollo humano y al dictado de leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural y los espacios audiovisuales. Desde el punto de vista de las normas locales, refiere a la Ordenanza 7279, que es el Reglamento de Edificaciones Municipal, y a la

---

<sup>257</sup> Expte. de la Municipalidad de Santa Fe DE -0422-00738320-1; fs.12/19.

<sup>258</sup> *Ibidem*, f. 20.

<sup>259</sup> *Ibidem*, fs. 24/26.

Ordenanza 10115, en virtud de la cual el Correo Central debe ser considerado patrimonio cultural histórico-artístico de la ciudad.

El reclamo sostiene en forma contundente que el avanzado estado de deterioro del edificio, las humedades, grietas y fisura que no fueron atendidas en la última década han ocasionado daños en la estructura del inmueble, por lo que se concluye que existe riesgo de que el estado de abandono del inmueble pueda generar eventos perjudiciales con consecuencias dañosas.

En resumen, la situación actual puede ser caracterizada como de finalización de un desencuentro entre el orden local y el orden nacional, que no se ponían de acuerdo respecto de fines locales y nacionales circundantes a un inmueble correspondiente a un establecimiento de utilidad nacional.

Dos notas relevantes quiero destacar, con relación a la situación actual. Una y la más importante es que ahora está presente la Provincia de Santa Fe con la firma del convenio tripartito, es decir aproximándose a la tutela de patrimonio cultural de santafesinos y comprometiendo fondos a esos efectos.

La segunda es que, a diferencia de la situación de la Estación Belgrano, aquí no se intentó crear una organización administrativa con elementos de las dimensiones jurídicas involucradas. Se previó solo la posibilidad de convenios, la utilización de técnicas relativas a federalismo dual o de concertación, sin la flexibilidad que exige el derecho fundamental involucrado y la transversalidad exigible jurídicamente.

### **1.2.2. El espacio multidimensional de la Estación Belgrano y del Correo Central**

El patrimonio cultural, como interés jurídico, descansa en criterios extrajurídicos. Es una categoría abierta, flexible y amplia,<sup>261</sup> tutelada jurídicamente en la constitución, por medio de tratados, por vía legal y por ordenanzas municipales.<sup>262</sup>

---

<sup>260</sup> Nota n° 185 de 2011.

<sup>261</sup> Berros, María Valeria y Levrant, Norma (2009): “Apuntes sobre la Construcción del concepto normativo de patrimonio cultural en Argentina”, en Sozzo, Gonzalo (director coordinador), *op. cit.*, pág. 107.

<sup>262</sup> El libro de Gonzalo Sozzo como director coordinador es el resultado del trabajo de un excelente grupo de investigación, contenidos en los respectivos trabajos citados en el presente artículo. El grupo normativo regulatorio del patrimonio cultural en la Argentina está contenido en los trabajos pertinentes. No soslayan, por cierto, al Art. 75 Inc. 19 que refiere a la competencia del legislador para dictar leyes que “protejan la identidad y

Es un derecho fundamental que puede ser exigido ante el Estado y los ciudadanos<sup>263</sup> de acuerdo con los alcances que cada caso permita.

El carácter de derecho fundamental está dado, cuanto menos, conforme a los clásicos criterios formales que aluden a su forma de positivización según la cual serían derechos fundamentales todos los enunciados en el capítulo a ellos inherentes en la ley fundamental, y con independencia del contenido y estructura de los mismos. Se ha dicho que “a partir de este último criterio, se conceptualiza como derecho fundamental el de protección del Patrimonio Cultural, que está incluido en el Capítulo respectivo de los derechos y garantías y que constituye un mínimo que el legislador debe respetar”,<sup>264</sup> más allá de que al reconocerse no se lo hace como un derecho de los ciudadanos sino como una obligación de las autoridades.

En mi opinión, el carácter de derecho fundamental también debe reconocerse conforme a criterios estructurales que apuntan a la necesaria existencia de un interés jurídico de los ciudadanos tutelados constitucionalmente.

En primer lugar, según una correcta interpretación del Art. 41 de la CN, el que, al imponer una obligación jurídica a las autoridades, en Derecho, está confirmando como contracara, una posición jurídica favorable a los ciudadanos que se encuentran en el centro de la organización estatal y del Derecho.

---

pluralidad cultural, la libre creación y circulación de obras del autor, el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales”. Tampoco a la producción normativa de protección del patrimonio cultural, por conducto de los tratados a que refiere el Art. 75 Inc. 22 en su primer párrafo y por las leyes y actos normativos; cuya referencia sucinta formula frente a la hipótesis que los destinatarios de este trabajo puedan necesitar datos relativos al tratamiento normativo del patrimonio cultural. También destaco del trabajo como ha puesto a la luz la evolución el concepto del patrimonio cultural, para a proteger tanto el patrimonio cultural tangible, es decir materializados en bienes muebles (documentos, obras de arte, piezas históricas, arqueológicas, etc.) e inmuebles (edificios de valor cultural o arquitectónico, monumentos, ruinas, etc); como también se protege el patrimonio cultural intangible como puede ser el caso de la música.

<sup>263</sup> Sozzo, Gonzalo: “El arca cultural: entre lo público y lo privado, un proyecto democratizador de la Propiedad Privada (el caso de la tutela del Patrimonio Cultural en la Provincia de Santa Fe, República Argentina)”, en *op. cit.*, págs. 1/58. Se despliega en propuesta relativas a la relación del Estado con los ciudadanos en relación al derecho de propiedad. No es el objeto de esta publicación pero no puede dejar de destacarse que para el eje público- privado del derecho de propiedad propone superar el modelo dicotómico público-privado. Que sea sustituido por un modelo dialógico público privado; aludiendo a esos efectos a las necesidad de democratizar la propiedad privada asegurando el acceso al disfrute como mecanismo de inclusión social, relacionado al espacio mundial más allá de lo local y generando, entre otros aspectos un modelo de cooperación y diálogo entre intereses individuales y colectivos.

<sup>264</sup> Berros, María Valeria y Levrant, Norma: *op. cit.*, págs. 111/112, Levrant, Norma: “Política Legislativa vs. Diversidad Cultural: el desafío de proteger nuestro patrimonio cultural” en *op. cit.*, págs. 64/102 (en especial f. 92 y ss. en cuanto a los tratados refiere).

En segundo lugar, respecto de una interpretación armónica del citado Art. 41 con el reconocimiento constitucional de los derechos de incidencia colectiva del Art. 43 y la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia en precedentes centrales que reconocen a los derechos de incidencia colectiva relativos a bienes colectivos. El juego de los dos artículos dota a la tutela del patrimonio cultural del carácter de derecho fundamental de acuerdo con criterios estructurales que apuntan a la tutela del ordenamiento al interés jurídico de los ciudadanos, confiriendo legitimación para su reacción.<sup>265</sup>

Creo que, desde el punto de vista constitucional, el Art. 41, al imponer de modo general e indiscriminado a las autoridades la preservación del patrimonio cultural,<sup>266</sup> está formulando nuestra aludida imposición constitucional de actuación transversal o en red, que convoca obligatoriamente a todas las autoridades o administraciones –cada una con su propia dimensión jurídica–, alcanzadas por el caso particular inherente a la preservación del patrimonio cultural.

El juego de dicha norma, como dijimos, con los derechos de incidencia colectiva reconocidos por el Art. 43 y la transversalidad inherente al tratamiento de los tratados del Art. 75 inc. 22, impone el reconocimiento del principio constitucional de actuación conjunta o en red de todos los derechos fundamentales.

Las ciudades tienen un rol especial para la tutela de los derechos fundamentales. Deben jugar un papel preponderante en la tutela del patrimonio cultural, que se ubica dentro de su ejido. Ellas tienen la relación inmediata con los ciudadanos y en su ejido se condensa gran parte del patrimonio cultural entendido como conjunto de bienes, valores o intereses que son expresión de la comunidad o que poseen un interés histórico, artístico o estético.

Las ciudades son las que deben luchar imponiendo sus normas de tutela de los patrimonios urbanísticos o para que dichas normas se sincronicen, desde el caso hacia arriba,

---

<sup>265</sup> Causa CSJN “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo” M.1569 XL; ORIGINARIO; 8 de julio de 2008.

<sup>266</sup> La reforma constitucional de 1949 tenía una previsión que aludía expresamente al “patrimonio cultural”. Su Art. 37 IV, inc. 7 establecía: “Las riquezas artísticas e históricas, así, como el paisaje natural cualquiera que sea su propietario, forman parte del patrimonio cultural de la Nación y estarán bajo la tutela del Estado, que puede decretar las expropiaciones necesarias para su defensa y prohibir la exportación o enajenación de tesoros artísticos. El Estado organizará un registro de la riqueza artística e histórica que asegure su custodia y atienda su conservación”.

con las otras normas producidas por los otros sistemas jurídicos provinciales, nacionales o internacionales.

Por estar más próximas a los ciudadanos, son ellas a las que les corresponde gestar las acciones y tomar las decisiones que permitan, en definitiva, integrar y sacar del aislamiento a las diferentes administraciones y organizaciones involucradas en el caso.

Dogmática e1xtranjera relevante ha destacado las distintas doctrinas judiciales para que los jueces puedan cumplir con su función integradora que permite sacar del aislamiento a los diferentes sistemas u ordenamientos jurídicos situados en los más variados niveles, en cuyo contexto resalta la doctrina de la subsidiariedad, “según la cual un ordenamiento jurídico se abstiene de intervenir en un asunto particular sobre el que tiene jurisdicción otro régimen jurídico menos alejado de los intereses en juego”.<sup>267</sup>

Si bien “el principio de subsidiariedad” expuesto es un principio que se construye en el contexto de la Unión Europea, en la inteligencia que contribuye a salvaguardar las identidades nacionales de los Estados miembros y de sus atribuciones; no es menos cierto que configura un concepto nuclear que se expande o debe expandirse a todo proceso de integración de sistemas jurídicos como, en definitiva lo constituye un “caso multidimensional” por afectación del patrimonio cultural de un inmueble de utilidad nacional.

Debe tenerse presente a esos efectos, como dije, que la reforma constitucional de 1994 al incorporar, entre otros, el Art. 41, está provocando una modificación mucho más profunda que la relevante del reconocimiento de los nuevos derechos. Está impactando y modificando el modelo clásico, cerrado y vertical de organización estatal a cargo de compartimientos estanco de un orden nacional, provincial y local; ordenando e impulsando un proceso de integración sistémica desde abajo hacia arriba, con la participación de la sociedad.

Los grupos sociales subalternos están luchando por la conformación de nuevas transversalidades. Ésta es la realidad que se nos presenta. No puede dejar de referir a la impronta del denominado “Derecho a la Ciudad”, cuyo desarrollo se enmarca en el contexto de la denominada “globalización contra hegemónica” que encuentra como punto en común una serie heterogénea de grupos subalternos que tienen en común su oposición a la denominada “globalización hegemónica” de sustrato neoliberal que fue llevando lo global a

---

<sup>267</sup> Cassese, Sabino: *Los Tribunales... op. cit.*, pág. 24.

las situaciones de crisis financieras y de fracaso del modelo en función del cual las “leyes de mercado” se presentaron como el camino adecuado para el desarrollo de la globalidad y, sin embargo, trajeron como consecuencia el crecimiento exponencial de excluidos globales protegidos por los aludidos grupos subalternos.

La Prof. Taller, de la Universidad Nacional del Rosario, ha presentado en Curitiba –Brasil– su ponencia sobre la base de la *Carta Mundial del Derecho a la Ciudad*. Un instrumento dirigido a contribuir con el proceso de reconocimiento de los derechos humanos, que se presenta como un desafío de construir un modelo sustentable de sociedad y vida urbana, con fundamento en el respeto a las diferentes culturas urbanas y al equilibrio entre lo urbano y lo rural. La Carta Mundial consagra el Derecho a la Ciudad como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, aunque pensado especialmente en los grupos vulnerables o desfavorecidos.<sup>268</sup>

El texto de la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* alude, en su Art. I atañe al Derecho a la Ciudad: “La ciudad es un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes”. En el punto 4 establece que a los fines de la *Carta* el concepto de ciudad tiene dos acepciones: una por su carácter físico (metrópoli, urbe, villa o poblado que esté organizado como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano; y por el otro como espacio político, como conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión, incluyendo las instancias de participación social institucionalizada, los movimientos y organizaciones sociales y la comunidad en general. En el Art. XVI. Derecho a un Ambiente Sano y Sostenible dice: “2. Las ciudades deben respetar el patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico promover la recuperación y revitalización de las áreas degradadas y de los equipamientos urbanos”.

La actuación de la ciudad y la de todos los actores involucrados debe estructurarse sobre las bases de un pensamiento abierto, plural, flexible y complementario que permita armonizar los intereses plurales alcanzados y sincronizar las competencias que se yuxtaponen en el caso.

---

<sup>268</sup> Taller, Adriana: “El Derecho Urbano tiene vocación para habilitar el pleno ejercicio del derecho a la ciudad”, ponencia correspondiente al “I Congresso Da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo, celebrada en Curitiba, Brasil, en el mes de febrero de 2011, en imprenta.

En ese sentido, uno de los trabajos de investigación citados ha analizado el caso de la Estación Belgrano desde la óptica de la circulación de los discursos de los grupos intervinientes en la situación (Estado, sector empresario, vecinos y entidades intermedias); destacando al hablar de los discursos del Estado a la evidente yuxtaposición de competencias donde el conflicto interjurisdiccional es reiteradamente mencionado en las diferentes noticias que analiza.

Propone pensar en una regulación más eficaz para este tipo de problemas; diseñando una política pública de protección del patrimonio cultural que balancee de forma equilibrada los factores en juego, criterios de expertos, el contexto económico político, la participación ciudadana, la valoración del patrimonio cultural como derecho fundamental y, por cierto, el medio ambiente.<sup>269</sup>

Al Derecho Administrativo le corresponde pensar y formular propuestas para la actuación u organización interadministrativa o intergubernamental y plural.

Los avances concretos en materia de recuperación y puesta en valor han sido desplegados por actividad local y ello sólo para la Estación Belgrano. No se observó actuación conjunta. Sus convenios previeron una actuación por medio de una unidad interjurisdiccional integrada por dos representantes de cada dimensión jurídica; pero no pude localizar una actuación de esa unidad proactiva jurídica o prácticamente de impulso o concreción del cometido. No observé, a su respecto, que se la dotara de los medios materiales o jurídicos a esos efectos.

En definitiva, la Nación debe preservar el patrimonio cultural que asume el inmueble de un Establecimiento de Utilidad Nacional por imperio del Art. 41 de la CN en concordancia con el Art. 43 CN de reconocimiento de los derechos de incidencia colectiva y, cuanto menos, la ciudad concurre en el caso. Es la autoridad más próxima a los ciudadanos y a la que le corresponde directamente preservar y tutelar los patrimonios urbanísticos en los términos de los Arts. 41 y 43. En su ejido se condensa gran parte del patrimonio cultural entendido como conjunto de bienes, valores o intereses que son expresión de la comunidad o que poseen un interés histórico, artístico o estético.

---

<sup>269</sup> Marichal, María Eugenia, en “El caso ex Estación de Ferrocarril Gral Manuel Belgrano de la ciudad de Santa Fe (un estudio acerca de la circulación de los discursos), en la obra de Sozzo, Gonzalo, *op. cit.*, págs. 227/229 y 245/246.

La Estación Belgrano y el Edificio de Correo nos han permitido observar cómo el “patrimonio cultural” correspondiente a establecimientos de utilidad pública ha operado en el Derecho como un “portal dimensional”. Un espacio, de mayor o menor porte, por medio del cual se deben conectar, al menos, dos dimensiones jurídicas. La Nación y la Municipalidad han recurrido a técnicas administrativas –convenios interjurisdiccionales– y a pesar de ello están inmersas en desencuentros opositivos (Estación Belgrano) o desencuentros silenciosos (Correo Central).

Son tiempos de reivindicar la potencia jurígena del texto constitucional adoptado, en el sentido de que sus cláusulas y disposiciones deben ser dotadas de operatividad directa por medio de actividades administrativas multidimensionales para los casos particulares.

### **1.3. Pueblos originarios**

El supuesto de hecho se relaciona con un conflicto relativo a los derechos de ocupación y de arrendamiento a empresarios del negocio de la soja y el trigo, de unos terrenos que se encuentran adjudicados y escriturados a favor de la comunidad mocoví Com Caia.

En el interior de la comunidad existen severas disidencias con la política adoptada por el cacique Coria, quien es acusado de negociar económicamente con las tierras para su provecho personal. En el marco de estas contiendas, el grupo disidente de la comunidad Com Caia decidió ocupar el terreno donde se encuentra habitando –en viviendas sumamente precarias– desde entonces. La porción de la comunidad que responde a Coria pretende su desalojo por vía del aparato coercitivo estatal.

El supuesto de hecho, en sustancia, exige del análisis de los paradigmas constitucionales que nacen de la reforma del 1994 en lo relativo al vínculo entre las dimensiones estatales endonacionales con sus comunidades indígenas preexistentes.

La aplicación de los paradigmas constitucionales en el ámbito del Derecho santafesino en el caso al portal dimensional de los pueblos originarios (Com Caia en nuestro caso) y el consiguiente espacio multidimensional que dicho portal ha generado.

### **1.3.1. El caso “Com Caia”**

Por Decreto 2046/08, se adjudicó un inmueble ubicado en la ciudad de Recreo de la provincia de Santa Fe a la Comunidad Mocoví Com Caia de la ciudad de Recreo.

El Decreto 0879/2009, reitera la adjudicación del terreno a la comunidad mocoví Com Caia pero especificando sus nuevos límites catastrales en base a un nuevo plano de mensura, tomando en consideración la porción del terreno originario empleada para el proyecto de la Obra Avenida Circunvalación Oeste llevado a delante por la Dirección Provincial de Vialidad.

Posteriormente, un particular vinculado con la comunidad Mocoví, presentó una Nota en la que denuncia la explotación económica ilegal de las tierras adjudicadas a la comunidad Mocoví de la ciudad de Recreo Com Caia por vía de los decretos antes mencionados. Se presentó también el abogado patrocinante de la comunidad mocoví, junto a integrantes de la comunidad Com Caia, respectivamente, solicitando la intervención de la Fiscalía de Estado de la Provincia a los fines de brindar una solución urgente a la problemática de la explotación económica de las tierras y la emergencia habitacional y social de numerosas familias mocovíes.

En respuesta a ello, se presentaron los miembros del Consejo Comunitario Aborigen del Pueblo Mocoví Com Caia, junto a integrantes de la Organización de Comunidades Aborígenes de la Provincia de Santa Fe (OCASTAFE), manifestando su negativa respecto de los dichos anteriormente acompañados al expediente.

La Provincia, a través de la Directora General de Asesoramiento Jurídico de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas, fijó posición respecto de los derechos de ocupación y arrendamiento de los terrenos restituidos, considerando que resulta inadmisibles en los términos de la Ley Provincial 12086 su utilización para arrendamiento a empresarios del negocio de la soja y el trigo.

En definitiva, a la fecha, los terrenos se encuentran adjudicados y escriturados a favor de la comunidad mocoví Com Caia y en el interior de la comunidad se oponen a las decisiones de arrendamiento del cacique Coria. El grupo disidente de la comunidad Com Caia

decidió ocupar el terreno donde se encuentra habitando desde entonces. La porción de la comunidad que responde a Coria pretende su desalojo por vía del aparato coercitivo estatal.

### **1.3.2. La relación horizontal entre el Estado Nacional, las provincias y los órdenes locales con los pueblos originarios**

La reforma en el Art. 75 inc. 17, como atribución del Congreso, establece la de reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Entre otros aspectos, prevé como atribución garantizar el respeto a su identidad y el Derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer su personería jurídica de sus comunidades y la posición y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisibles ni susceptible de gravámenes o embargos. En la última parte de la norma consagra que las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.

La provincia de Santa Fe es señera en materia del cumplimiento de los cometidos constitucionales de la reforma de la Constitución Nacional de 1994 en lo que hace a pueblos originarios. Es más, antes de la reforma constitucional ya se había dictado la Ley 11078 de Comunidades Aborígenes, en donde se reconocía la diversidad cultural en sus Arts. 1, 5 y 6, pero dicho reconocimiento era en un modelo de subordinación de los pueblos originarios a la dimensión pública estatal.

En el contexto de la nueva capa constitucional de 1994 se creó el Registro Especial de Comunidades Aborígenes (Decreto 1179/09). En ese marco se estableció que el Art. 75 inc. 17, al reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos originarios, reconoce a su vez su autonomía cultural y su personalidad jurídica sin necesidad de someterlos a las formas jurídicas de organización propias del Derecho moderno occidental; siendo competencia concurrente del Estado nacional y de las provincias “reconocer la personalidad jurídica de sus comunidades”.<sup>270</sup>

Se reconoce a la norma constitucional como directamente operativa y que ella establece un nuevo paradigma de relación horizontal entre el Estado nacional, la Provincia y

---

<sup>270</sup> Dictamen Fiscalía de Estado de la Provincia de Santa Fe 0416:08, punto 1.

los pueblos originarios (propio del Derecho Internacional Público). Se reconocen su carácter preestatal, su diversidad cultural y las formas de organización de sus comunidades.<sup>271</sup>

Específicamente, se sostiene que el reconocimiento de la diversidad cultural es una declaración de multiculturalidad que tiene forma de principio jurídico que se traduce en la existencia de reglas específicas tales como el respeto de usos y costumbres propios para la elección de sus representantes, sus formas de organización colectivas y su lenguaje ancestral, entre otras.<sup>272</sup>

### **1.3.3. El espacio multidimensional del caso “Com Caia”**

La dimensión subjetiva de los derechos fundamentales inherentes a la comunidad aborígen Como Caia está discurriendo en sede administrativa.

El caso presenta cuestiones claves respecto de las relaciones y límites de este espacio multidimensional. En tal sentido, se debe: a) establecer el alcance de las prohibiciones que el Estado provincial pueda imponer en cuanto al uso económico de las tierras que puedan pretender hacer los miembros de la comunidad, en virtud de la legislación vigente; y (b) evaluar la procedencia de desactivar la pretensión de la parte dominante de la comunidad de solicitar la intervención coercitiva del Estado bajo la figura del desalojo.

El camino que puede seguirse, primeramente, si se comparten las consideraciones dogmáticas del presente trabajo, es reconocer expresamente la presencia de una dimensión pública preestatal, diferente y horizontal en muchos aspectos con relación a las dimensiones públicas estatales involucradas en el caso. Profundizar, de esta forma, el criterio del dictamen 416:2008 –de manera directa para el caso como una de las interrelaciones horizontales entre la juridicidad aborígen y la juridicidad estatal.

Finalmente proponer, si se lo estima procedente, un diseño organizacional y de acción multidimensional, participativo e interorgánico para la gestión y resolución de las contiendas internas de la comunidad que puedan repercutir sobre aspectos esenciales de la política estatal en materia aborígen.

---

<sup>271</sup> Dictamen de Fiscalía de Estado de la Provincia de Santa Fe 416:08 puntos 2., 3; en ccss. con el punto 6.

<sup>272</sup> Dictamen de Fiscalía de Estado de la Provincia de Santa Fe 416:08, punto 9.

El diseño de un sistema administrativo *ad hoc* que abarque distintas instancias ministeriales y comunales y a los miembros de las comunidades aborígenes y organizaciones sociales. Así, de forma coordinada y horizontal, en red público-privada, se puede gestionar la tensión existente entre la autodeterminación de los pueblos originarios y la autoridad del Estado para velar sobre el cumplimiento de las leyes con vigencia en su territorio, específicamente de aquellas leyes que se dirigen a intervenir, en uno u otro sentido, en la situación de las comunidades originarias (como, por ejemplo, las normas que regulan la asignación de tierras).

En proyecto de consejo relativo a este conflicto se ha propuesto que:

“El objetivo de este sistema administrativo multidimensional es el de trascender la falsa dicotomía planteada por las pretensiones universalistas de la concepción tradicional de los derechos humanos como promulgados por las instancias centrales de los Estados, favoreciendo en cambio pretensiones de tipo multiculturalistas que presuponen una concepción que el sociólogo Boaventura de Souza Santos llamó *concepción mestiza de los derechos humanos: una concepción que, en lugar de restaurar falsos universalismos se organice a sí misma como una constelación de significados locales mutuamente inteligibles y de redes que transfieran poder a referencias normativas*, posibilitando así experiencias de interpretación mutua o *hermenéutica diatópica*”.<sup>273</sup>

---

<sup>273</sup> Santos, Boaventura de Souza (2006): *De la Mano de Alicia: el derecho y la política en la transición paradigmática*, Uniandes, p. 357. De acuerdo con este autor, “la hermenéutica diatópica se basa en la idea de que los topos de una determinada cultura individual son tan incompletos como la cultura en que se producen, no importa lo fuertes que sean. Tal incompletitud no es visible desde adentro de la propia cultura, puesto que la aspiración a la totalidad induce a tomar la parte por el todo. El objetivo de la hermenéutica diatópica no es, por tanto, alcanzar la completitud puesto que este es un objetivo imposible de alcanzar sino, por el contrario, elevar lo máximo posible la conciencia de la incompletitud recíproca, involucrándose en un diálogo con pie en cada cultura” (p. 357). El párrafo se corresponde a un anteproyecto de dictamen elaborado por el Prof. Guillermo Moro, en el expediente de la Provincia registrado bajo el n° 00103-0039446-4, donde tramita el conflicto relativo a la explotación indebida del predio.

## **CAPÍTULO VI**

### **Conclusiones**

**1.1.** El sistema jurídico argentino, de este modo, se ha consolidado a partir de la reforma constitucional de 1994, trayendo desde el entorno al Derecho Interno, el reconocimiento de una serie de intereses, bienes y valores inherentes a la centralidad de la persona humana, dotándolos de jerarquía constitucional (Vg. Tratados de Derechos Humanos del Art. 75 inc. 22; derechos de los niños, mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad del Art. 75 inc. 23; el derecho a un ambiente sano y la preservación del patrimonio natural y cultural del Art. 41; derechos de los usuarios de servicios públicos del Art. 42; los derechos de los pueblos originarios del inciso 17 del Art. 75; etcétera.

**1.2.** El Derecho Administrativo, en cada ámbito endonacional (nacional, provincial y local), debe hacer funcionar armónicamente aquellos derechos inherentes a la centralidad de la persona humana, con el resto de los derechos incorporados en otros momentos y circunstancias históricas.

**1.3.** La afectación de intereses, bienes o valores inherentes a la centralidad de la persona humana en un caso concreto opera como un “portal dimensional” por conducto del cual se conectan distintas jurisdicciones endonacionales con competencia en esas materias y en el caso. El portal dimensional es el factor o circunstancia que determina la aparición y el contenido de un espacio multidimensional. Es el pórtico que se forma y abre en un caso de la realidad, sucedido en el contexto de un Derecho Administrativo endonacional; un nacimiento y apertura cuyo efecto es disparar dicho caso hacia otras dimensiones jurídicas endonacionales. Un caso de realidad, por ende, que involucra bienes, intereses o valores protegidos constitucionalmente en aras de la centralidad de la persona humana.

**1.4.** El espacio multidimensional es un nuevo espacio, el que siendo común es diferente a los tres espacios dimensionales endonacionales. Es un espacio jurídico intersistémico pues estará nutrido de elementos materiales, personales y jurídicos, seleccionados de las administraciones públicas y de sus respectivos derechos endonacionales, relacionadas y comunicadas por el caso. Es un hiperespacio; es decir un espacio más que se suma a las tres dimensiones espaciales endonacionales que lo nutren, para formar una cuarta y

nueva dimensión atinente a los derechos fundamentales. El portal se cierra y el espacio desaparece cuando el interés fundamental es satisfecho en el caso concreto.

**1.5.** Más allá del federalismo dual y cooperativo, debe reconocerse en nuestro sistema jurídico una obligación constitucional de actuación conjunta o en red para la tutela de derechos fundamentales, proveniente de la centralidad de la persona humana diseñada por la reforma constitucional de 1994. La actuación en red o conjunta puede ser inferida de la interpretación armónica del Art. 41 CN (medio ambiente y patrimonio cultural), sumado al reconocimiento constitucional de los derechos de incidencia colectiva del Art. 43 y a la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia en precedentes centrales que reconocen a los derechos de incidencia colectiva relativos a bienes colectivos. Creo que, desde el punto de vista constitucional, el Art. 41 al imponer de modo general e indiscriminado a “las autoridades” la preservación del patrimonio natural y cultural está formulando una imposición constitucional de actuación transversal o en red, que convoca obligatoriamente a todas las autoridades o administraciones –cada una con su propia dimensión jurídica– alcanzadas por el caso particular inherente a la preservación de los bienes, intereses o valores que alude.

**1.6.** El “principio constitucional de actuación conjunta o en red para la tutela de derechos fundamentales” es resultante también de la particularidad del funcionamiento del sistema jurídico argentino a partir del reconocimiento de los nuevos derechos y de la incorporación de los tratados con jerarquía constitucional del Art. 75 inc. 22, en función de los cuales nuestra Nación ha asumido un compromiso de orden internacional para la tutela de derechos fundamentales.

**1.7.** Frente a una sentencia de condena, de los Tribunales locales e internacionales, la Nación Argentina y el resto de las administraciones domésticas no pueden esconderse en razones de Derecho Interno o de federalismo dual para actuar y responder frente a la persona humana, tampoco pueden hacerlo al inicio del funcionamiento del sistema frente al caso concreto. Es decir que las administraciones domésticas en sede administrativa tampoco pueden eludir su actuación conjunta, frente a las personas humanas lesionadas en el contexto de una relación jurídica compleja. Ello porque las administraciones domésticas (Nación, Provincia y orden local), son los legitimados pasivos directos –sin fronteras internas– en función de las obligaciones jurídicas provenientes del sistema jurídico argentino al que hemos dado nacimiento en ejercicio de competencias propias.

**1.8.** La dimensión subjetiva del Derecho Administrativo es un reflejo, en nuestra materia, de la lucha de las metodologías seguidas por los pensamientos abiertos, dinámicos y plurales, por consolidar definitivamente y sin retorno a la centralidad de la persona humana en el Derecho. La dimensión subjetiva relevante para esta propuesta, es la de los derechos fundamentales que han de ser reconocidos especialmente en sede administrativa frente a un caso concreto. Esto es, en el contexto de una relación jurídica, a la que debe calificarse como compleja en función de precedentes de nuestro máximo tribunal federal.

**1.9.** Si bien en nuestro sistema jurídico, por cierto, corresponde al órgano legislativo determinar el nivel o alcance de la protección de cada derecho fundamental (dimensión subjetiva general); el silencio normativo o la insuficiencia normativa no pueden licuar la responsabilidad de las administraciones públicas para decidir y actuar conjuntamente, en los casos concretos inherentes a derechos fundamentales, donde debe declararse y reconocerse la “garantía mínima del derecho fundamental” en ellos comprometidos (dimensión subjetiva especial de nuestra propuesta).

**1.10.** No pueden invocarse frente al núcleo del derecho fundamental afectado en un caso, razones de “presupuestos inelásticos, y tampoco la Nación o la Provincia podrían esconderse tras fundamentos de regímenes de distribuciones de fondos apoyados en principios de federalismo dual, de separación estricta del orden federal y los órdenes provinciales y locales.

**1.11.** El Derecho Administrativo Global se nos presenta como técnica de armonización de sistemas jurídicos, por medio de la cual, desde el Derecho Administrativo, se ensaya una respuesta jurídica al fenómeno de la globalización. Es una construcción dogmática de armonización concebida desde lo general y abstracto. Puede ser esto tanto desde las organizaciones y fuentes globales hacia abajo, entendido esto como hacia las organizaciones o fuentes domésticas. También el proceso de armonización puede ser desde abajo hacia arriba, es decir desde las organizaciones o fuentes locales, hacia el espacio global, es decir, siempre desde lo general.

**1.12.** El Derecho Administrativo Global, a diferencia de esta propuesta, se plantea para casos de mayor porte; en tanto alude expresamente a los conflictos y dificultades con respecto a medidas de Derecho Administrativo de protección de los derechos e intereses económicos de empresas y de otros agentes económicos en la economía de mercado global. El

Derecho Administrativo Global, en un invocado enfoque pluralista del mismo, se propone como basado en los derechos de los Estados.

**1.13.** Propongo el reconocimiento y consideración de una construcción nueva en lo que al Derecho Administrativo refiere. La existencia del “Derecho Administrativo Multidimensional” como disciplina jurídica especial de comunicación intersistémica resultante de relaciones jurídicas particulares convocantes.

**1.14.** El Derecho Administrativo multidimensional puede conceptualizarse como un “régimen jurídico público, complejo, especial, participativo y derivado que regula la organización y actuación sincronizada de administraciones públicas de distintas dimensiones jurídicas y de particulares, conectados jurídicamente por portales dimensionales correspondientes a un caso determinado”.

**1.15.** El Procedimiento Administrativo Multidimensional es el mecanismo técnico de sincronización intersistémica. Por su conducto se cumple, de modo concreto, las políticas públicas de manera ensamblada o en red entre todas las organizaciones públicas y privadas involucradas de modo especial. Puede definirse al Procedimiento Administrativo Multidimensional como el ejercicio de potestades-deberes de organización y puesta en funcionamiento de una red interadministrativa de sustrato participativo, formada con los elementos claves del orden jurídico (nacional, provincial y local), destinada a determinar la dimensión subjetiva de intereses bienes o valores fundamentales comprometidos en casos multidimensionales.

**1.16.** El procedimiento debe verse como la técnica por medio de la cual las administraciones públicas de distinto nivel, cumplen con el mandato jurídico de actuación conjunta para atender en sede administrativa derechos fundamentales afectados en el caso concreto. No estamos en el campo del federalismo dual o de la concertación sino el campo de los imperativos jurídicos de actuación exigibles jurídica y judicialmente.

**1.17.** El trabajo del operador jurídico, al que se le presente una relación jurídica que vincule a administraciones públicas de distinto nivel, debe partir de premisas flexibles a la hora de la determinación de la regulación de la misma por medio de la selección de distintos elementos materiales, personales y funcionales de los ordenamientos jurídicos domésticos convocados.

**1.18.** La relación jurídica de Derecho Público es compleja. Para hacer operativo un derecho fundamental debe valorarse el equilibrio de la decisión con otros derechos y los recursos necesarios. Debe interpretarse en los términos de la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal federal la que ha dicho que: “En estos supuestos hay una relación compleja entre el titular de la pretensión, el legitimado pasivo directo que es el Estado y el legitimado pasivo indirecto que es el resto de la comunidad que, en definitiva, soporta la carga y reclama de otros derechos”.

**1.19.** Los sujetos de la relación jurídica son, por un lado, los sujetos públicos endonancionales (Nación, Provincias o administraciones locales) convocados por el caso por medio de un portal dimensional que asumen la posición desfavorable como legitimados pasivos directos y el resto de la comunidad que soporta la carga y reclama derechos como legitimado o sujeto pasivo indirecto. La posición favorable es el ciudadano, la persona humana o las personas humanas como titulares de derechos de incidencia colectiva que se presentan como titulares de situaciones jurídicas subjetivas tuteladas constitucionalmente.

**1.20.** La decisión administrativa conjunta, que tutele la garantía mínima del derecho fundamental, será, por ende, una decisión complementaria para hacer efectivo lo que doctrina de Derecho Administrativo denomina la “constitución del pacto mínimo o esencial” que el Derecho Administrativo debe hacer funcionar. El sujeto activo está legitimado para petitionar una actuación conjunta o en red por parte de todos los sujetos pasivos responsables, frente a la garantía mínima de su derecho fundamental. Exigir de los sujetos públicos que, por medio de los componentes claves de sus estructuras y sistemas, se sincronicen para el caso concreto.

**1.21.** Los sujetos pasivos directos –los sujetos públicos convocados por el caso–, como correlato de lo anterior, están obligados a seleccionar conjuntamente, los componentes claves de sus estructuras y sistemas jurídicos para ser sincronizados en el caso concreto, creando la red público-privada para la tutela del derecho fundamental. La cantidad de elementos dispersos y la inexistencia de parámetros normativos que regulen estos supuestos de actuación conjunta y/o de articulación de redes entre administraciones públicas, son pautas reveladoras de que estamos en un campo que exorbita a las normas de organización, acción y relaciones establecidas para cada ámbito endonacional interno.

**1.22.** Las redes no son equivalentes a organigramas. Cuando se habla de redes se habla de “configuraciones de interrelaciones entre los componentes claves del sistema”. En nuestro caso tratándose de redes interadministrativas sería una configuración de elementos claves seleccionados transversalmente de estructuras públicas endonacionales. Debe crearse un diseño con la jerarquía que el caso exige, que sea dinámico y con capacidad de generar un flujo de los procesos por los cuales se les dará preservación a los derechos fundamentales concretamente afectados y de impulso del mismo por medio de su re-funcionalización para fines públicos de responsabilidad de todas las administraciones.

**1.23.** Propongo, por ahora, seis ejes necesarios para la selección de los elementos claves del sistema de la red: (i.) eje político; (ii.) eje participativo; (iii.) jurídico; (iv.) eje técnico; (v.) eje hacendal; y (vi.) eje controlante. El armado de una red interadministrativa debe pasar por el análisis de esos ejes. No quiere decir que todos esos canales deban estar presentes en toda red que se construya con motivo de un caso de dimensiones múltiples. Es factible que alguno no esté presente por las particularidades del caso; o que, asimismo, un caso por su propios ribetes exija del análisis y consideración de otros ejes especiales. El carácter de “elemento clave”, es un concepto jurídico que debe determinarse al momento de la selección. Es resultante de su carácter de participación necesaria o prevalente frente a otro elemento de su propia dimensión o de otra dimensión. La calificación y selección de un elemento como “clave” cuando no lo es, por presentarse otro elemento de participación prevalente o jurídicamente insoslayable, trae aparejada una ilegitimidad de la elección y, según en el caso, en la propia conformación de la red a la que dicho elemento se integra. Los elementos que se seleccionen pueden ser subjetivos (funcionarios solamente) u objetivos de cada organización (oficios completos, medios materiales, técnicos, presupuestarios, etcétera).

**1.24.** En definitiva, el procedimiento es una técnica por medio de la cual, al armarse una red seleccionando los elementos claves que la compondrán, se define una estrategia y un modelo organizacional común. También debe entenderse como un conjunto de actos administrativos heterogéneos y de actos de particulares, cuyo acto final se expide sobre la dimensión subjetiva del derecho fundamental afectado en el caso de dimensiones múltiples. En esta noción no se abarca la faz estática de la organización, sino la de puesta en funcionamiento de la red. El dictado y cumplimiento del acto administrativo final válido del procedimiento, es la faz dinámica normativa que cierra el sistema jurídico *ad hoc*. Se ha generado y cerrado el espacio administrativo de dimensiones múltiples en lo que al interés

jurídico refiere. Se extingue, por lo tanto, la dimensión multidimensional sólo cuando se satisface válidamente la dimensión subjetiva del Derecho Administrativo vinculada a la tutela de derechos fundamentales relativos a la centralidad de la persona humana.

**1.25.** La demostración empírica de la propuesta, básica y sustancialmente, está en la presentación supuestos inherentes a tres portales. Uno de medio ambiente, dos de patrimonio cultural y uno de los derechos fundamentales inherentes a los pueblos originarios, donde dichos portales han sido generadores de casos de dimensiones múltiples. Uno es la contaminación ambiental del un río argentino, donde la actuación conjunta y transversal es provocada por una decisión jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia. Otro es la situación de bienes del patrimonio cultural de la ciudad de Santa Fe que se corresponden a establecimientos de utilidad nacional del orden federal. Por último, la situación de una comunidad indígena argentina localizada de la provincia de Santa Fe. En el análisis de los casos sólo he traído los elementos conducentes que estime pertinentes como apoyo comprensivo fáctico de las consideraciones dogmáticas de este trabajo. Mostrar fácticamente la presencia de distintos ámbitos multidimensionales, es decir, con la sola pretensión de brindar al lector un elemento de la realidad donde puede, quizás, pensar o proyectar las propuestas de la tesis para desarrollar una labor investigativa de mayor porte.

**1.26.** Concluyo esta tesis doctoral con dos transcripciones que han marcado instrumental y sustancialmente los desvelos que subyacen a esta intención de encontrar en el sistema jurídico argentino, una herramienta válida y útil para llegar a un buen gobierno, sin fronteras públicas ni privadas, y a una buena administración que coloque al hombre y a sus circunstancias en el centro de las organizaciones estatales y del Derecho.

La primera es del profesor Serrano. Ha dicho que:

“Es necesario sustituir la imagen piramidal del Derecho por la de un espacio inmanente de segmentos, sin unificación trascendente, una continuidad de líneas sin centralización global. La trascendencia consiste en ir de un lugar a otro atravesando o trasvasando cierto límite y a la realidad que trasvasa el límite se llama trascendente”.

La segunda es del Prof. Romeu Felipe Bacellar. Ella condensa la justificación sustancial de la propuesta aun cuando refiere a otro sistema constitucional. El nuestro necesita

de ajustes que potencien la tutela efectiva de los derechos fundamentales por parte de todas las administraciones endonacionales responsables. La traduzco así:

“Hay que reconocer que si bien impregnada por ciertos vicios, la Constitución se centra en la persona humana, por lo que es llamada como “Constitución ciudadana”. La dignidad del ser humano, fue erigida a la condición de fundamento del Estado Democrático de Derecho: su principal destinatario es el hombre en todas sus dimensiones, como bien acentúa el maestro Canotilho. La conducta estatal y la conducta del ciudadano frente al Estado y a sus semejantes, no puede olvidar –sobre todo en el tratamiento de un tema de esta importancia– la base antropológica común que emana de la Constitución: el principio de la dignidad del ser humano, la principal justificación para la existencia de cualquier norma”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alessi, Renato (1970): *Instituciones del Derecho Administrativo*, Barcelona, Bosch.
- Aragón Reyes, Manuel (2007): “La Constitución como Paradigma”, en Miguel Carbonell (ed.), *Teoría del Neoconstitucionalismo*, Madrid: Trotta.
- Bacellar Filho, Romeu Felipe (2007): *Direito Administrativo e o Novo Código Civil*. Belo Horizonte: Fórum.
- Balandier, Georges (1994): *El desorden. La Teoría del caos y las ciencias sociales. Elogio de la fecundidad del movimiento*, 2da. Edición, Barcelona: Gedisa.
- Balbín, Carlos F. (2008): *Curso de Derecho Administrativo*, Buenos Aires: La Ley.
- Barnes, Javier (2012): “Tres generaciones de procedimientos administrativos”, en Aberastury, Pedro y Hermann-Josef Blanke (coordinadores), *Tendencias Actuales del Procedimiento Administrativo en Latinoamérica y Europa*, Buenos Aires: Eudeba, Konrad Adenauer Stiftung.
- Baumann, Zygmunt (1999): *La Globalización - Consecuencias Humanas*, San Pablo: Fondo de Cultura Económica.
- Baumann, Zygmunt (2011): *Daños Colaterales. Desigualdades sociales en la era global*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, Ulrich (2004): *¿Qué es la Globalización? - Falacias del Globalismo, respuestas a la Globalización*, Buenos Aires: Paidós.
- Bertalanffy, Ludwig (2007): *Teoría General de los Sistemas*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto (2007): *Teoría General del Derecho. Tercera edición, revisada y corregida*, Bogotá: Temis.
- Britos, Nora (2010): “Garantías no institucionales y exigencia de derechos sociales”, en *Los Derechos Sociales en el Siglo XXI. Un desafío clave para el derecho y la justicia*, Madrid: Dykinson.
- Cárcova, Carlos María (1998): *La opacidad del derecho*, Valladolid: Trotta.
- Cassagne, Juan Carlos (2009): *El principio de Legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*, Buenos Aires, Madrid, Barcelona: Marcial Pons.

- Cassese, Sabino (1994): *Las bases del Derecho Administrativo*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Castells, Manuel (1997): *La era de la información –Economía, sociedad y cultura, V.I La sociedad red*, Madrid: Alianza.
- Cisneros Farías, Germán (2008): “Una interpretación Sistémica del Derecho Administrativo Mexicano, de acuerdo a sus Bases Constitucionales”, en *A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional.*, Belo Horizonte: Forum, Año 8, nº 31 jan/mar.
- Comadira, Julio R (2007): *Derecho Administrativo. Acto Administrativo, Procedimiento Administrativo. Otros Estudios*, 2da. Edición Actualizada y Ampliada, Buenos Aires: Lexis Nexis, Abeledo Perrot.
- De Julios-Campuzano, Alfonso (2009): *La Transición Paradigmática de la Teoría Jurídica. El Derecho Ante la Globalización*, Madrid: Dykinson.
- De la Reza, Germán A. (2010): *Sistemas Complejos – Perspectivas de una Teoría General*, México: Ed Anthropos – Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.
- Delpiazzo, Carlos E.: *¿Hacia donde va el Derecho Administrativo?*, en Homenaje al Profesor Jaime Vidal Perdomo.
- Durán Martínez, Augusto (2010): “En torno al neoconstitucionalismo”, en *A & C, Revista de Direito Administrativo y Constitucional, Edición Especial 10 años*, Año 10, nº 40, abril/junho, Belo Horizonte: Forum.
- Finger, Ana Cláudia (2003): “Serviço Público: Um Instrumento de Concretização de Direitos Fundamentais”. *A & C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, nº 12, Belo Horizonte: Fórum.
- Fiorini, Bartolomé A. (1968): *Manual de Derecho Administrativo*, Buenos Aires: La Ley.
- Gabardo, Emerson; Hachem, Daniel Wunder (2010): “Responsabilidade civil do Estado, *faute du service* e o princípio constitucional da eficiência administrativa”. En Guerra, Alexandre D. de Mello; Pires, Luis Manuel Fonseca; Benacchio, Marcelo (orgs.). *Responsabilidade Civil do Estado: desafios contemporâneos*. São Paulo: Quartier Latin.
- García, Rolando (2007): *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*, Buenos Aires: Gedisa.
- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón (1993): *Derecho Administrativo*, Buenos Aires: Civitas.

Gargarella, Roberto (2011): “Los fundamentos de una comunidad de iguales y el Art. 22”, en *La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Gargarella, Roberto: “Pensando la reforma constitucional en América Latina”, en César Rodríguez Garavito (coordinador), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento Jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Gavara de Cara, Juan Carlos (2010): *La dimensión objetiva de los derechos sociales*. Barcelona: Bosch Editor.

Gesta Leal, Rogério (2008): *A Administracao Pública Compartida No Brasil e Na Italia: Reflexoes Preliminares*, Santa Cruz do Sul: EDUNISC.

Giannini, Massimo Severo (1991): *Derecho Administrativo*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas. Cassese, Sabino (1994): *Las bases del Derecho Administrativo*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Gil Domínguez, Andrés (2008): *Derecho Constitucional- Doctrinas Esenciales Tomo I*, Buenos Aires: La Ley 2008-B, 985, 1171.

Gordillo, Agustín (2009): “Hacia la Unidad del Orden Jurídico Mundial”, en *El Nuevo Derecho Administrativo Global en América Latina*, Buenos Aires: Rap.

Grimson, Alejandro y Pereyra, Sebastián (2008): *Conflictos Globales, voces locales. Movilización y activismo en clave internacional*, Buenos Aires: Prometeo.

Gruñ, Ernesto (2006): *Una visión sistémica y cibernética del Derecho en el mundo globalizado del siglo XXI*, 1ra. Edición, Buenos Aires: Lexis Lexis.

Gutiérrez Colantuono, Pablo Ángel: “Derecho Administrativo, Constitución y Derechos Humanos”; en *A-C Revista de Direito Administrativo y Constitucional*, Año 10; n° 40, Belo Horizonte: Forum.

Hachem, Daniel Wunder (2008): “A responsabilidade civil do Estado frente às omissões estatais que ensejam violação à dignidade da pessoa humana”. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, n° 34, Belo Horizonte: Fórum.

Hachem, Daniel (2012): “Responsabilidad civil del Estado por omisión: una propuesta para de relectura de la teoría de la faute de service”, en *Revista de Derecho Administrativo de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo*, Año 2012, n°13, Buenos Aires: Rap.

Iglesias Alonso, Ángel y Arriola, Javier R. (1994): *El Planteamiento Estratégico de las Organizaciones Públicas. Una visión desde la teoría del caos*, Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Dykinson.

- Iglesias Alonso, Ángel (2006), *Gobernanza e Innovación en la Gestión Pública –Alcobendas 1979-2003–*, 1ra. Ed., Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, (Estudios y Documentos).
- Kennedy, Duncan: *Izquierda y derecho. Ensayos de teoría jurídica crítica*, traducido por Moro Guillermo, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Kingsbury; Benedict; Krisch, Nico y Stewart, Richard (2009): “El surgimiento del Derecho Administrativo Global”, en *El Nuevo Derecho Administrativo Global en América Latina - Desafíos para las inversiones extranjeras, la regulación nacional y el financiamiento del desarrollo*, Buenos Aires: Rap.
- Levrant, Norma (2009): “Política Legislativa vs. Diversidad Cultural: el desafío de proteger nuestra patrimonio cultural”, en Sozzo, Gonzalo (director coordinador), *La Protección del Patrimonio Cultural. Estudios Sociojurídicos para su construcción*, Santa Fe: Ediciones UNL.
- Lévy Pierre, Pierre (2007): *Cibercultura - La cultura de la sociedad digital*, Anthropos Universidad Autónoma Metropolitana.
- Martínez Paz, Fernando (2004): *La Construcción del Mundo Jurídico Multidimensional*, Córdoba: Advocatus.
- Meilán Gil, José Luis (2011): *Categorías Jurídicas en el Derecho Administrativo*, Escola Galega de Administración Pública, Iustel, 1ª. Edición.
- Meilán Gil, José Luis (2011): *Una aproximación al Derecho Administrativo Global*, Sevilla: Global Law Press.
- Mello, Celso Antonio Bandeira de (2006): *Curso de Derecho Administrativo*, 1ra. Edición en Español, México: Porrúa, UNAM.
- Moro, Guillermo (2009): “Los derechos sociales en la Constitución. Surgimiento, discusión y desafíos de una herramienta para el cambio social”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Nueva época*, Santa Fe: Ediciones UNL.
- Muller, Luis (ed.); Collado, Adriana; Macor, Darío y Piazzesi, Susana (2001): “Arquitectura, sociedad y Territorio. El Ferrocarril Santa Fe a las Colonias”, en revista *Polis Científica* n° 2, Santa Fe: Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral, FADU.
- Muñoz, Guillermo Andrés (2010): “El interés público es como el amor”, en *Revista de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo*, n° 8, Buenos Aires.
- Nino, Carlos Santiago (1992): *Fundamentos de Derecho Constitucional: Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires: Astrea.

Ost, Francois (2006): “Júpiter, Hércules, Hermes: tres modelos de juez”, en *Academia, Revista sobre enseñanza del Derecho*, Año 4, Ed. Departamento de Publicaciones Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Rubinzal Culzoni.

Pardo, María Laura (1992): *Derecho y lingüística. Como se juzga con palabras. Análisis lingüístico de sentencias judiciales*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Pérez Luño, Antonio (1993): *El Desbordamiento de las fuentes del derecho*, Sevilla: Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia.

Pietro Sanchís, Luis (2007): “El Constitucionalismo de los Derechos”, en *Teoría del Neoconstitucionalismo. Ensayos Escogidos*, edición de Miguel Carbonell, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Reinante, Carlos M. (Dirección Académica) y Collado Adriana (Dirección ejecutiva) (1993): *INVENTARIO. 200 Obras del Patrimonio Arquitectónico de Santa Fe*, Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Colegio de Arquitectos, Fundación Centro Comercial, Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.

Reyna, Justo (2010): “Técnicas Administrativas y Derecho Urbanístico”, exposición correspondiente a las “III Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano - Ordenación del Territorio, Urbanismo, Medio Ambiente y Protección del Patrimonio Cultural a ambos lados del Atlántico - Problemas y retos pendientes. Pazo de Mariñán. España 7 -11 de junio de 2010, en imprenta.

Reyna, Justo (2010): “Fundamentos y Consecuencias del actual control judicial de la inactividad administrativa. La Administración sincronizada”, en *Cuestiones de Control de la Administración Pública. Administrativo, Legislativo y Judicial*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho el 13, 14 y 15 de mayo de 2009, Buenos Aires: Rap.

Reyna, Justo (2011): “El arbitraje como medio de solución de conflictos en materia de servicios públicos. – El nacimiento de un sistema jurídico complejo”, en *Cuestiones de Intervención Federal, Servicios Públicos, Poder de Policía y Fomento*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho. Buenos Aires: RAP.

Reyna, Justo (2012): “Las facultades locales sobre los establecimientos de utilidad nacional – Facultades locales concurrentes. A propósito de la situación de inmuebles públicos de valor cultural de la ciudad de Santa Fe”, en *Cuestiones de Intervención Federal, Servicios Públicos, Poder de Policía y Fomento*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho. Buenos Aires: RAP.

Rezzoagli, Luciano Carlos: “La dinámica fiscal contradictoria del Estado en un ámbito determinado por la coexistencia del capitalismo y la democracia representativa”, en imprenta.

Rivero Ysern, Enrique y Pablo, Marcos Fernando (2011): *Equidad, Derecho Administrativo y Administración Pública en España*, Santiago de Compostela: Andavira.

Robles Morchón, Gregorio (2007): *Pluralismos Jurídico y Relaciones Intersistémicas. Ensayo de Teoría Comunicacional del Derecho*, España, Navarra: Thomson, Civitas.

Rodríguez Arana-Muñoz, Jaime (1997): *Estudios de Derecho Local*, Madrid: Montecorvo.

Rodríguez Arana-Muñoz, Jaime (2006): *El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas*, Navarra: Thomson, Aranzadi.

Rodríguez Arana-Muñoz, Jaime (2007): “La Reforma del Estado de Bienestar”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, nº 11.

Rodríguez Arana-Muñoz, Jaime (2007): *Reforma Administrativa y Nuevas Políticas Públicas*, Diputación Provincial de Lugo.

Rodríguez Arana-Muñoz, Jaime (2008): *Derecho Administrativo Español. Tomo 1. Introducción al Derecho Administrativo Constitucional*, La Coruña: Netbiblo.

Rodríguez Arana-Muñoz, Jaime (2010): “El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución Española y en la Unión Europea”, en *Revista de Direito Administrativo y Constitucional, 10 años*, Edición Especial, Año 10, nº 40 abril/junio, Belho Horizonte: Forum.

Rodríguez Arana-Muñoz, Jaime (2010): “El Derecho Administrativo global: un derecho principal”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 76/2010, Separata, Instituto Andaluz de Administración Pública, Universidad de Sevilla.

Rodríguez Arana-Muñoz, Jaime (2012): *Interés General, Derecho Administrativo y Estado del Bienestar*, Madrid: Syntagma, Iustel.

Rohl, Hans Christian (2008): “El Procedimiento Administrativo y la Administración – compuesta– de la Unión Europea”, en Javier Barnes (ed.), *La Transformación del Procedimiento Administrativo*, Sevilla: Editorial Derecho Global.

Santos, Boaventura de Souza (2005): *Foro Social Mundial – Manual de Uso*, Barcelona: Icaria – Antrazyt - Participación Democrática.

Santos, Boaventura de Souza (2006): *De la Mano de Alicia: el derecho y la política en la transición paradigmática*, Uniandes.

Santos, Boaventura de Souza (2009): *Sociología Jurídica Crítica - Para un nuevo sentido común del derecho*, Madrid: Trotta.

- Schmidt-Assmann (2003): *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistémica*, Madrid, Barcelona: Instituto Nacional de Administración Pública, Marcial Pons.
- Schmidt-Assmann, Eberhard (2006): “Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos”, en Javier Barnes (ed.), *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*”, Sevilla: Editorial Derecho Global.
- Serna, Pedro y Toller, Fernando (2000): *La Interpretación Constitucional de los Derechos Fundamentales. Una Alternativa a.C. los Conflictos de Derechos*, Buenos Aires: La Ley, Año 2000.
- Serrano, José Luis (1999): *Validez y vigencia. La aportación garantista a la teoría de la norma jurídica*, Valladolid: Trotta; y en *De las fuentes del sistema al sistema de las fuentes*, disponible en [www.joseluiserrano.eu](http://www.joseluiserrano.eu)
- Sozzo, Gonzalo (director coordinador), *La Protección del Patrimonio Cultural. Estudios Sociojurídicos para su construcción*, Santa Fe: Ediciones UNL.
- Supiot, Alain (2012): *Homo Juridicus. Ensayo sobre la función antropológica del derecho*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Taller, Adriana: “El Derecho Urbano tiene vocación para habilitar el pleno ejercicio del derecho a la ciudad”, ponencia correspondiente al “I Congreso Da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo, celebrada en Curitiba, Brasil, en el mes de febrero de 2011, en imprenta.
- Teubner, Gunther; Sassen, Saskia y Krasner, Stephen (2010): *Estado, soberanía y globalización*, Bogotá: Ed. Siglo del Hombre Editores, Universidad de Los Andes y Pontificia Universidad Javeriana – Instituto Pensar.
- Ullla, Decio Carlos Francisco (1980): *Las Actividades Administrativas en Particular. - El Acto Administrativo*. Fac. Cs. Js. y Soc., UNL.
- Ullla, Decio Carlos Francisco (1999): “El Principio de Legalidad en el Ejercicio de la Función Administrativa”, en *Derecho Constitucional y Derecho Administrativo I*, Buenos Aires: Juris.
- Vergara, Oscar (ed.) (2009): *Teorías del Sistema Jurídico*, Granada: Comares.
- Villar Palasí; Villar Ezcurra (1987): *Principios de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid: Editorial Universidad Complutense, Facultad de Derecho.
- Zanobini, Guido (1954): *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I, Buenos Aires: Arayú.

## **TESIS Y TESINAS DE REFERENCIA**

Arnold, Rodrigo F.; Colombo, Matías D.: “Regeneración del espacio público a partir de las vacancias urbanas ferroviarias en la ciudad de Santa Fe”, Tesis de Grado, año de cursado 2007, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional del Litoral, año 2008, n° inv. 5190818; Dewey 720; S.T. A814, Biblioteca Centralizada FADU-FHUC-ISMF, UNL.

Dalla Fontana, María José; Echague, María Laura y Sigauco María Laura: “La Arquitectura Moderna como Patrimonio: El Correo Central de Santa Fe”, Tesis de grado, 2008, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional del Litoral, n° Inv. 5190661, Mostrador; S.T. 27896, Biblioteca Centralizada FADU-FHU-ISM, UNL.

Diez, Julián; Mana, Gustavo; Nichea, Sergio Daniel, “Reciclaje Urbano del Sistema Ferroviario. El Parque Federal, el Molino Franchino y la ex Estación Belgrano como estrategias de regeneración y conectividad de la ciudad”, Tesina de Graduación, agosto de 2010, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional del Litoral, n° Inv. 5190873, Dewey 720, S.T. D 716, Biblioteca Centralizada FADU-FHU-ISM, UNL.