

COMPRENSIÓN TRIALISTA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Por el Dr. Miguel Ángel Ciuro Caldani¹

El presente trabajo se difunde con la autorización expresa de su autor y fue presentado en el marco del Congreso Internacional de Derecho Administrativo “Desafíos e Institutos del Derecho Administrativo de cara al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Una Mirada desde el Federalismo, con especial referencia a la Jurisprudencia de la COIDH y de la CEDH”, organizado por MPBA-CIJur- Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas (UNNE), el día 9 de noviembre de 2022, en el contexto del panel sobre “La evolución y consolidación del Derecho Administrativo”

SUMARIO

I. Ideas básicas	01
II. La estructura trialista del Derecho Administrativo	03
III. Estrategia	23
IV. Conclusión	24

I. IDEAS BÁSICAS

1. El Derecho Administrativo, referido básicamente a la satisfacción de las necesidades colectivas, requiere de manera especial una concepción integral *tridimensional* de hechos, normas y valores que asuma la riqueza de la *vida humana* en la mayor plenitud posible².

1. Profesor emérito de la Universidad de Buenos Aires y titular de la Universidad Nacional de Rosario

2. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la lengua española, administrar: “Del lat. administrāre.1. tr. Gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan.2. tr. Dirigir una institución.3. tr. Ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes. U.t.c. prnl.”, <https://dle.rae.es/administrar>, 13-2-2023. BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, t. I, 3ª. ed., Bs. As., Lajouane, 1938, págs. 6/8; GORDILLO, Agustín, “Definición del Derecho Administrativo”, en Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas, t. 1 Parte General, 11ª. ed., Bs. As., F.D.A, 2013, págs. V-28/31, https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloV.pdf, 7-11-2022; CASSAGNE, Juan Carlos, Derecho Administrativo, 6ª. ed., reimpresión Abeledo Perrot, págs.198/112, https://issuu.com/ultimosensalir/docs/derecho_administrativo_-_tomo_i_-_juan_carlos_casa, 3-11-2022; BALBÍN, Carlos, Tratado de Derecho Administrativo, 2ª. ed., Bs. As., Thomson Reuters - La Ley, t. I, 2015, págs. 307 y ss.; COMADIRA, Julio R. - ESCOLA, Héctor J., COMADIRA, Julio Pablo, Curso de Derecho Administrativo, Bs. As., Abeledo-Perrot, 2012; RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Javier, Derecho Administrativo Español, t. I, Oleiros, Netbiblo, 2008, <https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/11910/9788497452533.pdf?sequence=2>, 5-11-2022.

MARIENHOFF, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, t. I, Bs. As., Abeledo-Perrot, 1965; DROMI, Roberto, Derecho Administrativo, 13ª. ed., Bs. As., Ciudad Argentina, 2015; BUTELER, Alfonso (dir.), Derecho Administrativo Argentino, Bs. As., Abeledo-Perrot, 2016; SZLECHTER, D. - LOGUZZO, A., “La administración crítica: una oportunidad para estudiar la sociedad”, en Cuadernos del CIMBAGE, 1(22), 2020, <https://ojs.econ.uba.ar/index>.

La tridimensionalidad del Derecho adquiere su mejor desarrollo cuando, según la propuesta de la *teoría trialista del mundo jurídico*, se incluyen repartos de potencia e impotencia (dimensión sociológica) captados por *normatividades* que los describen e integran (dimensión normológica) y valorados (los repartos y las normatividades) por un complejo de valores que culmina en la *justicia* (dimensión dikelógica). Estos despliegues comunes se deben considerar en sus *alcances*, su *dinámica* y sus *situaciones*.³

Hay *alcances* materiales, espaciales, temporales y personales. Los alcances *materiales* son *ramas* del Derecho, entre las que se encuentra el *Derecho Administrativo*. Si bien el desarrollo *trialista* es necesario para la mejor referencia a todo el Derecho, la rama jurídica administrativa, sobre todo por la relación compleja y a menudo tensa entre el Estado y los particulares administrados, requiere dicha composición de una manera particularmente fundada.

El Derecho Administrativo es, en gran medida, la *hora de la verdad* de un régimen y para que esa verdad sea realmente tal hay que considerarlo de manera *trialista*. En la *nueva era* que vivimos, signada por la superación de las fronteras estatales en la globalización/marginación capitalista y la integración; por las amenazas totales a la vida mostradas en la reciente pandemia por Covid-19 y en los riesgos extraterrestres; por enormes cambios científicos y técnicos, donde se juega incluso la supervivencia de la especie humana y por el incremento, no siempre eficaz, de la conciencia de los derechos humanos, el Derecho Administrativo ha de asumir responsabilidades especiales⁴. En el nuevo tiempo es necesario actuar

php/CIMBAGE/article/view/1723, 25-10-2022; CIURO CALDANI, Miguel Ángel, 2022, "Problemas *trialistas* del Derecho Administrativo", en *Investigación y Docencia*, N.º 57, 2022, págs. 37/128, Centro de Investigaciones ... cit., https://drive.google.com/file/d/1M9Iq6rnIYzm3If-7_9dyOZhuzgytwwGU/view, 19/2/2023. Vale recordar MERKL, Adolf, *Teoría general del Derecho Administrativo*, trad. José Luis Monereo Pérez, Granada, Comares, 2004. Cabe c. asimismo por ej. *Diritto amministrativo* (revista trimestral) y *Rivista di diritto amministrativo*; *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*; *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, *Revista de Administración Pública*, *Revista de Direito Administrativo*, *Revista digital de Derecho Administrativo*, *Revista española de derecho administrativo*, *Revista Estudios de Derecho Administrativo*, *Revue française de droit administratif*, *Revista internacional de ciencias administrativas*, etc.; además, v. gr., *International Institute of Administrative Sciences*.

3. Es posible *ampliar* en GOLDSCHMIDT, Werner, *Introducción filosófica al Derecho*, 6ª. ed., 5ª. reimp., Bs. As., Depalma, 1987; CIURO CALDANI, Miguel Ángel, *Una teoría trialista del Derecho*, Bs. As., Astrea, 2020 (2ª. ed. de *Una teoría trialista del mundo jurídico*).

4. Se puede *ampliar* en nuestro trabajo "Responsabilidades bioéticas en una nueva era", en *Estudios jurídicos del Bicentenario*, Rosario, UNR Editora, 2010, págs. 9/47, Centro de Investigaciones cit., <http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/mundojuridico/article/viewFile/1360/1554>, 10-2-2023.

en la administración del “riesgo”, incrementado y a menudo ignorado⁵, y en la asunción del “fin de las certidumbres”⁶.

En países como la Argentina, el Derecho Administrativo presenta importantes diferencias entre las normatividades y los hechos, y se requiere una complejidad administrativa especial por la estructura federal⁷, la “polirrecepción” de influencias autoritarias y democráticas necesitada de dificultosa adaptación⁸, las tendencias al parasitismo⁹, la corrupción¹⁰ y el enfrentamiento radicalizado de sectores que hacen que se llegue a conjeturar que se trata de un Estado frustrado¹¹.

II. LA ESTRUCTURA TRIALISTA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Parte General

a) Dimensión sociológica

2. La dimensión sociológica del mundo jurídico, en este caso en la perspectiva del Derecho Administrativo, sitúa en la plenitud de la *vida* los *intereses* que la encauzan y las *fuerzas* que la sirven. Esa situación se desenvuelve en *adjudicaciones* de *potencia* e *impotencia*, es decir, de lo que favorece o perjudica a la vida. Las adjudicaciones pueden ser *distribuciones*, que provienen de la naturaleza, las influencias humanas difusas y el azar, y *repartos* originados por la conducción de

5. BECK, Ulrich, *La sociedad del riesgo*, trad. Jorge Navarro y otros, Barcelona, Paidós (1998) <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/sites/sistema-nacional-emergencias/files/documentos/publicaciones/La%2Bsociedad%2Bdel%2Briesgo%2Bhacia%2Buna%2Bnueva%2Bmodernidad%20-BECK.pdf>, 11-2-2023.

6. PRIGOGINE, Ilya, *El Fin de las Certidumbres*, trad. Pierre Jacomet, 5a ed., Barcelona - Bs. As. - México D.F. - Santiago de Chile, Andrés Bello (1997).

7. Más normativa y dikelógica que sociológica.

8. Es posible *ampliar* en nuestros trabajos “Hacia una teoría general de la recepción del Derecho extranjero”, en *Revista de Direito Civil*, 8, 1979, págs. 73 y ss.; “Originalidad y recepción en el Derecho”, en *Boletín del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social*, N° 9, 1987, págs. 33/38, Centro de Investigaciones ... cit., <https://drive.google.com/file/d/1soSZzUEm6mUoP8s2qQ72JrOFiGQb3Tk7/view>, 20-2-2023.

9. Se puede *ampliar* en nuestro artículo 2001, “Una Argentina “parasitaria” entre la feudalización y la colonización”, en *Investigación ... cit.*, N° 34, 2001, págs. 59/65, Centro de Investigaciones ... cit., https://drive.google.com/file/d/1QiEBBvXlu7vdtODi_7L3JboB8t-s7MHI/view, 20-2-2023.

10. Es posible *ampliar* en nuestro artículo “Argentina, distribucionismo y corrupción”, en *Boletín del Centro de Investigaciones... cit.*, N° 14, 1991, págs. 7/8, Centro de Investigaciones ... cit., <https://drive.google.com/file/d/1D6gX1ERYJhIJa2jWtHzdCVusFBCYVetm/view>, 20-2-2023.

11. Se puede *ampliar* en nuestro artículo “Consecuencias jurídicas de la “grieta” argentina”, en *La Ley*, 2017-D, págs. 901/911, Cita Online: AR/DOC/1277/2017.

humanos determinables.

3. El Derecho en general y el Administrativo en particular se desenvuelve con bases de *distribuciones naturales* relevantes. Por ejemplo: en general, a medida que el territorio es más extenso y la población es mayor, la administración necesaria es más compleja.

El Derecho Occidental ha surgido en gran medida por un *clima* europeo meridional acogedor y la dinámica *marítima* mediterránea y atlántica. Uno de sus grandes cursos jurídicos es la actividad del Derecho Comercial. También hay una fuerte proyección de esa dinámica en el Derecho Administrativo. La administración eurocolonial tuvo frecuente impacto marítimo comercial.¹²

El Derecho Administrativo de los últimos tiempos ha debido encarar la *amenaza natural sanitaria mundial* de la pandemia por Covid-19 y a la luz de la Astronomía recibe el desafío de la *supervivencia de la vida terrestre en el Cosmos*. La crisis sanitaria ha tenido gran presencia en el Derecho Administrativo y en mucho, a través de él, en la vida en general. Es imprescindible que el Derecho Administrativo contribuya a atender al lugar del Derecho y la humanidad en el Cosmos, incluso respecto a las amenazas que puede sufrir nuestro planeta con origen en el espacio exterior.¹³

El Derecho Administrativo argentino se desarrolla en un marco compuesto por distribuciones de la naturaleza que en general brindan potencias de una riqueza excepcional, con la extensión del octavo territorio del mundo y recursos minerales, vegetales y animales de gran significación. Es, no obstante, en gran medida, dominado por el puerto de Buenos Aires, donde está la cabeza de la Administración, que contribuye a devorar al federalismo.

Un despliegue relativamente negativo de la Administración argentina es la

12. Por ejemplo, en las “compañías comerciales” y el monopolio.

13. Es posible *ampliar* en nuestro libro *El Derecho, la vida humana, la genética y el cosmos*, Rosario, FderEdita, 2019, Centro de Investigaciones ...cit., <https://drive.google.com/file/d/1aZdYmW6NQ0cZptJrK4aLg7XH8A6vq4QL/view>, 20-2-2023; también en “El Derecho en la era cósmica (Aportes jurídicos para la estrategia de la vida humana en el Cosmos)”, en *Investigación ... cit.*, N° 59, 2022, págs. 253/273, Centro de Investigaciones...cit., <https://drive.google.com/file/d/1fsHoDBj7Cv2j7ovtUojq15R4eaGPqOT7/view>, 20-2-2023.

insuficiencia y mala ubicación de la *población*. Argentina tiene en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) una “cabeza” gigantesca y un interior a menudo raquítrico. Alberdi y Sarmiento advirtieron especialmente la gravedad del vacío poblacional. André Malraux llegó a asombrarse por considerar a Buenos Aires la capital de un imperio que nunca existió.¹⁴

4. La *vida psíquica* combina componentes naturales y culturales, en este caso, de influencias humanas difusas. En general, la Administración de las sociedades actuales se dificulta por el *debilitamiento del superyó*, la generalizada *hipercrítica al poder* y la *escasa* adhesión a otros valores que no sean la utilidad circunstancial. El Derecho actual y el argentino en particular tienen un sentido de la grandeza personal en decadencia. La referencia de la humanidad del siglo XXI suele no ser la grandeza de los héroes, que es sustituida con gran frecuencia por la seguridad del trato con mascotas animales, sobre todo por la previsibilidad del trato con caninos. Adoptar a una mascota suele tener consecuencias mucho más previsibles que adoptar a un niño. Salvo circunstancias muy excepcionales, como la de la reciente pandemia por Covid-19 con la tarea de los trabajadores de la salud, el heroísmo de los grandes servidores públicos parece en vías de extinción. En la Argentina los obstáculos administrativos se incrementan por la limitada vocación de laboriosidad y disciplina social y la pérdida del sentido social del acuerdo. La Administración argentina tiene servidores de gran valor, pero suele ser demasiado un instrumento de parasitismo social.

5. En cuanto a las *influencias humanas difusas*, el Derecho en general, incluyendo el Derecho Administrativo, dependen en gran medida de las condiciones *económicas*. En nuestro tiempo, éstas se inscriben con particular intensidad en un mundo de avanzado despliegue *capitalista* motorizado por el afán de lucro que se viabiliza a través del *consumo*. Al fin, de cierta manera se administra economía para obtener, con sentido burgués, el máximo lucro posible. Pese a satisfacer necesidades colectivas, el Derecho Administrativo del capitalismo vive en la fuerte competencia del Derecho Comercial.

El Derecho Administrativo argentino se encuentra en un marco económico que

14. V. por ej. POSSE, Abel, “Buenos Aires, la reina esplendorosa”, en *La Nación*, 5 de marzo de 2006, <https://www.lanacion.com.ar/lifestyle/buenos-aires-la-reina-esplendorosa-nid785593/>, 2-11-2022.

ha dejado los caminos del desarrollo y se ha desviado por los del retroceso. Una enorme *inflación*, a menudo radicalizada en hiperinflación, oculta una situación de gran conflictividad, de cierto modo de beligerancia no sangrienta. En estas condiciones la Administración es en demasiados casos deficiente. El país no ha podido satisfacer el reclamo alberdiano de fundar una burguesía nacional.¹⁵ Las personas de negocios, que en cierto modo pueden ser denominados empresarios, no asumen los riesgos que les corresponden como tales y en muchos casos prefieren hacerse *prebendarias*.

6. En el mismo marco de influencias humanas difusas, en este caso de la *religión*, el Derecho Occidental y su Derecho Administrativo en particular padecen la pérdida de los grandes sentidos de la vida que brindaban el cristianismo, la religión del “Hombre-Dios”, e incluso el modelo heroico de la santidad. Las ciencias, sobre todo la Astronomía, han evidenciado la pequeñez de las dimensiones humanas; no hay perspectivas de trascendencia y el sentido heroico del gran servidor público parece en vías de extinción.

Los países *católicos* y los *protestantes* suelen tener orientaciones diversas que influyen en el Derecho en general y el Administrativo en particular.¹⁶ El catolicismo posee, a diferencia del protestantismo, una gran estructura administrativa. Es más exigente en cuestiones de ortodoxia, pero es permisivo en cuanto al perdón, circunstancia que afloja la disciplina social y administrativa. Pese a cierta corriente interna pactista, el catolicismo es más organicista, incluso desde la perspectiva de la salvación, que el protestantismo. El Derecho Administrativo argentino, fundado por la España fuertemente católica, está impregnado por múltiples razones, en este caso religiosas, por la idea del perdón, concretada a menudo en moratorias que desaniman a quienes cumplen las normatividades, y por una vertiente cultural organicista.

7. Las influencias humanas difusas de la *ciencia* y la *técnica* tienen gran valor como base de la administración. En la actualidad los desarrollos de una y otra,

15. V. GOMEZ, Alejandro – NEWLAND, Carlos, “Alberdi, sobre héroes y empresarios”, en *Revista Cultura Económica*, año XXXI, N°86, dic. 2013, págs. 30/37, file:///C:/Users/Miguel%20Angel/Downloads/1442-7433-1-PB.pdf, 2-11-2022.

16. WEBER, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, trad. Luis Legaz Lacambra, 2ª. ed., Barcelona, Península, 1973.

en gran medida confluyentes, por ejemplo, en la robótica y la inteligencia artificial, ponen en condiciones de que puedan producirse no solo *eficiencias* sino *despersonalizaciones* administrativas sorprendentes. Parece que la ciencia y la técnica pueden no solo favorecer a la administración y la vida general sino, tal vez no en el futuro próximo, pero sí en el lejano porvenir, a la posthumanidad. En la Argentina la ciencia y la técnica forman un patrimonio aceptable para un país de nivel medio, pero el gran desenvolvimiento de la nueva era produce desafíos que no es seguro que la Administración pueda superar. Hace tiempo que argentinos no ganan premios Nobel de ciencias.

8. El Derecho en general y el Administrativo en particular se van desarrollando en íntima relación con el *curso histórico* de los *hechos* y las *ideas*. En el Derecho Administrativo sucede así, en cuanto a los *hechos*, en la vinculación con la formación de los *Estados modernos* y con especial evidencia el reinado de Luis XIV, y en marcos de las *Revoluciones políticas burguesas* de Inglaterra, los Estados Unidos y Francia y la *Revolución Industrial*. Aunque la problemática de la administración de las *necesidades* ha de ser considerada también en su conjunto, incluyendo las necesidades colectivas y las individuales, el Derecho Administrativo ha quedado profundamente vinculado al desarrollo de la satisfacción de las necesidades colectivas con intervención directa o indirecta del Estado. Hoy el Derecho Administrativo debe decidir entre la internacionalidad (interestatalidad), la integración y la globalización/marginación.¹⁷ Es muy relevante cuál será la trayectoria entre la afirmación de los Estados nacionales, la globalización/marginación y la universalización respetuosa de las particularidades.¹⁸ En cuanto a la trayectoria de las *ideas*, el curso histórico del Derecho Administrativo ocurre asimismo por ejemplo (con diversos significados e importancias) con la exaltación del *poder* por Maquiavelo; la concepción de la *soberanía* de Bodin; el reclamo de *orden* de Hobbes; la exigencia de *división de poderes* de Locke y Montesquieu; el reclamo de *libertad económica* de los fisiócratas y los liberales; el planteo rousseauiano de la *democracia*; la jerarquización de la *producción* de

17. Se puede ampliar en ALTERINI, Atilio A. - NICOLAU, Noemí L. (dir.), *El Derecho Privado ante la internacionalidad, la integración y la globalización*, Bs. As., La Ley, 2005; asimismo en CIURO CALDANI, Miguel Angel, "La integración, un camino para superar la globalización / marginación en la universalización", en *Derecho de la Integración*, N° 16, 2004, págs. 31/37.

18. Es posible ampliar en nuestro libro *El Derecho Universal (Perspectiva para la ciencia jurídica de una nueva era)*, Rosario, Fundación para las Investigaciones Jurídicas, 2001, Centro de Investigaciones ... cit., <https://drive.google.com/file/d/1th8ElC68xAm8qmlZ3RbDSkuucCO2IVLc/view>, 20-2-2023.

Saint-Simon; el sentido de *orden y progreso* de Comte y la conciencia activa de la *economía proletaria* de Proudhon y Marx. El Derecho Administrativo argentino tuvo diversos períodos específicos, en el rosismo y sobre todo en la relevancia de la Organización Nacional, las “presidencias históricas”, el roquismo, el yrigoyenismo, y los ciclos iniciados en 1930 y 1945 hasta 1955. Al fin, sin embargo, no ha alcanzado siquiera una perdurable realización hobbesiana.

9. Las influencias humanas difusas de la *educación* constituyen soportes de gran relevancia para el Derecho en general y el Derecho Administrativo en particular. Si bien consideramos que la educación ha de ser considerada un proceso de desarrollo sistemático de la personalidad del educando, ese desarrollo tiene gran influencia en la sociedad y recibe grandes aportes de ésta. La conciencia argentina acerca de la necesidad de “educar al soberano” señalada por Sarmiento, sobre todo como educación pública, es proyectable en la necesidad de educar a administradores y administrados y ha constituido un pilar descollante de nuestra evolución, hoy en crisis.¹⁹ En la actualidad son especialmente graves las dificultades del Derecho Administrativo referido a la educación secundaria. La crisis del sistema educativo se proyecta en crisis de las posibilidades generales del Derecho y en particular del Derecho Administrativo.

10. Otra importante perspectiva de las influencias humanas difusas que intervienen en el Derecho en general y el Derecho Administrativo en particular es la de las *concepciones de la sociedad y el mundo*. Uno y otro pueden encontrar asideros diversos en las concepciones *organicistas* y *pactistas*. En las primeras tienen más posibilidades de solidez.

En la nueva era la satisfacción de las necesidades, sean colectivas sobre todo a través del Derecho Administrativo o individuales, de manera principal en el curso del Derecho Comercial, es especialmente significativa. Al fin predominan las “sociedades de consumo”, de satisfacción de necesidades. A diferencia del hombre de la Modernidad, dominado con frecuencia por la concepción heroica del mundo, el actual, de la postmodernidad, es con frecuencia dominado por la concepción de satisfacciones humanas.

19. V. por ej. SARMIENTO, D. F., *De la educación popular*, Santiago, Julio Belin, 1849, Cervantes Virtual, file:///C:/Users/Miguel%20Angel/Downloads/de-la-educacion-popular--0%20(1).pdf, 2-11-2022.

En la Argentina, en gran medida por influencia de lo que sucede desde hace siglos en España, se enfrentan las concepciones *hispanicas tradicional* y *anglofrancesa*. El sector hispanico tradicional es más católico, organicista y comunitarista, intervencionista y romántico. Se inclina más al desarrollo de la Administración. Entre sus grandes exponentes históricos se encuentran Felipe II, Quiroga, Rosas, Perón y Kirchner. El peronismo histórico tuvo claras afinidades incluso con el fascismo. Hoy este espacio se expresa de cierto modo en el Frente de Todos. El sector anglofrancés es más afín a la Reforma, contractualista, abstencionista e ilustrado. Suele reclamar un “Estado chico”. Entre sus grandes representantes históricos aparecen Carlos III, Belgrano, Moreno, Rivadavia, Mitre, Sarmiento, Roca, Aramburu y Alfonsín. Hoy este espacio se manifiesta en gran medida en Juntos por el Cambio. Es cierto que la obsesión administrativa personal de Felipe II no eclipsa el sentido modernizador de la Administración de Carlos III, pero al fin los hispanicos tradicionales suelen pensar más en un Estado poderoso.

Los dos sectores se enfrentan generando una *grieta* de preferencias propias y exclusiones ajenas que dificulta la tarea de la Administración. Siguiendo el modelo que al menos imperó en España ²⁰, muchas veces no se escucha *lo que se dice*, se decide, incluso con frecuencia en el ámbito judicial, según *quién lo dice*. Así nada permanente se puede construir. Cada pocos años, según el cambio de predominio, casi todo comienza de nuevo. Enfrentamientos de este tipo llevan al fracaso, sobre todo ante los desafíos acelerados de una nueva era. El Derecho Administrativo exige condiciones de gobernanza. En Argentina, en mucho por tales distribuciones, están relativamente lejos de hallarse presentes.

11. Encuanto a los *repartos*, adjudicaciones originadas por la conducción de humanos determinables, el Derecho Administrativo está encaminado a la ordenación de las adjudicaciones existentes para la satisfacción de las necesidades colectivas. Para conocerlos mejor hay que referirse a los *repartidores*, los *recipiendarios*, los *objetos*, las *formas* y las *razones*.

Es de gran relevancia reconocer quiénes son los *repartidores* administradores, en gran medida para detectar interferencias en los desempeños debidos. Con

20. V. GOLDSCHMIDT, Werner, *Filosofía autobiográfica*. Bs. As., Astrea, 2022, págs. 419/420.

frecuencia los repartidores quedan disueltos en la burocracia y hay intromisiones por amistad, corrupción, etc. En el Derecho Administrativo argentino estos desvíos son relativamente frecuentes. Hay, además, a menudo, “funcionarios que no funcionan” y “empleados que no se emplean”.

Los *recipiendarios* beneficiados del Derecho Administrativo han de ser en lo posible los administrados. Sin embargo, con demasiada frecuencia los beneficiados son los administradores y, en cambio, los administrados son gravados.

El Derecho Administrativo debe brindar como *objetos* de repartos las potencias de la satisfacción de las necesidades colectivas, pero es dado detectar que estas necesidades quedan a menudo insatisfechas. Es relevante reconocer con la máxima claridad posible cuáles son las potencias y las impotencias que realmente se producen. Con frecuencia existen “servicios que no sirven”. En países como la Argentina hay una gran cantidad de funcionarios y empleados que de cierto modo solo genera una apariencia de administración y existen servicios más aparentes que reales.

En cuanto a los caminos para llegar a las decisiones, es decir las *formas* de los repartos del Derecho Administrativo, es relevante establecer cuál es la audiencia real de los interesados. El proceso e incluso la negociación administrativos, superadores de la mera adhesión y la mera imposición, son formalmente frecuentes. Sin embargo, muchas veces la audiencia como acto comunicativo pleno no es realidad. En diversos casos en lugar de escuchar a los administrados se piensa en satisfacer intereses de los administradores. A menudo la lealtad con los superiores y los partícipes de las mismas ideologías prevalece sobre la lealtad con los administrados.

Las *razones* de los repartos abarcan móviles de los repartidores, razones alegadas y razones sociales. Aunque los *móviles* pueden ser desviados y los repartos no adjudicar lo debido, importa considerarlos para apreciar con más facilidad la medida de lo que al fin realmente se decide ejecutar. En Argentina los empleos públicos suelen ser solo medios para atenuar el desempleo y lograr clientela electoral.

En el Derecho Administrativo es habitual la *alegación* de razones para apoyar los repartos. Vale tener en cuenta lo alegado no solo para conocer los puntos de vista de los repartidores sino a fin de tener más expedito el sendero para investigar lo que realmente se hace. Sobre todo, en países como la Argentina es frecuente que se anuncien realizaciones administrativas, por ejemplo, obras públicas, que al fin no se concretan. Más allá de los discursos hay que saber qué es lo que se recibe, como alegación y efectividad.

Las *razones sociales* son las que atribuye la sociedad cuando considera que los repartos son valiosos. Siempre, y especialmente en los regímenes republicanos y democráticos, importa conocer el grado de razonabilidad social, constitutivo de lo que puede denominarse la opinión pública administrativa. En países como la Argentina la Administración ha ido perdiendo razonabilidad, circunstancia evidenciada en el creciente abandono de los servicios prestados por el Estado, v. gr. en materia de educación, e incluso en la falta de consideración a quienes brindan los servicios, por ejemplo, los trabajadores de la salud en los hospitales públicos.

12. Los repartos pueden desenvolverse de maneras *autoritaria* o *autónoma*, es decir, por imposición o por acuerdo de todos los interesados. Los repartos autoritarios realizan el valor poder; los autónomos el valor cooperación. Cuando el poder se encamina a la justicia es autoridad en sentido estricto; cuando la cooperación se dirige a la justicia es convivencia. El Derecho Administrativo puede desarrollarse de las dos maneras, aunque es especialmente característico el uso del poder de la Administración. El marco administrativo ha de caracterizarse por el despliegue de la autoridad en sentido estricto, Para que esto ocurra el poder administrador ha de satisfacer requerimientos de justicia por vías de legitimidad de los repartos y las normatividades, en especial de legitimidad democrática y de derechos humanos. La presunción de autoridad en sentido estricto condice en parte con la presunción de legalidad de los actos administrativos.

13. Los repartos pueden encontrarse en *orden*, denominado también régimen, y en *desorden*, llamado asimismo anarquía. El régimen realiza el valor orden; la anarquía el desvalor arbitrariedad. Cuando el valor orden se encamina a la justicia es paz. El Derecho Administrativo es una de las grandes vertientes de constitución

del orden y la paz. El orden puede constituirse mediante el *plan de gobierno* o la *ejemplaridad*. El plan de gobierno indica quiénes son los supremos repartidores y cuáles son los supremos criterios de reparto y cuando está en marcha realiza el valor previsibilidad. Suele expresarse en constituciones formales, leyes, decretos, sentencias, resoluciones administrativas, etc. La ejemplaridad se desenvuelve mediante el seguimiento de repartos considerados razonables y realiza el valor solidaridad. Se manifiesta en costumbres, usos, jurisprudencia, etc. Si bien la planificación gubernamental es administrativamente muy relevante, el Derecho Administrativo en ciertos países tiene un gran desenvolvimiento a través de la ejemplaridad. Es de gran importancia contrastar las formalizaciones de los planes de gobierno con la realidad. En algunos medios, como la Argentina, las diferencias son muy grandes. Argentina es a menudo un país imprevisible. Por ejemplo: demasiadas veces el Presidente de la República no actúa y no puede actuar como jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país, según lo dispuesto en la Constitución.²¹

Los órdenes de repartos suelen tener *subórdenes* con planes y ejemplaridades propios. El Derecho Administrativo es un suborden de repartos, donde se advierte con destacada claridad la existencia de orden o anarquía. En la Argentina hay una realidad anarquizada, acentuada en las percepciones de una parte importante de la población.²²

Los órdenes de repartos pueden *cambiar* con diferentes alcances: si solo se modifican los supremos criterios de repartos hay *evolución*; cuando únicamente varían los supremos repartidores hay *golpe de Estado* y si se modifican los criterios supremos de reparto y los supremos repartidores hay *revolución*. El Derecho Administrativo, en gran medida responsable último del orden, debe desenvolverse principalmente con cambios evolutivos. Sin embargo, en la Argentina es a menudo revolucionado.

14. Los repartos encuentran muchas veces *límites necesarios*, surgidos de la naturaleza de las cosas. Son físicos, psíquicos, lógicos, sociopolíticos,

21. Art. 99 de la Constitución Nacional.

22. *Qué piensan los argentinos de la inseguridad*, Observatorio de Seguridad Ciudadana, <http://www.seguridadciudadana.org.ar/recursos/articulos/que-piensen-los-argentinos-de-la-inseguridad>, 15-2-2024.

socioeconómicos y vitales. El Derecho Administrativo tiene gran vinculación con los límites necesarios, sea porque bloquean los proyectos administrativos o porque la administración constituye límites necesarios a repartos. El Derecho Administrativo argentino suele encontrar límites necesarios surgidos de las inclinaciones psíquicas a la corrupción, las tensiones políticas, la falta de recursos económicos, etc.

15. La dimensión sociológica se desarrolla a través de *categorías básicas de causalidad, finalidad subjetiva, finalidad objetiva, posibilidad y realidad*. Todas, menos la finalidad subjetiva, son “panónomas”, es decir, en principio se refieren a la plenitud de sus posibilidades (pan = todo; nomos = ley que gobierna). Como tales amplitudes de referencias nos son inalcanzables, nos vemos en la necesidad de fraccionarlas cuando no podemos saber o hacer más, produciendo certeza. Cuando las otras categorías corresponden a la finalidad subjetiva de los repartidores por el obrar de éstos, los repartos son exitosos. En el Derecho Administrativo las necesidades de certeza se hacen particularmente notorias. Con otro término relativamente análogo a certeza, cabe mencionar la importancia especial que en él tiene la seguridad. En la Argentina el Derecho Administrativo suele tener grandes dificultades para concretar la certeza (seguridad) y el éxito de los repartidores, incluso en materias de importancia fundamental, como las referidas a la preservación contra la violencia y el pago de impuestos.

b) Dimensión normológica

16. Las normatividades son captaciones lógicas de repartos proyectados que simultáneamente los *describen* y los *integran*. Para describirlos en plenitud han de ser *fieles*, es decir, han de expresar con acierto los contenidos de las voluntades de sus autores, y *exactas*, o sea, deben cumplirse. A fin de integrar los repartos debidamente tienen que emplear conceptos que sean *adecuados* a las necesidades de sus autores y el resto de la sociedad. Las normatividades del Derecho Administrativo han de tener esas cualidades. En Argentina numerosas normatividades administrativas son infieles por expresar sin suficiente claridad los contenidos de las voluntades de sus autores, pero sobre todo suelen ser inexactas, v. gr., en cuanto al cumplimiento de los despliegues policiales, impositivos, etc.

Las normatividades poseen *impactos* diversos en otras normatividades. Sobre todo, con el desarrollo de la administración en materia económica, las normatividades del Derecho Administrativo suelen ser de alto impacto. En Argentina un ejemplo de normatividades de alto impacto son las que contienen las circulares del Banco Central.

17. Según el tiempo de ubicación de los problemas, futuro o pasado, las normatividades son *generales* o *individuales*. Habitualmente las leyes y las ordenanzas contienen normatividades generales y las sentencias e incluso muchas resoluciones tienen normatividades individuales. Las normatividades generales realizan el valor “predecibilidad”, las individuales el valor inmediatez. El Derecho Administrativo tiene equilibrios entre normas generales e individuales.

18. Las *fuentes reales* de las normas son materiales, los repartos mismos, y *formales*, los relatos (autobiografías) de los repartos hechos por los propios repartidores. El Derecho Administrativo suele tener fuentes formales características: decretos, ordenanzas, resoluciones, etc. A veces sus fuentes formales se presentan en una trama confusa, en diversos casos por *inflación* formal. En algunas áreas del Derecho Administrativo argentino se presenta esta dificultad. En ciertos campos el exceso de fuentes ha promovido tecnicismos que han salido del manejo de los juristas.

En algunas circunstancias por razones de necesidad y urgencia el poder administrador debe avanzar con decretos en materias que normalmente corresponden al poder legislativo.

19. Para que las normatividades se realicen en las vidas de las personas han de *funcionar* mediante tareas de *reconocimiento*, *interpretación* *determinación*, *elaboración*, *aplicación*, *síntesis* y *argumentación*. En el funcionamiento intervienen despliegues de *principios generales*. Para que las normatividades funcionen de modo debido se hace necesario que los encargados de dichas tareas, por ejemplo, jueces y administradores, tengan *conciencia* profunda de sus significados. Tales requerimientos se producen también en el Derecho Administrativo. Los principios fundamentales del Derecho Administrativo abarcan, v. gr. la eficiencia de los servicios y la protección de los administrados. Es relevante la existencia de un

control jurisdiccional, administrativo o judicial. El funcionamiento debido de las normas administrativas exige la existencia de *tribunales* propios de la materia.²³

Además del funcionamiento *formal* existe el funcionamiento *conjetural*, que se produce en lo que las personas consideran que un eventual funcionamiento formal podría producir. La conjetura es muy importante en el Derecho Administrativo y en países como la Argentina, con funcionamientos a menudo tendenciosos y espasmódicos, tiene un excesivo nivel de presunción de parcialidad e ineficacia. Las ineficacias son a su vez una de las causas del frecuente incumplimiento.

20. La captación lógica de los órdenes de repartos constituye *ordenamientos normativos*. Los ordenamientos normativos suelen tener *subordenamientos* signados por principios propios, en virtud de los cuales en caso de la existencia de lagunas (carencias normativas) hay que recurrir a ellos antes que referirse a los principios generales del ordenamiento o a otros subordenamientos. El Derecho Administrativo suele ser un subordenamiento.

21. Los ordenamientos se constituyen con relaciones *verticales*, descendentes y ascendentes y de producción y de contenido, y con vinculaciones *horizontales* de producción y de contenido. Las relaciones verticales descendentes de producción realizan el valor subordinación y las de contenido el valor ilación. Las vinculaciones horizontales de producción satisfacen el valor infalibilidad y las de contenido el valor concordancia. El ordenamiento en su conjunto realiza el valor coherencia que, cuando se encamina a la justicia, es armonía. Los avances de los *neoconstitucionalismos* suelen limitar los recorridos verticales, de modo que los jueces y quizás los administradores se remiten más directamente a los bloques de constitucionalidad, con relativa marginación de los legisladores. Tal vez quepa hacer referencia a relaciones verticales no solo descendentes sino ascendentes con formación de la constitucionalidad por decisiones judiciales.

22. Según las actitudes que deben asumir los encargados del funcionamiento en caso de laguna, los ordenamientos son *meros órdenes*, cuando deben consultar a otros órganos, o *sistemas*, cuando deben resolver ellos mismos. Los sistemas

23. V. SOTELO de ANDREAU; Mirta Gladis Dra., *Tribunales Administrativos*, A.M.D.A., <https://www.youtube.com/watch?v=2hnH8n6vg-s>, 2-2-2023.

pueden ser *materiales*, cuando los encargados del funcionamiento tienen libertad de integrar mediante recursos a la justicia, formal o material, según crean pertinente, o *formales*, cuando los encargados están obligados a aplicar principios de cierre, como el que en el Derecho Penal liberal establece que no hay delito ni pena si no son establecidos por ley previa. Las fuentes formales de ordenamientos más adecuadas son respectivamente, para los meros órdenes, las recopilaciones y para los sistemas, las codificaciones. El Derecho Administrativo es normalmente un sistema material, pero en el área tributaria, si está organizado de manera liberal, se aproxima a ser un sistema material, no hay tributo sin ley previa. El Derecho Administrativo argentino tiene estas características, es en general un sistema material y excepcionalmente un sistema formal a favor del administrado. El Derecho Administrativo argentino encuentra obstáculos por ser un sistema que en general no tiene codificación.

c) *Dimensión dikelógica*

23. Según la propuesta trialista, la dimensión dikelógica incluye un complejo de valores que culmina en la justicia, pero este complejo requiere coadyuvancias entre la justicia y otros valores, como la utilidad, la verdad, la belleza, el amor, la santidad, etc. Incluso hay sustituciones secundarias legítimas entre la justicia y otros valores. En cambio, se han de evitar los secuestros de espacios de unos valores por otros que avanzan ilegítimamente. En la Edad Media (Edad de la Fe) la justicia tuvo una relación especial con la santidad, que a veces contribuyó a su realización, pero a menudo avanzó ilegítimamente. En el capitalismo actual hay una muy significativa presencia de la utilidad, que a menudo secuestra ámbitos que no le corresponden produciendo una humanidad “unidimensional”.²⁴ El Derecho Administrativo, orientado a la satisfacción de las necesidades colectivas, requiere importante presencia de la utilidad. En la Administración justicia y utilidad han de tener amplias integraciones para que la primera cuente con los medios pertinentes. En el Derecho Comercial la realización de la utilidad se hace más influyente.

El conflicto entre el Derecho de Occidente, donde predominaba el Derecho

24. MARCUSE, Herbert, “El hombre unidimensional. Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada”, trad. Antonio Elorza, Barcelona, Seix Barral, 1969.

Comercial, y el Derecho Soviético, más signado por el Derecho Administrativo, se resolvió por la gran fuerza económica del capitalismo, a favor del primero. La Administración soviética no pudo competir con la dinámica comercial occidental. La creciente introducción de la sociedad de consumo promovió el derrumbe de una Administración más solidaria que era fundamental, pero se tornaba ineficiente.

En Argentina en general y en su Derecho Administrativo en particular la justicia no puede realizarse de manera satisfactoria porque los despliegues de utilidad no aportan lo necesario.

24. En un recorrido iniciado en gran medida por Aristóteles es importante reconocer caminos para pensar la justicia, que pueden ser llamados *clases de justicia*. El Derecho Administrativo guarda especiales afinidades con los senderos *polilogal* (de varias razones de justicia), *gubernamental* (proveniente del todo), *integral* (dirigida a todos), *de participación* y *general* (tendiente al bien común).²⁵ La justicia general es más frecuente en el Derecho Público y esto corresponde con el carácter de la rama. En la Argentina, sin embargo, el Derecho Administrativo está hipotecado por una fuerte tendencia de justicia de aislamiento y particular. La exageración de estos razonamientos suele manifestarse, por ejemplo, en la fuerte tendencia a la corrupción y la evasión.

25. El material estimativo de la justicia en el Derecho es la totalidad de las adjudicaciones pasadas, presentes y futuras. La justicia es, también, una categoría *pantónoma*. Como esa amplitud nos es inabarcable, porque no somos omniscientes ni omnipotentes, nos vemos en la necesidad de *fraccionarla* produciendo *seguridad jurídica*. El Derecho Administrativo se encuentra también en la necesidad de producir esos cortes, La seguridad le es muy relevante.

26. Construimos el *principio supremo* de justicia como la exigencia de adjudicar a cada humano la posibilidad de su desarrollo pleno, para que pueda convertirse en persona. El Derecho Administrativo tiene un amplio despliegue que cumplir en ese sentido.

25. Respectivamente diversas de la justicia "parcial", sectorial, de aislamiento y particular.

27. Al aplicar ese principio supremo a los *repartos aislados* se consideran las legitimidades de los *repartidores*, los *recipiendarios*, los *objetos*, las formas y las razones.

La legitimidad de los *repartidores* proviene del *acuerdo* de los interesados (autonomía) o la *superioridad* moral, científica o técnica (aristocracia). La autonomía puede presentarse con carácter pleno (v. gr. en los contratos) o en perspectivas limitadas de paraautonomía (acuerdo solo en cuanto a quiénes han de repartir, como en el arbitraje), infraautonomía (acuerdo de la mayoría, como en la democracia) y criptoautonomía (acuerdo que brindarían los interesados en caso de conocer el reparto). En el Derecho Administrativo deben confluir en principio la infraautonomía democrática y la aristocracia de la calidad moral, científica y técnica de los administradores. Lamentablemente, en el Derecho Administrativo argentino hay escasa conciencia de la legitimidad democrática y la Administración no tiene la calidad debida.

La actuación como repartidor genera *responsabilidad*, por los propios actos y, en caso de ser el régimen injusto, por el desempeño como supremo repartidor. En el Derecho Administrativo son necesarias ambas responsabilidades. También en esta perspectiva el Derecho Administrativo argentino tiene importantes limitaciones: dada las radicalizaciones de la grieta hay casos de excesivo o escaso despliegue de la responsabilidad.

La legitimidad de la calidad de los *recipiendarios* de potencias, es decir de lo que favorece a la vida, ha de apoyarse en los *méritos* surgidos de la conducta o los *merecimientos* producidos por la necesidad. La justicia de la calidad de los *recipiendarios* de impotencias, o sea lo que perjudica a la vida, debe basarse en la *responsabilidad* o la *posibilidad* de aportar. El Derecho Administrativo ha de atender a los cuatro títulos. En Argentina hay tendencias desviadas a no reconocer los méritos, desorientar las responsabilidades y no cumplir con las posibilidades de aportar.

La justicia de los *objetos* de reparto, o sea las potencias y las impotencias, abarca un amplísimo campo que incluye la *vida básica* desde su “comienzo” a su “fin”, tan difíciles de precisar, la *creatividad*, la *propiedad*, la *compañía*, la *ocupación*,

etc. Todos estos despliegues requieren justo respaldo y promoción en el Derecho Administrativo. Los servicios de salud, sepelio, educación, registro, resguardo y control de bienes y personas, exposiciones artísticas, etc. son deberes a cumplir en esta rama jurídica. En Argentina hay algunas situaciones críticas de la Administración, por ejemplo, en cuanto a relativa desorganización del complejo de servicios de salud; crisis del sistema educativo, que en otro tiempo fue ejemplar, etc.

Las *formas* justas del reparto se producen con la *audiencia* a los interesados. La audiencia en el Derecho Administrativo, desenvuelto con frecuente ejercicio del poder, tiene especial relevancia. En el Derecho Administrativo argentino suele haber situaciones de falta de audiencia, incluso ante reclamos por carencias de los servicios en la vida cotidiana.

Las *razones* de los repartos se expresan en la *fundamentación*. En Derecho Administrativo la fundamentación tiene muy alta significación, al punto que su ausencia puede desembocar en nulidad de los actos.

28. De acuerdo con el principio supremo adoptado, un *régimen* es justo cuando toma a cada humano como un fin y no como un medio, es decir, cuando es *humanista* y no totalitario, En Derecho Administrativo el riesgo de totalitarismo suele ser grande, porque se opta por resguardar a la Administración en vez del administrado. En Argentina el desvío totalitario no es infrecuente. La Administración suele prevalecer sobre el administrado.

El humanismo puede ser *abstencionista* o, subsidiariamente, *intervencionista*. El abstencionismo excesivo es abandono. El intervencionismo excesivo es opresión. El Derecho Administrativo debe respetar la primacía de los interesados, pero con frecuencia ha de ser intervencionista. Orientaciones pactistas y organicistas, liberales y socialistas, etc. suelen entrar en pugna sobre esos desarrollos administrativos.

Para que el humanismo se realice es necesario atender a la *unicidad*, la *igualdad* y la *comunidad* de todos los humanos. La unicidad conduce al liberalismo político, la igualdad a la democracia y la comunidad a las “res publica”. El Derecho

Administrativo ha de ser liberal político, por ejemplo, a través de la división de poderes; democrático, y marco de “res publica”. En la Argentina actual las tres perspectivas suelen ser afectadas por la grieta que escinde toda su cultura.

Los medios para realizar el humanismo son la *protección* de cada humano contra todas las amenazas: de los *demás*, como individuos y como *régimen*; excepcionalmente respecto de *sí mismo* y de *todo “lo demás”* (enfermedad, miseria, rutina, ignorancia, soledad, desempleo, etc.). Es necesario resguardar y desarrollar la *dignidad humana*. Hay que evitar que los humanos seamos vulnerables en cualquiera de los frentes. La protección contra el régimen incluye el fortalecimiento del individuo, v. gr. mediante declaraciones de derechos y garantías, y el debilitamiento del régimen, por ejemplo, a través de la división de poderes. El Derecho Administrativo ha de tener permanente presencia en todos estos frentes. El Derecho Administrativo argentino suele ser ineficaz, por ejemplo, para proteger la vida y la propiedad, lograr el equilibrio de poderes, producir un sistema de salud bien ordenado y un sistema de educación que brinde oportunidades reales de desarrollo, etc.

Especificidades

29. Como hemos expuesto, la construcción del Derecho, siempre tridimensional, tiene *alcances, dinámicas y situaciones especiales*.

a) Alcances

30. Hay alcances *materiales, espaciales, temporales y personales*.

31. Los alcances *materiales* son *ramas* del Derecho. Las ramas jurídicas tienen *autonomías originarias y derivadas*. Las *autonomías originarias* consisten en rasgos específicos en las tres dimensiones, al fin con exigencias de justicia particulares, y en despliegues *legislativos, judiciales y administrativos* propios. Las *autonomías derivadas* tienen desenvolvimientos *científicos, docentes y pedagógicos*. La autonomía científica alcanza sus principales logros en la existencia de centros de investigaciones y tratados doctrinarios propios. La autonomía docente se expresa en gran medida en la existencia de cátedras y carreras específicas. La

autonomía pedagógica o educativa consiste en la capacidad de la rama para ampliar la capacidad con miras a nuevos desarrollos.

Hay ramas jurídicas más *tradicionales* y otras relativamente *nuevas*. Entre las ramas del Derecho tradicionales se encuentra el *Derecho Administrativo*. Entre las ramas nuevas hay varias de carácter *transversal*, que enriquecen a las tradicionales, y son desarrolladas con el impulso de problemas o conciencias nuevos, y otras de carácter *proyectivo* de ramas tradicionales. El Derecho Administrativo se enriquece con las ramas transversales del Derecho de la Salud, el Derecho de la Ciencia y la Técnica, el Derecho de Niños, Niñas y Adolescentes, el Derecho de la Ancianidad (de la Vejez o Adultos Mayores), el Derecho del Arte, el Derecho de la Educación, etc. Es importante conocer los regímenes completos de todas estas problemáticas transversales, en lo administrativo y más allá de lo administrativo. En la vinculación con estas ramas aparecen *subramas* del Derecho Administrativo, v. gr., el Derecho Administrativo de la Salud, el Derecho Administrativo de la Ciencia y la Técnica, el Derecho Administrativo de Niños, Niñas y Adolescentes, etc. La pandemia por Covid-19 puso especialmente en evidencia la necesidad del Derecho de la Salud y el Derecho Administrativo de la Salud. Entre las ramas *proyectivas* espaciales se encuentran el Derecho Administrativo Internacional y el Derecho Internacional Administrativo, el Derecho Administrativo de la Integración y el Derecho de la Integración Administrativo²⁶, el Derecho Espacial, etc.

Las ramas jurídicas tienen despliegues *internos* de ellas mismas y *externos* de sus relaciones con otras, Por ejemplo, en el caso de nuestro específico interés, el despliegue interno del Derecho Administrativo y el externo de sus relaciones con el Derecho Civil. El despliegue procesal es más interno en el Derecho Administrativo que en el Derecho Civil.

El despliegue *interno* del conjunto de las ramas jurídicas corresponde al *Derecho de la Cultura*; su consideración relativamente “*externa*”, doctrinaria, pertenece a la *Teoría General del Derecho “abarcadora”*, distinta de la Teoría General del Derecho que estudia lo común a toda la juridicidad. Es importante atender al

26. El Derecho Administrativo Internacional y el Derecho Administrativo de la Integración se valen de soluciones administrativas internas del orden administrativo común; el Derecho Internacional Administrativo y el Derecho de la Integración Administrativo se valen de soluciones externas.

Derecho Administrativo en los complejos del Derecho de la Cultura y la Teoría General abarcadora.

32. Las diversidades del Derecho Administrativo en el *espacio* son más *intrínsecas* o *extrínsecas*. Las más intrínsecas son diferentes por los alcances: municipales, provinciales, nacionales, internacionales, integradores, etc. Los despliegues internos del Derecho Administrativo argentino están en gran medida signados por el sistema constitucional federal. Más extrínsecas son las diversidades comparativas: Derecho Administrativo en sentido amplio con muy diferentes caracteres en el Derecho romano-justiniano germánico, el “common law”, el Derecho ruso, el Derecho musulmán, los Derechos del Extremo Oriente, los Derechos del África Negra y Madagascar, los Derechos de los “pueblos originarios”, etc.

33. Las especificidades del Derecho Administrativo en el *tiempo* son también más *intrínsecas* o *extrínsecas*. Las más intrínsecas son las que se resuelven en el Derecho transitorio. El Derecho Administrativo tiene más posibilidades retroactivas que el Derecho Civil de los Contratos, que es más ultraactivo. Las especificidades más extrínsecas se estudian en la Historia y la Prospectiva del Derecho, v. gr. de edades y eras diferentes. La administración de los asuntos comunes existe desde la Antigüedad, pero para el desarrollo del Derecho Administrativo fue importante el período de la Modernidad (Edades Moderna y Contemporánea), básicamente, de formación del Estado nacional y de las revoluciones liberales (de manera destacada, la Revolución Francesa). El Derecho Administrativo argentino, heredero de cierto modo del Colonial, comenzó a desarrollarse a fines del siglo XIX y principios del siglo XX.

34. Las particularidades del Derecho Administrativo en las *personas* permiten hacer referencia asimismo a presencias administrativas más o menos *internas* o *externas*, más o menos *constitutivas*. Para un funcionario o un empleado de la Administración el Derecho Administrativo es más constitutivo que para un simple administrado.

35. Los alcances se *integran*: por ejemplo, hoy nos encontramos con la necesidad de un Derecho Administrativo mucho más complejo que el tradicional, con

alcances planetarios y cósmicos en general, correspondiendo a una nueva era, en tiempos de grandes desafíos para la supervivencia humana. Será necesario desarrollar un *Derecho Administrativo Universal*.

b) Dinámica

36. La *dinámica* del Derecho permite reconocer avances (“*plusmodelaciones*”) y retrocesos (“*minusmodelaciones*”). El Derecho Administrativo suele tener plusmodelaciones cuando avanza el socialismo y minusmodelaciones cuando se despliega el liberalismo. Por ejemplo, en Argentina los tiempos iniciados en 1930 y 1945 correspondieron a plusmodelaciones administrativas; la década de los noventa correspondió a una minusmodelación.

c) Situaciones

37. Las *situaciones* de las respuestas jurídicas pueden ser de *aislamiento* o de *relacionamiento*. El relacionamiento puede ser de *coexistencia*, *dominación*, *integración* o *desintegración*. En el marco relacional del Derecho Administrativo argentino hubo un período en que la influencia constitucional estuvo en los hechos limitada por la dominación del autoritarismo administrativo. Parece que la situación está en vías de reversión. El proyecto organizacional argentino, de carácter anglofrancesado y liberal, daba especial jerarquía al Derecho Civil, el peronismo, parte del sector hispánico tradicional, tuvo más despliegue del Derecho Administrativo.²⁷

III. ESTRATEGIA

38. El Derecho debe desenvolverse estratégicamente, mediante la ordenación de *medios*, constitutivos de *tácticas*, para el logro de *finés*. El Derecho Administrativo es una perspectiva estratégica de gran relevancia.

La estrategia debe partir del conocimiento del *cuadro de situación*, en cuanto a *fortalezas*, *oportunidades*, *debilidades* y *amenazas*. Los rasgos que desde esta

27. En la década de los 90 del siglo XX hubo un gobierno liberal enmascarado en una tenue apariencia peronista. De aquí el furor “privatista” que debilitó gran parte de la estructura del país.

perspectiva se presenten en el Derecho Administrativo son muy relevantes. En Argentina la visión de conjunto de la Administración presenta debilidades graves, al fin por una gran desproporción entre el tamaño y los servicios que se brindan.

La estrategia ha de atender a los costos y los *beneficios*, apreciación que es muy relevante en el despliegue del Derecho Administrativo, donde el valor utilidad tiene destacada relevancia. En el Derecho Administrativo argentino esta relación da resultados a menudo claramente insatisfactorios. En general la Administración se concentra en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en las provincias empobrecidas. En este caso, es a menudo una manera de mantener economías raquíticas. Al fin cuesta demasiado por los servicios que brinda.

En el curso de la estrategia se deben adoptar *decisiones* en condiciones de mayor o menor certidumbre. En general se viven hoy tiempos de incertidumbres, pero en países como la Argentina esta condición es destacadamente grave.

Las decisiones pueden ser de *propio fortalecimiento, relacionamiento y enfrentamiento*. El Derecho Administrativo ha de cuidar el fortalecimiento de la Administración y la sociedad en su conjunto, debe atender al relacionamiento de la Administración con el resto de la sociedad y debe enfrentar todas las amenazas sociales que le conciernen.

IV. CONCLUSIÓN

39. La construcción del Derecho Administrativo se enriquece cuando se adopta la metodología tridimensional de la teoría trialista del mundo jurídico. Este enriquecimiento es particularmente relevante en la nueva era que vive la humanidad y en las circunstancias específicas de la Argentina.