

FUNDAMENTOS Y CONSECUENCIAS DEL ACTUAL CONTROL JUDICIAL DE LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

La Administración sincronizada

JUSTO REYNA

I. INTRODUCCIÓN

Precedentes centrales de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de control de la inactividad administrativa¹, sumado al irreversible proceso

¹ 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, es el precedente central a los fines del presente. Relevantes resultan también, por su conexión con el tema, las siguientes causas: a) “Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad etc.”, Causa 17.768. S.1767 XXXVIII recurso de hecho, dictada el 14 de junio de 2005, por la que declaró de ningún efecto las Leyes N° 23.492 –de Punto Final– y N° 23.521 –de Obediencia Debida– y cualquier acto fundado en ella que se oponga al juzgamiento y eventual condena por crímenes de lesa humanidad, a cuyo efecto se analizó y decidió sobre la incorporación de los tratados del inc. 22 del Artículo 75 de la Constitución Nacional y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relativa a la relación del derecho interno y los deberes internacionales relativos a derechos humanos; b) “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, en la que, 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 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; y c) “Halabi, Ernesto c/ PEN –Ley N° 25.873 –Decreto N° 1.563/2004 s/ amparo Ley N° 16.986 –H.270, L.XLII”, sentencia del 24 de febrero de 2009, en el que declaró inconstitucional la llamada “ley espía”, impidiendo escuchas telefónicas o vigilar correos sin orden judicial, analizándose el tema de los efectos *erga omnes* de las denominadas “acciones colectivas”, es decir, de un instituto de gran vinculación con el tema, en tanto dichas sentencias pueden convertirse también –como las anteriores– en verdaderos fundamentos y límites del ejercicio de actividades administrativas sincronizadas.

de nuestra composición social² y a los perfiles que ha asumido nuestro sistema jurídico en su última etapa³, nos han colocado de bruces frente a un especial modo de ejercicio de actividad administrativa, a la que denomino “Administración sincronizada” –según feliz expresión a la que me aludiera y autorizara a utilizar el Profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz en intercambios de ideas relativas al tema–.

Constituye, según estimo, la verdadera riqueza técnica del tema que nos convoca. Un nuevo canal de análisis, dirigido a explorar, analizar y extraer las bases del sistema jurídico que tienen por objeto la organización, la acción, las relaciones y el control de la función administrativa sincronizada; entendida como una particular forma de ejercicio de función administrativa, que exorbita a las características normales de las Administraciones públicas relacionadas de modo especial.

No he optado por abordar el tema desde la óptica de las diferentes inactividades de la Administración susceptibles de ser controladas jurisdiccionalmente. Dejo de lado, de este modo, el universo de las declaraciones de voluntad, juicio, deseo o

² Filósofos y sociólogos contemporáneos, algunos de los cuales tomo a los fines del presente, se preocupan sobre lo que estimo el camino irreductible de nuestra composición social, encaminada en un proceso de conexión sin fronteras en tiempo real. Las proyecciones sobre la vida social, el mundo de la cultura y del derecho son de evidente impacto. Está en nosotros aproximarnos lo más posible a la realidad que se nos está manifestando desde distintos lugares. Personalmente me ha llamado la atención la música contemporánea nacional. Las bandas comienzan a no responder a estereotipos rígidos en los cuales desarrollan su labor creativa. Bersuit Bergarabat es sólo un ejemplo de combinación de ritmos en su labor creativa –rock, tango, cumbia, merengue, salsa, etcétera–, los cuales se presentan sin fronteras en sus obras. Mi preocupación me ha llevado a intentar adentrarme en la cibercultura, en la que la música popular se analiza no ya desde mi perspectiva empírica, sino 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”. Adelanto que, sin embargo, creo que como actores jurídicos debemos esforzarnos en diseñar 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, bien sea como consecuencia de decisiones judiciales que interconecten sistemas jurídicos, rompiendo sus fronteras, o, mejor aún, de modo preventivo respecto de determinadas materias incorporadas al sistema jurídico, que nos habilita a actuar de modo sinérgico entre Administraciones, sin distinción de fronteras sistémicas. Es lo que intento en el presente.

³ Los precedentes de la cita N^o 1 nos envían a los perfiles que tiene nuestro sistema jurídico, pues ellos permiten observar las consecuencias de distintos procesos de aplicación del ordenamiento jurídico administrativo desde la óptica de la pluralidad de las fuentes de nuestro derecho. La técnica desarrollada por autores extranjeros se me presenta como una herramienta adecuada a tener en cuenta para enfrentar la pluralidad y complejidad de las fuentes. Determinación del grupo normativo y construcción de la norma son instituciones que deben tenerse presente a esos efectos –Villar Palasí, José Luis – Villar Ezcurra, José Luis, *Principios de Derecho Administrativo*–. No debe prescindirse tampoco de los caminos que recorren otras disciplinas jurídicas, como el derecho internacional privado, que se esfuerza por lograr procedimientos de coordinación que interconectan sistemas en los casos iusprivatistas multinationales con el objeto de encontrar respuestas, aplicando principios sincronizados internacionalmente. Esta afirmación puede encontrar anclaje en las diversas Convenciones Interamericanas de Derecho Internacional Privado, que sientan preceptos de cooperación internacional.

conocimiento⁴ que la Administración debe producir como actividad formal exigida por el ordenamiento jurídico en ejercicio de función administrativa desde el punto de vista jurídico⁵; y también el universo de la inactividad material de la Administración, en el sentido de comportamiento negativo o no hacer, que no innova en el mundo físico de la realidad y que la Administración debe desplegar como ejercicio de función administrativa desde el punto de vista material⁶. Dejo en claro, sin embargo, que estos universos deben estar siempre presentes para configurar el mapa conceptual básico para desarrollar de modo particular el tema.

He optado para abordar este tema, por ende, por un aspecto más general, consistente en la descripción del marco teórico y la difusión de la problemática actual a él inherente, que surge de la realidad, de la jurisprudencia y del derecho, y ello por dos razones.

La primera es de orden personal y está dada en tanto la invitación a disertar me encuentra en un proceso de aprendizaje sobre dicho marco teórico y sus proyecciones al derecho administrativo, en el que he asumido el compromiso de su difusión en congresos o eventos académicos, siendo éste, por su importancia y trascendencia, uno de los dos eventos más importantes que anualmente nos convocan⁷. Todo proceso de aprendizaje tiene marchas y contramarchas. Intentaré, por cierto, que el mismo se desarrolle lo más constante que mi realidad permita.

La segunda es de orden técnico, pues estimo que es en ese marco teórico en el que deben ser analizados precedentes centrales de nuestra Corte Suprema de Justicia, vinculados al control de la inactividad de la Administración pública; cuya consecuencia es la ruptura de las barreras que separan los distintos sistemas jurídicos públicos inherentes a la Nación, la provincia o entidades locales y el despliegue de una particular actividad administrativa que debe regirse por pautas propias o diferenciadas, cuyos perfiles de análisis bosquejo en el presente.

⁴ Zanobini, Guido, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Parte General, Buenos Aires, Depalma, 1954.

⁵ Lisa, Federico José, "La responsabilidad de los funcionarios públicos por el silencio administrativo", en AA VV, *Cuestiones de Responsabilidad del Estado y del funcionario público*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Ediciones Rap, 2008, p. 903. Formula precisiones respecto del deber de resolver y del derecho del particular a obtener una resolución expresa y sobre los principios y las normas jurídicas del régimen de los actos administrativos expresos.

⁶ Gomes Puente, Marcos, en *La inactividad de la Administración*, Pamplona, Aranzadi, 1997, p. 44, ha dicho: "[...] es un comportamiento que contradice esta vocación dinámica y la propia naturaleza de una organización instrumental que, permaneciendo inerte, no da cumplimiento a los objetivos mismos que explican su existencia"; cita "El control jurisdiccional contra la inactividad material de la Administración pública" en Memoria presentada por D. Álvaro Enrique Mora Espinoza para la colación del grado de doctor en derecho, Universidad Complutense de Madrid, Departamento de Derecho Administrativo.

⁷ He presentado ante la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL el preproyecto de tesis doctoral sobre "Administración Sincronizada", en cuyo contexto –Plan de Trabajos– he asumido el compromiso de difundir la misma en congresos y eventos académicos. Creo que las jornadas de la Universidad Austral y las de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo constituyen los eventos más importantes de nuestra materia y, por ende, aptos para someter públicamente las ideas de trabajo.

II. EL MARCO TEÓRICO DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DEL CONTROL JUDICIAL DE LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

A mi edad algunas cuestiones resultan dificultosas. Como componente de una generación, debo e intento cambiar determinadas estructuras personales que no se corresponden con la realidad y con el derecho. Mi origen está en tiempos en que la pertenencia configuraba un concepto vinculado a otro principal de límites pétreos y no resultaba fácil desarrollar y sostener modificaciones y modulaciones a los orígenes. Los jóvenes actuales son, a mi entender, una generación netamente superadora de su predecesora. Han redefinido el concepto de pertenencia acotando sus márgenes con mucha más libertad, frente a condicionamientos externos que no se les pueden imponer, sino que son acompañados de contundentes y cortos argumentos. Al achicamiento del concepto de “pertenencia”, surge también como nota característica la llamativa capacidad de cambio y movilidad frente a la vertiginosa realidad que se les presenta.

Desde lo jurídico, soy docente de una Universidad Nacional, en la que enseño derecho administrativo, aprendido de mis referentes, en sus orígenes, como disciplina jurídica de la función administrativa de la Provincia de Santa Fe. Un derecho eminentemente local, con un conjunto de normas y principios inherentes a la organización, acción, desarrollo y control de la actividad o inactividad jurídica y práctica de la Administración pública local, en calidad de autoridad administrativa frente a una comunidad de perfiles diferentes a los actuales.

En los tiempos que corren, la pertenencia jurídica no se vincula a un concepto principal de límites rígidos. La movilidad, flexibilidad y el traspasamiento de los límites aparecen con notas características de lo contemporáneo, tanto desde un punto de vista de la sociología y filosofía como del derecho.

II.1. El traspasamiento de los límites como fenómeno contemporáneo

Asistimos, de este modo, a un cambio histórico de la sociedad por la revolución tecnológica de la información⁸ y al creciente desarrollo de una cultura de la virtuali-

⁸ Lévy, Pierre, en *Cibercultura - La cultura de la sociedad digital*, Barcelona, Anthropos - Universidad Autónoma Metropolitana, 2007, ha dicho: “Los medios de comunicación de masas –prensa, radio, cine, televisión–, al menos en su configuración clásica, prosiguen la línea cultural de lo universal totalizador, iniciada por lo escrito. Como el mensaje mediático será leído, escuchado, mirado por millares o millones de personas dispersas, se compone de tal manera que encuentra el ‘común denominador’ mental de sus destinatarios. Considera a los receptores en el mínimo de su capacidad interpretativa”. Conectando a los medios impresos con los electrónicos, continúa diciendo: “Sólo quiero subrayar una similitud. Al circular en un espacio privado de interacción, el mensaje mediático no puede explorar el contexto particular donde evoluciona el receptor, descuida su singularidad, sus adherencias sociales, su microcultura, su situación precisa en un momento preciso”.

dad real con el desarrollo de las redes interactivas^{9,10}. Es decir, una modificación trascendente en los modos de interconexión social, que trae como consecuencia la presencia de reclamos masivos, expresos o implícitos, de atención de necesidades públicas mediante respuestas inmediatas o rápidas.

Han variado, en ese contexto, también los modos de interconexión económica, y es creciente la complejidad de negocios jurídicos de contenido público arribados por las distintas Administraciones públicas.

II.2. El traspasamiento de los límites internos desde una óptica jurídica

Las bases de organización, de acción y de control judicial de la Administración –inactividad material y jurídica de las estructuras administrativas– se diseñaron para un contexto social, político y económico diferente de aquel en el que estamos inmersos de modo creciente, según aludí precedentemente.

Las Administraciones contemporáneas, por otra parte y como agravante, son la resultante de marchas y contramarchas de planes de gobierno, que trajeron como consecuencia la desarticulación de los cuadros técnicos¹¹. Más allá del necesario desarrollo de un cometido público permanente, de la profesionalización de los recursos humanos de la Administración por haber recaído sobre ellos parte del fracaso del

⁹ Castells, Manuel, en *La era de la información –Economía, sociedad y cultura*, Volumen 1: “La sociedad red”, Madrid, Alianza Litoral S.A., 1997, p. 427, ha dicho: “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 públicos, 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 [...]”.

¹⁰ El ciberespacio “[...] nos devuelve, en efecto, a una situación anterior a la escritura –pero en otra escala y en otra órbita–, en la medida que la interconexión y el dinamismo en tiempo real de las memorias 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” –Lévy, Pierre, *op. cit.*, p. 91–. “El ciberespacio es quizá sólo el indispensable desvío técnico para alcanzar la inteligencia colectiva [...] La inteligencia colectiva constituye más un campo de problemas que una solución” –pp. 103 y 104–.

¹¹ Stiglitz, Joseph E., en “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, *Revista de la CEPAL*, agosto de 2003, ha dicho: “En el artículo se esboza una nueva agenda para las reformas, que se concentra en lo que los países latinoamericanos pueden hacer en el régimen internacional actual, y se identifican las deficiencias de la agenda anterior: i) las reformas aumentaron la exposición de los países al riesgo, sin acrecentar su capacidad de enfrentarlo; ii) las reformas macroeconómicas no han sido equilibradas; iii) las reformas impulsaron la privatización y el fortalecimiento del sector privado, pero dieron escasa importancia al mejoramiento del sector público [...] de manera que la agenda económica de reforma se ubique dentro del contexto más amplio de la transformación de la sociedad” –p. 7 y sigs.–.

modelo neoliberal, considero que aparecen como necesarios nuevos canales de análisis y exploración que puedan conducir a una mejor eficacia y eficiencia de la Administración, en su relación con sus ciudadanos, propietarios de ella¹².

Por lo tanto, lo actual y concreto exige del derecho administrativo una exploración y análisis que permitan conectarlo con una realidad necesitada de respuestas rápidas y eficaces.

La Administración pública y la actividad jurídica de la Administración deben repensarse en algunos núcleos para profundizar un proceso de cambio respecto del modelo tradicional o estanco del derecho administrativo, como disciplina jurídica de la función administrativa, dirigida a atender de manera directa e inmediata las necesidades del elemento personal de un Estado Nacional, provincial o de los municipios y comunas.

La reforma constitucional del año 1994 en su Artículo 75, inc. 22 ha incorporado a las convenciones internacionales sobre los derechos humanos. Han sido reconocidos como operativos en la jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal y, respecto de los cuales, nuestra doctrina resalta el carácter de fuente de interpretación que tienen las opiniones dadas por los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos¹³.

Los tratados bilaterales de promoción de inversiones extranjeras, los tribunales arbitrales internacionales –CIADI– y el derecho a un ambiente sano, reconocido por el Artículo 41 de la Constitución Nacional, son otros de los aspectos detallados por doctrina reciente como pautas que no admiten calificar al derecho administrativo como un derecho “interno”¹⁴. Las decisiones arbitrales y las judiciales vinculadas a los Artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional pueden operar como disparadoras de una especial función administrativa por parte de distintas Administraciones públicas, conectando los sistemas jurídicos a ellas inherentes.

¹² Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, en *Reforma Administrativa y Nuevas Políticas Públicas*, Diputación Provincial de Lugo, 2007, p. 9, ha dicho: “La preocupación por los distintos procesos de lo que ha venido a denominarse reforma o modernización de la Administración pública es constante a lo largo de los últimos tiempos, en los que se han sucedido intentos y propuestas para buscar la adecuación estructural y funcional de la compleja Administración pública hacia la presentación de nuevos servicios públicos y a la realización de actividades públicas en consonancia con el dinamismo social [...] La práctica totalidad de los procesos de reforma y modernización administrativa se declaran dirigidos a conseguir una Administración pública más eficaz, que cueste menos y que piense más en el ciudadano. De esta manera, se pone de manifiesto un dato de importancia capital: los modelos políticos y administrativos han de construirse a partir del ciudadano y en función de sus necesidades colectivas. Éste es, en mi opinión, el *punctum dolems* de cualquier proceso de reforma o modernización administrativa: que se tenga bien claro que el dueño, que el propietario de la Administración pública es el ciudadano”.

¹³ Salomoni, Jorge L., “Acerca del fallo ‘Simón’ de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, *LL*, 2005-D, p. 1340

¹⁴ Gordillo, Agustín, “Hacia la unidad de un orden jurídico mundial”, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, conferencia dictada el 27 de marzo de 2009.

Desde el punto de vista jurídico, ya no cabe duda que hemos abandonado nuestro sistema republicano en los términos nacidos en el Pacto originario de 1853, pues su evolución posterior, plasmada en la reforma de 1994, impuso un nuevo esquema, al incorporar los tratados en el inc. 22 y al establecer un federalismo de cooperación, tal como refiriera en anterior publicación¹⁵.

Trátase, en sustancia, de un mismo fenómeno, de un solo proceso de licuación de límites en determinadas materias, que debe ser analizado en su conjunto. Las fronteras de los sistemas jurídicos no son ya pétreas, sino que se han flexibilizado e interconectado las distintas Administraciones, que ya no pueden invocar razones de orden interno para incumplir compromisos asumidos, conforme con el nuevo modelo constitucional. Son tiempos, como se verá, de avanzar sobre aspectos jurídicos no normados, que permitan regular o fijar pautas para la actuación sincronizada de distintas Administraciones más allá de sus fronteras tradicionales.

¹⁵ En un trabajo de mi autoría, "Los Actos de los Interventores Federales", traje a cita dos dictámenes de la Fiscalía de Estado, según seguidamente transcribo: a) en el Dictamen 0061:2008 –puntos 2 y 3– se sostuvo: "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– Artículo 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" –cfr. Frías, Pedro, *El Federalismo Argentino. Introducción al Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1980, p. 4 y sigs.; Bidart Campos, Germán, "El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad", en Carmagnani, Marcello –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 Artículo 75, incs. 2º y 3º, 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 sólo dificulta la toma de decisiones, sino también su eventual adaptación, por lo que ha sido la más empleada en sistemas federales comparados –cfr. Alberti Rovira, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 345 y sigs.; Anton, Thomas J., *American federalism and public policy: How the system works*, New York, Mc Graw Hill, 1989, capítulos 1,2 y 3–; b) en el Dictamen 0064:2008, relativo a un supuesto diferente pero inherente, sin embargo, a un cometido federal impulsado por la Ley N° 24.443 –fondo de emergencia, cuyo control de uso está encargado a la Auditoría General de la Nación, según el Artículo 5º de la ley–, se dijo –punto 2.2.10 vi–: "En los casos de federalismo dual, como el que impulsa la Ley N° 24.443, en cambio, los vínculos de subordinación –eventualmente asociativa– deben respetar la vigencia de los dos regímenes, tanto el federal como el provincial, ya que, caduca una de las jurisdicciones, colaborará en la ejecución de la política común dentro de las atribuciones que establece cada ordenamiento".

III. EL CONTROL JUDICIAL DE LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA COMO TRASPASAMIENTO DE LOS LÍMITES INTERNOS

La causa “Mendoza”, proveniente de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo, ha sido, en sustancia, analizada desde la óptica del derecho ambiental¹⁶.

En ese contexto, se han enunciado distintas cuestiones del proceso, que, vistas desde el derecho administrativo, estimo que nos colocan, con motivo de la sentencia, de frente a la necesidad del desarrollo de una especial función administrativa sincronizada entre Administraciones públicas, regida por pautas y principios diferenciados de las normas aplicables a cada una de las Administraciones involucradas en el caso.

Es ésta la sentencia de la que se puede inferir la actualidad del alcance del control judicial de la inactividad de la Administración pública, bien provenga ésta de inacciones materiales o jurídicas.

Los ejes conductores de la sentencia que sustentan la afirmación pueden agruparse según lo siguiente:

a) 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 que se indican. La Corte admitió originalmente la radicación de la causa por tratarse de la contaminación de recursos ambientales ínter jurisdiccionales, por ser partes el Estado Nacional y la Provincia de Buenos Aires –Artículos 41 y 43 de la Constitución y Artículo 30 de la Ley N° 25.675– y por tener por objeto la defensa de un bien de incidencia colectiva –de uso común e indivisible–, configurado por el ambiente –Visto 1° de la sentencia–.

b) 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 4°–.

c) 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 6°, última parte–.

d) 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, informe sobre la

¹⁶ Novelli, Mariano. “La sentencia de la Corte Suprema en el caso ‘Mendoza’, un paradigma para el derecho ambiental del porvenir”, *JA*, 2008-IV-1193 –SJA 24-12-2008; Cafferatta, Néstor A., “Sentencia colectiva ambiental en el caso ‘Riachuelo’”, *JA*, 2008-III288 –SJA 20-8-2008; Valls, Mario F., “La enseñanza de un fallo histórico: contaminación del la Cuenca Matanza-Riachuelo”, *JA*, 2008-IV-1211 –SJA 24-12-2008–.

factibilidad del Plan presentado por las autoridades estatales –Visto 8º–; ello fue cumplido por la Universidad, según se infiere del fallo –Visto 10–, y motivó, entre otros aspectos, nuevos requerimientos técnicos –Visto 12–.

e) 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 que se cumpla la finalidad, de modo que el obligado al cumplimiento debe perseguir los resultados y cumplir los mandatos descriptos en los objetivos del fallo. Deja al ámbito de la 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 de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo –Considerando 15–.

f) La Corte instituyó a la Autoridad de la Cuenca, que contempla la Ley N° 26.168¹⁷, 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 Cuenca hídrica y de las obligaciones impuestas en materia ambiental” –Considerando 16–.

g) 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, órdenes, clausuras, créditos para empresas, información periódica sobre el estado de aguas, napas y aire, proyectos–; impone actividad en materia de saneamiento de basurales y limpieza de márgenes del río; alude a aspectos puntuales del Plan relativos a la expansión del agua potable, los desagües pluviales y

¹⁷ La Ley N° 26.168 creó la Autoridad de la 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 –Artículo 1º–. Está compuesta por ocho miembros –3 por el Poder Ejecutivo Nacional, 2 por Provincia de Buenos Aires, 2 por Ciudad Autónoma de Buenos Aires y presidida por la titularidad de la Secretaría aludida– –Artículo 2º–; se prevé un Consejo municipal con funciones de cooperar, asistir y asesorar al ente –Artículo 3º–; se prevé una Comisión participativa con funciones consultivas –Artículo 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 –Artículos 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 Poder Ejecutivo previsto en la reglamentación respectiva –Artículo 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 –Artículo 13–.

el saneamiento de 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.

h) Instituye a la Auditoría General de la Nación como autoridad responsable de llevar un control específico de la asignación de los fondos y de la ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el Plan; y ello “[...] más allá de lo dispuesto en la Ley N° 26.168 y las atribuciones que, en cada una de las jurisdicciones correspondientes, establecen las normas constitucionales e infraconstitucionales de aplicación” –Considerando 18–.

i) 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–.

j) 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–.

k) Párrafo aparte merecen el último párrafo del Considerando 20, que asigna competencia al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes para entender en la ejecución de la sentencia, y el Considerando 21, que otorga al mismo competencia exclusiva para entender en la revisión judicial que se promueva impugnando las decisiones de la Autoridad de la Cuenca –Considerando 20, último párrafo, y Considerando 21–.

III.1. La Administración sincronizada

La causa “Mendoza”, al controlar la inactividad de la Administración, ha impactado profundamente en el modelo clásico del derecho administrativo.

III.1.1. Ha instituido, por una decisión jurisdiccional, una organización administrativa especial por medio de la técnica de asignación de competencias a oficios, a titulares de oficios y/o entes ya existentes, más allá de que esos órganos u organiza-

ciones estaban reguladas por sus propias normas y grupos normativos. La necesidad de recomponer y prevenir daños al ambiente, en la decisión judicial, operó como causa fuente para transformar organizaciones y para que distintas Administraciones públicas de distinto orden jurídico administren ese cometido público de manera sinérgica.

De modo transversal, traspasó los límites de los modelos de organización tradicionales, de los 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 el desmantelamiento de las consecuencias derivadas de todo acto por el cual –sin importar la autoridad local que lo hubiera dictado, en qué condiciones ni bajo qué *nomin iuris*– se haya intentado neutralizar, paralizar 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, concentrando en ella las decisiones y declinando la intervención de toda otra sede–.

III.1.2. La organización especial para una actividad administrativa sincronizada puede impactar en el contenido de las relaciones de empleo que tienen los distintos sujetos involucrados, ampliadas 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 normal de las Administraciones involucradas.

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. 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 una “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 ellas 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 de ello pueden resultar

tanto respecto de las relaciones de derecho público de la Universidad con la Administración, como de las que puedan resultar con los profesionales actuantes. Esas relaciones podrían regularse de un modo distinto o independiente. El fallo me ha producido mucho placer en este aspecto; ver los centros de enseñanza en acciones que exorbitan sus competencias originarias; observar cómo 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.

III.1.3. La acción administrativa de sustrato jurídico, el instituto del acto administrativo, debe ser analizado y explorado, en este contexto, desde ópticas distintas. La validez, perfección y eficacia de los actos administrativos, en este sentido, no deben ser analizadas o decididas ya de manera estanca desde la óptica de un solo sistema jurídico. Debe respetarse la incidencia de los distintos sistemas jurídicos –nacional, provincial, de ciudad autónoma, municipal o comunal– que eventualmente resulten aplicables al caso concreto. Debe evitarse que este tipo de Administración sincronizada y pretoriana opere, en la práctica, como un instrumento de imposición de un régimen jurídico –v. gr. el nacional, de una provincia, etcétera– sobre otro u otros pertenecientes al resto de personas jurídicas públicas alcanzadas en el caso. Cada supuesto de hecho, en mi manera de ver, pone en juego las bases republicanas de nuestra organización nacional, que deben responder sincronizadamente frente a derechos de incidencia colectiva protegidos constitucionalmente o frente a cometidos públicos necesitados de atención de modo sinérgico, por otras razones de orden jurídico. Encontrar el punto de contacto entre los distintos sistemas jurídicos en cada supuesto de hecho es imprescindible para la validez y eficacia del acto a dictarse. Es una responsabilidad que recae, primariamente, sobre el actor o actores jurídicos con competencia para dictar el acto. Sucede que si dicho acto despliega sus efectos en otra jurisdicción –provincial, municipal, comunal, etcétera–, corresponderá a los funcionarios de ese otro orden jurídico expresar su voluntad en representación del ente al que corresponden, dictar los actos o desplegar las acciones que el caso exija para la legalidad y eficacia de la acción sincronizada. La acción de contenido contractual debe seguir la misma idea de razonamiento.

III.1.4. El procedimiento administrativo que debe desarrollarse en este contexto exorbita al del modelo clásico, que no puede absorberlo.

a) Preliminarmente, debe tenerse presente que la noción de procedimiento administrativo puede desplegarse desde dos visiones diferentes. Una sistémica, es decir, como el conjunto de reglas de derecho y principios que regulan el proceso formativo de la voluntad del ente público en ejercicio de función administrativa –ley o acto administrativo general normativo o no normativo, regulatorio de procedimientos particulares–. Otra visión, desde la realidad del mundo físico, como conjunto de declara-

ciones de voluntad, de juicio de conocimiento o de deseo, unidas como conducto formal del ejercicio de un concreto e individual ejercicio de función administrativa desde el punto de vista jurídico.

b) El procedimiento del modelo clásico es “unidimensional”, mientras que el que se nos está presentando en la actualidad de modo creciente es “pluridimensional”. De este modo, en el primero, tanto la etapa inicial o preparatoria, la constitutiva y la integrativa de la eficacia, se desarrollan y regulan en el ámbito cerrado de la jurisdicción y sistema jurídico al que se corresponden sus órganos –nacional, provincial, municipal o comunal–. Tiene una base de modelo vertical, jerárquico o piramidal, que responde a un modelo de organización estatal en el cual la Administración controla los factores de interés y cometidos que se circunscriben, asientan y protegen en el territorio del sujeto público. Los factores de interés hoy cambian, se mueven de un territorio a otro, penetran los sistemas jurídicos con una movilidad y velocidad impensable para los diseños clásicos. El procedimiento se nos está presentando, bien con motivo del fallo, de los derechos de incidencia colectiva del Artículo 43 de la Constitución Nacional y de todo otro supuesto de hecho que conecte y exija la armonización de distintos sistemas jurídicos, como un procedimiento administrativo “pluridimensional”. Las etapas preparatoria, constitutiva e integrativa de la eficacia deben regularse y desarrollarse conforme a una adecuada armonización previa de las distintas dimensiones o sistemas jurídicos que se vinculan a partir del caso.

c) El Considerando 15 del fallo, 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”. La Corte no deja dentro de la competencia de la Administración –lo que sería obvio– desarrollar los procedimientos, sino la de “determinarlos”, siendo ésta una diferencia semántica no menor. No se trata de la 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 a variadas jurisdicciones¹⁸.

¹⁸ En “Procedimientos administrativos implícitos”, AAVV, *Cuestiones de Procedimiento Administrativo*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2006, p. 899, ya sostuvo que la Administración debe extremar su actividad valorativa frente a un supuesto de hecho en el cual el sistema jurídico no ha regulado de modo detallado el procedimiento a seguirse, destacando que 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 la necesidad de autolimitarse por medio de un acto administrativo general normativo o no normativo –según el caso–, que regule detalladamente el conjunto de actos que necesariamente han de producirse por exigencia del ordenamiento jurídico, Conferencia Universidad Austral, año 2005.

d) Es una cuestión de legalidad en el ejercicio de la función sincronizada, conforme con la pauta jurisprudencial y jurídica, la determinación previa del procedimiento administrativo por medio de un acto general, por el que se inferirá de los distintos sistemas jurídicos cuáles son las normas aplicables e intervenciones necesarias para la perfección, validez y eficacia del acto o contrato respectivo. Reconozco que es factible que, en supuestos particulares, ello no sea un requisito de validez, pero estimo que la necesidad de interconexión de distintos sistemas jurídicos y los principios republicanos impone, cuanto menos, la necesidad del dictado de un acto particular que explique las razones de la innecesariedad o impertinencia de establecer de modo previo las normas e intervenciones necesarias para la perfección validez y eficacia del acto jurídico. La Autoridad, reitero, debe extraer de los distintos sistemas jurídicos, previo al despliegue de la actividad, el procedimiento administrativo, para llevarlo al mundo jurídico como una norma general. Esta autolimitación configura, en principio, un requisito de validez del acto individual. Debe tenerse presente que, al establecerse el procedimiento, el actor jurídico estará infiriendo de los sistemas jurídicos aplicables los puntos de conexión o nexos entre ellos para la perfección, validez y eficacia del acto individual o contrato resultante de dicho procedimiento. Es 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 a la configuración del eje administrativo común, vinculado a la competencia técnica en razón de la materia y del control de los aspectos jurídicos y económico-financieros involucrados en el caso particular. De tal modo, se ordenará y establecerá jurídicamente el flujo de la función administrativa sincronizada¹⁹. En este sentido, debe analizarse el fallo del Juzgado Federal a quien la Corte le asignara competencia en la causa “Mendoza”, en fallo de fecha 22-5-2009²⁰, el

¹⁹ A estos efectos, debe tenerse presente los antecedentes y la doctrina relacionada a los procesos de integración. como el de la Unión Europea, que 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–”. Rohl, Hans Christian, “El Procedimiento Administrativo y la Administración Compuesta de la Unión Europea”, en Barnes, Javier –editor–, *La transformación del procedimiento administrativo*, Sevilla Global Law Press – Editorial Derecho Global, 2008, pp. 119 y 120 y sigs.

²⁰ Expediente N° 1/2009, “Mendoza, Beatriz Silvia y Otros c/ Estado Nacional y Otros s/ ejecución de sentencia” –en autos “Mendoza, María Beatriz Silvia y Otros c/ Estado Nacional y Otros s/ daños y perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo”–, Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 22-5-2009.

que ha exigido de la Autoridad de la Cuenca creada por Ley N° 26.168²¹, 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”.

III.1.5. Las decisiones de naturaleza jurisdiccional, que se nos vienen presentando a nosotros como actores jurídicos²², se reconvierten en causa formal y material de una nueva actividad administrativa especial, desplegada a instancias de una impronta jurisprudencial que, ajustada a los tiempos, ha irrumpido de modo brutal en la clásica visión del ejercicio de la función jurisdiccional. Doctrina nacional prestigiosa ha abordado la cuestión sustancial que subyace, según me parece, a esta auspiciosa actitud proactiva del Superior Tribunal, que actúa gerenciando el conflicto, frente a la necesaria defensa y prevención de bienes o derechos tutelados constitucionalmente²³.

Los sistemas jurídicos y las organizaciones administrativas –nacionales, provinciales, municipales y comunales–, de este modo, deben responder a los tiempos actuales profundizando los procesos de ruptura de rigidez de las fronteras que separan a las Administraciones como a los sistemas jurídicos a ellas inherentes.

Deben sincronizarse con las necesidades y reclamos para atender a ellos rápida y eficazmente. Sincronización, por lo tanto, entendida como activación sinérgica y transversal de competencias administrativas, de recursos y de sistemas jurídicos. Sinergia

²¹ El Juzgado en el Considerando 2° 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, como así 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 soluciones que encaucen el cometido, necesitado de urgente atención.

²² Cfr. cit. I.

²³ García Pullés, Fernando, en “El fallo ‘Halabi’. Las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de las leyes que vulneran derechos de incidencia colectiva. ¿El fin del paradigma de los límites subjetivos de la cosa juzgada? ¿El nacimiento de los procesos de clase?”, ha dicho: “En ese marco, el sistema republicano y el Estado de Derecho imponen la existencia de una organización jurisdiccional que, cuanto menos, asegure cinco postulados esenciales, a saber: magistrados independientes, acceso razonable, tramitación leal, protección y consecución del objeto procesal y gerenciamiento del sistema judicial, de modo que se concilie con los requerimientos de los justiciables”.

superadora de la separación estancada de los sistemas jurídicos, a la que el derecho nos tenía acostumbrados en otros tiempos socialmente diferentes.

El estudio del objeto y el límite del derecho administrativo, en la actualidad, pueden dirigirse a la exploración, análisis e investigación de la función administrativa sincronizada, entendida como un particular modo de ejercicio de función administrativa que excede el característico y normal de las funciones y Administraciones involucradas; y, por cierto, del principio de juridicidad que a la primera resulta inherente.

Creo, reitero, que debemos esforzarnos en diseñar 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, bien sea como consecuencia de decisiones de contenido jurisdiccional en función de las cuales se interconecten sistemas jurídicos, rompiendo sus fronteras, sus normas o sus principios; o, mejor aún, de modo preventivo respecto de determinadas materias incorporadas al sistema jurídico, que nos habilita o debe habilitar a actuar de modo sinérgico entre Administraciones, sin distinción de fronteras sistémicas.

Esta acción administrativa sinérgica²⁴ se presenta, por lo tanto, como una realidad impuesta de modo contundente por nuestro Máximo Tribunal nacional. Un particular ejercicio de función administrativa que puede aparecer también en el mundo jurídico como consecuencia de la necesidad de la Administración de proteger derechos garantizados constitucional y transversalmente –Artículos 75, inc. 22; 41 de la Constitución Nacional y los derechos de incidencia colectiva del Artículo 43–, o como consecuencia de casos o decisiones jurisdiccionales del orden internacional²⁵ y, además, como una actividad administrativa resultante de convenios interjurisdiccionales internos²⁶.

Debe ser analizada y explorada desde ópticas distintas, que eviten que opere, en la práctica, como un instrumento de colonización o de imposición de un régimen jurídico público por sobre uno u otros –v. gr. de la Nación, de la provincia, de los municipios y comunas–. Se debe cuidar el respeto de las bases republicanas de nuestra Constitución Nacional.

²⁴ 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 de 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 una actividad administrativa de orden material o del mundo físico –como actividad concreta, práctica, positiva desarrollada en ejercicio de función administrativa desde el punto de vista sustancial–.

²⁵ La presencia de un caso ante el orden internacional, como sucedió en la causa “Lavado”, a la que aludí en la cita 1, o bien, la presencia de un caso CIADI, como sucedió en la Provincia de Santa Fe, que creó una Comisión para asistir a la Nación en el caso ARB/03/17 y sus Actas interconectaron el contrato local con la situación internacional, siendo que en este último supuesto la sincronización fue ante la sola presencia del caso CIADI, es decir, previo a la decisión arbitral.

²⁶ Piombo, Horacio D., *Teoría General y Derecho de los Tratados Interjurisdiccionales Internos*, Buenos Aires, Depalma, 1994, pp. 1/37.

La nota característica de la Administración sincronizada está dada, sin dudas, por el fenómeno de la interconexión entre distintos sistemas jurídicos; es decir, una circunstancia que nos lleva de bruceas a otras ciencias jurídicas, como el derecho internacional privado y público, que andan y desandan esos caminos desde sus mismos orígenes. Sistema jurídico, construcción de la norma aplicable, organización, acción –acto y contrato–, control, jurisdicción competente, son ejes a los que seguramente no podremos dejar de abordar. En aquellos y en nuestros administrativistas clásicos y actuales es donde creo que encontraremos los núcleos y procedimientos de interconexión sistémica de nuestra Administración sincronizada.

Lo actual y el futuro pueden pasar por intentar diseñar o poner en ejecución modelos eficaces sinérgicos. No se admiten sociológica y jurídicamente demoras irrazonables, ni justificaciones que se apoyen en las vallas que separan a los sistemas jurídicos.

Creo, sin embargo, que, a diferencia de la música popular de la cibercultura, que se presenta como “eclectica, cambiante y sin un sistema unificador”, nuestro esfuerzo debe dirigirse justamente a este último aspecto que el derecho no puede ni debe declinar, el cual es fijar las bases que permitan encontrar las pautas para un sistema unificador de la Administración sincronizada.

IV. CONCLUSIÓN

Pretendo, si es que puedo, investigar distintas preocupaciones que se me presentan, como las siguientes: a) Sistema jurídico y Administración sincronizada. Bases constitucionales, legales, normativas y jurisprudenciales. Principio de juridicidad en el ejercicio de la función administrativa sincronizada; b) Organización administrativa sincronizada. Principio de competencia y jerarquía. Su problemática. Las universidades, los centros de investigación y los estamentos técnicos de las Administraciones. El empleo sincronizado; c) Actividad jurídica de la Administración sincronizada. Los actos administrativos de la Administración sincronizada. Ejes de su problemática; d) La actividad contractual sincronizada. Ejes de su problemática; y, por último, e) El control jurídico de la Administración sincronizada. Ejes de su problemática.

No puedo dejar de pensar que, quizás, alguien pueda encontrar las bases comunes sobre las que se armonicen distintos sistemas jurídicos atinentes a un caso particular, inherentes a distintas Administraciones públicas. El principio de la no colonización de un sistema sobre otro y el de la legalidad del caso, mediante el establecimiento de una norma procedimental previa que establezca las intervenciones necesarias y fije las bases para la perfección, validez y eficacia del acto o contrato, configuran aspectos que no deben ser soslayados para la comprensión y articulación del fenómeno creciente.

Es más, quizás, estemos frente a los primeros pasos de un camino de los sistemas jurídicos, por medio del cual se podrá responder a las necesidades sociales, sin fronteras, con economía y eficacia.