ano 12 - n. 50 | outubro/dezembro - 2012
Belo Horizonte | p. 1-260 | ISSN 1516-3210
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

Revista de Direito ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

A&C

EDITORA Fórum

A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

IPDA
Instituto Paranaense
de Direito Administrativo

INSTITUTO DE DIREITO ROMEU FELIPE BACELLAR

© 2012 Editora Fórum Ltda.
Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive por meio de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

EDITORA Fórum

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 - 15º/16º andares - Funcionários
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil
Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br
E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil
Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Supervisão editorial: Marcelo Belico
Revisão: Equipe Fórum
Bibliotecário: Ricardo Neto - CRB 2752 - 6ª Região
Capa: Bruno Lopes
Projeto gráfico: Virgínia Loureiro
Diagramação: Reginaldo César de Sousa Pedrosa

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003)- . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa especialmente credenciada pelo Ministério da Educação – Portaria nº 2.012/06), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional* segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema *double-blind peer review*).

Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta revista está catalogada em:
- Ulrich's Periodicals Directory
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:
- *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- *Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

El procedimiento administrativo multidimensional como técnica regulatoria en materia ambiental, de patrimonio cultural y de pueblos originarios

Justo José Reyna

Profesor de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Litoral. Co-Director de la Carrera de Posgrado en Derecho Administrativo de la Universidad Nacional del Litoral. Decano de la Escuela de Abogados de la Provincia de Santa Fe. Docente invitado en diversas Carreras de Especialización en Derecho. Director de la Revista de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Miembro del Consejo Ejecutivo de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Miembro fundador y Director Ejecutivo de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo.

Resumen: El marco conceptual del presente trabajo lo constituye, la consideración de la existencia de un Derecho Administrativo Multidimensional. Sobre esa premisa se propone al procedimiento administrativo multidimensional. El primero es un derecho especial, regulatorio del imperativo jurídico de actuación conjunta de todas las administraciones públicas endonacionales para la tutela de los derechos fundamentales. El segundo es una técnica del primero. El procedimiento administrativo multidimensional es, por lo tanto, una técnica administrativa de organización y puesta en funcionamiento de una red interadministrativa de sustrato participativa formada por los elementos claves del orden jurídico (nacional, provincial, local), de base constitucional y democrática, destinada a determinar la dimensión subjetiva de intereses bienes o valores fundamentales comprometidos en casos multidimensionales. De este modo el procedimiento, por un lado, es una técnica regulatoria por la cual se seleccionan y ordenan elementos subjetivos y objetivos claves de distintos derechos administrativos domésticos (dimensiones jurídicas públicas) y de dimensiones privadas convocadas participativamente. La selección y ordenación de elementos claves, concreta el diseño de la red interadministrativa público-privada, nacida por y para el caso concreto que convoca a dichos elementos claves. La intervención en red es a lo largo de un eje vertical (Nación – Provincia – Municipios – Comunas), como horizontal y participativo (al interior de cada uno de esos niveles). Propongo, por ahora, seis ejes necesarios para la selección de los elementos claves del orden jurídico, destinados a la conformación de redes interadministrativas: (i) eje político; (ii) eje participativo; (iii) eje jurídico; (iv) eje

hacendal; (v) eje técnico; y (vi) eje controlante. Debo decir que, por cierto y por otro lado, el procedimiento administrativo multidimensional desde la realidad del mundo físico — no como técnica regulatoria — debe entenderse como el conjunto de actos administrativos de diversa naturaleza producidos por los elementos subjetivos y objetivos extraídos de distintos derechos administrativos — previamente seleccionados y ordenados. Su finalidad común consiste en cumplir con la obligación constitucional y normativa de hacer efectivos en sede administrativa, derechos fundamentales o de incidencia colectiva afectados en el caso concreto. Decidir y ejecutar, en sede administrativa, las medidas de acción positiva que garanticen el pleno goce y ejercicio de los intereses jurídicos necesitados de atención en el caso (dimensión subjetiva). Una técnica en función de la cual, con el dictado y ejecución del acto final del procedimiento administrativo, se cierra operativamente el sistema jurídico "ad hoc", por medio de la tutela conjunta del interés jurídico fundamental lesionado. El tratamiento del medio ambiente, el patrimonio cultural y los pueblos originarios, fue desde la óptica de casos extraídos de la realidad, a los que he recurrido por razones de orden metodológico. Motivos de orden funcional destinados a dar elementos para una mejor combinación de las categorías jurídicas clásicas tomadas para el trabajo, con categorías nuevas o especiales; exigibles, según estimo, para estos tiempos de transversalidad y de pluralidad normativa. El procedimiento administrativo multidimensional, en esencia, concreta en el mundo del derecho y de la realidad del mundo físico, una relación jurídica inter sistémica (dimensión objetiva) para la tutela y atención de derechos fundamentales o de incidencia colectiva (dimensión subjetiva).

Palabras-clave: Derecho Administrativo Multidimensional. Procedimiento administrativo multidimensional. Derechos fundamentales. Redes interadministrativas. Selección de los elementos claves.

Sumario: **1** Marco teórico – El Derecho Administrativo Multidimensional – **2** El procedimiento administrativo multidimensional – **3** Los portales dimensionales del medio ambiente, el patrimonio cultural y los pueblos originarios – **4** Conclusión

1 Marco teórico – El Derecho Administrativo Multidimensional[1]

La dogmática está trabajando en el Derecho Administrativo Global, como técnica de armonización de sistemas jurídicos, por medio de la cual, desde el Derecho

[1] Reyna, Justo José en "Globalización, pluralidad Sistémica y derecho Administrativo: apuntes para un Derecho Administrativo Multidimensional"; publicado en "Globalizaçao, Direitos Fundamentais e Direito Administrativo. Novas perspectivas para o desenvolvimento económico e socioambiental"; Ed. Forum; Belo Horizonte; 2011; p. 25/53. En dicho artículo he propuesto el concepto del título que, por ahora, sostengo en relación al tema.

Administrativo, se ensaya una respuesta jurídica al fenómeno de la globalización; destacándose en ese contexto que una construcción sobre los derechos humanos y la centralidad de la persona constituyen la vía fecunda para no contemplar a la aludida globalización y su posible derecho como limitados al ámbito económico.

Se ha dicho que: "La atención a un posible Derecho Administrativo global se ha producido, en gran medida, por la realidad de la globalización desde su vertiente económica. Entiendo que la comprensión de un Derecho Administrativo Global seria parcial si se redujese a esa faceta, sin duda catalizadora de atención... El Derecho Global tiende a la universalización y ésta se corresponde con la humanidad. Y precisamente los derechos humanos se encuentran en el fundamento de principios que deben regir el Derecho Administrativo Global".[2]

El Prof. Jaime Rodríguez Arana-Muñoz plantea al Derecho Administrativo Global, al igual que el Prof. Meilán Gil,[3] como un derecho "in fieri" cuyo estudio debe focalizarse a la construcción, partiendo del Estado de Derecho y de la centralidad de la dignidad del ser humano, de una teoría de los principios del derecho administrativo global. Ha dicho que: "A través de los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario, pienso que es más sencillo comprender el alcance del Derecho Administrativo Global, de entre sus muchas versiones y aproximaciones, a partir de esta perspectiva de garante y asegurador de los derechos de los ciudadanos. Si nos quedamos en un enfoque funcional que legitime los excesos y los abusos de una tecnoestructura que no aspira más que al dominio global a través del poder y la economía, entonces habremos perdido el tiempo".[4]

Es una construcción dogmática concebida desde lo general, desde las fuentes hacia abajo.

La pregunta es si puede pensarse en esta instancia, en ese marco conceptual, en las bases para construir un régimen jurídico especial destinado a un proceso de armonización desde "abajo hacia arriba". No desde abajo hacia arriba como proceso de armonización del sistemas de fuentes; es decir desde las fuentes endonacionales al encuentro global, construyendo encuentros normativos generales y principios globales.

Será una construcción desde "el caso concreto hacia arriba"; construyendo el sistema "ad hoc" para tutelar una situación jurídica subjetiva que afecta la centralidad de la persona humana.

[2] Meilàn Gil, José Luis; en "Una aproximación al Derecho Administrativo Global"; Ed. Global Law Press; Editorial Derecho Global; Sevilla 2011; p. 15.

[3] Ib idem, p. 161, 177 y ccss.

[4] Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime; en "El Derecho Administrativo global: un derecho principal"; en Revista Andaluza de Administración Pública; 76/2010; Separata; Instituto Andaluz de Administración Pública; Universidad de Sevilla; p. 68.

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

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

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

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

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

El concepto que se propone es el "Derecho Administrativo Multidimensional" como disciplina jurídica especial de comunicación intersistémica resultante de relaciones jurídicas particulares convocantes. Es una construcción dogmática nueva, en lo que al Derecho Administrativo refiere.

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

2 El procedimiento administrativo multidimensional

2.1 Noción básica – El procedimiento administrativo multidimensional es una técnica administrativa del Derecho Administrativo Multidimensional

El Derecho Administrativo Multidimensional es el régimen jurídico especial, complejo y derivado, regulatorio de casos de dimensiones múltiples. Un caso de dimensiones múltiples puede necesitar o abarcar uno o varios procedimientos administrativos multidimensionales.

El procedimiento multidimensional es una técnica de aquel Derecho Administrativo Multidimensional, por medio del cual se organiza y pone en funcionamiento una red público-privada para un derecho fundamental individual o de incidencia colectiva afectado. En el derecho del caso de dimensiones múltiples pueden, como dije, coexistir distintos procedimientos administrativos multidimensionales cuyo objetivo sea atender distintas situaciones jurídicas subjetivas involucradas en el caso.

El procedimiento puede verse como la técnica por medio de la cual las Administraciones públicas de distinto nivel, cumplen con el mandato jurídico de actuación conjunta para atender en sede administrativa derechos fundamentales afectados en el caso concreto.

El procedimiento administrativo multidimensional puede verse también como técnica regulatoria de una relación jurídica intersistémica, que aquella actuación conjunta importa.

El procedimiento administrativo multidimensional, en primer término seleccionará los componentes claves de los sistemas jurídicos para el armado de una red público-privada que funcionará como la regulación intersistémica; a cuyo efecto, en el desarrollo del presente, se propondrá la consideración de distintos ejes para el armado de la citada red administrativa multidimensional público-privada.

En su faz dinámica el procedimiento, según observaremos es una técnica administrativa que cierra el sistema jurídico "ad hoc" para determinación y tutela del derecho fundamental en sede administrativa. Una técnica funcional para las bases republicanas, en tanto pretende evitar que se trasladen a los órganos jurisdiccionales la responsabilidad de decidir y transformar la realidad respecto de la operatividad de los derechos fundamentales en los casos concretos.

2.2 El concepto del procedimiento administrativo multidimensional

Es una técnica administrativa que articula, en un caso concreto, el imperativo jurídico de actuación conjunta de administraciones públicas de distinto nivel. Lo

he propuesto como un "principio constitucional de actuación conjunta o en red para la tutela de derechos fundamentales"; y ello, en sustancia, como correlato de la reforma constitucional de 1994, conforme a la cual nuestra Nación ha asumido un compromiso de orden internacional para la tutela de derechos fundamentales en cuyo contexto no puede invocar razones de derecho interno para asumir sus responsabilidades.

El procedimiento administrativo multidimensional, de este modo, concreta en el mundo del derecho y de la realidad del mundo físico, una relación jurídica intersistémica (dimensión objetiva) para la tutela y atención de derechos fundamentales o de incidencia colectiva (dimensión subjetiva).

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

Propongo, por ahora, seis ejes de necesaria consideración para la selección de los elementos claves del sistema de la red: (i) eje político; (ii) eje participativo; (iii) eje jurídico; (iv) eje hacendal; (v) eje técnico; y (vi) eje controlante.

Debo decir que, por cierto, el procedimiento administrativo multidimensional desde la realidad del mundo físico — no como técnica regulatoria — debe entenderse como el conjunto de actos administrativos de diversa naturaleza producidos por los elementos subjetivos y objetivos extraídos de distintos derechos administrativos — previamente seleccionados y ordenados —, cuya finalidad común consiste en cumplir con la obligación constitucional y normativa de hacer efectivos en sede administrativa, derechos fundamentales o de incidencia colectiva afectados en el caso concreto. Decidir y promover, en sede administrativa, las medidas de acción positivas que garanticen el pleno goce y concreticen el ejercicio de los intereses jurídicos necesitados de atención en el caso (dimensión subjetiva).

El procedimiento administrativo puede considerarse, asimismo, como una técnica de cierre del sistema jurídico "ad hoc" para determinación y tutela del derecho fundamental.

Por todo lo expuesto puede definirse al procedimiento administrativo multidimensional como una técnica administrativa de organización y puesta

en funcionamiento de una red interadministrativa de sustrato participativo, formada con los elementos claves del orden jurídico (nacional, provincial y local), de base constitucional y democrática, destinada a determinar la dimensión subjetiva de intereses bienes o valores fundamentales comprometidos en casos multidimensionales.

2.2.1 El procedimiento administrativo multidimensional como técnica de articulación del imperativo jurídico de actuación conjunta para la tutela de derechos fundamentales en los casos concretos

La actuación multinivel (nacional, provincial y local), a la que he denominado "actuación multidimensional"; se construye, cuanto menos, sobre bases de "federalismo cooperativo". Digo cuanto "cuanto menos" pues considerado que en realidad deben partirse de premisas superadoras de él. La actuación es, de este modo, resultante de un imperativo jurídico constitucional de actuación conjunta o en red para la tutela del mínimo de los derechos fundamentales.

La actuación multidimensional, así, debe entenderse como un imperativo jurídico de actuar apoyado en una relectura del federalismo en aras de homogeneizar la actuación de los distintos niveles de poder, en decisiones inherentes al reconocimiento del alcance de intereses jurídicos de particulares (situaciones jurídicas subjetivas).

Los intereses jurídicos se vincularán, por cierto, a derechos fundamentales del hombre y a los derechos sociales en su contenido mínimo o nuclear a ser reconocido dentro del sistema jurídico y que, por ende, no forma parte de su entorno (al ser reconocido por el derecho en el caso, en su contenido minino o nuclear).

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

La aplicación de este principio importará que, en cada caso, no se tomará todo orden jurídico nacional, provincial o local; sino sólo los componentes claves de cada uno de ellos que son convocados para sincronizarse entre sí, para armar una red interadministrativa cuyo objeto será determinar y atender la "garantía mínina del derecho fundamental".[5]

[5] CSJN Q.64.XLVI; 27/4/12.

Los derechos fundamentales, de este modo, operan en el Estado constitucional de derecho, como condicionantes y guías del ejercicio de la discrecionalidad administrativa; imponiendo obligaciones de hacer a las autoridades administrativas. Aludo a la siguiente doctrina: "Los derechos fundamentales actúan como límite a las habilitaciones de intervención administrativa, guían el ejercicio de la discrecionalidad administrativa e imponen el otorgamiento reglado de determinadas autorizaciones normativas. También imponen obligaciones de hacer a la Administración y sirven para la solución de las colisiones normativas".[6]

En el funcionamiento del sistema, frente a sentencias de condena de los Tribunales internacionales, la Nación Argentina y el resto de los ordenamientos domésticos no pueden invocar razones de derecho interno para justificar la falta de adopciones de medidas para superar la no atención de derechos humanos afectado en el caso.[7]

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

2.2.2 El procedimiento administrativo multidimensional como técnica regulatoria de una relación jurídica intersistémica

El procedimiento administrativo multidimensional, como dije, concreta en el mundo del derecho y de la realidad del mundo físico, una relación jurídica intersistémica.

Los conceptos de relación jurídica con sus elementos (sujetos, objeto y contenido) en su variante intersistémica, son las nociones de necesario tratamiento para determinar la dimensión objetiva y subjetiva del procedimiento multidimensional.

[6] Schmidt-Assmann, Eberhard; en "Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema – Objeto y fundamentos de la construcción sistémica"; Instituto Nacional de Administración Pública; Marcial Pons; Ediciones Jurídicas y Sociales SA; Madrid; Barcelona; 2003, p. 71.

[7] CSJN L.733 XLII. Originario. Causa Lavado, Considerando 6º.

La noción conceptual de relación jurídica la traigo, básicamente de los autores clásicos de derecho administrativo; y para la variante "intersistémica" refiero a los "portales dimensionales" como puntos de encuentro de los sistemas jurídicos endonacionales o domésticos conectados entre sí por medio de "portales dimensionales".[8]

El medio ambiente, el patrimonio cultural y los derechos de los pueblos originarios, afectados en un caso concreto, son uno de esos portales; en tanto la lesión a ellos en un caso concreto determina la aparición y el contenido mismo de una relación jurídica intersistémica. Una relación jurídica particular entre distintos elementos de derecho administrativo endonacionales de distintos nivel.

Por ende la consideración de una relación jurídica intersistémica, con todos sus elementos (sujeto, objeto y contenido), es la definición de un espacio nuevo regulatorio del caso.

Ello debe hacese desde la dogmática clásica. Pienso que es más fácil que los sistemas jurídicos se encuentren (los derechos administrativos domésticos de los distintos niveles), en la medida que recurramos a las bases mínimas y centrales que forjaron nuestros autores clásicos. Dejar de lado, inicialmente, las pautas particulares de cada sistema jurídico en un esfuerzo para dirigirnos hacia el centro de las construcciones, quizás sea el mejor camino metodológico para encontrar el diálogo y la regulación de espacios comunes de actuación.

2.2.3 El procedimiento administrativo multidimensional como selección de los componentes claves del orden jurídico, destinados a la regulación intersistémica – Los ejes para el armado de la red interadministrativa

La actuación multidimensional, en tanto trata de una actuación conjunta multinive es una actuación "ad hoc". Es un espacio común compuesto por los elementos claves de los distintos sistemas jurídicos endonacionales (local, provincial o nacional). No es una actuación bajo las premisas de federalismo dual, donde los distintos niveles se presentan entre sí de una manera cerrada y por medio de la articulación de todos sus componentes dentro de cada uno de esos niveles.

Es una actuación donde deben seleccionarse los componentes claves de cada sistema jurídico endonacional, que integrarán o se sincronizarán con los otros componentes claves de los otros sistemas. No tomo todo el sistema nacional, provincial o local; sino sólo los componentes claves de cada uno de ellos que son convocados para sincronizarse entre sí, para armar una red interadministrativa cuyo

[8] Reyna Justo; ob. cit.

objeto será determinar y atender la "garantía mínina del derecho fundamental".[9] Trátase del armado de una red interadministrativa de base constitucional y democrática, compuesta por elementos claves de las estructuras y sistemas jurídicos endonacionales para la tutela conjunta de derechos fundamentales. Una actuación "ad hoc", como dije, donde los distintos niveles y órdenes jurídicos se encuentran para determinar y reconocer de modo conjunto el alcance del derecho fundamental del hombre o el derecho social en su contenido mínimo o nuclear comprometido en un caso concreto.[10]

El cumplimiento del mandato constitucional dirigido a las autoridades de preservar la "garantía mínima del derecho humano" el su "núcleo indisponible"; necesita de dos tipos de actividades de la Administración.

Una de orden jurídico estableciendo el bloque jurídico regulatorio de la organización, relaciones y procedimientos que permitan en conjunto arribar a los actos, contratos que, conforme a derecho, permitan actuar en el campo de la realidad.

Otra de orden práctico, es decir, transformando la realidad preservando y refuncionalizando concretamente el derecho fundamental en su "núcleo indisponible" conforme a la relación compleja.

El derecho administrativo, según estimo con fuerte convicción, no nos brinda todos los elementos para la ingeniería jurídica que se necesita diseñar para la actuación conjunta o, si se quiere, para determinar objetiva y útilmente la dimensión de los derechos fundamentales.

La cantidad de elementos dispersos y la inexistencia de parámetros normativos que regulen estos supuestos de actuación conjunta y/o de articulación de redes entre Administraciones Públicas — que atraigan a los ciudadanos alcanzados por principios democráticos básicos —, convierten a estos casos en supuestos de alta complejidad, que exorbitan a las normas de organización, acción y relaciones establecidas en el orden federal y local dirigidas, básicamente, para actuar solo en su ámbito competencial.

Las aplicaciones de los conceptos de las ciencias duras a las ciencias sociales para explicar los fenómenos de la complejidad que circunda a la Administración contemporánea; no pueden ser soslayados para diseñar actuaciones conjuntas que le confieran dimensión subjetiva a derechos fundamentales.[11] La teoría de la

[9] CSJN Q.64.XLVI; 27/4/12.

[10] PIETRO SANCHIS, Luis; en "El Constitucionalismo de los Derechos"; en "Teoría del Neoconstitucionalismo. Ensayos Escogidos"; Edición de Miguel Carbonell; Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM; Editorial; Madrid; 2007, p. 233.

[11] Balandier, Georges. "El Desorden, La Teoría del Caos y las Ciencias Sociales"; 2ª. Edición; Gedisa, Barcelona; 1994

complejidad es el marco teórico que propone una explicación de los aspectos que subyacen tales como: complejidad, incertidumbre, imprevisibilidad, etc., los que son de suma utilidad para comprender la realidad y para diseñar una administración que actúe frente al desorden o caos aparente que plantea la modernidad. Un elogio al movimiento de la Administración y la sociedad civil en interacción dinámica y simultánea.[12]

Sobre dichas bases se han también desarrollado propuestas metodológicas para el estudio de las administraciones públicas, y la necesidad del planteamiento estratégico de ellas; encontrándose en dichos desarrollos, por ejemplo, conceptos vinculados a las estructuras de las redes que marcan que ellas no son equivalentes a organigramas, por lo que cuando se habla de redes nos referimos a "configuraciones de interrelaciones entre los componentes claves del sistema".[13]

La elección de los componentes claves — en nuestro caso: políticos y profesionales de carrera con competencia jurídica y técnica — es una de las decisiones centrales para traspasar transversal y eficazmente, las estructuras cerradas de las organizaciones federal y municipal.

Debe crearse un diseño con la jerarquía que el caso exige, que sea dinámico y con capacidad de generar un flujo de los procesos por los cuales se les dará preservación a los derechos fundamentales concretamente afectados y de impulso del mismo por medio de su refuncionalización para fines públicos de responsabilidad de todas las administraciones.

La definición conjunta de la estrategia — entendida como objetivos generales y particulares resultantes de combinación de metas y políticas de fines federales, provinciales y locales; la definición del modelo organizacional o en su caso de las relaciones interadministrativas — como planeamiento operativo y las consiguientes previsiones presupuestarias; sumado a las definiciones de los marcos procedimentales por los cuales se vincularán en cada caso concreto las tres dimensiones jurídicas (municipal, provincial y federal), que según estimo, constituyen las bases inexorables a ser consideradas para la producción de los actos por los que se dará dimensión subjetiva a los concretos derechos fundamentales.

Propongo, por ahora, seis ejes necesarios para la selección de los elementos claves del sistema de la red: (i) eje político; (ii) eje participativo; (iii) jurídico; (iv) eje técnico; (v) eje hacendal; y (vi) eje controlante.

Los ejes son simplemente propuestas de canales de análisis para la definición estratégica y organizacional por parte de todos los actores responsables.

[12] Iglesias Alonso, Ángel y Arriola Arriola, Javier; ob. cit., p. 157/159 y ccss.

[13] Ibidem, p. 62.

Es una propuesta que, por ahora, considera que el armado de una red interadministrativa puede estructurarse analizando distintos aspectos, que entiendo insusceptibles de ser soslayados. No quiere decir que todos esos canales deban estar presentes en toda red que se construya con motivo de un caso de dimensiones múltiples. Es factible que alguno no esté presente por las particularidades del caso; o que, asimismo, un caso por su propios ribetes exija del análisis y consideración de otros ejes especiales.

El modelo organizacional y funcional "ad hoc", se construye, reitero, con elementos claves de los distintos sistemas endonacionales. El carácter de "elemento clave", es un concepto jurídico que debe determinarse al momento de la selección Es resultante de su carácter de participación necesaria o prevalente frente a otro elemento de su propia dimensión o de otra dimensión. La calificación y selección de un elemento como "clave" cuando no lo es, por presentarse otro elemento de participación prevalente o jurídicamente insoslayable, trae aparejada una ilegitimidad de la elección y, según en el caso, en la propia conformación de la red a la que dicho elemento se integra.

Los elementos pueden ser subjetivos (funcionarios solamente) u objetivos de cada organización (el órgano completo en su concepción objetiva como conjunto de atribuciones, medios y finalidades sumado a todos los elementos personales que lo integran). Quiero decir con esto que puedo traer al modelo organizacional "ad hoc", según corresponda en cada caso, o bien el oficio completo de la dimensión jurídica o sólo su componente personal; es decir el funcionario como persona física. Por ejemplo, un funcionario de carrera de la dimensión nacional que pasa a ser titular exclusivo de un órgano unipersonal especial del espacio multidimensional o, si se quiere a integrar un órgano complejo especial junto a otros funcionarios de carrera de otras dimensiones jurídicas conformando entre todos ellos un oficio del espacio multidimensional; diferente del espacio o dimensión nacional, provincial o local del que provine o provienen, según se trate. Traigo, por ejemplo, todo el oficio unipersonal y complejo de una dimensión endonacional para que actúe en el espacio de confluencia de administraciones.

(i) Eje político. Es el de mayor trascendencia, no solo en orden a su juridicidad sino también en orden a la eficacia del modelo transversal. Pasa por dos vertientes a ser consideradas: el eje político administrativo y el eje político legisferante.

En principio estimo que todo ejercicio de función administrativa que exorbite a la función administrativa del federalismo dual está reservado a los superiores jerárquicos de cada dimensión involucrada. Toda actuación administrativa que salga de los límites normales del derecho administrativo nacional, provincial o del derecho

público local, para generar una actuación conjunta con otra u otras dimensiones jurídicas, sólo puede ser desplegada con la participación directa de los responsables máximos de los las Administraciones públicas involucradas. Un encuentro jurídicamente obligatorio para definir el núcleo indisponible de un derecho fundamental; es decir un encuentro sin jerarquías entre las administraciones endonacionales. Sostengo que debe sostenerse como regla que las jerarquías son insuceptibles de ser pretendidas por cualquiera de los titulares de las administraciones públicas en un contexto de confluencia de legitimados pasivos directos en un caso concreto.

Sin embargo no desconozco que razones operativas, de estrategias generales o de contexto histórico pueden ameritar delegaciones en oficios con competencia específica, debidamente justificados e instrumentados por procedimientos que garanticen el control y participación de cada Superior jerárquico endonacional al momento de decidir sobre la dimensión subjetiva del derecho fundamental.

El eje político administrativo debe analizar la necesidad de sincronizar niveles políticos intermedios con potestades administrativas de decisión en aras de la configuración definitiva de lo que ser reconocerá como núcleo indisponible.

El eje político no pude prescindir de la dimensión funcional relativa a los órganos legisferantes. La integración de parlamentarios de todos los niveles endonacionales, en actuación en oficios especiales integrando la red público privada, es central como elemento clave del sistema. Permite, cuanto menos, un control concomitante y transparente de la actuación multidimensional, pues recaerá en los titulares de los oficios parlamentarios o legisferantes, activar los procedimientos internos dentro de su respectiva dimensión funcional (Congreso, Cámara, Concejo Deliberante u órgano competente) para controlar las decisiones o actuaciones que se tomen en el espacio multidimensional conforme a su propio régimen jurídico endonacional.

Más importante es considerar que esos legisladores, son quienes estarán en condiciones de impulsar los procesos internos de sus respectivos espacios legisferantes que resulten necesarios para validar la actuación multidimensional que se decida, dentro de cada espacio endonacional, siempre que ello por las particularidades del caso resulte exigible. No quiero, por ende, decir con esto que toda decisión de atender el núcleo mínimo de un derecho fundamental en un espacio multidimensional necesite de leyes posteriores o de ordenanzas para perfeccionar la decisión. La decisión puede, en principio y básicamente, perfeccionarse conforme a las habilitaciones e imperativos jurídicos expuestos en el presente trabajo.

(ii) Eje participativo. Es inherente al modelo organizacional y estratégico de la red, la integración del mismo con la dimensión privada que se encuentre más cerca al derecho fundamental comprometido en el caso multidimensional.

No puede pensarse la conformación de un espacio multidimensional sólo integrado con elementos claves de los distintos derechos administrativos nacionales, provinciales o locales convocados por el caso.

Debe tenerse presente que todo espacio multidimensional sale de los cánones normales de las organizaciones jurídicas, en sus dimensiones espaciales, temporales y funcionales clásicas.

La alteración del federalismo dual y de la forma clásica de distribución de competencias y de organización estatal argentina exige de un modelo que concrete una democracia de proximidad; es decir una democracia que conecte directamente la acción estatal con los intereses ciudadanos más próximos al conflicto, objeto de atención multidimensional.

Se tratará, por ende de un espacio de confluencia nacional, provincial o local — cada uno con su dimensión objetivo o derecho administrativo —, con la dimensión privada más próxima al caso concreto; configurativa esta última de un elemento clave imprescindible para la configuración del modelo.

Doctrina prestigiosa ha dicho que: "Por eso, la determinación de los objetivos de las políticas públicas no pueden hacerse realmente si no es desde la participación ciudadana. Esta, se configura como un objetivo público de primer orden, ya que constituye la esencia misma de la democracia. Una actuación pública que no persiga, que no procure un grado más alto de participación ciudadana, no contribuye al enriquecimiento de la vida democrática y se hace, por lo tanto, en detrimento de los mismos ciudadanos a los que se pretende servir. Pero la participación no se formula solamente como objetivo político, sino que las nuevas políticas públicas exigen la práctica de la participación como método político".[14]

Estas redes, por ende, no solo deben diluir las fronteras verticales entre las administraciones públicas nacionales, provinciales y locales, sino también las de éstas con los ciudadanos que deben ser atraídos horizontalmente para su cooperación y participación en el cometido por razones esenciales de democracia.[15]

[14] Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime; en "Reforma Administrativa y Nuevas Políticas Públicas"; Diputación Provincial de Lugo; 2007, p. 33.

[15] Iglesias Alonso, Ángel y Arriola, Javier R.; en "El Planteamiento Estratégico de las Organizaciones Públicas. Una visión desde la teoría del caos"; Universidad Reyna Juan Carlos; Ed. Dykinson; Madrid 2004, a fs. 109 cita a Hervé Seneyc diciendo que el citado autor "Considera que una democracia refinada en sus prácticas y capaz de convertir unos ciudadanos — organizados en redes — en actores menos pasivos puede convertirse en el gran 'atractor' de la actual desintegración de las amplias paredes del mundo. Para ello rescata el importante papel de la participación de la sociedad civil en la reflexión sobre la evolución de la democracia en lo relativo a su metodología y sus instrumentos de acción". El Big Bang de las organizaciones;1994; p. 225 a 229.

La alteración de los diseños constitucionales y legales construidos para las actuaciones normales de las distintas administraciones públicas, en sus ámbitos competenciales, trae como consecuencia que se potencie la necesidad democrática de que los intereses individuales y grupales se encuentren directamente involucrados en las decisiones públicas de estos casos, en los que subyace aquella una "relación compleja entre el titular de la pretensión, el legitimado pasivo directo que es el Estado y el legitimado pasivo indirecto que es el resto de la comunidad que, en definitiva, soporta la carga y reclama de otros derechos".[16]

No debe, por ende, soslayarse la discusión pública de los intereses en conflicto; lo cual importa que debe concretarse un diseño organizacional que salga de canales cerrados construidos sobre bases exclusivas de democracia representativa; improcedente para la toma de decisiones públicas multidimensionales.

(iii) Eje jurídico. La red que se construya debe dirigirse a integrarse con los elementos claves de los distintos niveles endonacionales en materia jurídica. Es un eje técnico que amerita un tratamiento diferenciado.

La integración a la red público-privada de elementos claves en materia jurídica es insoslayable. Destaco, sin embargo que puede no ser cuestionable jurídicamente una red en la que alguna dimensión jurídica (nacional, provincial o local) no aporte elementos de sus respectivas dimensiones en materia jurídica. Dicho de otra forma, alguna dimensión puede tomar una decisión estratégica de dejar que los aspectos jurídicos de un espacio multidimensional sean cubiertos por elementos personales u objetivos de las otras dimensiones jurídicas.

Es necesario, por lo tanto, la integración de la red con elementos jurídicos, pero no por elementos jurídicos de todas las dimensiones jurídicas.

Debe tenerse presente en lo relativo a este eje jurídico que los elementos claves en esta materia pasan por dos vertientes: una política y otra de carrera. Creo que deben analizarse la pertinencia de integración de la red en estas dos vertientes. Generando, por un lado, un oficio complejo multidimensional, donde confluyan los máximos niveles políticos en materia jurídica (Procurador del Tesoro de la Nación; Fiscales de Estado o Asesores Generales de Gobiernos provinciales; Fiscales de Estado Municipales u oficios análogos); y, por el otro, un oficio complejo multidimensional de menor jerarquía o dependiente de aquél donde confluyan los máximos niveles de carrera o administrativos de aquellos órganos (Procurador del Tesoro, Fiscalías, etc.) con competencia específica en la materia involucrada en el caso multidimensional. La integración de las dos vertientes, en un

[16] Considerando 11°) fallo CSJN de la cita 7.

doble nivel, puede resultar una decisión estratégica adecuada para la eficacia del modelo y para una profesionalización de los cuadros administrativos permanentes de carrera, frente a eventuales casos futuros que convoquen a ellos y donde puedan trasladar experiencias compartidas.

(iv) Eje técnico. Es un eje de amplio porte; es decir de difícil consideración en términos generales como canal a ser tenido en cuenta para la configuración de una red.

De modo genérico refiero que las cuestiones de orden técnico que se informen o aconsejen en un procedimiento administrativo multidimensional, se reconvierten en razones de orden jurídico, al ser decididas o asumidas en los actos finales de los procedimientos.

La decisión estratégica al configurar la red deberá seleccionar los elementos válidos de los sistemas jurídicos con competencia en la materia técnica involucrada en el caso de dimensiones múltiples, para la configuración de un asesoramiento o asistencia para el dictado del acto final. Puede tratarse, por ejemplo, de materia de salud, de bioética, de materia medio ambiental, de materia cultural, de niñez, madres en situación de lactancia, de bioética o de otra cuestión multidisciplinar que amerite recurrir a elementos que estén fuera de los propios derechos administrativos endonacionales (nacional, provincial o local).

De modo general puede pensarse que puede configurarse una red donde la competencia en materia técnica se deje, total o parcialmente, a cuidado de un elemento extraído de sólo una dimensión jurídica, en razón de particulares circunstancias que así lo ameriten por buena administración, economía o eficacia. El caso de dimensiones múltiples es la circunstancia básica sobre la que se ameritará la decisión estratégica de seleccionar el elemento clave en materia técnica. No podrá cuestionarse jurídicamente, conforme a lo expuesto, una red en la que alguna dimensión jurídica (nacional, provincial o local) no aporte elementos personales u objetivos de sus respectivas dimensiones en materia técnica.

No puedo dejar de destacar que toda decisión estratégica relativa a casos de dimensiones múltiples debe analizar la pertinencia de atraer al caso a las Universidades Nacionales cercanas; en la medida que las particularidades del conflicto se presenten como multidisciplinares y no puedan encontrarse en las organizaciones administrativas endonacionales elementos personales y objetivos aptos o conducentes para atender los perfiles del caso.

Una atracción al caso de otras dimensiones públicas que comprometidas con su sociedad civil, pueden, según el caso, resultar el camino conducente para el mejor tratamiento de estos casos especiales pero centrales en orden a asumir

las responsabilidades públicas en estos tiempos de transversalidad y de centralidad de la persona humana.

(v) Eje hacendal. Es un eje técnico que amerita también un tratamiento diferenciado. Es por lo tanto un eje técnico acotado a las incumbencias en materia hacendal; es decir que no se presenta como una materia de amplio porte. Al igual que el eje jurídico la integración de la red con los componentes claves en materia hacendal es insoslayable y se debe presentar como un canal de análisis para el montaje del modelo por las dos vertientes a saber: la política y la administrativa o de carrera.

La red que se construya, al igual que el eje jurídico, debe tender o valorar una integración con los elementos claves políticos de los distintos niveles endonacionales (Ministros o Secretarios competentes); acompañados en un nivel inferior de asistencia o coordinación por otro oficio complejo multidimensional conformado por funcionarios de carrera de las distintas administraciones endonacionales.

La integración de las dos vertientes, en un doble nivel, es una decisión estratégica necesaria para la eficacia del modelo. Debe tenerse presente que es importante tanto en lo relativo al legitimado activo (ciudadano o persona humana que reclama la tutela del núcleo indisponible de su derecho fundamental), como en lo relativo al legitimado pasivo directo (nación, provincia y administración local) e indirecto (comunidad).

Así es clave en la determinación de la flexibilidad o inflexibilidad de los presupuestos de los ordenamientos domésticos para atender el núcleo del derecho fundamentela (la dimensión subjetivo o el "núcleo indisponible del derecho fundamental") destinando los recursos presuestarios necesarios para su atención. Frente al ciudadano responden los presupuestos sin fronteras.

Y atendido que sea dicho "núcleo", sin fronteras, corresponderá luego desplegar una actividad administrativa interna de determinación de créditos y deudas entre las haciendas públicas endonacionales (nacional, provincial y local) surgido del modo y alcance en que fue atendido presupuestariamente el derecho fundamental.

Esta actividad interna de determinación de créditos y deudas entre haciendas públicas no es una cuestión menor. Debe reflejar, si correspondiere de acuerdo a las particularidades del caso, el grado de responsabilidad que a cada administración le cabe en la tutela efectiva de derecho fundamental afectado. Es esto demostrativo, reitero, de la necesaria presencia de los máximos niveles hacendales en la integración de las redes multidimensionales.

Es importante en lo relativo a los legitimados pasivos indirectos (el resto de la comunidad y los otros intereses en conflicto) pues el ámbito presupuestario y

sus ejecuciones en los distintos niveles reflejan y permiten traer, en sustancia, a la red los datos necesarios relativos al modo y alcance en el que las Administraciones públicas endonacionales atienden o atendieron a los otros intereses de la sociedad que están en juego indirectamente en el conflicto multidimensional.

Por lo tanto este eje es, por un lado, el eje técnico especial, en función del cual se colocará al eje político en condiciones de dictar un acto final que evite desequilibrios en la tutela de los derechos fundamentales comprometidos en la "relación jurídica compleja" del espacio multidimensional. Por otro lado, luego de que se despliegue la actividad interna de determinación de créditos y deudas entre haciendas públicas, será el ámbito en que se reflejará concretamente el modo y alcance en que las Administraciones han distribuido su responsabilidad para atender los derechos fundamentales.

(vi) Eje controlante. Debe controlarse en dos vertientes: por un lado el procedimiento y su acto final; y, por el otro, la concreta transformación de la realidad tutelando la "garantía mínima del derecho fundamental", lo que es lo mismo que decir que se cumpla el acto final que ordena la tutela.

El eje controlante debe ser analizado sobre la base de lo previamente decidido en materia de los otros ejes (político, participativo, jurídico, técnico y hacendal). Esos ejes serán la base para definir los elementos claves de los sistemas endonacionales que se tomen para establecer el sistema de control.

Las definiciones del eje político en su vertiente legisferante son trascendentes para adentrarse a esta definición controlante. Debe tenerse presente que las integraciones de parlamentarios u órganos legisferantes al diseño y al procedimiento, si bien pueden hacerse con fines de asesoramiento, en sustancia, habilitan e instaurarán un control político concomitante de la actividad multidimensional, en la medida que dichos funcionarios pueden o deben informar a sus respectivas Cámaras, Consejos Deliberantes u órganos competentes para que ellos formulen el control político que constitucional y legalmente les compete respecto de las actividades del Poder Ejecutivo de su dimensión jurídica.

Lo mismo puede decirse del eje político en su vertiente ejecutiva, sobre todo si se seleccionan y sincronizan niveles políticos intermedios con potestades administrativas de decisión, en aras de la configuración definitiva de lo que se reconocerá como núcleo indisponible de los derechos fundamentales. Podrá asignarse a dichos oficios o elementos personales de los oficios multidimensionales el control de la concreta transformación de la realidad; es decir que se ha tutelado la "garantía mínima del derecho fundamental" ordenada en el acto final multidimensional que dispuso dicha tutela.

A los oficios técnicos y hacendales, se les podrá asignar también competencias en aras de controlar el cumplimiento efectivo del acto final que reconoce el "núcleo indisponible del derecho fundamental", si las particularidades del caso así lo ameritan.

Las definiciones que se tomen en lo relativo al eje participativo, concretan no sólo principios de democracia de proximidad, sino también un sistema de control externo a la actividad multidimensional, a cargo de responsables de la sociedad civil en aras a la defensa de los intereses en juego en el caso.

La selección de elementos personales u objetivos de órganos de control externo (Tribunales de Cuentas, Auditoria General de la Nación u órganos creados a esos efectos) y de los Defensores del Pueblo u oficios creados especialmente dentro de las distintas dimensiones constituyen canales de análisis que no pueden ser soslayados al momento de la conformación de la estrategia y del modelo elegido.

Especial consideración debe hacerse en lo relativo al control judicial del acto final del procedimiento administrativo multidimensional.

No pueden formularse consideraciones definitivas respecto de la jurisdicción competente para revisar esta especial actividad administrativa conjunta de administraciones públicas, pues ese aspecto dependerá de las particularidades que cada caso presente.

Es pauta interpretativa para determinar la jurisdicción competente, considerar que se trata de un régimen jurídico especial que se construye desde el caso hacia arriba; desde la ciudad hacia los niveles superiores. En esencia trata de una relación de derecho público, donde es a las ciudades, por estar más próximas a los ciudadanos, a quienes les corresponde gestar las acciones y tomar las decisiones que permitan, en definitiva, integrar y sacar del aislamiento a las diferentes administraciones y organizaciones involucradas en el caso.[17]

"El principio de subsidiariedad postula que, en principio, la ordenación política administrativa y los correspondientes ordenamientos jurídicos se construyan

[17] En dos trabajos me he ocupado de esta temática, uno donde justificaba el carácter local del conflicto y otro donde estime que el conflicto era de competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia por aplicación del art. 117 de la CN. De dichos trabajos nutro las ideas de este punto. Ellos son: a) "Las facultades locales sobre los establecimientos de utilidad nacional – Facultades locales concurrentes. A propósito de la situación de inmuebles públicos de valor cultural de la ciudad de Santa Fe"; en "Cuestiones de Organización Estatal, Función Pública y Dominio Público", Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho; Ed. RAP; Buenos Aires; 2012; pag. 391 y sgtes.; y b) "El arbitraje como medio de solución de conflictos en materia de servicios públicos. – El nacimiento de un sistema jurídico complejo": en "Cuestiones de Intervención Federal, Servicios Públicos, Poder de Policía y Fomento", Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho; Ed. RAP; Buenos Aires; 2011; págs. 519 y sgtes.

de abajo a arriba, resolviendo en cada nivel cuando sea posible, lo más cerca de la base y de los legítimos intereses correspondientes... En otras palabras, la subsidiariedad es igual a resolución en el nivel más próximo al ciudadano de los asuntos públicos".[18]

Doctrina extranjera relevante ha destacado las distintas doctrinas judiciales para que los jueces puedan cumplir con su función integradora que permite sacar del aislamiento a los diferentes sistemas u ordenamientos jurídicos situados en los más variados niveles; en cuyo contexto resaltan la doctrina de la Subsidiariedad "según la cual un ordenamiento jurídico se abstiene de intervenir en un asunto particular sobre el que tiene jurisdicción otro régimen jurídico menos alejado de los intereses en juego".[19]

Si bien "el principio de subsidiariedad" expuesto es un principio que se construye en el contexto de la Unión Europea, en la inteligencia que contribuye a salvaguardar las identidades nacionales de los Estados miembros y de sus atribuciones; no es menos cierto que él configura un concepto nuclear que se expande o debe expandirse a todo proceso de integración de sistemas jurídicos; como, en definitiva lo constituye un "caso multidimensional" por afectación de derechos fundamentales focalizados en ciudades.

La pauta interpretativa expuesta en los párrafos precedentes puede servir de base para que, al momento de conformarse la red por parte de todos los actores administrativos y políticos; entre todos ellos definan y elijan como juez competente a aquel juez contencioso administrativo que esté más cerca del caso y de la relación jurídica intersistémica.

Puede tenerse en cuenta a estos efectos, como pauta interpretativa vinculada a las relaciones intersistémicas, que nuestra Corte Suprema de Justicia Federal no ha flexibilizado su competencia originaria del art. 117 de la CN; por lo menos según se infiere de la causa "Papel Misionero" del 5 de mayo de 2009, en la que se retoman tradicional doctrina más cerrada para habilitar su competencia. No admite su competencia exigiendo "cuando en la causa es parte la Provincia — es preciso que en la demanda no se planteen además de las cuestiones federales, otros asuntos que — por ser de naturaleza local — resultarían ajenos a su competencia, pues la eventual necesidad de hacer mérito de ellos, obsta a su radicación por la vía intentada frente a la necesidad de no interferir el ejercicio de atribuciones

[18] Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime; en "Estudios de Derecho Local"; Editorial Montecorvo, S.A. 1997; Madrid; p. 21.

[19] Cassese, Sabino; en "Los Tribunales ante la Construcción de un Sistema Jurídico Global"; Ed. Global Law Press, Editorial Derecho Global; Sevilla 2010; p. 24.

que las provincias no han delegado al conocimiento exclusivo de esta Corte (Fallos 314:810 y 620).[20]

Puede recurrirse, asimismo, a estos efectos a las mismas nociones de "materia federal preponderante" aludida en el precedente "Zavalía" que se utilizan pretorianamente en orden a la determinación de presencia de "materia federal"; por presentarse, en su correcto significado y alcance, como una expresión acertada y más permeable al caso, surgido en los tiempos que condicionan a los modelos estatales verticales anteriores a la reforma constitucional del año 1994. Se impulsa, de este modo, la consiguiente visión del derecho como una pluralidad de órdenes jurídicos superador de nociones estancas de la organización estatal.

2.2.4 El procedimiento administrativo multidimensional como técnica administrativa que cierra del sistema jurídico "ad hoc" para la determinación y tutela del derecho fundamental

Armar una red, seleccionando los elementos claves, importa definir: la estrategia común y el modelo organizacional. Crear el contexto normativo general en materia de organización, acción y finalidad, que habilitará el desarrollo del procedimiento administrativo multidimensional; entendido en este último sentido, no ya como conjunto de normas, sino como conjunto de actos administrativos heterogéneos y de actos de particulares, cuyo acto final tiene la finalidad de tutelar el derecho fundamental afectado en el caso de dimensiones múltiples. En esta noción se abarca tanto la organización como la puesta en funcionamiento de la red; es decir una faz estática de configuración normativa, como dinámica de aplicación de aplicación de la misma.

El dictado del acto administrativo final del procedimiento, como conjunto de actos, es la faz dinámica normativa que cierra el sistema jurídico en sede administrativa. Se ha generado y cerrado el espacio administrativo de dimensiones múltiples en lo que al interés jurídico refiere.

[20] Fallo P.582 XXXIX ORIGINARIO, Papel Misionero SAIFC c/ Misiones, Provincia de, 5 de Mayo de 2009; considerando 4º) La Corte en otro precedente resolviendo cuestiones vinculadas a su competencia originaria y exclusiva en una causa de un vecino de una Provincia y Senador nacional contra el Estado Nacional y contra la Provincia relacionada a materia federal y local — acto de un interventor federal que sancionó la Ley 6667 por la que declaró la necesidad de reforma parcial de la Constitución provincial y convocó a elecciones para elegir convencionales constituyente —; concluyó que la causa era de su competencia, en sustancia, por que la cuestión federal era la "predominante en la causa" interpretando sobre dicha premisa que la pretensión se fundaba "*exclusivamente* en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso, o en tratados". CSJN "Zavalía, José Luis c/ Provincia de Santiago del Estero y Estado Nacional s/ Amparo". 21 de septiembre de 2004. Causa. Z. 236 XL ORIGINARIO. Considerando 15º.

Entiendo, en la afirmación efectuada, a la norma jurídica como una proposición de amplio porte. Puede ser una proposición simple, una proposición compleja o, hasta, un "sistema jurídico momentáneo o estático". Es posible denominar norma tanto al conjunto normativo, como al acto administrativo final que cierra el sistema.

Se ha dicho, en tal sentido que: "La norma jurídica es, en el primer caso, una proposición simple, esto es, un enunciado prescriptivo con sentido, una unidad normativa o un elemento simple del ordenamiento jurídico. La norma jurídica es, en el segundo caso, una proposición compleja, esto es, un conjunto de enunciados simples relacionados, entre sí. En el tercer caso la norma es un sistema jurídico momentáneo, utilizando ahora el término con el sentido que le dieron Alchourron y Bulygin en 1971. Estos dos autores elaboraron un modelo analítico de sistema como instrumento conceptual operativo, según el cual un sistema sería el conjunto de enunciados jurídicos (que constituyen la base axiomática del sistema) que contienen todas sus consecuencias. Normas serían desde aquí los enunciados que correlacionan ciertas circunstancias fácticas (casos) con determinadas consecuencias jurídicas (soluciones)".[21]

En el ámbito del derecho administrativo unidimensional (de la nación, de la Provincia o del gobierno local) la doctrina se ocupa de este proceso de creación y de aplicación del ordenamiento jurídico administrativo en el caso concreto; pero todo dentro de un mismo ordenamiento jurídico autónomo.

En el ámbito del Derecho Administrativo Multidimensional, nos ocupamos de una sincronización de administraciones y de sus sistemas jurídicos autonomos. El procedimiento administrativo multidimensional, según dijimos, es una técnica de aquél derecho por la que se organiza y pone en funcionamiento de una red interadministrativa. Este concepto importa optar dogmáticamente por una concepción dinámica del funcionamiento del derecho.

Una visión sistémica, según la cual, la noción de sistema momentáneo o "ad hoc", contiene tanto el aspecto del conjunto de enunciados simples aplicables al caso, como el acto final (en nuestro caso el acto administrativo multidimensional final que determina el alcance o núcleo del derecho fundamental); acto final éste que opera como cierre operativo de dicho sistema.

El sistema, de este modo, cuando cierra dinámicamente en sede administrativa, puede ser graficado como que provoca el nacimiento de una especie de cinta o "banda" flexible; es decir como una franja o cinta unida en sus extremos.Tomo

[21] Serrano, José Luis; en "Validez y vigencia. La aportación garantista a la teoría de la norma jurídica"; Ed. Trotta; Valladolid; 1999; p. 87.

esta idea de doctrina relevante, con la que he podido interactuar personalmente a los fines del presente.[22] Es la figura de la "banda de möbius" del Prof. Serrano, que es una cinta en la que, antes de unirse a sus dos extremos, se hace girar a uno de ellos en 180º.

Con el acto final y su cumplimiento se une la franja o cinta que ha atravesado las distintas dimensiones jurídicas endonacionales (nacional, provincial y local), primeramente organizando una red por medio de la cual se unieron elementos objetivos o subjetivos claves de esas dimensiones (unos elementos quedan dentro del sistema ad hoc y otros quedan fuera — en su entorno); y luego mediante la puesta en funcionamiento de dicha red, que culmina con el acto final que cierra la banda. Dicho de otro modo: el acto final cumplido, cierra el sistema dinámico en el caso concreto inherente a un derecho fundamental.

3 Los portales dimensionales del medio ambiente, el patrimonio cultural y los pueblos originarios

En desarrollo del trabajo he utilizado de manera promiscua la calificación de los intereses jurídicos susceptibles de generar la presencia de un caso de dimensiones múltiples. De modo general he referido a: derechos fundamentales; derechos humanos; intereses, bienes o valores protegidos constitucionalmente; derechos de incidencia colectiva; y otras a derechos sociales.

La promiscuidad ha sido intencional pues considero que no debe cerrarse el mundo de dimensiones múltiples a definiciones que limiten su aplicación frente a valores similares de la comunidad comprometidos en un tiempo determinado puedan convocar una actuación transversal o en red.

Traigo a consideración tres casos particulares donde distintitos intereses jurídicos han provocado o deben provocar una actuación conjunta. Uno la contaminación ambiental de un río argentino, donde la actuación conjunta y transversal es provocada por una decisión jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia. Otro es la situación de bienes del patrimonio cultural de la ciudad de Santa Fe que se corresponden a establecimientos de utilidad nacional del orden federal. Por último, el tercero, es la situación de una comunidad indígena argentina localizada de la Provincia de Santa Fe.

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

3.1 Medio ambiente

En trabajo anterior,[23] relativo a una sentencia vinculada a la contaminación ambiental de la cuenca del río Matanza-Riachuelo,[24] he sostenido que esa sentencia nos ha colocado frente a la necesidad del desarrollo de una especial función administrativa sincronizada entre administraciones públicas y regidas por pautas y principios diferenciados de las normas aplicables a cada una de las administraciones involucradas en el caso. La sentencia, de este modo, ha generado un espacio de dimensiones múltiples al que he denominé "administración sincronizada".

3.1.1 La sentencia de la causa Mendoza

Los ejes conductores de la sentencia que sustenta la afirmación pueden agruparse según lo que seguidamente indico.

La demanda se trabó, en sustancia, contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, contra 44 empresas y contra 14 Municipios en que se extiende la cuenca de un río. La Corte admitió originalmente la radicación de la causa por tratarse de la contaminación de recursos ambientales inter jurisdiccionales y ser partes el Estado Nacional y la Provincia de Buenos Aires – Art. 41 y 43 de la Constitución y 30 de la Ley 25.675, y tiene por objeto la defensa de un bien de incidencia colectiva — de uso común e indivisible — configurado por el ambiente (visto 1º de la sentencia).

La Corte ordenó la intervención de la Universidad de Buenos Aires con fines técnicos (visto 8º; 10º y 12º).

El objeto decisorio se orienta hacia el futuro y fija los criterios generales para se cumpla con el mismo.

Deja al ámbito de discrecionalidad de la administración la determinación de los procedimientos para llevarlos a cabo; instituye, por medio de delegación, a un juzgado federal de primera instancia la "garantía de la inmediatez de las decisiones y el efectivo control jurisdiccional de su cumplimiento"; y en lo relativo al cumplimiento de la condena lo relaciona a un Plan Integral presentado para la cuenca (Considerando 15º).

[23] Reyna, Justo José; en "Fundamentos y consecuencias del actual control judicial de la inactividad administrativa. La administración sincronizada"; en "Cuestiones de Control de la Administración Pública. Administrativo, Legislativo y Judicial". Jornadas organizadas por al Universidad Austral, Facultad de Derecho; Ed RAP; año 2010; p. 491 y sgtes.

[24] 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.

La Corte instituyó a la autoridad de la cuenca que contempla la Ley 26.168[25] como la obligada a la ejecución del programa, sin perjuicio de "mantener intacta en cabeza del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la responsabilidad que primariamente les corresponde en función del asentamiento territorial de la cuenta hídrica y de las obligaciones impuestas en materia ambiental (Considerando 16º).

Trae al caso a la Auditoria General de la Nación como autoridad responsable de llevar un control específico de la asignación de los fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el plan (Considerando 18º); e impone un Coordinador con funciones de control del cumplimiento del programa indicando, que el mismo 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 19º).

3.1.2 El espacio multidimensional y la administración sincronizada de la causa Mendoza

La causa Mendoza, a mi entender, ha instituido pretorianamente una organización administrativa especial por medio de la técnica de asignación de competencias a oficios, a titulares de oficios y/o entes ya existentes; y pertenecientes y gobernados por sus propias normas y grupos normativos (dimensiones jurídicas), con el objeto de recomponer y prevenir daños al ambiente para que ellos administren ese cometido de manera sinérgica.

De modo transversal traspasó los límites de los modelos de organización tradicionales, del principios de control y tutela surgidos de acuerdo al nuestro sistema constitucional originario.

[25] La Ley 26.168 creó la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete (Art. 1º); está compuesta por ocho miembros – 3 por el PEN, 2 por Provincia de Buenos Aires, 2 por Ciudad Autónoma de Buenos Aires y presidida por la titularidad de la Secretaría aludida (Art. 2º); se prevé un Consejo municipal con funciones de cooperar, asistir y asesorar al Ente (Art. 3º); se prevé una Comisión participativa con funciones consultivas (Art. 4º); asigna a la Autoridad facultades de regulación, control y fomento respecto de actividades industriales, servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca, dotándola de amplias facultades normativas prevalentes sobre el orden local (Art. 5º y 6º); asigna a la Presidencia de la Autoridad a tomar medidas preventivas de amplio porte, previéndose contra las decisiones de la Autoridad el recurso de alzada ante el P.E. previsto en la reglamentación respectiva (Art. 7º); ratifica el Acuerdo Compromiso Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo suscripto en agosto de 2006 que forma parte como anexo de la ley, en cuyo contexto se obligaron los entes involucrados a dictar las normas en el ámbito de sus jurisdicciones que materialicen la ejecutividad del cometido (Art. 13º).

Los principios de esas organizaciones, por lo tanto, se verán afectados o incididos en las acciones administrativas que particularmente se desplieguen por medio de la administración sincronizada. El traspasamiento llega a tal punto que en el Considerando 20º atribuye a la Autoridad instituida al "desmantelamiento de las consecuencias derivadas de todo acto por el cual — sin importar la autoridad local que lo hubiera dictado, en que condiciones ni bajo que nomin iuris —, se haya intentado neutralizar, paraliza o desconocer, en todo o en parte los mandatos; asignando competencia contencioso administrativa a un Juzgado Federal de Primera Instancia (impugnación de los actos de la autoridad de la cuenca y concentrando en ella las decisiones declinando la intervención de toda otra sede).

Párrafo aparte merece el Considerando15º cuando al establecer que está fijando los criterios generales para que se cumpla con la finalidad de recomposición y prevención de daños del medio ambiente indica que se lo hace "respetando el modo en que se concreta, lo que corresponde al ámbito de discrecionalidad de la administración... quedando dentro de sus facultades la determinación de los procedimientos para llevarlas a cabo".

Creo que este es un jalón que no debe pasar desapercibido; pues remite a lo que denomino como "procedimiento administrativo multidimensional". La Corte no deja dentro de la competencia de la administración desarrollar los procedimientos, sino la de "determinarlos"; siendo ésta una diferencia semántica no menor. No se trata de articulación del principio de la competencia mediante el desarrollo individual del procedimiento, sino de una etapa anterior consistente en el ejercicio de la potestad normativa para establecer el acto general, normativo o no normativo por el que se desarrollarán las distintas funciones administrativas sinérgicas entre órganos u oficios de pertenencia variada.

El procedimiento administrativo multidimensional, analizado en este trabajo, ha sido exigido por nuestra Corte Suprema para la materia ambiental. El establecimiento del procedimiento administrativo, de esta forma, se configura en el eje central de la legitimidad del ejercicio de la actividad administrativa sincronizada. En su determinación o establecimiento, en definitiva, se está decidiendo sobre la preeminencia de las normas de los sistemas jurídicos involucrados en la actividad. Su determinación debe dirigirse al configuración del eje administrativo común que permita el cumplimiento de los fines perseguidos por la norma general de procedimiento; proceso en que, de modo fundado, deben indicarse cuáles son las inaplicaciones centrales de los distintos sistemas administrativos que se han desplazado en el caso y sobre todo las vinculadas a la competencia técnica en razón de la materia y del control de los aspectos jurídicos y económico financieros

involucrados, de modo tal que se ordene y establezca jurídicamente el flujo de la función administrativa sincronizada.[26]

La decisión judicial ha generado un espacio multidimensional, como consecuencia de la necesidad de proteger derechos garantizados constitucional y transversalmente (art. 75 inc. 22 y 41 de la CN). Es fuente formal y material de una nueva actividad administrativa especial y sinérgica,[27] ajustada a los tiempos y que irrumpe de modo brutal en la clásica visión del ejercicio de la función jurisdiccional circunscripta a una sola dimensión jurídica.

3.2 Patrimonio cultural

El supuesto de hecho, como dije, es la situación de establecimientos de utilidad nacional donde se presentan bienes del patrimonio cultural de la ciudad de Santa Fe; situación que fue tratada en trabajo anterior.[28]

El establecimiento de utilidad nacional configura un ámbito espacial-funcional complejo, que, como tal, convoca de modo general o especial a las dimensiones jurídicas (federal, provincial y local), en lo atinente al ejercicio de sus respectivas competencias; sean ellas correspondientes a su orden competencial

[26] 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 en "El Procedimiento Administrativo y la Administración — Compuesta — de la Unión Europea" en la Obra "La Transformación del Procedimiento Administrativo" Javier Barnes (Editor) Global Law Press Editorial Derecho Global, Sevilla 2008, p. 119 y 120 y ccss.

[27] Sinergia como concurso activo de distintos órganos de distintas administraciones que ejercen una función administrativa de bases diferentes a las características y normales que cada una de ellas desarrolla conforme a las normas y principios aplicables de modo característico o normal a su ámbito de actuación. Concertación o concurso de órganos para desplegar, bien sea una actividad administrativa del orden jurídico — es decir como declaraciones de voluntad, juicio, deseo o conocimiento producidos por la Administración en ejercicio de función administrativa desde el punto de vista jurídico; o como actividad administrativa del orden material o del mundo físico — como actividad concreta, práctica, positiva desarrollada en ejercicio de función administrativa desde el punto de vista sustancial.

[28] Reyna, Justo José; en "Las Facultades Locales sobre los establecimientos de utilidad nacional. Facultades locales concurrentes. A propósito de la situación de inmuebles públicos de valor cultural en la ciudad de Santa Fe"; en "Cuestiones de Organización Estatal, Función Pública y Dominio Público"; Jornadas de la Universidad Austral, Facultad de Derecho; Ed. Rap. 2012; p. 391 y sgtes.

vertical; o provenientes de los derechos fundamentales reconocidos en el texto; es decir una serie de intereses, bienes o valores que siendo fundamentales operan transversalmente o en red en nuestro sistema federal de gobierno.

En el trabajo sostuve que el caso de los dos inmuebles de valor cultural, exigen de los poderes públicos actuaciones conjuntas multidimensionales, no susceptibles de ser obstaculizadas con fundamentos competenciales jurisdiccionales (del Municipio o del orden federal) previstos y diseñados para el anterior modelo dual de la aludida organización estatal vertical y cerrada.

3.2.1 Los inmuebles de valor cultural – La "Estación Belgrano" y el "Correo Central"

(i) La "Estación Belgrano" – Valor cultural y su situación actual

"La estación del Ferrocarril Santa Fe es uno de los edificios más suntuosos de esa capital. Cuenta con todas las comodidades necesarias para una estación de gran movimiento. Dichas comodidades no las experimenta tan sólo el público sino también los pasajeros y empleados de esa rama de la administración de esa línea férrea [...]";[29] siendo un "Lugar de conflicto entre la innovación y la tradición, entre la tecnología de punta y las bellas artes, la estación ferroviaria tiene su historia estrechamente ligada a aquella de la civilización industrial y de arquitectura modera".[30]

Desde el punto de vista jurídico la Estación Belgrano es un patrimonio cultural pues está dotado de un "sentido de pertenencia" social que exorbita a la comunidad de la ciudad de hoy para constituirse en un patrimonio de las comunidades futuras. Un bien cultural que se ha ido trasladando entre las distintas generaciones de la ciudad.[31]

[29] Álbum de la Pcia. de Santa Fe; s/f; cit. en "Arquitectura, sociedad y Territorio. El Ferrocarril Santa Fe a las Colonias"; Muller, Luis (Editor); Collado, Adriana; Macor, Darío y Piazzesi, Susana; Revista Polis Científica nº 2; Ed. Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral; FADU; año 2001, p. 70.

[30] Ragon, Michel; en "Lárchitecture des gares, Naissance, apogeé et déclin des gares de chemín de fer; Dënoel; Paris, 1984; cit. en Muller Luis (Editor); op. cit., p. 68.

[31] Levrand, Norma; en "Política Legislativa vs. Diversidad Cultural: el desafío de proteger nuestra patrimonio cultural"; en "La Protección del Patrimonio Cultural. Estudios Sociojurídicos para su construcción"; Sozzo, Gonzalo/Director Coordinador); Universidad Nacional del Litoral; Santa Fe; 2009 p. 59. Ha dicho que: "La protección del Patrimonio Cultural es una práctica novedosa en el ámbito estatal, que comenzó, podríamos decir, en la segunda mitad del siglo XX. Desde entonces distintas disciplinas ligadas a las ciencias sociales y humanas comenzaron a identificar una materia nueva de análisis: el Patrimonio Cultural. El interés del mismo deviene de las concepciones antropológicas de identidad cultural entendida como el "sentido de pertenencia" a un pueblo o sociedad. Esta identidad se forja a través de las generaciones por el legado que se va transmitiendo, ya sea oralmente o a través de testimonios que constituyen el Patrimonio Cultural de un pueblo. "El

El sentido de pertenencia colectivo crece y crecerá en solidez cuantitativa y cualitativa, a medida que se va desarrollando el proceso de traslado intergeneracional. Con el transcurso del tiempo las generaciones crecerán cuantitativamente y el sentido de pertenencia crecerá también por la mayor solidez del sentimiento de pertenencia de un inmueble que sigue allí quieto ediliciamente pero, en movimiento y vivo en cuanto a su inserción en el medio social que interactuará en su interior y a su alrededor como un punto de referencia creciente en lo que hace a su valor urbanístico. El ímpetu del mismo también crecerá cuantitativa y cualitativamente con los traspasos futuros de generación en generación.

Creo sí, con fuerte convicción, que a los distintos actores de las generaciones contemporáneas nos corresponde analizar la tutela de estos intereses, bienes o valores desde una situación de perspectiva, superadora de la realidad y conflictos coyunturales de intereses de los tiempos en los que nos toca vivir. Tener siempre presente, desde una posición racional y de compromiso, que formamos parte de un proceso sin tiempo — con la eternidad por delante —, en el que como responsables de esa coyuntura, debemos analizar y actuar frente a las necesidades conforme a lo actual pero también representándonos de modo razonable, las necesidades e intereses colectivos futuros que recibirán, en el caso, al bien cultural de todos los participantes del proceso sin tiempo.

Por ende, cada generación debe recibirlo con mayor solidez e ímpetu que la generación anterior, por el mero transcurso del tiempo y la actuación responsable de la generación precedente. Si se quiere, una responsabilidad existencial que nos obliga a mirar más allá de nuestros intereses individuales y colectivos de los tiempos en los que nos toca atender.

La situación actual se presenta como de finalización o freno de la tensión entre el orden local y el orden nacional con motivo del inmueble. Han firmado la Municipalidad de Santa Fe y la Administración de Infraestructura Ferroviaria (ADIF) un acta acuerdo, de fecha 27 de octubre de 2011, por la que las partes manifiestan su intención de superar las divergencias y dejar sin efecto la postura de las partes; restableciendo la situación jurídica que vincula las partes al 1º de mayo de 2011. Seguidamente expongo como se han desarrollado los desencuentros entre las dimensiones jurídicas.

patrimonio, muchas veces identificado con la herencia, es en sí mismo un concepto que alude a la historia, que entronca con la esencia misma de la cultura y es asumido directamente por los grupos locales. El Patrimonio es la síntesis simbólica de los valores identitarios de una sociedad que los reconoce como propios (Iniesta: 1990:2). Ello implica un proceso de reconocimiento, generalmente intergeneracional, de elementos (desde el territorio a la ruina) como parte del bagaje cultural y su vinculación con el sentimiento del grupo. Reconocida en él, la comunidad se presenta a otros. En ese instante el bien concreto estará a salvo momentáneamente. Si bien su conservación no está garantizada al menos su destrucción o pérdida será sentida como propia" (Santana, 1998).

(ii) El correo central – Valor cultural y su situación actual

Es un edificio de fuerte raigambre en la ciudad y de fuerte impacto visual en la zona sudeste de la misma, cuyo terreno originariamente fuera cedido en 1953 por la Provincia a la Nación para la construcción del correo. Linda, al Este, con el corazón de la zona céntrica de la ciudad y, al Oeste, con el Puerto administrado por un Ente público no estatal.[32] Una zona hoy convertida en un fuerte polo de desarrollo urbano y turístico. En ella confluyen esfuerzos del Gobierno de la ciudad, de la Provincia y del Ente especialmente creado para la Administración de la zona portuaria.

Su presencia es marcada para los habitantes por ubicarse en una zona histórica y de desarrollo urbano. Su fuerte impacto visual no sólo es para los habitantes de la ciudad sino también para la mayor parte de los viajeros que se dirigen a la Mesopotamia desde el sur del país; pues por allí transitan para pasar a la Provincia de Entre Ríos y a los corredores del Mercosur. La solidez y volumen de su construcción, en definitiva, no pasan desapercibidos para cualquier observador ciudadano o pasajero.

"Las obras se iniciaron el 30 de abril de 1954 y fue inaugurado el 25 de mayo de 1959. El partido arquitectónico se enrola en la arquitectura corbusierana de la segunda posguerra que llega a nuestro medio en el contexto de la difusión internacional de los postulados del funcionalismo. Esta decisión proyectual es común a varios edificios de correos (Córdoba, Buenos Aires y Mar del Plata, entre otros) lo que habla de un volumen de expresión del servicio postal bajo un signo de modernidad y eficiencia. Su clara inscripción en los preceptos del International Style permite valorar a esta obra como un hito singular de la ciudad".[33]

El patrimonio cultural y arquitectónico, se resalta acertadamente, es un concepto evolutivo que se aleja de los criterios originales apoyados en la idea de "monumento histórico" basado en la antigüedad de su construcción; sosteniendo que en los últimos cuarenta años el concepto ha continuado extendiéndose al incluir conjuntos, ciudades, paisajes culturales e itinerarios culturales y, en consecuencia grandes partes del territorio.[34]

La riqueza de hoy, puede buscarse no sólo en el aspecto objetivo del valor del bien cultural, sino también en el aspecto subjetivo aludido relativo al "sentido

[32] La Ley Nacional nº 24.093 habilitó al Poder Ejecutivo Nacional a transferir a la Provincia el Puerto de Santa Fe y la Ley Provincial nº 11.011 creo un Ente Administrador, de sustrato participativo y republicano integrado por distintos actores jurídicos públicos y privados, a cuyo cargo está la Administración del Puerto.

[33] Reinante, Carlos M (Dirección Académica) y Collado Adriana (Dirección Ejecutivo); ob cit., p. 301.

[34] Ib idem., p. 14.

de pertenencia". Este puede presentarse, según estimo y en casos excepcionales, aún sin la presencia del paso del tiempo en relación a una obra cultural. Una obra cultural actual, de hoy, es factible que provoque un impacto social de tal magnitud cuantitativa y cualitativa que imponga su reconocimiento y tratamiento como un patrimonio cultural a ser protegido por las autoridades públicas.

El edificio del "correo central" — de propiedad nacional —, en definitiva, es uno de los edificios más emblemáticos del éjido municipal, constituyendo una parte invaluable del patrimonio arquitectónico y cultural de la comunidad santafesina.[35] Esta arraigado en la comunidad dentro de los parámetros del "sentido de pertenencia" a que ha aludido precedentemente.

La situación actual es la firma de un Convenio Tripartito de Colaboración entre la Municipalidad de Santa Fe, la Provincia de Santa Fe y el Correo Oficial de la República Argentina SA, firmado en el mes de mayo de 2012, con el objeto de la restauración y puesta en valor del edificio de correos, a cuyo efecto prevén la posibilidad de la firma de convenios bilaterales.

3.2.2 El espacio multidimensional de la Estación Belgrano y del Correo Central

El patrimonio cultural, como interés jurídico, descansa en criterios extrajurídicos. Es una categoría, abierta, flexible y amplia,[36] que es tutelada jurídicamente en la constitución, por medio de tratados, por vía legal y por ordenanzas municipales.[37]

[35] La afirmación se corresponde al primer considerando del convenio marco celebrado entre el Correo Oficial de la República Argentina SA y la Municipalidad de Santa Fe el 14 de noviembre de 2008 dirigido a lograr acordar poner en valor y reacondicionar el edificio; Convenio Marco que fuera Numerado y Registrado conforme se dispuso en el Decreto M.M. 01517, del 24 de Noviembre de 2008 dictado en el expediente DE0447-00549056-0.

[36] Berros, María Valeria y Levrand, Norma; en "Apuntes sobre la Construcción del concepto normativo de patrimonio cultural en Argentina"; en "La Protección del Patrimonio Cultural. Estudios Sociojurídicos para su construcción"; Sozzo, Gonzalo (Director Coordinador); Universidad Nacional del Litoral; Santa Fe; 2009; p. 107.

[37] Sozzo, Gonzalo; en "La Protección del Patrimonio Cultural. Estudios Sociológicos para su Construcción; UNL; Santa Fe; 2009. Es el resultado del trabajo de un excelente grupo de investigación, contenidos en los respectivos trabajos citados en el presente artículo. El grupo normativo regulatorio del patrimonio cultural en la Argentina está contenido en los trabajos pertinentes. No soslayan, por cierto, al art. 75 inc. 19 que refiere a la competencia del legislador para dictar leyes que "protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de obras del autor, el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales". Tampoco a la producción normativa de protección del patrimonio cultural, por conducto de los tratados a que refiere el art. 75 inc. 22 en su primer párrafo y por las leyes y actos normativos; cuya referencia sucinta formula frente a la hipótesis que los destinatarios de este trabajo puedan necesitar datos relativos al tratamiento

Es un derecho fundamental, el cual puede ser exigido ante el Estado y los ciudadanos,[38] conforme y con los alcances que cada caso permita.

El carácter de Derecho Fundamental está dado, cuanto menos, conforme a los clásicos criterios formales que aluden a su forma de positivización; según la cuál serían derechos fundamentales todos los enunciados en el capitulo a ellos inherentes en la ley fundamental, y con independencia del contenido y estructura de los mismos. Se ha dicho que "A partir de este último criterio, se conceptualiza como derecho fundamental el de protección del Patrimonio Cultural, que está incluido en el Capítulo respectivo de los derechos y garantías" y que constituye un mínimo que el legislador debe respetar";[39] más allá que al reconocerse no se lo hace como un derecho de los ciudadanos sino como una obligación de las autoridades.

En mi opinión el carácter de derecho fundamental también debe reconocerse conforme a criterios estructurales que apuntan a la necesaria existencia de un interés jurídico de los ciudadanos tutelados constitucionalmente.

En primer lugar conforme a una correcta interpretación del art. 41 de la CN el que al imponer una obligación jurídica a las autoridades, en derecho, está confiriendo como contracara una posición jurídica favorable a los ciudadanos que se encuentran en el centro de la organización estatal y del derecho.

En segundo lugar conforme a una interpretación armónica del citado art. 41 con el reconocimiento constitucional de los derechos de incidencia colectiva del art. 43 y la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia en precedentes

normativo del patrimonio cultural. También destaco del trabajo como ha puesto a la luz la evolución el concepto del patrimonio cultural, para a proteger tanto el patrimonio cultural tangible, es decir materializados en bienes muebles (documentos, obras de arte, piezas históricas, arqueológicas, etc.) e inmuebles (edificios de valor cultural o arquitectónico, monumentos, ruinas, etc.); como también se protege el patrimonio cultural intangible como puede ser el caso de la música.

[38] Sozzo, Gonzalo; en "El arca cultural: entre lo público y lo privado, un proyecto democratizador de la Propiedad Privada (el caso de la tutela del Patrimonio Cultural en la Provincia de Santa Fe, República Argentina"; trabajo correspondiente a la obra "La Protección del Patrimonio Cultural", (ob. cit., p. 1/58); se despliega en propuesta relativas a la relación del Estado con los ciudadanos en relación al derecho de propiedad. No es el objeto de esta publicación pero, no puede dejar de destacar que para el eje público-privado del derecho de propiedad propone superar el modelo dicotómico público-privado. Que sea sustituido por un modelo dialógico publico privado; aludiendo a esos efectos a las necesidad de democratizar la propiedad privada asegurando el acceso al disfrute como mecanismo de inclusión social, relacionado al espacio mundial más allá de lo local y generando, entre otros aspectos un modelo de cooperación y diálogo entre intereses individuales y colectivos.

[39] Berros, María Valeria y Levrand, Norma; en "Apuntes sobre la construcción del concepto normativo de Patrimonio Cultural en la Argentina; ob. cit., p.111/112; Levrand, Norma en "Política Legislativa vs. Diversidad Cultural: el desafío de proteger nuestro patrimonio cultural" en ob. cit. pag 64/102 (en especial f. 92 y sgtes en cuanto a los tratados refiere).

centrales que reconocen a los derechos de incidencia colectiva relativos a bienes colectivos. El juego de los dos artículos dota a la tutela del Patrimonio Cultural del carácter de Derecho Fundamental conforme a criterios estructurales que apuntan a la tutela del ordenamiento al interés jurídico de los ciudadanos, confiriendo legitimación para su reacción.[40]

Creo que, desde el punto de vista constitucional, el art. 41 al imponer de modo general e indiscriminado a las autoridades la preservación del patrimonio cultural[41] está formulando nuestra aludida imposición constitucional de actuación transversal o en red, que convoca obligatoriamente a todas las autoridades o administraciones — cada una con su propia dimensión jurídica —, alcanzadas por el caso particular inherente a la preservación del patrimonio cultural. El juego de la norma, con los derechos de incidencia colectiva reconocidos por el art. 43 y la transversalidad inherente al tratamiento de los tratados del art. 75 inc. 22; potencia el principio constitucional de actuación conjunta o en red de todos los derechos fundamentales.

Las ciudades tienen un rol especial para la tutela de los derechos fundamentales. Deben jugar un papel preponderante en la tutela del patrimonio cultural, que se ubica dentro de su ejido. Ellas tienen la relación inmediata con los ciudadanos y en su éjido se condensan, gran parte del patrimonio cultural entendido como conjunto de bienes, valores o intereses que son expresión de la comunidad o que poseen un interés histórico, artístico o estético.

Las ciudades son las que deben luchar imponiendo sus normas de tutela de los patrimonios urbanísticos o que dichas normas se sincronicen, desde el caso hacia arriba, con las otras normas producidas por los otros sistemas jurídicos provinciales, nacionales o internacionales.

Por estar más próximas a los ciudadanos, son ellas a quienes les corresponde gestar las acciones y tomar las decisiones que permitan, en definitiva, integrar y sacar del aislamiento a las diferentes administraciones y organizaciones involucradas en el caso.

[40] Causa CSJN "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)" M.1569 XL; ORIGINARIO; 8 de julio de 2008.

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

La Estación Belgrano y el Edificio de Correo nos han permitido observar como el "patrimonio cultural" correspondientes a establecimientos de utilidad pública, ha operado en el derecho como un "portal dimensional". Un espacio, de mayor o menor porte, por medio del cual se deben conectar, cuanto menos, dos dimensiones jurídicas. La Nación y la Municipalidad, han recurrido a técnicas administrativas — convenios interjurisdiccionales —; y a pesar de ello están inmersas en desencuentros opositivos (Estación Belgrano) o desencuentros silenciosos (Correo Central).

Son tiempos de reivindicar la potencia jurígena del texto constitucional adoptado, en el sentido de que sus cláusulas y disposiciones deben ser dotadas de operatividad directa por medio de actividades administrativas multidimensionales para los casos particulares.

3.3 Pueblos originarios

3.3.1 El caso Com Caia

El supuesto de hecho se relaciona a un conflicto relativo a los derechos de ocupación y de arrendamiento a empresarios del negocio de la soja y el trigo, de unos terrenos que se encuentran adjudicados y escriturados a favor de la Comunidad Mocoví Com Caia.[42]

En el interior de la comunidad existen severas disidencias con la política adoptada por el "cacique" Coria, quien es acusado de negociar económicamente con las tierras para su provecho personal.

En el marco de estas contiendas, el grupo disidente de la Comunidad Com Caia decidió ocupar el terreno, donde se encuentra habitando — en viviendas sumamente precarias — desde entonces. La porción de la comunidad que responde a Coria pretende su desalojo por vía del aparato coercitivo estatal.

El abogado patrocinante de la Comunidad Mocoví, junto con integrantes de la Comunidad Com Caia, respectivamente, solicitan la intervención de la Fiscalía de Estado de la Provincia, a los fines de brindar una solución urgente a la problemática de la explotación económica de las tierras y la emergencia habitacional y social de numerosas familias mocovíes.

Estamos técnicos de la Provincia (Directora General de Asesoramiento Jurídico de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas), fijó posición respecto de los derechos de ocupación y arrendamiento de los terrenos restituidos, considerando

[42] Decretos de la Provincia de Santa Fe registrados bajo el 2046/08 y 879/09.

que resulta inadmisible en los términos de la Ley Provincial nº 12.086 su utilización para arrendamiento a empresarios del negocio de la soja y el trigo.

En definitiva, a la fecha, los terrenos se encuentran adjudicados y escriturados a favor de la Comunidad Mocoví Com Caia y en el interior de la comunidad se oponen a las decisiones de arrendamiento del "cacique" Coria. El grupo disidente de la Comunidad Com Caia decidió ocupar el terreno, donde se encuentra habitando — en viviendas sumamente precarias — desde entonces. La porción de la comunidad que responde a Coria pretende su desalojo por vía del aparato coercitivo estatal.

El supuesto de hecho, en sustancia, exige del análisis de los paradigmas constitucionales que nacen de la reforma del 1994 en lo relativo a la relación entre las dimensiones estatales endonacionales con sus comunidades indígenas preexistentes. La aplicación de los paradigmas constitucionales en el ámbito del derecho santafesino en el caso al portal dimensional de los pueblos originarios ("Com Caia" en nuestro caso) y el consiguiente espacio multidimensional que dicho portal ha generado.

3.3.2 La relación horizontal entre el Estado Nacional, las provincias y los órdenes locales con los pueblos originarios

La reforma en el art. 75 inc. 17, como atribución del congreso, establece la de reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Entre otros aspectos prevé como atribución garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer su personería jurídica de sus comunidades y la posición y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisibles ni susceptible de gravámenes o embargos. En la última de la parte de la norma consagra que las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.

La Provincia de Santa Fe es señera en materia del cumplimiento de los cometidos constitucionales de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, en materia de pueblos originarios. Es más, antes de la reforma constitucional ya se había dictado la Ley nº 11.078 de Comunidades Aborígenes, en donde se reconocía la diversidad cultural en sus art. 1, 5 y 6, pero dicho reconocimiento era en un modelo de subordinación de los pueblos originarios a la dimensión pública estatal.

En el contexto de la nueva capa constitucional de 1994 se creó el Registro Especial de Comunidades Aborígenes (Decreto 1.179/09). En ese marco se estableció

que el art. 75 inc. 17 al reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos originarios significa que se les reconoce autonomía cultural y su personalidad jurídica sin necesidad de someterlos a las formas jurídicas de organización propias del derecho moderno occidental; siendo competencia concurrente del Estado Nacional y de las provincias "reconocer la personalidad jurídica de sus comunidades".[43]

Se reconoce a la norma constitucional como directamente operativa y que ella establece un nuevo paradigma de relación horizontal entre el Estado Nacional, la Provincia y los pueblos originarios (propio del derecho internacional público). Se reconoce su carácter pre-estatal, con reconocimiento de su diversidad cultural y, en ese marco, de las formas de organización de sus comunidades que le son propias.[44]

Específicamente se sostiene que el reconocimiento de la diversidad cultural, es una declaración de multiculturalidad que tiene forma de principio jurídico que se traduce en la existencia de reglas específicas tales como el respeto de usos y costumbres propios para la elección de sus representantes, sus formas de organización colectivas y su lenguaje ancestral, entre otras.[45]

3.3.3 El espacio multidimensional

La dimensión subjetiva de los derechos fundamentales inherentes a la comunidad aborigen "Com Caia", está discurriendo en sede administrativa.

El caso presenta cuestiones claves respecto de las relaciones y límites de este espacio multidimensional. En tal sentido se debe valorar: (i) establecer el alcance de las prohibiciones que el Estado provincial pueda imponer en sede administrativa, respecto del uso económico de las tierras que puedan pretender hacer los miembros de la comunidad, en virtud de la legislación vigente; y (ii) la procedencia de desactivar la pretensión de la parte dominante de la comunidad de solicitar la intervención coercitiva del Estado bajo la figura del desalojo.

El camino que puede seguirse primeramente, si se comparten las consideraciones dogmáticas del presente trabajo, es reconocer expresamente la presencia de una dimensión pública pre-estatal, diferente y horizontal en muchos aspectos respecto de las dimensiones públicas estatales involucradas en el caso. Profundizar, de esta forma, el criterio del dictamen 416:2008 — de manera directa

[43] Dictamen Fiscalía de Estado de la Provincia de Santa Fe 0416:08; punto 1.
[44] Dict. 416:08 puntos 2., 3; en ccss. con el puntos 6.
[45] Dict. 416, punto 9.

para el caso como una de las interrelaciones horizontales entre la juridicidad aborigen y la juridicidad estatal.

Finalmente proponer, si lo estima procedente, un diseño organizacional y de acción multidimensional, participativo e inter-orgánico para la gestión y resolución de las contiendas internas de la comunidad que puedan repercutir sobre aspectos esenciales de la política estatal en materia aborigen.

El diseño de un sistema administrativo "ad hoc" que abarque distintas instancias ministeriales y comunales y a los miembros de las comunidades aborígenes y organizaciones sociales. Así de manera coordinada y horizontal, en red público-privada, se puede gestionar la tensión existente entre la autodeterminación de los pueblos originarios y la autoridad del Estado para velar sobre el cumplimiento de las leyes con vigencia en su territorio, específicamente de aquellas leyes que se dirigen a intervenir, en uno u otro sentido, en la situación de las comunidades originarias (como, por ejemplo, las normas que regulan la asignación de tierras).

En proyecto de consejo relativo a este conflicto se ha propuesto que: "El objetivo de este sistema administrativo multidimensional es el de trascender la falsa dicotomía planteada por las pretensiones universalistas de la concepción tradicional de los derechos humanos como promulgados por las instancias centrales de los Estados, favoreciendo en cambio pretensiones de tipo multiculturalistas que presuponen una concepción que el sociólogo Boaventura de Sousa Santos llamó "concepción mestiza de los derechos humanos: una concepción que, en lugar de restaurar falsos universalismos se organice a sí misma como una constelación de significados locales mutuamente inteligibles y de redes que transfieran poder a referencias normativas" posibilitando así experiencias de interpretación mutua o "hermenéutica diatópica".[46]

[46] Boaventura de Sousa Santos, De la Mano de Alicia: el derecho y la política en la transición paradigmática, Uniandes, 2006, p. 357. De acuerdo con este autor, "La hermenéutica diatópico se basa en la idea de que los topoi de una determinada cultura individual son tan incompletos como la cultura en que se producen, no importa lo fuertes que sean. Tal incompletitud no es visible desde adentro de la propia cultura, puesto que la aspiración a la totalidad induce a tomar la parte por el todo. El objetivo de la hermenéutica diatópica no es, por tanto, alcanzar la completitud puesto que este es un objetivo imposible de alcanzar sino, por el contrario, elevar lo máximo posible la conciencia de la incompletitud recíproca, involucrándose en un diálogo con pie en cada cultura" (p. 357). El párrafo se corresponde a un ante-proyecto de dictamen elaborado por el Prof. Guillermo Moro, en el expediente de la Provincia registrado bajo el nº00103-0039446-4, donde tramita el conflicto relativo a la explotación indebida del predio. He interactuado con él con motivo de mis investigaciones, lo cual me lleva a aprovechar esta oportunidad para agradecerle, ahora y siempre, sus invalorables aportes.

4 Conclusión

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

He relevado y extraído inductivamente conceptos, categorías y posiciones personales con motivo de procedimientos cognitivos sobre doctrina relevada en la investigación. También recurrido a procedimientos heurísticos por los que he intentado indagar y descubrir las consecuencias dogmáticas de precedentes centrales de nuestro máximo tribunal federal, en orden a demostrar empíricamente y dogmáticamente la construcción propuesta, tal como fue expuesto en la parte principal de este trabajo.

La demostración empírica de la propuesta, básica y sustancialmente, está en la presentación general de los tres casos del medio ambiente, el patrimonio cultural y de los derechos fundamentales inherentes a los pueblos originarios; como portales dimensionales generadores de un caso de dimensiones múltiples.

Un espacio del "Derecho Administrativo Multidimensional" como régimen jurídico, dentro de cuyo contexto se formula la propuesta de nuestro "procedimiento administrativo multidimensional" como una técnica de cierre del sistema jurídico para la atención concreta en sede administrativa de derechos fundamentales.

The Multidimensional Administrative Procedure as a Regulatory Technique in Matters of Environment, Cultural Heritage and Native Peoples

Abstract: The multidimensional administrative procedure is an administrative technique of organization and operation of an inter administrative network with participatory substrate, formed by the key elements of the juridical system (national, provincial, local) and democratic constitutional basis, designed to determine the subjective dimension of interests, goods or values involved in multidimensional cases. Thus the procedure, on the one hand, is a regulatory technique used to select and order subjective and objective key elements of different domestic administrative laws (public juridical dimensions) and private dimensions summoned in a participatory way. The selection and management of key elements, explains the design of the Inter administrative public-private network, born by and for the case that calls these key elements. The network intervention is along a vertical axis (Nation – Province – Municipalities, Communes), and horizontal and participatory (within each of these levels). I propose, for now, six axes required for the selection of the key elements of the juridical order, for the creation of administrative Inter networks: (i) political axis, (ii) participatory axis (iii) juridical axis (iv) financial axis (v) technical axis and (vi) controlling axis. The multidimensional administrative procedure essentially concrete in the juridcal world and the reality of the physical world, a juridical relationship Inter systemic (objective dimension) for the protection and care of fundamental rights with individual or collective incidence (subjective dimension).

Key words: Multidimensional Administrative Law. Multidimensional administrative procedure. Fundamental rights. Administrative networks.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

REYNA, Justo José. El procedimiento administrativo multidimensional como técnica regulatoria en materia ambiental, de patrimonio cultural y de pueblos originarios. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 12, n. 50, p. 131-169, out./dez. 2012.

Recebido em: 15.08.2012
Aprovado em: 03.10.2012