

DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA PATAGONIA NORTE. PROVINCIAS DE RÍO NEGRO Y NEUQUÉN. FUNDAMENTOS HISTÓRICOS Y CONSTITUCIONALES

Juan Bautista Justo

Buenos Aires, Ábaco, 2022, 2 tomos, 1919 páginas

En general, al analizar la situación de la República Argentina en el universo de la producción académica internacional, los estudios dedicados al tópico ubican a nuestro país –como al resto de los países latinoamericanos– en la periferia del sistema científico global en oposición al centro integrado por las potencias mundiales (Beigel, 2014, p. 617). Sin embargo, los niveles de producción académica no son homogéneos dentro de nuestro Estado federal, observándose asimetrías entre las distintas regiones de la Argentina.¹

En ese contexto federal, los juristas del interior del país se enfrentan al desafío de desarrollar una producción académica propia que aborde con precisión las singularidades del derecho local, pero sin soslayar la calidad de los abordajes teóricos que conforman el núcleo conceptual de las diversas disciplinas.

La obra de Juan Bautista Justo responde magistralmente a esos parámetros, pues combina un exhaustivo análisis de las instituciones locales de las provincias de Neuquén y de Río Negro con un profundo examen de las cuestiones teóricas centrales de la ciencia del derecho administrativo. Dan cuenta de ello los dos tomos que componen la obra, con 1919 páginas y 3439 notas al pie en total.

En efecto, por la extensión, la profundidad del relevamiento bibliográfico y la investigación aguda de la jurisprudencia nacional e internacional, la obra re-

1 Ello se vislumbra como una faceta más de las múltiples desigualdades que padece el federalismo argentino y que se extiende hacia el sistema educativo en todas sus instancias. En tal sentido, se ha expresado que una de las propuestas para fortalecer el federalismo en la República Argentina es, justamente, federalizar la educación (ver Hernández, 2020, p. 203).

sulta ser un verdadero tratado.² Empero, el encuadre dentro del género mencionado no implica necesariamente que su público enunciatario se circunscriba únicamente a la academia especializada, pues el libro –a pesar de su erudición en algunos tramos– servirá para el auditorio estudiantil, en especial para los alumnos de la Universidad Nacional del Comahue,³ donde el autor enseña Derecho Administrativo.

Para fundamentar el recorte espacial de la obra, Justo (2022) expresa, con razón, que

Al final de cuentas, la Patagonia ha sido constituida en función de intereses externos a ella. Esa es su cruz. Es tiempo de poner esa cruz a un lado del camino; dar vuelta la página. El primer paso para lograrlo es dejar de pensar nuestra región según divisiones jurisdiccionales que responden a una visión que solo la considera una fuente de insumos energéticos, pero que no apuesta por su desarrollo autónomo y sustentable. Por eso hablamos de la Patagonia Norte y no de Neuquén y Río Negro como entidades aisladas. (t. 1, p. 19)

La obra se encuentra dividida en dos tomos, denominados “Parte General” y “Proceso Administrativo y nuevos escenarios de la Administración”. Ambos comparten, en numeración correlativa, tres secciones con veintitrés capítulos.

La primera sección –que ocupa todo el primer tomo de la obra– se titula “Parte General” y está compuesta de diez capítulos. En el capítulo I, “Estrategia del Derecho Administrativo”, el autor analiza la razón de ser de la disciplina, sus objetivos y sus fuerzas históricas fundacionales. Posteriormente, en el capítulo II –como destaca Alberto Bianchi en el prólogo– Justo se preocupa especialmente de situar al lector en el contexto geográfico y político de la región en la que focaliza su estudio, al brindarnos una sutil perspectiva histórica de la creación estatal de la Patagonia Norte. Coincido en su apreciación en cuanto a que:

El ADN de la Norpatagonia se sintetiza en esa estrategia productivo-militar-identitaria llevada a cabo por el Estado nacional durante casi setenta años, que ve a la región como un fabuloso depósito de materias primas necesarias para el desarrollo del país; un reservorio que siempre está amenazado por la escasez demográfica y el riesgo de ataques a la soberanía nacional. La intervención estatal en

2 Para un desarrollo *in extenso* de la clasificación de los géneros discursivos de la doctrina jurídica, ver Vitetta (2022, p. 374).

3 Debe recordarse que la citada casa de estudios tiene la particularidad de estar anclada en dos provincias –Río Negro y Neuquén– con la consecuente necesidad de que el estudio del derecho local aborde las características distintivas de ambas jurisdicciones.

especial a través de la presencia militar, la planificación y la técnica del fomento fue la respuesta unívoca ante ese diagnóstico. (Justo, 2022, t. 1, p. 92)

Por otra parte, el capítulo III, “Bases constitucionales de la función administrativa”, se vislumbra como una genuina declaración de principios del autor, al posicionar su obra dentro del paradigma moderno del derecho administrativo y a superar la crisis del modelo tradicional de la disciplina, construido “históricamente como un derecho sin anclaje constitucional” (Balbín, 2020, p. 163). Sin embargo, con relación a la Patagonia Norte, es preciso lo que manifiesta Justo (2022) en cuanto a que:

El objetivo de sometimiento de la Administración al Derecho cuenta con un importante desarrollo en las constituciones norpatagónicas. Ambas provincias ofrecen –con diferentes matices– una sólida estructura constitucional que recepta los grandes postulados del Estado Social de Derecho y que marcan la primera coordenada básica sobre la cual debe operar la Administración. (t. 1, p. 198)

A continuación, en los capítulos IV a X, se desarrollan los aspectos introductorios de la disciplina, la organización administrativa, los órganos de control, los actos, los contratos y los reglamentos administrativos y la responsabilidad del Estado. En esta sección del libro, el autor mixtura con habilidad un análisis teórico-general de los temas principales del derecho administrativo con el estudio aplicado de dicho marco conceptual a la Patagonia Norte.

La segunda sección –ubicada en el tomo dos– se compone de once capítulos y está dedicada al derecho procesal administrativo de las provincias de Neuquén y Río Negro. Justo examina con detalle los principales institutos del proceso administrativo de ambas jurisdicciones, en un *iter* que inicia en el capítulo XI: “El control judicial de la Administración Pública en Argentina”. Allí, el autor reconoce la tensión profunda que vive la materia, producto –entre otros factores– de la expansión del control judicial. Al respecto, Justo (2022) nos advierte:

El Derecho administrativo argentino vive un punto de inflexión. Conviven en él fuerzas contradictorias: por un lado, un modelo tradicional que conjuga la exigencia de control judicial suficiente con barreras de acceso a los tribunales, limitaciones en el grado de revisión y formas de neutralización de la eficacia de la acción judicial. Por el otro, las nuevas tendencias en materia de operatividad de los derechos, control de convencionalidad, tutela judicial efectiva y acciones colectivas dan cuenta de un notable incremento del poder de fuego de los tribunales. (t. 2, p. 92)

La opinión del autor nos rememora la directa vinculación del mencionado cambio de rol de los jueces con el fenómeno de “judicialización de la política”,⁴ que implica no solo una expansión del control judicial de los actos de la Administración pública, sino que incluye una “presencia cada vez mayor de los procesos judiciales y de los fallos de los tribunales en la vida política y social” (Sieder et al., 2020, p. 19)

Luego, en los capítulos XII a XXI, el autor despliega un fino estudio sobre los procesos administrativos en la Patagonia Norte. Los capítulos XII a XIX están dedicados al estudio de los procesos administrativos en Neuquén. Allí analiza el modelo neuquino del control judicial de la Administración pública, la competencia procesal administrativa, los presupuestos de acceso y la estructura del proceso administrativo, la tutela cautelar, la ejecución de sentencia y la Administración pública actora. Por su parte, en los capítulos XX y XXI explica los presupuestos de acceso a la instancia judicial y la estructura del proceso administrativo en Río Negro.

Dada la profusa densidad del estudio legislativo, doctrinario y jurisprudencial que realiza el autor, no me detendré en un examen conceptual de los diversos tópicos relativos a los procesos administrativos, pues ello excedería el objeto de este trabajo o bien implicaría un recorte arbitrario de la exhaustiva investigación aplicada de la obra. En cambio, sí estimo relevante destacar la metodología comparativa que utiliza Justo, pues si bien desarrolla por separado las características distintivas de ambas jurisdicciones, no abandona su idea primigenia de considerar a la Patagonia Norte como una unidad.⁵ Por ejemplo, al analizar el criterio de determinación de la competencia procesal administrativa en Neuquén, Justo (2022) afirma:

La presencia de la Administración como parte integrante de la relación jurídica procesal no alcanza por sí sola para fijar la competencia sino que, además, es im-

4 El fenómeno de la judicialización de la política ha sido definido como “la confianza en los tribunales y en las formas y métodos judiciales para abordar los problemas morales fundamentales de la sociedad, cuestiones relacionadas con las políticas públicas y las controversias políticas. A través de los procesos de control de constitucionalidad (*judicial review*), se somete a consideración de los jueces superiores de todo el mundo a la resolución de una serie amplia de cuestiones, desde el alcance de la libertad de expresión, las libertades religiosas, el derecho a la igualdad, el derecho a la privacidad y las libertades reproductivas hasta temas relacionados con las políticas públicas en materia penal, propiedad, comercio, a la educación, inmigración, el trabajo y la protección ambiental” (Hirschl, 2008, p. 191) (traducción propia).

5 En general, el derecho patagónico se encuentra atravesado por una suerte de “identidad en la diversidad”. Para ampliar, véase Ambroggio (2017, párr. 6).

prescindible que el objeto del pleito integre la materia propia administrativa. Ello evidencia el rechazo del modelo neuquino al criterio subjetivo de fijación de la competencia –que atiende exclusivamente a que el Estado sea parte, como en Río Negro– y la adopción de un criterio mixto, que requiere no solo la presencia de la Administración, sino también la aplicación de normas iuspublicísticas. (t. 2, p. 112)

La tercera sección de la obra se titula “El nuevo escenario de las Administraciones Públicas regionales” y está integrada por el capítulo XXII, “La inserción global de la Patagonia Norte”, y el capítulo XXIII, “El nuevo perfil de la Administración Pública”. A mi criterio, esta sección se nutre de las nuevas tendencias del derecho administrativo global,⁶ pues Justo estudia con profundidad el fenómeno de la deslocalización en la región y el impacto de los diversos regímenes internacionales que condicionan a las Administraciones públicas nacionales y subnacionales. Asimismo, al detallado diagnóstico jurídico, geopolítico y económico expuesto, el autor le adiciona una atractiva exposición de ideas y propuestas para afrontar los desafíos que nos depara el futuro.

Finalmente, puedo afirmar que el título del epílogo, “Ya madura el silencio”, genera una auténtica paradoja, pues la soberbia obra que nos lega Justo, lejos de provocar silencio, estimulará el debate de los diversos tópicos que aborda y reproducirá nuevas voces en la perspectiva regional y federal del derecho administrativo que el autor nos propone.

Adrián Federico Ambroggio

Universidad Nacional del Comahue

fambroggio@gmail.com

6 Ha sido definido como “aquél que incluye los mecanismos, principios, prácticas y los acuerdos sociales que los respaldan y que promueven o que de otra forma afectan la accountability de los órganos globales administrativos, en particular asegurándose de que cumplan con los estándares adecuados de transparencia, participación, toma de decisiones razonada, y legalidad, y promoviendo la efectiva evaluación de las normas y decisiones que aprueban. Los órganos globales administrativos incluyen órganos regulatorios intergubernamentales formales, redes regulatorias informales intergubernamentales y arreglos de coordinación, órganos regulatorios nacionales que operan en relación a un régimen internacional intergubernamental, órganos regulatorios híbridos público-privados, y algunos órganos regulatorios privados que ejercen funciones de gobernanza transnacional de importancia pública específica” (Kingsbury et al., 2010, p. 6).

Bibliografía

- Ambroggio, A. F. (20 de septiembre de 2017). El derecho patagónico: Identidad en la diversidad. *Suplemento Patagonia. El Dial*. elDial.com - CC4D5A.
- Balbín, C. (2020). *Crisis del derecho administrativo. Bases para una nueva teoría general*. Astrea.
- Beigel, M. F. (2014). Current tensions and trends in the World Scientific System. *Current Sociology*, 62(5), 617-625.
- Hernández, A. M. (2020). El federalismo argentino. Continuación. Aspectos fiscales y económicos. En Hernández, A. M. y Barrera Buteler, G. (Coords.), *Derecho Público Provincial* (3ª ed., pp. 125-206). La Ley.
- Hirschl, R. (2008). Judicialization of Politics. En Whittington, K., Caldeira, G. y Kelemen, R. D., *The Oxford Handbook of Law and Politics* (p. 191). Oxford University Press.
- Kingsbury, B., Krisch, N. y Stewart, R. (2010). El Surgimiento del Derecho Administrativo Global. *Revista de Derecho Público*, 24(Marzo), 1-46.
- Sieder, R., Schjolden, L. y Angell, A. (2020). Introducción. En Sieder, R., Schjolden, L. y Angell, A., *La judicialización de la política en América Latina* (pp. 19-37). CIESAS.
- Vitetta, M. (2022). El lenguaje claro en la doctrina jurídica: conveniencia de su aplicación en un supuesto de comunicación entre especialistas. *Revista Jurídica Austral*, 3(1), 367-390. <https://doi.org/10.26422/RJA.2022.0301>.