

Título: Derecho administrativo, t. 2

Autor: Cassagne, Juan Carlos

Publicado en: LA LEY1999-E, 1369

Cita: TR LALEY AR/DOC/3082/2001

La estructura de la obra que seguidamente comentaré es la siguiente: Título Tercero, Configuración de la actuación estatal regulada por el derecho administrativo, dicho Título consta de 8 capítulos a, saber: Capítulo I, Caracterizaciones jurídicas de la actuación de la Administración Pública y de la actividad de los órganos legislativo y judicial; Capítulo II, Actos y situaciones jurídicas originadas por la actividad de la Administración Pública; Capítulo III, Las situaciones jurídicas subjetivas; Capítulo IV, Elementos del acto administrativo; Capítulo V, El sistema general de la invalidez y los vicios del acto administrativo; Capítulo VI, Saneamiento y convalidación del acto administrativo; Capítulo VII, Caracteres del acto administrativo relacionados con su validez. Ejecución y efectos; Capítulo VIII, Extinción del acto administrativo. Luego de ello, viene el Título Cuarto que trata lo relativo a los procedimientos y recursos administrativos; el que contiene 6 capítulos, así encontramos el Capítulo I, El procedimiento administrativo; Capítulo II, Principios fundamentales del procedimiento administrativo; Capítulo III, Las partes en el procedimiento administrativo; Capítulo IV, Los plazos en el procedimiento administrativo; Capítulo V, Estructura del procedimiento administrativo; Capítulo VI, El procedimiento de impugnación en particular (recursos, reclamaciones y denuncias). Posteriormente el Título V, se encuentra estructurado con siete capítulos, de la siguiente forma: Capítulo I, Las prestaciones de la Administración o de los particulares regidas por el derecho administrativo; Capítulo II, La actividad interventora y su incidencia sobre los derechos privados; Capítulo III, Los nuevos entes regulatorios; Capítulo IV, Los marcos regulatorios de los servicios públicos y la inserción de la técnica contractual; Capítulo V, La desregulación; Capítulo VI, Las sanciones administrativas, Capítulo VII, Las potestades ablatorias y su incidencia sobre los derechos reales de los particulares.

En cuanto al capítulo I del Título III, se analiza la actuación de la Administración y las distintas manifestaciones de tal actuación. En este capítulo, me interesa destacar el concepto que Cassagne esboza respecto del régimen exorbitante, al decir que: "Tal expresión constituye un término convencional, un valor entendido sólo utilizable en sentido técnico por cuanto, en realidad, no puede sostenerse que el derecho administrativo se encuentre en una situación de exorbitancia respecto del derecho privado...".

En lo que respecta a las garantías del administrado el autor sostiene que "El equilibrio que debe presidir las situaciones subjetivas (activas y pasivas que vinculan recíprocamente a la Administración Pública con el administrado requiere que, junto a la prerrogativa estatal, se configure un justo y sólido sistema de garantías que compensen de algún modo las situaciones de sujeción en que se halla el administrado frente a las potestades públicas". De este pensamiento del autor han surgido las garantías sustantivas, las que comprenden la garantía de igualdad, el principio de la legalidad; la garantía de razonabilidad o justicia; concepto amplio de legitimidad; la garantía de la propiedad frente a los actos de los poderes públicos; y, por otro lado, las garantías adjetivas, que importan, el informalismo a favor del administrado; el debido proceso adjetivo (el derecho a ser oído, derecho a ofrecer y producir pruebas; derecho a una decisión fundada).

En otro orden de ideas, Cassagne ensaya una definición de acto administrativo al decir que: "...comprende toda declaración proveniente de un órgano estatal, emitida en ejercicio de la función materialmente administrativa y caracterizada por un régimen exorbitante, que genera efectos jurídicos individuales directos con relación a los administrados destinatarios del acto". A mi juicio esto tiene un valor muy importante, puesto que muchas veces se critica cuando se otorga una definición, puesto que al hacerlo se corre el riesgo de dejar de lado aspectos fundamentales de la institución que se intenta explicar. Desde mi discernimiento esto es de sumo valor, y del mismo modo, creo conveniente esbozar en cada una de las instituciones que se examinan, una definición, ya que esto constituye el punto de partida para posteriores discusiones y reflexiones. Así como las ciencias formales parten de axiomas, cuyo significado no se discute; me parece relevante dentro de las ciencias sociales, ensayar dentro de ciertos límites definiciones y conceptos, los que permitan conocer de manera somera la institución que estamos analizando, y que a la vez tal definición constituya el inicio de un camino de debate y entendimiento. A mi juicio, si carecemos de definiciones, estamos también carentes del camino de inicio para lograr comprender cada una de las instituciones que debemos encarar. Por ello; me parece loable el esfuerzo de Cassagne para poder comprender uno de los puntos más controvertidos del derecho administrativo, cual es, el acto administrativo.

Por otra parte, y en lo que concierne a la discrecionalidad, el mencionado jurista, entiende que si bien se acepta el ejercicio por parte de los órganos administrativos de facultades discrecionales no existen zonas de la actividad administrativa que se encuentren fuera del control judicial, dado que sostener una tesis semejante tendría cabida forzando el concepto de Estado de Derecho cuyo eje central es la fiscalización de los actos

administrativos por un poder imparcial e independiente.

Posteriormente se analizan los elementos del acto administrativo, el sistema general de invalidez de los mismos.

En lo que se refiere a los caracteres del acto administrativo, me interesa poner de relieve el estudio que el referido jurista realiza sobre la ejecutoriedad del acto administrativo. En primer término, se pone de relieve lo arduo que resulta abordar un estudio sobre este punto dado la multiplicidad de definiciones que encontramos al respecto en el derecho comparado. En segundo término, se resalta que el uso de la fuerza no es un elemento determinante o característico de la ejecutoriedad, así por ejemplo, hay actos que se operan por su propia virtualidad como determinadas declaraciones de conocimiento o de juicio que producen efectos jurídicos directos, tal es el caso de los actos de registro. También se encuentran en una situación similar aquellos actos que se cumplen en virtud de una norma que preceptúa el cumplimiento previo del acto, aun contra la voluntad del administrado, como condición para accionar contra el Estado por actos ilegítimos de aplicación o recaudación de impuestos (*solve et repete*). En el mismo sentido, existen actos que se cumplen directamente por la Administración, como es el caso de reparación de cercos y veredas con cargo para el administrador. Finalmente el mencionado autor critica la noción de ejecutoriedad impropia, dado que esto es la negación de la ejecutoriedad, ya que en tales supuestos el acto carece en sede administrativa de fuerza ejecutoria, debiendo acudir al órgano judicial para obtener su cumplimiento.

La desregulación, ocupa en el estudio de Cassagne un lugar fundamental porque según la óptica del autor se ha dejado de lado la idea del Estado benefactor.

En suma, la obra del autor que comentamos, examina cuidadosamente cada una de las instituciones del derecho administrativo, el correr de los años ha enriquecido la obra desde su primigenia edición y ha alcanzado un sólido prestigio cuya influencia se manifiesta no sólo en el ordenamiento nacional sino a nivel internacional.

Es que esta obra está dotada de virtudes proféticas y de inspiración jurídica, la virtud profética nos permite ver más allá y pergeñar alguna idea en cuanto al rumbo que habrá de tomar el derecho administrativo, y la inspiración jurídica del autor nos posibilita comprender de manera clara esta rama del ordenamiento jurídico siempre menesterosa de un estudio profundo como lo realiza el autor.