

ACERCA DE LA DOCENCIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

*Dr. Carlos E. Delpiazzo**

SUMARIO:

I. Introducción. El desafío de una tarea fácil y difícil a la vez. **II. Antecedentes.** Las enseñanzas de Sayagués Laso, Real, Giorgi, Martins, Brito y Prat. **III. Enseñanza.** A. Docencia de grado. B. Docencia de posgrado. C. Formación de nuevos docentes. **IV. Investigación y extensión.** A. Alcances. B. Contenidos.

I. INTRODUCCIÓN

Referirse a la docencia en Derecho Administrativo en la Universidad de la República es, a la vez, una tarea fácil y difícil.

Es **una tarea fácil** porque se trata de la concreción de los medios necesarios para alcanzar los fines buscados, iluminados por la experiencia de muchos años de labor docente ininterrumpida en el campo de nuevas¹ y tradicionales disciplinas del Derecho², como es el caso del Derecho Administrativo.

Sin embargo, es **una tarea difícil** porque se engarza en la rica y exigente trayectoria de una Facultad³ y de una Cátedra⁴ que obligan a las nuevas generaciones de Profesores a mirarse en el espejo de la institución y de quienes les precedieron.

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay. Profesor de Derecho Administrativo, Profesor de Informática Jurídica, y Director del Instituto de Derecho Informático en la Facultad de Derecho de dicha Universidad. Profesor de Derecho Administrativo, Director del Programa Master de Derecho Administrativo Económico (PMDAE), y Profesor de Derecho Informático en la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo. Profesor Invitado del Instituto Nacional de Administración Pública (España). Profesor Visitante de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad de Belgrano (Argentina). Profesor Extraordinario Visitante de la Universidad Católica de Salta (Argentina). Miembro del Instituto Uruguayo de Derecho Administrativo, del Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad Notarial Argentina, de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo, de la Asociación de Derecho Público del Mercosur, del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, y de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo.

¹ Carlos E. Delpiazzo – “Información, Informática y Derecho” (A.M.F., Montevideo, 1989), págs. 30 a 34.

² Carlos E. Delpiazzo – “Derecho Administrativo Uruguayo” (UNAM – Porrúa, México, 2005), pág. 9.

³ José Sánchez Fontans – “Consideraciones metodológicas sobre los seminarios”, en Cuaderno de la Facultad de Derecho N° 6 (Montevideo, 1962); y Fernando Martínez Sandres – “Cuestiones universitarias y la enseñanza de Derecho”, en Cuaderno de la Facultad de Derecho, Segunda serie, N° 19 (Montevideo, 1993).

⁴ Daniel Hugo Martins – “Los primeros cien años de la enseñanza del Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República”, en Rev. Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, tomo XII, N° 67-72, pág. 553 y sigtes.; y Julio A. Prat – “Derecho Administrativo” (Acali, Montevideo, 1977), tomo I, pág. 13 y sigtes.

En tal sentido, a los efectos de ordenar la exposición subsiguiente, se habrá de hacer referencia a los antecedentes más relevantes al respecto y a su proyección desde el triptico misional de la Universidad de enseñar, investigar y hacer extensión.

II. ANTECEDENTES

Sabido es que Enrique Sayagués Laso fue el constructor del Derecho Administrativo uruguayo. Aún cuando dicho maestro de todos no explicitó una propuesta metodológica acerca de la enseñanza de la asignatura, lo cierto es que organizó su contenido⁵ con un rigor tal que ha logrado imponerse hasta hoy.

Adicionalmente, sus consejos prácticos acerca de “Cómo escribir un libro”⁶ son una guía certera en materia de investigación jurídica y para la preparación de materiales para la clase.

Por su parte, Alberto Ramón Real, en oportunidad de optar al cargo de Profesor Agregado de Derecho Administrativo, desarrolló un trabajo de metodología⁷ sustentado en lo que denominó “realismo de las ciencias jurídicas contemporáneas”, en cuyo marco destacó la importancia del método jurídico, tanto en la interpretación y aplicación prácticas de las reglas que constituyen su objeto como en la construcción y enseñanza de su sistema por la doctrina y la cátedra.

Con abundante acopio de citas, concluye Real que el aporte científico del Derecho Administrativo moderno consiste sobre todo en haber extraído de la masa del material jurídico administrativo, mediante el método jurídico, una serie de principios fundamentales cuya sistematización integra el Derecho Administrativo general. A su juicio, esta es la parte de primordial valor docente puesto que, como suministra los principios fundamentales del conocimiento jurídico administrativo, habilita al estudiante a construir por sí, frente a un conjunto de normas de Derecho positivo, la teoría jurídica de una institución o de un servicio, a inducir su naturaleza jurídica de las reglas especiales y a deducir de esa naturaleza nuevas reglas implícitas.

Agrega que respecto al Derecho Administrativo especial, abarcativo del Derecho positivo que rige la organización y el funcionamiento de los distintos servicios que presta o controla la Administración, también será aplicable el método jurídico para su estudio y enseñanza. No obstante, serán relevantes también los métodos auxiliares, histórico, comparativo, incluso sociológico, los que contribuirán a aumentar el interés y facilitar la atención necesaria para la adquisición del conocimiento jurídico del concreto ordenamiento positivo.

Reaccionando contra la concepción formalista del Derecho, apoyada en la separación entre el mundo del ser y el mundo del deber ser y que alcanza su máxima expresión en la

⁵ Enrique Sayagués Laso – “Tratado de Derecho Administrativo” (F.C.U., Montevideo, 1998), 7ª edición puesta al día por Daniel Hugo Martins; y “Los cometidos estatales”, en Rev. de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año XVII, pág. 356 y sigtes.; y en “Tratado de Derecho Administrativo” cit., tomo III (a cargo de Daniel Hugo Martins), pág. 47 y sigtes.

⁶ Enrique Sayagués Laso – “Cómo escribir un libro” (Universidad de la República, Montevideo, 1977), y en “Tratado de Derecho Administrativo” cit., tomo III (a cargo de Daniel Hugo Martins), pág. 59 y sigtes.

⁷ Alberto Ramón Real – “El método en el Derecho Público y especialmente en el Derecho Administrativo”, en Rev. de Derecho Público y Privado, Año IX, N° 99, pág. 131 y sigtes.

enseñanza kelseniana, Héctor Giorgi entendió que el método teleológico, o la concepción finalista del Derecho, representa el mayor esfuerzo por superar el formalismo vacío de la tendencia normativista, devolviendo a aquél su contenido social, ligándolo a la historia y a la vida⁸.

A partir de tal proclamación, extrae las siguientes tres consecuencias fundamentales:

- a) para la comprensión e interpretación del Derecho positivo debe inteligirse el telos o fin perseguido, el bien o el interés que se ha querido proteger;
- b) la consideración del fin valioso no implica una estimación o juzgamiento sobre la conveniencia de las soluciones consagradas formalmente, desde que la idea de fin no es metajurídica; y
- c) los conceptos jurídicos no son categorías lógico formales de validez universal sino formaciones producto de una realidad social, con significaciones prácticas, concretas, vinculadas a un medio y a un ordenamiento jurídico determinados.

Traduciendo dichas bases al campo de la enseñanza, postula Giorgi que, si bien la misma debe dar al futuro profesional la fundamentación teórica necesaria para la total comprensión de los problemas jurídicos, ello debe ser sin desmedro de la preparación profesional práctica que es el principal objetivo de aquélla, por lo que la enseñanza científica y práctica del Derecho Administrativo deben armonizarse pues ambas son imprescindibles para el ejercicio de las profesiones jurídicas en servicio de la sociedad.

Desde una óptica contraria al positivismo jurídico, al que reputa manifiestamente insuficiente, Daniel Hugo Martins confesó en el año 1982 que “Al cumplir treinta años en el estudio, en la enseñanza y en la práctica del sistema jurídico referente a las diversas organizaciones administrativas de nuestro país y su comparación con la de otras naciones, he concluido en la necesidad de realizar un nuevo enfoque en el estudio de esta disciplina”⁹.

Dicho nuevo enfoque —que más adelante, en el año 2000, llamará “integral del mundo del Derecho”¹⁰— se edifica desde la constatación de que el Derecho no se agota en la existencia de meras normas jurídicas y sus conexiones lógicas ni constituye un objeto estático pasible de observación a través de los textos que las contienen y de los fallos jurisprudenciales y opiniones doctrinarias que los interpretan y explican. Por el contrario, los textos normativos se integran en un sistema jurídico que tiene por protagonistas a todos los habitantes del país, que lo plebiscitan diariamente con su accionar; a los órganos legislativos, que dictan nuevas leyes y derogan o modifican las existentes; a los órganos de administración y de gobierno, que en base a estos textos dictan nuevos actos jurídicos y realizan hechos materiales; a los órganos jurisdiccionales, que determinan los textos aplicables al caso concreto, dictando sentencias y mandándolas ejecutar; a los órganos constituyentes, que dictan nuevas reglas para el ejercicio del poder del Estado y de los derechos de los habitantes, como tales y como

⁸ Héctor Giorgi —“El método en el Derecho Administrativo”, en Rev. de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año XI, N° 3-4, pág. 425 y sigtes., y en “Escritos Jurídicos” (F.C.U., Montevideo, 1976), pág. 57 y sigtes.

⁹ Daniel Hugo Martins —“Introducción al Derecho Administrativo” (F.C.U., Montevideo, 1982), pág. 15 y sigtes.

¹⁰ Daniel Hugo Martins —“Objeto, contenido y método del Derecho Administrativo en la concepción integral del mundo del Derecho” (F.C.U., Montevideo, 2000), pág. 85 y sigtes.

ciudadanos; a los órganos de contralor, que vigilan el acatamiento de las normas por parte de los funcionarios y de las personas físicas y jurídicas; a los órganos electorales, que eligen a los individuos que ocuparán cargos en la organización estatal, dando vida a todo el sistema jurídico.

Consecuentemente, en opinión de Martins, el mundo del Derecho Administrativo (comprendiendo su enseñanza) se inscribe en el mundo del Derecho todo como estructura social humana, basada en un sistema normativo, orgánico e institucional, inspirado en la Justicia, que orienta la conducta de los hombres en sus relaciones intersubjetivas y como integrantes de diversas organizaciones (políticas, económicas, sociales, culturales, etc.) y de estas organizaciones en sus relaciones recíprocas, para prevenir y resolver situaciones conflictuales, con el fin último de que cada ser humano desarrolle plenamente su personalidad física y espiritual, en convivencia pacífica¹¹.

En la enseñanza de Mariano R. Brito, el acento de la labor docente y educativa debe estar centrado en la persona del alumno¹², lo que conduce a excluir la masificación (que considera al estudiante en función de la masa) y a tener en cuenta no sólo su dimensión individual sino también social.

Para ello, reclama una actitud positiva, respetuosa de la libertad, y que conduzca a la mejora personal de cada uno.

Asimismo, destaca la misión formadora de la Universidad, alentando el desarrollo de la aptitud pensante, radicada singularmente en la persona humana, y apuntando a la búsqueda de la verdad. “De la búsqueda de la verdad en términos de misión y apertura en libertad, dimana necesariamente el pluralismo y la diversidad de los actores universitarios, excluyentes de la unicidad política, partidaria, económica, social o ideológica. Su piedra de toque se halla en la libertad intelectual y en el respeto acendrado del pluralismo de los integrantes de la Universidad. Pero aquella búsqueda de la verdad, en términos de misión formadora de pensamiento, es ajena a un sincretismo conciliador aparente de doctrinas diferentes; se trata, en cambio, de reflexionar sobre ellas para alcanzar el conocimiento de la verdad. De aquí una exigencia fundamental para la Universidad: la información sin retaceos...”¹³.

Finalmente, en opinión de Julio A. Prat, la historia de la elaboración del Derecho Administrativo es la de la recepción del método jurídico en la disciplina, de modo que, superado el método exegético, campea la aplicación de aquel, lo cual no implica desconocer el medio económico y social dentro del cual la norma debe ser interpretada. De este modo, da entrada a las corrientes realistas y finalistas, sin desprestigiar el método histórico o genético de las instituciones jurídicas y el método comparativo, sea de Derechos diferentes, sea de un mismo país en distintas épocas¹⁴.

¹¹ Daniel Hugo Martins – “Objeto, contenido y método del Derecho Administrativo en la concepción integral del mundo del Derecho” cit., págs. 48 y sigtes., y 325 y sigtes.

¹² Mariano R. Brito – “Educación y personal humana”, en Cuadernos de la Facultad de Derecho, Segunda serie, N° 7 (Montevideo, 1988), pág. 41 y sigtes., y en “Derecho Administrativo. Su permanencia, contemporaneidad, prospectiva” (U.M., Montevideo, 2004), pág. 75 y sigtes.

¹³ Mariano R. Brito – “Universidades formadoras de pensamiento”, en “Derecho Administrativo. Su permanencia, contemporaneidad, prospectiva” cit., pág. 159 y sigtes.

¹⁴ Julio A. Prat – “Derecho Administrativo” cit., tomo I, pág. 208 y sigtes.

III. ENSEÑANZA

A. Docencia de grado

Al definir sus fines, el art. 2º de la Carta orgánica de la Universidad de la República N° 12.549 de 16 de octubre de 1958 señala en primer lugar que “tendrá a su cargo la enseñanza pública superior en todos los planos de la cultura...”.

Consecuentemente, el primer aspecto a considerar en el desempeño de un Profesor universitario es la enseñanza y, especialmente, la dirigida a quienes se están formando para obtener los títulos habilitantes para el ejercicio de las profesiones del Derecho.

Sobre el particular, debo comenzar destacando el magisterio firme de Mariano R. Brito –impartido con la palabra y el ejemplo– durante los años de mi formación inicial como Aspirante a Profesor Adscripto de Derecho Administrativo en el sentido de que “la aspiración primera del quehacer docente se halla en la **formación personalizada** del estudiante”, según él mismo lo consignara en el Prólogo a la primera edición de mi tesis sobre el Banco Central del Uruguay¹⁵.

Tal como se ha destacado¹⁶, a lo largo de los tiempos se han desarrollado dos modalidades principales de educación nacidas de la distinta relación numérica establecida entre maestro y discípulo.

Cuando la educación se realiza de tal suerte que un docente estimula y dirige el proceso educativo de un solo alumno, nos hallamos frente a la educación *individual*.

A medida que la educación se fue considerando como una necesidad y un derecho, pasó a constituir una actividad social y la educación individual dejó paso a la educación *colectiva*, en la que un profesor estimula y dirige la educación de un conjunto de alumnos.

Mientras que la enseñanza individual ofrece la posibilidad de una atención constante de las dificultades y posibilidades especiales que el educando encuentra en el proceso educativo, la enseñanza colectiva no permite igual atención de los estudiantes, a la vez que representa una mayor economía en tiempo y esfuerzo docentes.

Pretendiendo aprovechar las ventajas de ambas modalidades educativas, neutralizando sus deficiencias, se desarrolló la educación *individualizada*, profundizando en la cual se llega a la educación *personalizada*, cuyo significado no radica en ser un método nuevo sino en convertir el proceso de aprendizaje en un elemento de formación personal.

En efecto, “la educación personalizada se apoya en la consideración del ser humano como persona y no simplemente como un organismo que reacciona ante estímulos del medio... Personalizar es tanto como referirse a una persona. El que personaliza destaca a un sujeto de entre una comunidad o masa... Las notas incluidas en el concepto de persona, de las que se derivan las orientaciones fundamentales de la educación personalizada, son la singularidad, la autonomía y la apertura”¹⁷:

¹⁵ Mariano R. Brito – “Prólogo”, en Carlos E. Delpiazzi – “El Banco Central del Uruguay” (A.M.F., Montevideo, 1983) y 2ª edición actualizada y ampliada (A.M.F., Montevideo, 1998).

¹⁶ Víctor García Hoz – “Educación personalizada” (Rialp, Madrid, 1981), 5ª edición renovada, pág. 19 y sigtes.

¹⁷ Víctor García Hoz – “Educación personalizada” cit., pág. 23 y sigtes.

- a) desde el punto de vista de la singularidad personal, el objetivo de la educación es hacer al estudiante consciente de sus propias posibilidades y, especialmente, de su creatividad;
- b) en virtud de su autonomía, la persona es, de algún modo, principio de sus propias acciones y, por ende, libre de elegir en cada momento su obrar, por lo que la educación personalizada encuentra su expresión más clara en el desarrollo de la capacidad de elección; y
- c) a partir de la constatación de la necesidad de apertura a los demás que tiene toda persona y teniendo en cuenta que toda relación humana implica comunicación, la enseñanza personalizada desemboca en el desenvolvimiento de la capacidad comunicativa.

Para que el quehacer docente pueda personalizarse en los alumnos, **la clase ha de ser una “comunidad de trabajo”**, tomando la expresión que José Sánchez Fontans utilizara para caracterizar a los seminarios¹⁸ dirigidos a lo que llamó “la autoformación mediante el aprendizaje y la práctica de los métodos que conducen a la adquisición de la cultura científica y a la preparación para la vida profesional”, de modo que “más que una manera de enseñar, el seminario constituye una manera de aprender o, si se quiere, de enseñar cómo se aprende”¹⁹.

A su vez, para que pueda nacer dicha comunidad de trabajo, el Profesor debe asumir una actitud próxima de servicio (y no de superioridad “catedrática” alejada), encarando el trabajo de cada día en forma activa²⁰ y práctica²¹, es decir, priorizando la actividad de aprendizaje del estudiante.

Desde el punto de vista metodológico, si bien este no es el lugar para abundar en tal aspecto, es preciso tener en cuenta que el método es “el procedimiento o el camino que sigue el pensamiento humano para alcanzar la verdad”²². Así entendido, el mismo puede referirse tanto al conocimiento del objeto de la ciencia (en el caso, del Derecho Administrativo) como al modo de enseñar la misma.

Bajo esta segunda perspectiva, no sólo es posible hacer más amena e interesante la clase magistral cuando ella es necesaria, sino que existen multiplicidad de técnicas —requeridas de cuidadosa preparación— para hacer más eficaz la clase activa, tales como²³:

- a) la participación concertada en panel (con invitados o con los ayudantes);
- b) la exposición dialogada;
- c) los grupos de discusión;

¹⁸ José Sánchez Fontans —“Consideraciones metodológicas sobre los seminarios” cit., pág. 41 y sigtes.

¹⁹ José Sánchez Fontans—“Consideraciones metodológicas sobre los seminarios” cit., pág. 13.

²⁰ José Sánchez Fontans —“El método activo en la enseñanza del Derecho”, en La Justicia Uruguaya, tomo XXXIX, sección Doctrina, pág. 25 y sigtes.; y Adolfo Gelsi Bidart —“Experiencia de enseñanza activa”, en La Justicia Uruguaya, tomo XLVII, sección Doctrina, pág. 5 y sigtes., y “Cuestiones de Cultura y Enseñanza” (A.M.F., Montevideo, 1974), pág. 351 y sigtes.

²¹ Juan Carlos Patrón —“Bases para organizar la enseñanza práctica del Derecho” (C.E.D., Montevideo, 1947); Antonio Grompone —“Pedagogía Universitaria” (Universidad de la República, Montevideo, 1963), pág. 195 y sigtes.; y Oscar Arias Barbé —“Directivas metodológicas sobre la enseñanza práctica del Derecho”, en La Justicia Uruguaya, tomo XXV, sección Doctrina, pág. 111 y sigtes.

²² Giorgio Del Vecchio —“Filosofía del Derecho” (Bosch, Barcelona, 1980), pág. 290.

²³ Agustín Gordillo —“El método en Derecho” (Civitas, Madrid, 1995), pág. 207 y sigtes.

- d) el llamado “phillips 66”;
- e) el denominado “cuchicheo”;
- f) el estudio de casos;
- g) los juegos de simulación; y
- h) el torbellino de ideas.

Además, otros ejercicios posibilitan atender al proceso personalizado del aprendizaje de cada alumno, entre los cuales cabe mencionar los siguientes²⁴:

- a) diálogos y debates organizados;
- b) repasos diarios y periódicos;
- c) recensiones bibliográficas;
- d) exégesis de una disposición;
- e) notas de jurisprudencia; y
- f) evacuación de consultas.

Innecesario resulta agregar que el desempeño docente no se limita a la clase sino que implica **trabajo antes y después de la clase**.

En efecto, el curso en general y cada clase en particular requieren de una preparación remota (en la que el Profesor planifica, investiga, organiza y distribuye el tiempo) y de una preparación inmediatamente anterior (en la que concreta los objetivos generales al caso).

Pero además, una vez terminada la clase, la labor del Profesor se debe prolongar en la evaluación no sólo de los estudiantes sino de sí mismo, e igualmente en la preparación de materiales de estudio²⁵, guías del curso y de cada clase²⁶, etc.

B. Docencia de posgrado

Sabido es que la obtención del título habilitante implica tan sólo la culminación de una etapa en la formación profesional.

Aún cuando en los últimos años, la Facultad ha realizado un esfuerzo destacable en materia de cursos para graduados a través de la Escuela de Posgrados, es preciso enfatizar en la **formación continua** y, para ello, se impone repensar el quehacer docente, tanto desde el punto de vista institucional (u orgánico) como grupal (a nivel de cada Instituto) e individual.

Sin desmedro de la atención debida a los cursos de grado, los Profesores de mayor jerarquía y experiencia están llamados a encarar esta labor, que no puede ser –como a veces ocurre– repetitiva de lo ya enseñado en la carrera..

²⁴ José Sánchez Fontans – “Consideraciones metodológicas sobre los seminarios” cit., pág. 75 y sigtes.

²⁵ Carlos E. Delpiazzo – “A modo de presentación”, en Carlos E. Delpiazzo y María José Viega – “Lecciones de Derecho Telemático” (F.C.U., Montevideo, 2004).

En segundo lugar, está en nuestras posibilidades encarar **maestrías** con titulación apropiada e incluso con reconocimiento en el exterior en el marco de los convenios y redes académicas de los que la Universidad de la República forma parte.

De concretarse tal posibilidad en el campo del Derecho público o, específicamente, del Derecho Administrativo, habrá un ámbito nuevo y distinto para el desempeño docente.

En tercer lugar, debe comenzar a recorrerse “el camino hacia el establecimiento de **programas de doctorado**”²⁷, lo cual también aparea el reto de salir de los moldes tradicionales del trabajo docente para asumir tareas tutoriales y de formación no estrictamente curricular.

Desde el punto de vista metodológico, tales alternativas enfrentan a desafíos novedosos.

De entre ellos, corresponde destacar la dimensión colegial del trabajo docente ya que, a través del Instituto de Derecho Administrativo, deberá organizarse, coordinarse y evaluarse la labor a cumplir por todos quienes participen en los emprendimientos de formación continua y en los programas de maestría y doctorado.

En particular, encarar la posibilidad de tesis doctorales implica una serie de cuestiones de carácter académico a contemplar, tales como los diseños de tales tesis, la labor tutorial (de orientación, supervisión, evaluación periódica, seguimiento y toda otra contribución necesaria para que el doctorando avance según lo programado y pueda alcanzar la excelencia académica en su trabajo) y el examen final con su correspondiente defensa pública²⁸.

Por otra parte, con carácter general, el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación para la enseñanza a distancia abre insospechados cauces al servicio docente a los graduados y de gran interés para éstos (especialmente los radicados en el interior del país o aún en el exterior), de lo que soy testigo por cuanto me tocó dirigir la primera experiencia –felizmente exitosa– realizada por la Facultad en el año 2003²⁹.

En el caso, se trató de un Curso de Derecho del Ciberespacio organizado en seis módulos³⁰, que se fueron liberando a los cursantes –que fueron cincuenta– a través de Internet en forma progresiva a razón de uno por semana, alternando con autoevaluaciones, ejercicios e intercambios coordinados por el equipo docente, encabezado por mí e integrado por cuatro tutores. Tanto la preparación previa de los materiales como el relacionamiento no presencial con los colegas cursantes y su seguimiento y evaluación supusieron la capacitación previa de los docentes en el uso de las herramientas tecnológicas apropiadas³¹.

C. Formación de nuevos docentes

Una de las tareas fundamentales del Profesor debe ser la formación de nuevos docentes, no sólo a través del cumplimiento estricto del Reglamento para la formación de Aspirantes

²⁶ Agustín Gordillo – “El método en Derecho” cit., pág. 229 y sigtes.; y José Sánchez Fontans – “Consideraciones metodológicas sobre los seminarios” cit., pág. 53 y sigtes.

²⁷ Fernando Martínez Sandres – “Cuestiones universitarias y la enseñanza de Derecho” cit., pág. 59 y sigtes.

²⁸ Fernando Martínez Sandres – “Cuestiones universitarias y la enseñanza de Derecho” cit., pág. 66 y sigtes.

²⁹ Carlos E. Delpiazzo – “Curso en línea sobre Derecho del Ciberespacio”, en Rev. Nexo, Año X, N° 84, pág. 16 y sigtes.

³⁰ Ver: “Programa del Curso de Derecho del Ciberespacio”, en Anuario “Derecho Informático” (F.C.U., Montevideo, 2004), tomo IV, pág. 467 y sigtes.

³¹ Carlos E. Delpiazzo – “Memoria del Instituto de Derecho Informático – año 2003”, en anuario “Derecho Informático” cit., tomo IV, págs. 498 y 499.

sino mediante el acompañamiento de su perfeccionamiento académico, profesional y humano.

El Aspirante no es un docente sino alguien que tiene el propósito de serlo y el Profesor debe estar disponible a ayudarlo en cada una de las etapas de su preparación.

Desde el punto de vista metodológico, será bueno sugerirles lecturas y evaluar su aprovechamiento, plantearles casos para que los examinen (y eventualmente los expongan en clase si fuere oportuno), proponerles metas progresivas de trabajo científico y asistirlos en todo lo que redunde en beneficio de su carrera docente y de su progreso general.

Más específicamente, deberá introducirseles en el uso de las herramientas metodológicas³² y técnicas³³ apropiadas al logro de los objetivos propuestos.

Según se ha constatado a partir de la experiencia³⁴, es frecuente que el Aspirante sea “un abogado recién egresado que está haciendo sus primeras armas en la profesión y necesita aún afirmar su rol profesional y su status: esa básica inseguridad puede fácilmente traducirse en una actitud falsamente hipersegura frente a los alumnos y en una tozuda tendencia a hacer sus experiencias docentes siguiendo las peores y más tradicionales pautas docentes: clase magistral, abundancia de citas, limitada participación estudiantil, omisión total de planteamiento de casos y problemas concretos para su resolución por los alumnos y debate con el docente, etc. Corresponde al docente de mayor experiencia, en tales casos, tratar de ayudar al joven a superar tales inseguridades y a encarar el proceso de enseñanza y aprendizaje con el entendimiento de que en la discusión y resolución de problemas también el docente aprende y no necesita por lo tanto cobijarse en un falso rol magistral”.

IV. INVESTIGACION Y EXTENSIÓN

A. Alcances

Junto a la enseñanza pública superior, el citado art. 2º de la ley orgánica de 1958 comete a la Universidad “impulsar y proteger la investigación científica”, así como “contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública”.

Por lo que refiere a la **investigación**, se atribuye a Mario Cassinoni, que fuera Rector de la Universidad, haber señalado que “Nuestra Universidad podrá destacarse en sus aspectos formativos, pero será siempre una Universidad de segundo orden si no tiene personas que investiguen con eficiencia, con responsabilidad, que busquen afanosamente crear cultura”³⁵.

Entendida en su más amplio sentido, la investigación jurídica en general y en el ámbito del Derecho Administrativo en particular ha sido tradicionalmente informal, es decir, promovida y realizada por los docentes en función de su iniciativa personal y sin vinculación orgánica con la Facultad de Derecho.

³² María Esperanza Bentos Abad – “Metodología Jurídica” (F.C.U., Montevideo, 1998), pág. 97 y sigtes.

³³ Miguel López Ruiz – “La investigación jurídica” (México, 2005), pág. 45 y sigtes.

³⁴ Agustín Gordillo – “El método en Derecho” cit., pág. 246.

³⁵ Mario Cassinoni – “Discurso de 17 de octubre de 1958”, citado por Fernando Martínez Sandres – “Cuestiones universitarias y la enseñanza de Derecho” cit., pág. 36.

Sin abdicar de su rol investigador –que retroalimenta y enriquece su labor de enseñanza– el Profesor debe bregar por un mayor respaldo institucional a la investigación, con aplicación de recursos presupuestales al efecto destinados a posibilitar dedicaciones totales a tal propósito, formación de jóvenes investigadores y ejercicios multidisciplinarios que espontáneamente es difícil que se articulen.

Desde el punto de vista metodológico, la investigación jurídica, especialmente la desarrollada institucionalmente, debe observar una serie de etapas y requerimientos cuyo detalle excedería el objeto de esta presentación pero que no pueden soslayarse³⁶.

En el campo de la **extensión universitaria**, especialmente en lo que refiere al Derecho Administrativo, las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones abren un ancho cauce a las posibilidades de la Universidad y de sus docentes de llegar servicialmente en forma virtual a donde no podrían llegar físicamente³⁷.

Desde el punto de vista metodológico, bien se ha dicho que el avance hacia una Administración electrónica nos ubica ante una nueva forma de “descentralización operativa”, caracterizada no desde el punto de vista jurídico sino desde la perspectiva de lo que ha dado en llamarse “el Estado descentralizado en Internet”³⁸ mediante la coherente integración en las redes y en los servicios de comunicaciones electrónicas del conjunto de las Administraciones públicas, cualquiera sea su naturaleza jurídica y posición institucional.

Se trata de un sentido nuevo de la descentralización, distinto al estrictamente jurídico y mucho más amplio. En efecto, mientras que para los estudiosos del Derecho público la descentralización implica la ruptura del vínculo jerárquico (definitorio de la centralización) y su sustitución por relaciones de control, en la especie se asiste a una extensión de su significado, comprensiva de una dimensión social y también de aspectos de gestión en orden a posibilitar el acercamiento a todos los habitantes con independencia del lugar en que se encuentren merced a nuevas formas de relacionamiento³⁹ a través de redes que no aprisionen sino que faciliten y garanticen la realización de todos y cada uno⁴⁰.

Por otra parte, la participación en redes interuniversitarias es un mecanismo que posibilita el intercambio de Profesores y graduados para la realización de experiencias y trabajos de distinta índole que sería imposible encarar de otra forma.

También en esta materia puedo dar testimonio de los frutos que se están logrando en el marco de la Red Alfa, financiada con recursos de la Unión Europea, lo que ha posibilitado enviar y recibir Profesores y becarios entre varias Universidades europeas y americanas.

³⁶ Ernesto Campagna – “Metodología de proyectos de investigación. Método de planificación y ejecución en Ciencias Sociales, Derecho y Educación” (F.C.U., Montevideo, 1996), pág. 37 y sigtes.

³⁷ Carlos E. Delpiazzo – “La Informática Jurídica y el Derecho Informático en nuestra Facultad de Derecho”, en Rev. Jurídica Estudiantil, Año II, N° IV, pág. 161 y sigtes.

³⁸ Angel Sánchez Blanco – “Las Administraciones Públicas e Internet”, en Separata del Boletín Informativo del Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, 2001), N° 4, pág. 7.

³⁹ Carlos E. Delpiazzo – “Derecho y nuevas tecnologías de la información en los umbrales del siglo XXI”, en anuario “Derecho Informático” (F.C.U., Montevideo, 2005), pág. 169 y sigtes.); “La Administración y el Gobierno electrónico”, para XI Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática (Panamá, 2006); y “Telecomunicaciones y Administración”, para “Gobierno, Derecho y Tecnología: las actividades de los Poderes públicos” (Civitas, Madrid, 2006).

⁴⁰ Carlos E. Delpiazzo – “¿Hacia dónde va el Derecho de Internet?”, en anuario “Derecho Informático” (F.C.U., Montevideo, 2004), tomo IV, pág. 247 y sigtes.

B. Contenidos

En cuanto a los contenidos de posibles líneas de investigación o emprendimientos de extensión, deben tenerse presentes las peculiaridades del Derecho Administrativo como Derecho nuevo, no codificado y en permanente expansión⁴¹.

De modo particular, importa indagar en sus transformaciones actuales⁴² por la trascendencia que ellas proyectan sobre la sociedad y sus integrantes.

Por eso, no es posible soslayar tanto en la docencia como en la investigación la relevancia de la llamada Parte especial del derecho Administrativo, relegada durante mucho tiempo y rehabilitada hoy opcionalmente en la curricula de estudios de la Facultad.

Al respecto, no puede olvidarse la enseñanza de Enrique Sayagués Laso: “En cuanto a la conveniencia de estudiar el régimen jurídico de las diversas actividades de la Administración, consideramos que es indispensable hacerlo; más aún, creemos que si se omitiera, la exposición del Derecho Administrativo quedaría incompleta. Cualquiera sea la importancia de los principios y normas de Derecho positivo sobre la función y la organización administrativa en general, no tienen menos trascendencia los principios y normas que constituyen el régimen específico de las distintas actividades o tareas de la Administración, siempre que sean estudiadas sistemáticamente. Además, no es posible afirmar principios de carácter general sobre la función y la organización administrativa, si no se conoce a fondo el Derecho vigente que regula la actividad de la Administración y se toman en cuenta las soluciones consagradas por el Derecho positivo”⁴³.

Por su parte, Daniel Hugo Martins fundó la necesidad de examinar la Parte especial en las siguientes siete razones⁴⁴:

- a) si bien el estudio de la teoría general de las fuentes del Derecho Administrativo, de la organización y el funcionamiento (actos, contratos, procedimiento, responsabilidad, contenciosos, etc.) es fundamental para comprender las bases jurídicas que regulan la Administración, el estudio pormenorizado del contenido de la acción administrativa es indispensable para comprender la realidad jurídica en su manifestación concreta y diaria;
- b) si la Parte general no bebe en la fuente de la realidad cotidiana, puede fácilmente desconectarse de la realidad jurídica y seguramente explicará en forma parcial el contenido total del Derecho Administrativo;
- c) aunque el estudio de la Parte especial es engorroso y extenso y los cambios frecuentes en la legislación no permiten formular análisis que duren muchos años, la misma dificultad han debido vencer los civilistas, los penalistas y los procesalistas;

⁴¹ Carlos E. Delpiazzo – “Derecho Administrativo Uruguayo” cit., pág. 10.

⁴² Carlos E. Delpiazzo – “Transformaciones del Derecho Administrativo”, en A.A.V.V. – “Homenaje por los 20 años del Posgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello” (Caracas, 2006).

⁴³ Enrique Sayagués Laso – “Los cometidos estatales” cit., pág. 356 y sigtes.; y en “Tratado de Derecho Administrativo” cit., tomo III (a cargo de Daniel Hugo Martins), pág. 47 y sigtes.

⁴⁴ Daniel Hugo Martins – “Objeto, contenido y método del Derecho Administrativo en la concepción integral del mundo del Derecho” cit., págs. 356 y 357.

- d) si bien es básico y más atrayente el estudio de la teoría general de los contratos, del delito y del proceso, que el análisis de cada uno de los contratos o de cada uno de los delitos o de cada uno de los procesos, no es posible conocer el Derecho Civil ni Derecho Penal ni Derecho Procesal sin haber estudiado, a conciencia, todo el contenido de esas ramas del Derecho;
- e) no es posible subsumir la Parte especial en la exposición teórica y general por cuanto el Derecho Administrativo no es solamente un límite externo a la actividad de la Administración sino que señala a ésta los fines u objetivos y la forma y modalidades jurídicas para alcanzarlo, conformando el orden económico y social;
- f) ni desde el punto de vista científico ni desde el punto de vista práctico profesional, es aconsejable prescindir del estudio de los cometidos concretos de la Administración, de los órganos y formas especiales con que se realizan, porque la vida enfrentará al magistrado, al abogado, al jurista asesor y al administrador, no con el acto administrativo en general sino con una resolución concreta de un determinado órgano del Estado, regulado por una norma específica; y
- g) afirmar la necesidad de estudiar la Parte especial no significa promover la simple descripción de la legislación de cada materia en forma de enciclopedia jurídica sino examinarla con un criterio científico que permita establecer categorías y deducir principios.

A su vez, Julio Prat bregó por el estudio del Derecho Administrativo a través de “sus dos grandes vertientes: agrupando en la Parte general las grandes teorías (de las fuentes, de la organización, de su funcionamiento, actos y contratos, responsabilidad, contralor, de los bienes, etc.) y en la denominada Parte especial considerando los cometidos específicos encomendados a la Administración. Si bien la primera nos proporciona los estamentos jurídicos en que funda la Administración su acción y que por cierto son más estables y más permanentes que los de la segunda, ésta nos muestra la realidad jurídica del accionar administrativo concreto. Porque la primera es la teoría y la segunda es la aplicación de esta teoría a los casos concretos que nos exhibe la realidad cotidiana y nos permite por ello, comprender cuál Derecho Administrativo existe en un país y cuál en otro”⁴⁵.

⁴⁵ Julio A. Prat – “Derecho Administrativo” (A.M.F., Montevideo, 1984), tomo VI, volumen I.