

EL TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DEL PROFESOR RODOLFO CARLOS BARRA¹

1. En 1980 el autor publicó su tesis doctoral bajo el título *“El Derecho Administrativo como sistema de derecho público en el marco de la justicia distributiva*, donde **quiso** demostrar que el fundamento del Derecho Administrativo se encuentra en la “necesaria relación entre el concepto del **bien común**, en tanto que causa final del Estado; la **justicia distributiva**, como matriz rectora de la concreta e individualizada adjudicación social de aquel bien, y el **derecho público**, es decir, la rama del ordenamiento que rige a las **relaciones jurídicas** que tienen como finalidad substancial a tales adjudicaciones”.

“Aquella relación cuatripartita **-bien común, justicia distributiva, norma de derecho público, relación jurídica-** esboza un sistema que permite interpretar el derecho administrativo a partir de principios, de elementos y de un método propios y específicos”.

De este modo el autor quiere afirmar “la sustantividad del derecho administrativo, explicado como un sistema coherente y autosuficiente, sin perjuicio de sus indispensables elementos de conexión con el resto del ordenamiento jurídico”.

2. En el *“Tratado”* cuyos primeros dos tomos han sido publicados recientemente, se propone aplicar la “tesis cuatripartita” al derecho administrativo, con base en la “filosofía perenne” y la interpretación tomista del derecho.

“Este trabajo -dice- propugna la sistematización y mediatización del Derecho Administrativo, como rama del derecho público que garantiza el cumplimiento del acto justo en las relaciones de justicia distributiva y está referido a la regulación de la relación jurídica Estado (Administración Pública) - administrado”.

¹ El **Dr. Rodolfo Carlos Barra** es profesor titular del Derecho Administrativo en la Universidad Católica Argentina. Fue Juez de la Corte Suprema de la Nación. Fue Ministro de Justicia. Fue Auditor General de la Nación. Fue Convencional en la constituyente de 1994. Es autor de los siguientes libros:

“Principios de Derecho Administrativo” (1980).

“Contrato de Obra Pública”, (4 tomos).

“Los Actos Administrativos Contractuales” (1989).

“El Jefe de Gabinete en la Constitución Nacional” (1995).

“La Protección Constitucional del Derecho a la Vida” (1996).

“Los Derechos del por nacer en el Ordenamiento Jurídico Argentino”, (1997).

“Fuentes del Ordenamiento de la Integración”, Buenos Aires, 1998.

“Tratado de Derecho Administrativo”, tomo I, “Principios. Fuentes”, editorial Abaco de Rodolfo Depalma, Ciudad de Buenos Aires, 2002, 700 págs.; tomo II, “Organización y función pública. La Iglesia”, 2003, 1019 págs.

En el primer tomo de su *“Tratado”*, estudia los siguientes temas; el gobierno, la administración pública, la función administrativa, la relación jurídica administrativa y las fuentes del derecho administrativo, en especial, los decretos de necesidad y urgencia, la delegación legislativa, los decretos ejecutivos y los reglamentos autónomos, a la luz de la reforma de la Constitución Argentina de 1994.

El segundo tomo lo dedica a estudiar la teoría y sistema de la organización pública; el órgano, las personas jurídicas estatales, entes descentralizados y órganos descentralizados y, en especial, a la organización constitucional de la Nación Argentina y de la Iglesia Católica, con un amplio desarrollo sobre esta última (650 páginas).

En el futuro, se propone estudiar el sistema de la “*hacienda pública*”, con centro en el “*presupuesto general de estimación de recursos y autorización de gastos*”, la “*regulación administrativa*”, en sus principales materias, como la “*policía*”, la “*regulación del medio ambiente*”, la “*regulación urbanística*”, y la “*regulación económica en general*” y, específicamente, en sus sectores más trascendentes; el “*servicio público*” como uno de los principales sectores estatales de gestión del bien común y el “*fomento*” como otra modalidad intervencionista del estado sobre la vida social, y en el plano económico, sobre el mercado.

También se propone estudiar la “*responsabilidad del Estado*”, el “*procedimiento recursivo*” y el “*proceso judicial*” destinado a la solución de las controversias entre la Administración y los administrados.

3. Sostiene que la “*organización*” del Estado y de la Administración Pública es un elemento esencial del ordenamiento jurídico y especialmente de su sub-sistema, el ordenamiento administrativo .

La **organización** del sector público -dice- traslada sus efectos sobre la “**relación jurídica administrativa**”, determinando, junto con el elemento rector o idea fuerza de la **justicia distributiva**, su sustantividad, siendo la “**decisión administrativa**” un producto de la organización y un elemento generador de efectos jurídicos.

Considera al “**acto administrativo**” como el corazón del régimen jurídico público, que corresponde a toda decisión y relación jurídica administrativa, asignándole también “un enorme ámbito de expresión y concreción de la decisión administrativa” a los “**contratos administrativos**”, en sus distintos tipos y regulaciones concretas, “*todos los cuales reciben la sustantividad de derecho público que les traslada*

² En el segundo tomo dedica 70 págs. al estudio de “*La organización y el ordenamiento jurídico*”, incursionando en temas propios de la ciencia de la administración, como la burocracia, y más de 100 págs. al estudio de “*Las figuras organizativas*”, analizando además de las ya señaladas, las relaciones orgánicas, la competencia, la avocación, la delegación, la sustitución, la suplencia y la intervención. También estudia la “*Organización Constitucional*” (nacional, federal y provincial) temas propios del derecho constitucional (115 págs.) y “*La Organización de la Iglesia Católica*”, tema propio del derecho canónico, que poca relación tiene con el derecho administrativo.

la secuencia de actos administrativos “coligados” en el procedimiento contractual, tanto genético, como de ejecución”.³

4. Sostiene que el “Estado de Derecho”, en cuanto **norma**, es la garantía de los derechos humanos y en cuanto **organización**, conducido por personas electas por la voluntad popular (sistema democrático-representativo) garantiza que las decisiones sean tomadas luego de un proceso que supone la deliberación y la libre expresión de las minorías, con separación de poderes y la preeminencia de la Constitución, asegurada por un Poder Judicial independiente, lo que impide que la ecuación Estado - ordenamiento jurídico - Estado creador y, a la vez, elemento del ordenamiento, conduzca al totalitarismo.

5. El Estado-organización -afirma- no agota el contenido del ordenamiento, existiendo en la sociedad un complejo de ordenamientos cuya efectiva vigencia social y su calificación de “jurídicos” precisan el reconocimiento por el ordenamiento estatal, siempre sometido a la ley natural, con obligación de reconocer y garantizar los derechos naturales del hombre.

6. El **Estado-organización** y el **Estado-norma**, es decir, el ordenamiento jurídico estatal, existe para ser garantía del pleno goce de los derechos fundamentales de que son titulares cada mujer y cada hombre “de carne y hueso”; pero, a la vez, el Estado es una persona que actúa en la vida social en relación de alteridad, para satisfacer sus propias necesidades y obtener su propio fin, cuyas relaciones están reguladas por el derecho público y particularmente por el derecho administrativo.

7. “El Estado expresa la plenitud del ordenamiento jurídico, pero, como vimos, no lo agota, ya que además del cuasiordenamiento jurídico internacional -donde el Estado (nacional) se autoobliga- o supranacional -en el que existen órganos superiores con un también cuasi poder de coacción sobre sus miembros, el ordenamiento se encuentra además integrado por normas protectoras de derechos que se consideran propios de la naturaleza humana y que el ordenamiento solo puede reconocer, pero no crear.”

8. “Estos **derechos humanos** existen fuera del ordenamiento, dado que lo preceden, aunque se ejercen en su seno, en la medida que todo el sistema jurídico, para ser reconocido tal, debe estar al servicio de su protección y efectiva vigencia, conforme las circunstancias históricas vayan identificándolos y señalando la necesidad de su protección a través de distintos institutos jurídicos esparcidos por todas las ramas del mismo ordenamiento. Dicho reconocimiento se expresa habitualmente en las constituciones de los Estados, por lo que el derecho constitucional es la rama del ordenamiento normativo que fundamenta el autosometimiento del complejo siste-

³ Barra es autor de la “Teoría del Acto Coligado” desarrollada en su libro “Los Actos Administrativos Contractuales” Ed. Abaco de Rodolfo Depalma. Buenos Aires. 1989.

mático "ordenamiento jurídico" a los derechos humanos, amén de organizar la estructura superior del Estado para garantizar la vigencia política de tal sometimiento.

9. Lo expuesto, es una síntesis del pensamiento de Barra extraídos de esa cantera inagotable de reflexiones, e ideas e información que es realmente su tratado.

DANIEL HUGO MARTINS

Ex profesor de Derecho Administrativo
en la Facultad de Derecho
de la Universidad de la República