

Título: **Presentación de la obra “Procedimientos Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos Anotada y Comentada”, Tomo I de Julio Rodolfo Comadira (Laura Monti - colaboradora) (0)**

Autor: Cassagne, Juan C.

País:  Argentina

Publicación: El Derecho - Revista de Derecho Administrativo, Tomo 2003, 380

Fecha: 28-03-2003 Cita Digital: ED-DCCLXVII-159

Sumarios

Presentación de la obra “Procedimientos Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos Anotada y Comentada”, Tomo I de Julio Rodolfo Comadira (Laura Monti - colaboradora) (0).

Casi todo el mundo está de acuerdo en que la tarea primordial de la Universidad consiste en la enseñanza de una determinada profesión, especialidad o arte. Ciertamente, este es un campo destinado al hombre medio pero es evidente que cualquier sociedad precisa no sólo de médicos, abogados o ingenieros, sino de juristas, fisiólogos, bioquímicos, científicos de la ingeniería, de la física y de las matemáticas, entre otras actividades que son algo así como el motor que alimenta el progreso de la comunidad a través de la creación de nuevas técnicas, teorías e invenciones.

En este último ámbito, el de la investigación científica, se ha discutido si ella constituye o no una tarea propia de la Universidad, habida cuenta de que son pocas las personas que poseen la aptitud y la vocación necesarias para dedicarse a la ciencia.

Pero si es cierto que la misión primaria de la Universidad se vuelca en la formación de profesionales no lo es menos que, sin el cultivo de la investigación científica, la Universidad se anquilosa o se convierte en una institución que se limita a la transmisión mecánica de conocimientos que otros producen, a veces en latitudes distantes.

Esto no quita que puedan coexistir institutos independientes dedicados a la investigación pura o aplicada pero, en cualquier caso, resultan complementarios de la misión de la Universidad que precisa promover el desarrollo de la ciencia en su propio seno, dentro del más amplio espíritu de libertad posible.

Esa conjunción entre profesión y ciencia que, en definitiva, constituye la trama del quehacer universitario, requiere de una dosis de equilibrio social adaptable a las circunstancias históricas de cada país, sin que en ningún momento la Universidad pueda dejar de concebirse como el centro del pensamiento de una Nación que influye sobre las políticas de Estado, no de un modo imperativo sino por la autoridad intelectual que fluye de la ciencia que produce y del prestigio de los profesores que enseñan e investigan.

En suma, si se pretende desentrañar la esencia real de lo universitario antes que entrever afirmaciones conjeturales hay que reconocer que, como apuntó Ortega, la Universidad es distinta pero inseparable de la ciencia(1), o sea, que la Universidad es, además, ciencia.

La ciencia hace a la dignidad de la Universidad y de ella vive la enseñanza, la cual, sin embargo, sigue siendo su función primordial. Sin ciencia, la Universidad sería como un cuerpo sin espíritu, pero para completar la idea de su misión, la labor científica necesita siempre tomar contacto con la realidad, con el medio social e histórico en que ella se inserta.

En esa interacción de objetivos y de realidades el papel de los científicos suele dividirse entre aquellos que se dedican a la investigación pura, en forma individual o colectiva, o bien, la de quienes combinan la investigación con la enseñanza. Ambas actividades representan un alto valor social, más en un mundo que tiende a privilegiar el conocimiento antes que la producción primaria o industrial.

Me ha parecido propicio efectuar este introito porque el libro que hoy tengo el honor de presentar es, ante todo, un producto de la experiencia universitaria y profesional del autor y de su colaboradora, distinguidos

juristas de gran valía, que se han entregado tanto a la enseñanza como a la ciencia del derecho con idéntica pasión, así como con la firme voluntad de trabajar con la seriedad que caracteriza todas sus obras.

Ninguno de ellos necesita, en rigor, ser presentado. Sus antecedentes son bien conocidos al igual que su producción científica por lo que su reiteración sería un acto mecánico que repetiría lo que se encuentra al alcance de cualquiera.

Más bien pretendo traer a colación los vínculos que me unen a ambos y los valores humanos que exhiben sus ricas personalidades. Luego vendrán las reflexiones a través de las cuales vamos a tratar de conjugar la faz descriptiva con el juicio general que nos merece el contenido de la obra en su conjunto, remarcando cuáles son los temas abordados que me parecen dignos de destacar mediante el análisis objetivo, como si fuera un observador imparcial (que no lo soy) al cual le requieren su opinión.

Mi vinculación con el autor de este libro es estrecha y fraterna, remontándose a muchos años atrás, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires en el año 1976 y casi en la misma época en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina, cátedra en la que el Dr. Comadira se desempeñó como Profesor Adjunto.

Guardo un recuerdo entrañable de su colaboración como Profesor en la Carrera de Especialización en Derecho Administrativo y Administración Pública que dirigí durante casi diez años en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires a partir de fines de 1973, aunque antes de esa fecha uno de mis maestros, el Dr. Manuel María Díez me había confiado esa responsabilidad.

En todos esos años pude apreciar la excepcional capacidad docente de Comadira lo que nos permitió formar, junto con distinguidos profesores, como Juan Ramón de Estrada, María Graciela Reiriz, Rodolfo Barra y Juan Octavio Gauna, entre otros, los primeros cuadros de especialistas de nuestra disciplina, adelantándonos a las tendencias seguidas más tarde por casi todas las Universidades Europeas, ya que salvo en Francia, este tipo de cursos no se realizaban, quedando sólo los Doctorados como los únicos estudios relativamente organizados posteriores a la enseñanza que se impartía en el grado o primer nivel universitario.

En esa época, para ser más precisos en el año 1981, Comadira publicó aquel magnífico libro que tituló *La anulación de oficio del acto administrativo. La denominada cosa juzgada administrativa*, que tuvo el honor y la satisfacción intelectual de prologar.

En ese entonces expresé que no solía ser común la elaboración de obras monográficas de auténtica jerarquía científica y que si bien el tema de ese libro no era el primer estudio sobre la materia, su “enfoque posee una solidez doctrinaria y una originalidad tan destacable que lo convertirá sin duda en un objeto de consulta en el futuro”(2), como realmente aconteció.

A partir de allí la labor de Comadira se multiplicó en diversos campos, traduciendo especialmente en la creación y dirección de la maestría de Derecho Administrativo de la Universidad Austral, en la que volcó todas sus energías con un entusiasmo y profesionalidad que terminó contagiando a todos los profesores y alumnos.

Esa labor fue y resulta hoy admirable en varios sentidos que, en esta oportunidad, me parece justo poner de resalto como un reconocimiento a la tarea desplegada por su Director y el equipo que lo secunda en el plano de la docencia e investigación.

Salta a la vista el culto a la excelencia que se practica en una maestría caracterizada por el alto nivel científico de una enseñanza a cargo de profesores que reúnen las mejores aptitudes académicas, brindando sus esfuerzos con una dedicación y vocación de servicio realmente encomiables. La realización de esta finalidad contribuyó a que la Universidad Austral se haya convertido, en el campo del derecho administrativo, en un verdadero centro de pensamiento del cual brota, en forma permanente, la investigación científica. Ello puede advertirse a través de las tesinas que, periódicamente, elaboran quienes cursan la maestría, cuya calidad constituye la mejor prueba de que la Universidad, lejos de constituir una fábrica de títulos, se encuentra viva, cumpliendo la función social de mejorar el conocimiento individual y colectivo de las personas y de la sociedad en su conjunto.

A su vez, esa función docente y de investigación se lleva a cabo con el complemento de técnicas modernas de enseñanza utilizando el método de casos sin desdeñar el estudio de los principios ni de las teorías o doctrinas, ni la constante prédica de la ética y transparencia en el obrar del Estado.

Cabría suponer que el marco universitario que he descripto agota el accionar de Comadira en el campo del derecho administrativo pero no es así. Además de jurista consagrado, reconocido en diversos foros

internacionales, su espíritu de servicio lo ha llevado a aceptar cargos públicos de trascendencia, en los que ha exhibido siempre su idoneidad y dedicación junto a la proverbial honestidad que caracteriza su actuación pública y privada.

Un capítulo aparte de esa singular dedicación por el bien público está conformado por su labor constante en diferentes comisiones redactoras de leyes, tales como los diferentes proyectos de Códigos Procesales en lo Contencioso Administrativo de la Nación que, aunque no llegaron a sancionarse, han quedado como el fruto de una elaboración decantada de sistemas justos que predicen un razonable equilibrio entre prerrogativas y garantías, como es también el Código Procesal Administrativo de la Provincia de Buenos Aires que, lamentablemente, no ha entrado en vigencia aún pese a haber obtenido la correspondiente sanción legislativa.

En esas tareas, donde a veces las discusiones eran quizás demasiado apasionadas, pude apreciar el celo que Comadira ponía en la defensa del interés público y debo reconocer que, no obstante no estar de acuerdo con algunas de las fórmulas que proponía, no había en esta actitud rasgo alguno de autoritarismo o de soberbia, conductas éstas en las que, en cambio, caen algunos que pretenden hacernos creer que defienden los intereses de los ciudadanos cuando en realidad están abogando por los propios.

En el año 1985, Comadira fue designado Miembro del Instituto de Derecho Administrativo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, previa propuesta que hicimos con mi querido e inolvidable maestro D. Miguel S. Marienhoff. Me consta todo el afecto y consideración intelectual que mi maestro profesaba a Julio y un testimonio de ello ha quedado reflejado en el prólogo que hizo para su *Derecho Administrativo*.

De otra parte, el intercambio cultural con profesores de otros países, particularmente de España e Iberoamérica ha sido una tarea constante que ha emprendido Comadira con un criterio abierto pero, al mismo tiempo, selectivo, tratando de hacer realidad, en el plano personal, la conexión que necesitan tener los graduados y especialistas con el derecho comparado y sus principales referentes.

Comadira que es, ante todo, un verdadero docente, ha puesto el mayor empeño en la tarea de formar discípulos, lo cual se revela en la colaboración que en esta obra ha prestado la Dra. Laura Monti, cuya inteligencia y condiciones son apreciadas por todos los cultivadores del derecho administrativo y, en particular, por quien habla, ya que fue y continúa siendo una colaboradora de excelencia en la enseñanza que ambos impartimos en los cursos de Postgrado de la UCA y de la UBA.

He querido señalar el contexto y algunas de las razones por las cuales constituye para mí una distinción muy grata que mi amigo Julio Comadira me haya discernido el honor de presentar este libro, uno de los mejores que ha escrito y, quizás también, uno de los más útiles que ha producido la literatura jurídica argentina de los últimos tiempos.

En primer lugar, es evidente que él cubre la necesidad de contar con un comentario actualizado de la LNPA habida cuenta de que, a partir de la obra pionera que publicó Hutchinson en el año 1985, había pasado mucha agua bajo el puente y era conveniente realizar una sistematización, tanto doctrinaria como jurisprudencial, que recogiera toda la evolución jurídica operada en los primeros treinta años de vigencia de la LNPA.

Pero creo que estamos ante algo más que de cara a un comentario sistemático y actualizado de la LNPA producto de la experiencia del autor y de su destreza didáctica, así como de la habilidad técnica indiscutible de su colaboradora.

Pues, a poco de ahondar en sus páginas, se descubre la riqueza doctrinaria que contiene el libro a través de una destilación actualizada de los principales trabajos anteriores del autor en la que no desdeñó la descripción de las diferentes doctrinas, aun opuestas a la suya, lo cual hace que estemos, en realidad, frente a un compendio del procedimiento administrativo, del acto y de las normas que regulan la impugnación judicial de los actos y reglamentos administrativos.

Este compendio amalgama aspectos propiamente formativos, como son aquellos referidos a la creación de criterios de doctrina o a la interpretación y descripción de las diferentes normas, con otros aspectos que con humildad Comadira califica como informativos, en cuanto versan sobre el comentario de la jurisprudencia judicial y administrativa, en particular la de la Procuración del Tesoro, sobre las diferentes prescripciones de la LNPA.

Comparto la idea de que, en cierto sentido, los comentarios jurisprudenciales revisten, por lo común, carácter informativo pero cuando la selección de los casos se encuentra presidida por un criterio lógico y, sobre todo, cuando el análisis desemboca en una sistematización de los principios que sienta la

jurisprudencia, esa labor tiene mucho de formativa porque ayuda a captar las grandes líneas de un fallo o precedente, no limitándose a una mera transcripción mecánica.

Esta es, a mi juicio, una de las grandes virtudes que posee esta obra y aunque como muestra de algo suele decirse que basta un botón, el lector puede comprobar este aserto con sólo acudir al análisis de la praxis jurisprudencial de la Corte Suprema sobre los reglamentos delegados, que existía con anterioridad a la reforma constitucional de 1994.

Ese análisis jurisprudencial y otros que lucen en distintas notas de este libro se encuentran directamente conectados con el texto que viene a sintetizar los principios fundamentales, mediante una articulación lógica digna de destacar que supera en mucho lo que se ha denominado el método de casos en la enseñanza del Derecho.

Es cierto que el autor ha puesto mayor énfasis y extensión en algunos temas que, en su oportunidad fueron objeto de sus valiosos estudios anteriores mientras que, en otros, ha optado por una línea más descriptiva del aspecto doctrinario.

Pero el armazón teórico propio que va construyendo el Derecho siempre se mezcla con la descripción de las doctrinas al uso. El hecho de que se compartan o rechacen, no quita que la descripción de concepciones ajenas —en forma sintética y profunda a la vez— constituya una demostración de la honestidad intelectual del autor y viene a confirmar, ciertamente, la figura de compendio con que he calificado esta obra, cuya utilidad para los especialistas y profesionales se desprende también de esta característica.

En particular me ha parecido de gran calidad científica el desarrollo de determinados comentarios al articulado de la LNPA, tales como los que realiza sobre los requisitos esenciales y nulidades del acto administrativo, sus caracteres, el régimen de extinción y, especialmente, la regulación de la impugnación de actos administrativos, de alcance individual y general, así como el concerniente al reclamo administrativo previo a la demanda judicial, lo cual no amengua el mérito de los restantes comentarios ni de los temas generales que aborda el libro en su conjunto.

Desde luego que son muchas las coincidencias que venimos manteniendo con Comadira y no sería franco si no dijera que también hay una buena dosis de posturas que resultan opuestas a las que vengo sosteniendo en el campo doctrinario.

Sin embargo, estoy convencido de que tenemos una idéntica visión básica del Derecho y de la Justicia, en la medida que pensamos que el eje de toda institución jurídica ha de ser el bien común de la filosofía clásica, tan en pugna con la concepción estatista de raíz hegeliana que algunos profesan sin saberlo o quererlo reconocer, como tan alejado de la idea relativista del interés público que lo concibe como la suma de intereses individuales coincidentes.

Como con acierto apuntó Maritain, “las concepciones de tipo materialista del mundo y de la vida, las filosofías que no reconocen el elemento espiritual, el elemento externo en el hombre, son incapaces de evitar el error en la construcción de una sociedad verdaderamente humana, porque son incapaces de tener en cuenta las exigencias de la persona y, por lo mismo, de comprender la naturaleza de la sociedad”(3).

En suma, estamos ante un libro construido con equilibrio que cabe valorar no solamente por el rigor metodológico, la rica bibliografía y excelente selección jurisprudencial sino por la extraordinaria labor de sistematización doctrinaria, realmente modélica.

Un libro que tiende a suscitar el pensamiento, una de las misiones más trascendentes que persigue la educación, porque tal como dijo José Manuel Estrada, no importa tanto la divulgación de los conocimientos ni la cantidad de ideas que se esparzan sino, fundamentalmente, la suma de pensamiento que se suscita.

Precisamente en esta tarea hay que valorar la trascendencia que asigna el autor a la doctrina argentina en la que se ha formado, sin ignorar los desarrollos y progresos alcanzados en el derecho comparado, que matiza sin obsecuencia ni alardes de erudición impropios de un jurista de su talla y de la ética intelectual que practica, ajeno tanto a las modas de turno que suelen cegar a ciertos espíritus como a la sumisión absoluta a concepciones que puedan funcionar más o menos bien en otros países pero que resultan impracticables para nuestros usos y costumbres.

Esto demuestra, en fin, que la obra que hoy presento se puede ver también como producto de la amistad fraterna que predica el Evangelio sin la cual la sociedad civil anda a los tumbos y no termina de encontrar su camino, al igual que el Estado, cuyas instituciones enfrentan una de las más agudas crisis de representación que registra nuestra historia.

Pensar más en el bien de todos y aun en el del adversario o enemigo que en el de uno mismo es lo que, con la ayuda de Dios, nos permitirá salir de la situación de anarquía social y política que padecemos.

Como afirma Guardini(4), “igual que en los demás terrenos de la vida, también en lo ético existe la creatividad: es decir, esa clase de conductas y acciones que suponen cumplir tareas éticas o por primera vez o con una perfección especial o en situaciones históricamente importantes. Es el fenómeno... del modelo. Con él se descubren nuevos valores, se abren nuevos caminos, aparecen nuevas formas de realización, a las que luego pueden seguir otras. En tales figuras, el bien aparece de forma concreta: como autorrealización de una persona determinada en una situación determinada. Pero la grandeza con que eso sucede y la fuerza que lo impulsa hacen que su conducta tenga algo típico, en lo que puede descifrarse con especial claridad la esencia del bien”.

“Tales modelos —sigue diciendo Guardini— resultan importantes para el conocimiento: encienden la llama del toque personal, convencen conmoviendo, cuando lo universal se ve plasmado en algo concreto”.

Creo que este libro está en esa línea y que constituye un buen ejemplo remarcable de ética y de esperanza en el crecimiento armónico de nuestro derecho administrativo, por lo que felicito sinceramente a su autor y a su eficaz colaboradora, con el deseo de que este ejemplo cunda en el futuro.

(0) Buenos Aires, Editorial La Ley, 2002, 628 págs. Las palabras de presentación fueron pronunciadas por el Dr. JUAN CARLOS CASSAGNE en el acto de presentación del libro en cuestión, en la Universidad Austral, el día 10 de diciembre de 2002.

(1) ORTEGA Y GASSET, JOSÉ, Obras Completas, Madrid, Alianza Editorial, Revista de Occidente, 1983, t. IV, pág. 351, a quien seguimos básicamente en el desarrollo de las ideas expuestas en punto a la misión de la Universidad.

(2) Conf. Prólogo al libro de COMADIRA, JULIO RODOLFO, La anulación de oficio del acto administrativo. La denominada cosa juzgada administrativa, Buenos Aires, Astrea, 1981, pág. IX.

(3) Conf. MARITAIN, JACQUES, La persona y el bien común, Buenos Aires, Club de Lectores, 1968, pág. 107.

(4) GUARDINI, ROMANO, Ética. Lecciones en la Universidad de Munich, Madrid, 2ª ed., Biblioteca de Autores Cristianos, 2000, pág. 287.