

SOBRE DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMOS I Y II

Juan Pablo Cajarville Peluffo
Fundación de Cultura Universitaria,
Montevideo, 2007
Tomo I (657 págs.) y Tomo II (750 págs.).

Innecesario sería presentar al **autor de esta obra** cuando se trata de uno de los máximos exponentes del Derecho Administrativo que ha tenido y tiene nuestro país y de uno de los principales referentes en la materia también a nivel regional.

Igualmente inútil sería reseñar todos sus méritos logrados durante casi cincuenta años de labor académica y profesional, tanto al servicio de la Administración Pública como en el ejercicio libre de la profesión.

En cambio, la oportunidad sí resulta propicia para destacar -y, de alguna manera, agradecer- la permanente entrega y dedicación del Prof. Juan Pablo Cajarville Peluffo hacia los estudiantes.

En primer lugar, porque quienes tuvimos la suerte de aprender a disfrutar del estudio de la materia a través de sus clases, podemos agregar a los méritos por todos conocidos, el compromiso con el que desempeña su vocación docente, la brillantez y el rigor lógico de sus razonamientos.

En segundo lugar, porque esta obra no es más -ni menos- que el fruto de ese compromiso y dedicación hacia los estudiantes y, en particular, hacia sus alumnos.

En efecto, en "Sobre Derecho Administrativo" el autor recopila sus principales trabajos y publicaciones, revisando, actualizando y profundizando sus contenidos. Además, incluye nuevos estudios, hasta ahora inéditos. Todo ello, sistematizado y estructurado en las principales unidades temáticas de la materia, facilitando así al estudiante una obra que ofrece un análisis global y a la vez profundo de la misma.

El **tomo I** comienza con lo que suele considerarse *introducción a la materia*, precisando el concepto de Derecho Administrativo como derecho y como ciencia, y destacando su evolución en ambos ámbitos.

En dicha parte introductoria, el autor incluye también un estudio "Sobre Política y Derecho Administrativo", en el que ofrece una versión actualizada de su multicitado trabajo sobre "El Poder Ejecutivo como conductor de políticas sectoriales en la legislación uruguaya".

Seguidamente, el autor se aboca al estudio de las *funciones y cometidos del Estado*, destacando que no se

Sobre Derecho Administrativo

JUAN PABLO CAJARVILLE PELUFFO

Tomo I



FUNDACIÓN DE CULTURA UNIVERSITARIA

trata de dos cosas diferentes, sino de dos puntos de vista para categorizar una misma realidad: la actividad que compete a las entidades estatales. Su distinción resulta científicamente útil para el estudio de la función administrativa, por ser ésta la función del Estado que se encuentra sometida a diversos regímenes jurídicos y, la que, por ende, se puede categorizar en diversos cometidos.

El estudio de dicha unidad temática, resulta enriquecido en la obra por el análisis particular de tres cuestiones relacionadas con la misma: la Ley de Empresas Públicas, la Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado y la acción estatal frente al pluralismo religioso.

Siguiendo el orden en que los temas se desarrollan en la enseñanza de la materia, el autor incluye, en tercer lugar, el estudio de la *teoría de las fuentes del Derecho Administrativo*, destacándose la incorporación actualizada de su particular análisis sobre los principios generales de derecho en la Constitución uruguaya, que ya fuera publicado en diversas oportunidades, tanto en obras nacionales como en revistas científicas de otros países de Iberoamérica.

En cuarto lugar, desarrolla la *teoría de la organización administrativa*, aspecto que constituye -me animo a decir- el principal aporte de este libro de cabecera,

por tratarse de un análisis sistemático y profundo de uno de los pilares sobre los cuales se edifica el Derecho Administrativo y porque viene a subsanar la carencia hasta ahora existente en nuestro país de un estudio general y actualizado sobre el mismo. Más aún, tratándose de un tema cuya singular regulación nacional torna imposible su explicación a través de doctrinas extranjeras.

Junto a su célebre trabajo sobre "Delegación de atribuciones", referencia doctrinaria obligada a pesar de haber sido escrito cuando el Profesor Cajarville era todavía estudiante, el autor ofrece un examen de la descentralización administrativa, en el que fundamenta sus diferencias con la concepción de Aparicio Méndez, explica su régimen constitucional y la posibilidad de su regulación legal, y presenta el sistema de contralor a cargo del Poder Ejecutivo u otros órganos administrativos que la ley determine.

Culmina el estudio de la organización administrativa -y con ello el tomo I- con un análisis particular de la Comisión Administrativa del Poder Legislativo, de las empresas privadas con participación estatal y de las personas públicas no estatales.

Las siguientes unidades temáticas de la materia aparecen desarrolladas en el **tomo II** de la obra, comenzando por la que corresponde al otro de los pilares fundamentales del Derecho Administrativo: la *teoría de la actividad administrativa*.

Como primer aspecto de su análisis, el autor ingresa al estudio del acto administrativo. Ya en sus clases de Derecho Administrativo dictadas en la carrera de grado, el Profesor Cajarville destacaba la relevancia de este aspecto en el estudio de la materia, calificando como "la clase más importante del año" a aquella en la que enseñaba la teoría de los actos administrativos. El desarrollo del tema que realiza en la obra, cuenta con una profundidad y seriedad que refleja la importancia asignada.

Como segundo aspecto de la teoría de la actividad administrativa, el autor analiza el procedimiento administrativo, ofreciendo un estudio aún más completo que el brindado en su libro publicado en el año 1991, a propósito del Decreto N° 500/991 regulatorio de dicho procedimiento. Se destaca, entre los diversos agregados que incorpora, un apartado sobre los principios y garantías constitucionales del procedimiento administrativo del Mercosur.

Completa el tratamiento de la actividad administrativa, el estudio de los contratos de la Administración, oportunidad que aprovecha el autor para reivindicar la necesaria vigencia de los principios propios del Derecho público como criterios rectores en la materia, frente a la tendencia a "huir" del Derecho Administrativo hacia formas y procedimientos de contratación propios del Derecho privado.

La siguiente unidad temática tratada en la obra es la *teoría de los medios de la Administración*, tanto personales como materiales. Respecto a los primeros, el autor expone sintéticamente el régimen jurídico de los funcionarios públicos a través del análisis de sus principales derechos y deberes. En cuanto a los medios materiales o bienes de la Administración, la obra ofrece un análisis del instituto de la expropiación, que profundiza en su régimen de caducidad y desistimiento tácito cuando se trata de bienes inmuebles y en sus particularidades cuando se trata de expropiar para obras binacionales.

Finalmente, el autor explica la *teoría del control de la Administración*, y, en particular, del control jurisdiccional contencioso administrativo en sus diversas modalidades: la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la acción de reparación, de amparo y otras acciones contencioso administrativas ante los órganos del Poder Judicial (posesorias, reivindicatorias, declarativas, de condena).

En dicho análisis, el Profesor Cajarville vuelve a advertir -ya lo ha hecho en diversas oportunidades y ámbitos- que "el contencioso administrativo uruguayo padece una profunda crisis" debido a sus abrumadores defectos y a la indiferencia política frente a los mismos. Sin perjuicio de ello, propone alternativas y soluciones que exigen la revisión de viejos dogmas, a partir de una interpretación que procure un equilibrio entre las prerrogativas procesales y sustanciales del poder público y las garantías de los administrados.

En suma, se trata de una obra que, además de ser un valioso aporte doctrinario y una herramienta de consulta ineludible para todos aquellos que hacemos del Derecho Administrativo nuestra profesión habitual, se convierte, por sobre todas las cosas, en el nuevo libro de curso para los estudiantes de la materia, a través del cual el autor les permite acceder, en una sola obra, a su profusa enseñanza de muchos años.

La generosidad del Profesor Cajarville no se agota en dicho aporte. "Esta es mi manera y mi medida de contribuir a legarles un país, una sociedad y una vida mejores". Con estas palabras, el autor dedica esta magnífica obra a su familia, reflejando esa actitud generosa respecto de la cual todos, como beneficiarios adicionales de semejante contribución, debemos estar profundamente agradecidos.

Dr. Gabriel Delpiazzi Antón