

## *Autores*

Adriana da Costa Ricardo Schier  
Alfonso Buteler  
Ana Cláudia Finger  
Ana María Bezzi  
André Luiz Arnt Ramos  
Annyellen Desirre Cabral Menon  
Augusto Durán Martínez  
Carlos Ari Sundfeld  
Caroline da Rocha Franco  
Celso Antônio Bandeira de Mello  
Cíntia Veiga de Oliveira Santos  
Clóvis Beznos  
Cristiane Schwanka  
Daniel Ferreira  
Daniel Wunder Hachem  
Diogo Andreola Serraglio  
Domingo Juan Sesin  
Edgar Guimarães  
Emerson Gabardo  
Eneida Desiree Salgado  
Fábio de Oliveira Machado  
Felipe Tadeu Ribeiro Morettini  
Guilherme Amintas Pazinato da Silva  
Gustavo Bussmann Ferreira  
Jorge Luis Salomoni (h)  
José Luis Said  
Juan Francisco Salomoni  
Juan Pablo Cajarville Peluffo  
Juarez Freitas  
Justo José Reyna  
Liandro Domingos  
Ligia Maria Silva Melo de Casimiro  
Luciane Moessa de Souza  
Luciano Elias Reis  
Luiz Alberto Blanchet  
Marcia Carla Pereira Ribeiro  
Michele Carducci  
Nelton Miguel Friedrich  
Pablo Angel Gutiérrez Colantuono  
Rafael Valim  
Regina Maria Macedo Nery Ferrari  
Renato Cardoso de Almeida Andrade  
Rodrigo Pironti Aguirre de Castro  
Rogério Gesta Leal  
Romeu Felipe Bacellar Filho  
Rosicler Santos  
Saulo Lindorfer Pivetta  
Susana Galera Rodrigo  
Talita Ferreira Alves Machado  
Tarso Cabral Violin  
Tatyana Scheila Friedrich  
Thiago Marrara  
Ulisses da Silva Gomes  
Weida Zancaner

ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO  
DANIEL WUNDER HACHEM

## *Coordenadores*

# DIREITO PÚBLICO NO MERCOSUL

---

INTERVENÇÃO ESTATAL,  
DIREITOS FUNDAMENTAIS  
E SUSTENTABILIDADE

---

## *Prefácio*

IRMGARD ELENA LEPENIES

INSTITUTO DE DIREITO  
ROMEU FELIPE  
BACELLAR

 EDITORA  
**Fórum**

2	A proposta gerencial da década de 1990: aquém de princípios e deveres.....	242
3	A eficiência como princípio jurídico.....	244
4	A questão da escolha pública: entre interesse público e direitos fundamentais.....	245
5	Razões públicas e desenvolvimento com sustentabilidade.....	247
	Referências.....	250

## CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA, DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

<b>José Luis Said</b> .....	253	
1	Introducción: <i>excursus</i> sobre la interpretación económica del Derecho.....	253
2	Aproximación conceptual a la corrupción.....	255
3	Corrupción y Democracia.....	256
4	Corrupción y Derechos Humanos.....	258
5	Insuficiencia de la IED para considerar la corrupción.....	260

## EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MULTIDIMENSIONAL COMO TÉCNICA REGULATORIA EN MATERIA AMBIENTAL, DE PATRIMONIO CULTURAL Y DE PUEBLOS ORIGINARIOS

<b>Justo José Reyna</b> .....	263	
1	Marco teórico: el Derecho Administrativo Multidimensional.....	263
2	El procedimiento administrativo multidimensional.....	265
2.1	Noción básica: el procedimiento administrativo multidimensional es una técnica administrativa del derecho administrativo multidimensional.....	265
2.2	El concepto del procedimiento administrativo multidimensional.....	265
2.2.1	El procedimiento administrativo multidimensional como técnica de articulación del imperativo jurídico de actuación conjunta para la tutela de derechos fundamentales en los casos concretos.....	266
2.2.2	El procedimiento administrativo multidimensional como técnica regulatoria de una relación jurídica intersistémica.....	268
2.2.3	El procedimiento administrativo multidimensional como selección de los componentes claves del orden jurídico, destinados a la regulación intersistémica: los ejes para el armado de la red interadministrativa.....	268
2.2.4	El procedimiento administrativo multidimensional como técnica administrativa que cierra del sistema jurídico "ad hoc" para la determinación y tutela del derecho fundamental.....	277
3	Los portales dimensionales del medio ambiente, el patrimonio cultural y los pueblos originarios.....	279
3.1	Medio ambiente.....	279
3.1.1	La sentencia de la causa Mendoza.....	280
3.1.2	El espacio multidimensional y la administración sincronizada de la causa Mendoza.....	281
3.2	Patrimonio cultural.....	282
3.2.1	Los inmuebles de valor cultural: la "Estación Belgrano" y el "Correo Central".....	283
3.2.2	El espacio multidimensional de la Estación Belgrano y del Correo Central.....	285
3.3	Pueblos originarios.....	287
3.3.1	El caso Como Caia.....	287
3.3.2	La relación horizontal entre el Estado Nacional, las provincias y los órdenes locales con los pueblos originarios.....	288
3.3.3	El espacio multidimensional.....	289
4	Conclusión.....	290

## CIUDADANÍA SOCIAL

<b>Pablo Angel Gutiérrez Colantuono</b> .....	291	
1	Palabras dedicadas al Profesor Jorge Luis Salomoni.....	291
2	Ciudadanía social.....	291

3	El rol del ciudadano .....	292
4	El control de las políticas públicas en materia económica, social y cultural .....	294
5	Reflexiones finales .....	295

## GOVERNABILIDADE E DIREITOS FUNDAMENTAIS

<b>Rafael Valim</b> .....	297
I Introdução .....	297
II Governabilidade: uma mirada histórica .....	297
III Por uma nova governabilidade .....	300
Referências.....	301

## DIREITO À INFORMAÇÃO E A APLICAÇÃO DA LEI Nº 12.527/11 ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

<b>Romeu Felipe Bacellar Filho, Adriana da Costa Ricardo Schier</b> .....	303
1 Considerações iniciais.....	303
2 O regime jurídico das Organizações Sociais.....	304
3 O regime da Lei nº 12.527/11 e a sua aplicação às Organizações Sociais .....	309
4 O Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, e sua aplicação às Organizações Sociais.....	314
5 Considerações finais.....	317

## O REGIME JURÍDICO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

<b>Tarso Cabral Violin</b> .....	319
1 Dos partidos políticos .....	319
2 História dos partidos políticos .....	322
3 O regime jurídico dos partidos políticos.....	324
3.1 Os partidos políticos na Constituição de 1988 .....	326
3.2 Outros mandamentos constitucionais sobre os partidos políticos.....	327
4 O Código Eleitoral e a Lei dos Partidos Políticos.....	328
5 Da natureza jurídica dos partidos políticos.....	331
6 Da obtenção do apoio.....	333
7 Resolução nº 23.282 do TSE, que disciplina a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos .....	334
8 Das conclusões.....	334
Referências.....	336

## PRINCÍPIOS INFORMADORES DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

<b>Weida Zancaner</b> .....	339
-----------------------------	-----

## PARTE III SUSTENTABILIDADE

### LICITAÇÕES NOS ESTADOS DO MERCOSUL: É POSSÍVEL SER ISONÔMICO E SUSTENTÁVEL AO MESMO TEMPO?

<b>Clóvis Beznos</b> .....	345
----------------------------	-----

### PROMOVENDO O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, NO MERCOSUL E NO BRASIL, PELA VIA DAS LICITAÇÕES E DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

<b>Daniel Ferreira</b> .....	349
Considerações prévias .....	349
Introdução .....	349

## **Ciudadanía social<sup>1</sup>**

Por Pablo Angel Gutiérrez Colantuono  
Publicado en Dereito Público no MERCOSUR.  
Forum, Belo Horizonte 2013.

Sumario: 1. Palabras dedicadas al Profesor Jorge Luis Salomoni. 2. Ciudadanía social. 3. El rol del ciudadano. 4. El control de las políticas públicas en materia económica, social y cultural. 5. Reflexiones finales

### 1. Palabras dedicadas al Profesor Jorge Luis Salomoni

En primer lugar quisiera hacerles una breve referencia del homenajeado: mi gran amigo y destacadísimo profesor Jorge Salomoni. Su labor académica, al menos desde mi análisis, discurrió bajo tres principales ejes temáticos: a) una visión humanística del derecho administrativo, explicando a cada una de sus instituciones desde el paradigma de los derechos humanos, y en especial, la dignidad y la libertad del hombre; b) una visión social del derecho administrativo incardinada en la perspectiva social del hombre como integrante de una sociedad determinada; c) un análisis crítico y renovado de las fuentes del derecho administrativo, bajo una fuerte discusión de cuáles eran los cimientos del derecho público argentino descartando influencias foráneas que no pertenecían a la ideología ni a la tradición argentina para desde allí revitalizar la historia patria argentina en el derecho en general. Ya más en el terreno específico, su gran aporte fue sin dudas aquella obra en la que instaló una teoría general del servicio público. La misma comporta una verdadera *tesis doctoral* de cómo debía pensarse al servicio público.

Muchos aprendimos de él a pensar el derecho en general y el derecho administrativo en especial desde una manera crítica, repensando y analizando una y otra vez cada una de las instituciones para tratar de mirarlas desde el derecho constitucional nacional y desde allí asistir al concierto de las experiencias comparadas. Fue un gran profesor en nuestras universidades nacionales y latinoamericanas, sin dudas.

En lo personal tuve la suerte de ser su amigo.

Es parte de aquello que puedo con Uds. compartir de quién fuera brillante profesor y uno de esos grandes amigos que la vida nos regala...

### 2. Ciudadanía social

---

<sup>1</sup> Se reproduce la versión según ha sido expuesta en la conferencia.

Es interesante siempre en los ámbitos universitarios introducir a los alumnos en la discusión de determinadas categorías del derecho administrativo que a priori damos por ciertas con sólidos fundamentos y, en cierta manera, consolidadas.

En tal sentido y ya en forma más general, cuestionarnos junto a ellos cuál es el rol del derecho administrativo en el moderno constitucionalismo, importa asumir el desafío de revisar el pasado para pensar el presente e intentar proyectar hipótesis de cara al futuro.

Criticar, cuestionar, son tareas nada sencillas ya que requieren despojarnos de preconceptos y de ciertos dogmas que frecuentemente casi sin advertirlo nos predeterminan una mirada estática del derecho.

En tal sentido siempre me ha despertado la atención analizar los niveles de intensidad con los cuales el derecho administrativo se ha ocupado efectiva, sostenida y estructuralmente del hombre como centralidad de su regulación tanto desde la perspectiva individual como colectiva y social de sus derechos. O si, por el contrario, el derecho administrativo estuvo fuertemente influido por una perspectiva más de orden económico – en términos de mercados, de empresarios y contratistas - que de aquella que el estado social de derecho nos impone: la dimensión del hombre en un marco de solidaridad social y de unas administraciones públicas que gestionan activamente el desarrollo social de nuestros ciudadanos promoviendo su dignidad, su libertad y los necesarios índices de igualdad. Es bueno reflexionar sobre este y otros aspectos de nuestra disciplina ya que considero encontrarnos frente a un punto de inflexión en el derecho en general y en el derecho administrativo en particular.

¿El derecho administrativo seguirá tematizando grandes temas que se vinculan desde la mirada económica del derecho? ¿Se ocupará de reforzar y profundizar la línea humanística-social como fundamento propio de la disciplina?

El derecho administrativo como parte de la regulación estatal se explica, en nuestro criterio, a partir de ser instrumental de la concreción de la dignidad del hombre; ello bajo la injerencia respectiva en las relaciones sociales con el fin de lograr aquellos niveles de igualdad que no se han alcanzado en la formulación clásica constitucional y estatal de nuestros países latinoamericanos.

Creemos en un abordaje del derecho administrativo en cada una de sus instituciones que descubra su perspectiva social en armonía con la libertad y los derechos que componen e integran al valor de la dignidad humana.

### 3. El rol del ciudadano

El moderno constitucionalismo sitúa al ciudadano en el principal lugar de la realidad constitucional. Cabe preguntarse si el derecho administrativo ha hecho centro en la mirada del ciudadano, si las potestades públicas, las regulaciones de sector privado de la economía miran la satisfacción del hombre; o si por el

contrario el derecho administrativo, en alguna porción, sólo se dedica a administrar mecánicas legales para favorecer determinados núcleos económicos permaneciendo indiferente a las grandes inequidades de nuestros sistemas actuales.

En tal línea de pensamiento, cabe preguntarnos cuál es la razón y fin del derecho público. Justamente por su cercanía al Estado en el objeto de estudio en las distintas disciplinas, debería conectar fácil y rápidamente las competencias estatales con la realización del hombre, la protección y promoción de sus derechos fundamentales para promover el triunfo de una sociedad más justa, equitativa y solidaria. ¿La regulación estatal se ha ocupado de mirar si determinadas actividades - entre ellas las que se rigen pura y exclusivamente por *las reglas de mercado* - obedecen en sus finalidades últimas a la promoción del bienestar general de nuestras sociedades?

El ciudadano, decíamos, posee un rol trascendental en el nuevo contexto constitucional, con aptitudes suficientes y efectivas para desplegar sus derechos tanto en relación a las administraciones como a sus propios conciudadanos en búsqueda del bienestar individual, colectivo y social. Sus derechos son asignados desde la propia constitución, dotándolos de las necesarias herramientas para que ellos se tornen efectivos.

El disfrute de los derechos implica siempre que toda la sociedad pueda tener asegurado el acceso a la esencia mínima igualitaria de los mismos, y esta igualdad en el goce efectivo de los contenidos esenciales de los derechos es una prestación a la que están obligados tanto los poderes del Estado como los propios ciudadanos. Es el deber de concurrir, desde la perspectiva social de sus derechos, a la concreción del mandato constitucional de igualdad.

En tal marco, creemos, el ciudadano puede controlar a sus administraciones, e imponerles determinadas orientaciones a sus programas políticos, sociales y culturales.

En otras palabras, las políticas públicas deben ser permeables a la participación ciudadana, que supone a su vez como condición previa el derecho al acceso a la información pública. Difícil será discutir los niveles de incidencia del ciudadano en las políticas públicas, si aquellos no poseen herramientas jurídicas que le permitan efectivamente saber, conocer y acceder a la información pública.

Brasil, en tal sentido, muestra a nuestra Latinoamérica un logro reciente: su propia ley de acceso a la información pública. Marco legal del cual carece Argentina. Carecer de una ley en tal sentido es continuar, a nuestro criterio, agravando la brecha ya existente entre el ciudadano y las corporaciones económicas, ya que estas por su propia posición de poder logran acceder en tiempo y forma a aquella información que al ciudadano le es denegada. El consabido complejo de asistencia técnica con que cuentan generalmente determinados sectores de la economía vinculadas al Estado permite encontrar

caminos sencillos de *acceso al* poder, y también de clara incidencia sobre sus decisiones.

El acceso a la información pública por nuestros días es un tema ya más complejo. No tan sólo se trata de conocer los asuntos ordinarios de nuestras administraciones públicas, sino por el contrario el ciudadano se interesa especialmente por aquellos temas de primerísimo orden en el Estado de Derecho. Así es que también se destaca que la libertad de expresión y de prensa, en su dimensión social, es un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno y, como tal, una piedra angular de una sociedad democrática, y condición esencial para que ésta esté suficientemente informada.<sup>2</sup>

Muestra de ello es en distintos países la presión social ejercida con el fin, por ejemplo, que se cree una comisión de la verdad. Conocer la *verdad* en un espacio y tiempo determinados de la historia de su propia sociedad es un valor que se ha convertido en un derecho colectivo el cual terminó por permear decisiones estatales. Se habla entonces de un derecho social a saber y conocer la propia identidad, la identidad colectiva de un pueblo.

Quizás podamos decir a esta altura de nuestra exposición que es una verdad absoluta que el rol del ciudadano como tal necesariamente se encuentra condicionado al efectivo acceso a la información pública. Peticionar e incidir en las políticas públicas presupone conocer; en tal sentido colocar obstáculos para acceder a los temas de gobierno importa no tan sólo impedir el control de la cosa pública sino antes bien una prohibición a incidir directamente en las políticas públicas.

Respecto del control en general, es bueno resaltar que desde nuestro derecho administrativo mucho se ha aportado, aunque por estos tiempos debemos ampliar aquella mirada contractualista y de Montesquieu, claramente insuficiente por nuestros días, del control casi exclusivamente estructurada desde los propios órganos – internos o externos – de nuestras administraciones, para centrar en el escenario del control al ciudadano.

¿Cuál es, entonces, la conexión entre ciudadanía y control? Pues que el ciudadano quiere incidir, impactar, afectar transformar efectivamente la gestión pública. No tiene sentido que el ciudadano acceda a la información pero no logre *impactar* a la actividad estatal. Y en este sentido debemos avanzar en el diseño de herramientas desde nuestra disciplina que permitan reflejar en la agenda de los asuntos políticos la voluntad efectiva de la ciudadanía. En tal sentido, las administraciones deben diseñar procedimientos que viabilicen la opinión del ciudadano respecto del diseño y ejecución de sus programas de políticas públicas.

---

<sup>2</sup> Corte IDH, *Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 53; *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 68; OC N° 5, *entre otros*.

#### 4. El control de las políticas públicas en materia económica, social y cultural

Un último tema que al menos quiero dejar insinuado, es si puede efectivamente el ciudadano controlar las políticas pública tanto en sede administrativa como en el ámbito de la justicia. En especial aquellas que instrumentan planes sociales de desarrollo de nuestras comunidades.

Creemos que sí, ya que en nuestro actual Estado de Derecho es posible cuestionar efectivamente los programas sociales y/o de contenido económico.

Por estos nuevos tiempos los poderes tienen la obligación de planificar sus políticas en materia social, económica y cultural bajo determinados parámetros propios de la sistemática de los derechos humanos los cuales son y deben ser pasibles del control ciudadano respectivo.

La distribución de los recursos y su asignación bajo criterios de igualdad y no discriminación permiten controlar la razonabilidad de la decisión adoptada en la materia.

Este parece ser el criterio adoptado recientemente por la Corte Federal Argentina<sup>3</sup> en la que sienta algunos principios en la materia. El caso se trataba, esto debemos remarcarlo, quizás de una de las mayores situaciones de vulnerabilidad que pueda encontrarse en una situación de este tipo. Madre sola en situación de calle - sin solución habitacional - a cuyo cargo se encuentra un hijo menor de edad que sufre una discapacidad. El reclamo se centraba principalmente en el acceso a la vivienda – efectuado contra la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - como derecho social que se integra dentro de la dignidad del hombre como eje central del ordenamiento jurídico.

La Corte Federal Argentina sentó algunos principios sobre el tema que bien pueden proyectar alguna teoría general sobre el control en materia de derechos sociales y el control de las administraciones públicas. Allí se dijo: a. el derecho a la vivienda como derecho social se encuentra contenido en una norma constitucional cuya naturaleza es *de operatividad derivada en tanto consagra obligaciones de hacer a cargo del Estado*. b. *los derechos fundamentales que consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado con operatividad derivada, están sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial*, c. *La razonabilidad significa entonces que, sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad*.

Es clara, en nuestro criterio, la fuerza que contiene en los modernos textos constitucionales el mandato de igual protección en los mínimos esenciales de

---

<sup>3</sup> RECURSO DE HECHO Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo, Buenos Aires, 24.04.2012. Puede ser consultado en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar).

los derechos. Desatenderlo implica una discriminación no aceptada. El control judicial de razonabilidad es la herramienta con la que cuenta el juez constitucional para verificar la adecuación en términos de constitucionalidad del obrar estatal a determinados parámetros objetivos. Y ello es sin perjuicio de reconocer y respetar las competencias de los otros poderes tanto en diseñar, planificar como ejecutar las políticas públicas sociales, económicas y culturales.

Este es parte del cambio paradigmático del rol de los jueces en el moderno constitucionalismo a nuestro criterio.

## 5. Reflexiones finales

Mis reflexiones finales para no quitar más tiempo a los demás expositores.

Mucho es aquello que tenemos por delante que discutir en el plano del derecho administrativo.

Coincido con aquellos que indican al moderno constitucionalismo como el movimiento que viene a saldar una obligación pendiente de los anteriores ciclos constitucionales: las desigualdades que se observan en nuestras sociedades.

Me pregunto si el derecho administrativo estará dispuesto a planificar herramientas jurídicas que nos permitan bajar los niveles de inequidad y de desigualdad social que tienen nuestros pueblos.

Juntos pensemos en la respuesta, y proyectemos esas herramientas que a su vez tendrán que ser coordinadas en un marco constitucional en el cual la dignidad del hombre, su libertad y su solidaridad son ejes centrales de la regulación normativa.

Soy partidario de pensar al derecho administrativo como instrumental: debe brindar respuestas metodológicas y prácticas a las realidades sociales de la cual es parte.

En síntesis, la mirada social del derecho administrativo seguramente puede generar diversas tensiones, pero el bienestar individual debe mirarse en la perspectiva social, ya que quien debe finalmente triunfar es nuestra sociedad. La sociedad es la que debe realizarse, ya que su realización presupone el bienestar también desde la dimensión individual.

Muchas gracias por su atención.

Somando contribuições de alguns dos mais destacados juristas do Direito Público dos Estados integrantes do Mercosul, que participaram do *VI Congresso da Associação de Direito Público do Mercosul*, a presente obra reúne mais de quarenta estudos de excelência de professores de cinco diferentes países, dedicados aos temas centrais da intervenção estatal, dos direitos fundamentais e da sustentabilidade. A obra é composta por assuntos palpitantes do Direito Público contemporâneo, situados na intersecção entre o Direito Administrativo, o Direito Constitucional, o Direito Ambiental, o Direito Econômico, o Direito Urbanístico e o Direito Penal, tais como as licitações e contratações públicas sustentáveis, a regulação e a intervenção estatal na economia e na vida privada, a integração regional, a corrupção, a transparência e o acesso à informação, os direitos fundamentais sociais e os serviços públicos, a mobilidade urbana e o desenvolvimento.

ISBN 978-85-7700-713-4



9 788577 007134

CÓDIGO: 10000497



Acesse nossa livraria virtual  
[www.editoraforum.com.br/loja](http://www.editoraforum.com.br/loja)