RESEÑAS

Bernardo Sepúlveda Amor, Olga Pellicer de Brody, Lorenzo Meyer, *Las Empresas Transnacionales en México*. El Colegio de México, México 1974, 167 pp.

Inicia el libro el estudio de Bernardo Sepúlveda "Política industrial y empresas transnacionales en México". Su estudio apoya con cifras y datos precisos lo que incluso el profano sabe "de oídas": que quienes más invierten en nuestro país son los norteamericanos, que esta inversión se ha orientado hacia las manufacturas (que tienen utilidades altas y que son de rápida recuperación), que lo más frecuente es que nuestra política industrial sea inadecuada: bajo nivel impositivo general; proteccionismo extremo e indiscriminado; establecimiento de instituciones financieras de fomento industrial; libertad cambiaria, y estabilidad en el tipo de cambio.

Pero más adelante nos encontramos con un dato sorprendente que aclara mucho la dificultad y los problemas que acarrea la inversión extranjera y su establecimiento; el que se refiere a la conveniencia o inconveniencia de tal inversión, porque sucede que, pese a todo "...no existe una unidad de medición que permita definir con certidumbre absoluta el impacto global que produce la instalación del capital foráneo en un país determinado". Es a partir de esto que debemos tratar de entender la inversión extranjera, sólo tomando en cuenta esta grave dificultad podremos entender todo lo difícil que es llegar a un entendimiento del tema que abordamos.

Si no podemos medir con certidumbre tal impacto ¿cómo vamos a ponernos de acuerdo? Porque aun si la evaluación no puede hacerse en términos concretos contamos, sin embargo, con nociones que a pesar de no ser todo lo precisas que quisiéramos marcan una dirección, sobre todo porque se dan a un nivel que toca muy de cerca a lo ideológico. Los criterios no pueden ser exclusivamente económicos, sino tomar en cuenta los objetivos globales de desarrollo. Y ahí es justamente donde está el problema y donde el país se divide: ¿cuáles son los objetivos globales de desarrollo, existe un consenso al respecto?

Pero digamos que el Estado, a quien corresponde finalmente la instauración de reglamentos, llegara a la conclusión de que no debemos copiar pautas extrañas en la generación de bienes y servicios (con lo cual también se introducen modalidades de consumo correspondientes a países con otras características) la dificultad, creemos, de llevar a cabo una política tal, se vería entorpecida por todo un aparato propagandístico que se cuele a través de los medios masivos de difusión y que apoya poderosamente el consumo indiscriminado de bienes, provocando en nuestros nacionales pautas de consumo que no corresponden a nuestro país, pero que no obstante tienen un impacto definitivo sobre ellos. También la dificultaría la actitud de una parte de la población que ve en los Estados Unidos a los "marcadores" del paso, sobre todo en lo que a consumo

se refiere. Se trata quizá de un fenómeno de importancia secundaria, pero es tan cotidiano y está tan bien cimentado que creo que no está de más mencionarlo. Y, naturalmente, están las recomendaciones de Sepúlveda basadas en su análisis, que también dejan ver dificultades en cuanto a instauración. En ellas lo que se aprecia es la necesidad (clara) de regular y controlar mejor la inversión extranjera en todas sus facetas. Se trata de orientar las inversiones (y reinversiones); de no perder control sobre los sectores básicos que atañen al interés nacional (aunque no sea posible definir en términos cualitativos o temporales el momento en que ocurre este desgaste de la soberanía); de limitar las utilidades sujetándolas a una tasa fiscal muy progresiva (lo que supondría terminar con las prácticas utilizadas por las empresas para ocultar utilidades); de intentar la regulación de la "estrategia multinacional" a la que no le interesa la exportación sino el aprovechamiento de un mercado cautivo, o en todo caso la exportación a los mercados donde existen preferencias: ALAC, por ejemplo, pero no Estados Unidos, Japón o Europa, puesto que las casas matrices se reservan esas áreas para sí o para sus otras filiales. Se trata también de diversificar la adquisición de tecnología y de que no sólo se traiga de Estados Unidos; de controlar estos precios; de instaurar un servicio de información que decida cuál es la tecnología más adecuada; etc. Las dificultades son, pues, obvias, pero la necesidad de buscar soluciones no deja de ser apremiante.

Desde luego que Sepúlveda aborda los beneficios que acarrea la inversión extranjera: nuevas técnicas de producción y dirección; talento empresarial altamente experimentado y especializado: introduc-

ción de una tecnología avanzada; desarrollo de industrias auxiliares, etc. Pero éstas presentan también ciertas dificultades: que tales técnicas de producción no son transferidas a los nacionales, y sobre todo (es mi opinión) que éstas han sido diseñadas por un sistema cuya característica principal es la sobreproducción, y por tanto la sobreventa y el superconsumo, que también determinan la superganancia. Esas son las técnicas, maquinaria, etc. que les interesan a la mayoría de nuestros empresarios: cómo vender mejor, qué técnicas usar, qué propaganda, cómo presionar mejor . . .

Para terminar digamos que el trabajo de Sepúlveda es aséptico y objetivo; sin embargo, para mi la sensación es que la "acusación" no es tan cálida como la quisiéramos y que preferiríamos un tono de mayor alarma y de rechazo.

El llamado a las inversiones extranjeras, 1953-1958.

Distinto del anterior es el panorama que vislumbra el estudio de la señora Olga Pellicer de Brody. El objetivo expreso es recordar las circunstancias (1953-1958) que hicieron posible la entrada de las inversiones extranjeras a los lugares extratéticos que hoy ocupan, pues se puede afirmar que fue entonces cuando se definió el papel de la inversión extranjera y se inició, "...quizá de manera irreversible, el fenómeno que los teóricos de la dependencia han llamado la 'internacionalización del mercado interno'".

La economía mexicana —dice la señora Pellicer— carecía del capital necesario para seguir financiando el desarrollo sostenido que se venía manteniendo desde los años

40, un poco después de que termina la Guerra de Corea y que se da un reajuste en Estados Unidos que hace crecer su interés en intervenir en el mercado interno de los países que habían logrado cierto desarrollo.

Naturalmente la inversión extranjera directa sólo se da tras un proceso previo de auscultación por parte del gobierno y los empresarios estadounidenses. Las condiciones locales eran favorables; se daban cuenta de que la política era mantener la industrialización a toda costa, sobre todo después de la devaluación de 1954, con lo cual se desplazaba a la iniciativa privada hacia las manufacturas, lo que en el fondo significaba promover industrias destinadas a satisfacer a las clases medias y altas de las zonas urbanas. Por otra parte, el desarrollo de tales industrias estaba sujeto al establecimiento de una alianza con los capitales extranjeros. El gobierno ruizocortinista resintió entonces presiones que no pudo resistir, pues se daba cuenta de la importancia que en aquellos momentos tenía la inversión extranjera para impulsar el desenvolvimiento industrial, sobre todo el automotriz, el químico y el de aparatos eléctricos (ahora ya es clara la dificultad de darle "luz verde" a la producción automotriz en un país donde parece convenir más la implantación de transportes colectivos).

El clima político también era favorable a la inversión extranjera; la década de los 50 no presentaba casi ninguna oposición a tal participación y por otra parte, grupos de presión mexicano-norteamericanos favorecían la inversión extranjera (CON-CAMIN CONCANACO) y llevaban a cabo campañas propagandísticas a su favor, a través de importantes medios de comuni-

cación. Por último, la inversión extranjera directa utiliza un mecanismo *sui generis*; no se da a través de los Estados (lo que le permitía al nuestro decir la última palabra), sino que entra en negociaciones directas con los empresarios nacionales: el canal más idóneo para asegurar su participación; a las ventajas del capital se aunaba el conocimiento de un mercado, el conocimiento perfecto de una legislación fiscal (y cómo evadirla), etc., que proporcionaban los empresarios mexicanos. Es así como se explica la extraordinaria influencia que hoy han adquirido las inversiones extranjeras en nuestro país.

Digamos para terminar que el tono de la señora Pellicer contrasta con el de Sepúlveda, y el de la primera parece mucho más decidido y fuerte, más dispuesto al reclamo y al señalamiento enérgico de que algo está definitivamente mal con la falta de control que existe en lo que se refiere a la inversión extranjera. Por otra parte la lectura de esta sección es más fácil y está mejor hilada (lo cual de ninguna manera quiere decir que la de Sepúlveda esté mal redactada), lo que permite una gran accesibilidad para un mayor número de personas.

La resistencia al capital privado extranjero.
El caso del petróleo, 1938-1950.

Lorenzo Meyer empieza diciendo que los países de Latinoamérica son todos, en una medida u otra, dependientes, que ninguna de esas naciones tiene capacidad para generar un crecimiento económico autóctono, y que lo que ciertamente varía son las dimensiones, localización, pasado histórico, sistema político, etc. que ocasionan que ciertas sociedades resistan mejor o

puedan modificar las presiones a que se ven sometidas por el ámbito internacional, como es el caso de México: el conflicto petrolero puede ser visto como un ejemplo clásico al que se ven sometidos los sistemas dependientes.

El artículo narra los esfuerzos del Departamento de Estado de los Estados Unidos y de toda la presión política que generó con la intención de que México devolviera lo expropiado o aceptara de nuevo la participación de las grandes compañías cuyos intereses habían sido afectados. Por lo demás, en un renglón tan vital las influencias que participan y el nivel de éstas adquieren toda su magnitud (la referencia a Chile y a todo aquello de lo que no nos hemos enterado porque no es del dominio público, son inevitables). Queda muy claro que nacionalizar no es un asunto fácil, de ninguna manera, y que la fuerza del Estado que nacionaliza debe ser sólida para resistir los embates y presiones que seguirán. Esta historia queda inscrita como una especie de "guerra fría en pequeño" que se mueve aprovechando cualquier resquicio, cualquier oportunidad para hacer prevalecer sus puntos de vista. El rechazo de las compañías expropiadas fue desde la no aceptación de la validez jurídica y el reclamo inmediato y airado de devolución inmediata e incondicional, hasta el boicot: la cesación de la compra de petróleo y la obstaculización para la compra del equipo necesario para seguir adelante la producción.

Realmente, la II Guerra Mundial desempeñó un papel importante en nuestro favor (como lo afirman Tannenbaum y Mosk), es probable que si los Estados Unidos no hubieran tenido que considerar al petróleo mexicano como posible proveedor no

hubieran reducido sus presiones ni llevado una política de "buen vecino" y aliado. Es posible que sin esa conjetura PEMEX hubiera tenido que aceptar algunas de las pretensiones del Departamento de Estado. Lo que Meyer nos da, son los pormenores de esta lucha que en su momento se mantuvo fuera del conocimiento del público y que sólo ahora se han vuelto accesibles. Anota, sin embargo el propio Meyer, que el descontento no provenía exclusivamente del extranjero; existía también en un amplio sector del ejército, en la burocracia política y en otros sectores de las zonas urbanas, todo lo cual terminó por detener el experimento cardenista y le impidió llegar más allá.

La política norteamericana era definida y clara: aprovecharse cuando podía y no hacerlo sólo cuando no podía. Lo lamentable es que como lo dice Méyer: "El estudio del problema petrolero a partir de la consumación de la nacionalización muestra la persistencia de una división en torno a la concepción del interés nacional dentro del grupo dirigente mexicano". En algo tan importante, no estábamos unificados, ni nuestra opinión, ni desde luego, nuestros intereses, que es quizá por donde deberíamos atacar el problema. Quizá el mayor valor del artículo de Meyer sea poner, muy claramente, al alcance del hombre común, todo lo que sucede subterráneamente en ese ámbito al que tan limitado acceso tenemos "en el momento de escribir estas líneas, la documentación del Departamento de Estado posterior a 1946 aún no está abierta al público".

Francisco GONZALEZ ORTIZ

BRAIBANT, Guy: *Institutions administratives comparées*, Paris, ed. Fondation Nationale des Sciences Politiques (Service de Polycopie), 1972-1973, 3 fascículos, 436 pp.

La desaparición del ilustre profesor Henry PUGET cuyas excepcionales *Les institutions administratives étrangères*, (Paris, Dalloz, 1970) resumen y ponen al día sus lecciones durante dos décadas en el Instituto de Estudios Políticos de la Fundación Nacional de Ciencias Políticas de París, ha brindado la oportunidad a otro integrante del Consejo de Estado de Francia, el Señor Guy Braibant, *Maître des requêtes* y catedrático de Administración Comparada en la Universidad de París I, de asumir aquel magisterio en el I.E.P. de París.

Estamos ante un *Curso*, dictado a alumnos que no tienen necesariamente una formación jurídica avanzada, y que se preparan en el I.E.P., antesala del concurso de entrada a la Escuela Nacional de Administración (E.N.A.), a la asunción eventual de algunas de las más altas responsabilidades administrativas de Francia. Con este propósito, estas *Institutions* brindan un panorama selectivo pero muy sólido del derecho administrativo comparado, revelando en su ya consagrado autor (*Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, conjuntamente con LONG y WEIL, 6a. ed., Paris, Sirey, 1973) un conocimiento por momentos exhaustivo de la realidad administrativa internacional contemporánea, expuesta con pedagogía ejemplar.

Tras una medular Introducción, el Curso comprende 3 partes, dedicadas sucesivamente al estudio de La Organización

Administrativa (I), El Funcionamiento de la Administración (II) y El Control de la Administración (III).

La Organización (pags. 27-272), la parte más detallada de esta iniciación comparativa, comprende en su Título I, el estudio de *Las Estructuras* (pp. 27-155), divididas clásicamente en servicios centrales, administración regional y local, y servicios y organizaciones autónomos. Lo interesante radica en que, dada por conocida la estructura nacional francesa, el autor se ciñe a su comparación esencialmente con Gran Bretaña y la Unión Soviética, sin perjuicio de desarrollos breves sobre Alemania Federal (regional y local), países del Mercado Común, Yugoslavia y Estados Unidos del Norte (autonomía). El Título II *Los Agentes*, compara la Función Pública nuevamente en Gran Bretaña y la Unión Soviética, pero igualmente en los Estados Unidos del Norte, Alemania Federal y —*addenda* breve pero interesantísima, en sus pp. 243-251— en el Tercer Mundo. Significativo es que los funcionarios no sean los únicos agentes, también existen los ciudadanos, a cuyo papel en el ejercicio de la función administrativa (pp. 259-273) se dedica el capítulo final de este título.

El Funcionamiento (pp. 273-334), tratado sumarísimamente, posterga para otro curso el estudio de los poderes de la administración y su responsabilidad, limitándose al *process of decision making*, al procedimiento de elaboración de los actos, dividido en dos capítulos consagrados respectivamente: el primero, a las reglas jurídicas (la llamada *procédure administrative non contentieuse*, o, en castellano, simplemente, el procedimiento administrativo), tema notoriamente descuidado por la doctrina

francesa a pesar de los esfuerzos de Georges LANGROD y de la reciente tesis de Guy ISSAAC (*La Procédure administrative non contentieuse*, tesis, Tolosa, prólogo O. DUPEYROUX, París, L.G.D.J., 1968); y el segundo, las técnicas cuantitativas de elaboración del acto administrativo, lo que los franceses llaman racionalización de las opciones presupuestarias (*rationalisation des choix budgétaires*) y que los angloamericanos inspirados por el Sr. Mac Namara han universalizado desde los años sesenta con la sigla P.P.B.S. (*Planning-Programing-Budgeting System*)

El Control (pp. 335-432), entendido en cuanto vigilancia permanente del funcionamiento de la Administración, distingue los controles políticos (Asambleas, partidos políticos, prensa) y los técnicos (no jurisdiccionales y jurisdiccionales). Los controles técnicos no jurisdiccionales, postergan para otro curso los llamados controles internos (jerarquía, tutela, inspecciones financieras, participación de los ciudadanos), menos interesantes comparativamente, y dedica cuidadoso análisis a las experiencias sueca y derivadas del *Ombudsman* (pp. 360-386), y a la soviética de la *Prokuratura* (pp. 386-403). Los controles jurisdiccionales son estudiados en base a los países occidentales, los países socialistas y el Tercer Mundo.

La originalidad en el estudio de la Administración es posible, en cuanto al fondo, sólo tratándose de la propia realidad nacional: en un estudio como el presente, la originalidad sólo podía radicar en el método y en la presentación de la información extranjera, que permite una iluminación más precisa, de lo francés, en este caso. Puede afirmarse que esta originalidad existe, porque el Curso del profesor

BRAIBANT no sólo está al día, no sólo maneja con pertinencia informaciones recentísimas (así sus variados desarrollos sobre el *Ombudsman* y la *Prokuratura*), sino que lo hace con un *enfoque de jurista y no de mero legista*. No se trata de una información bruta, sino de un estudio cuidadosamente sopesado en la relación dialéctica entre norma y realidad administrativas, se trata del análisis de quien, en lugar de aburrirnos con las tediosas disquisiciones de los italianos, entra de lleno al cómo del fenómeno administrativo, con la seguridad de su sólido bagaje teórico-práctico en la cátedra y en la jurisprudencia en las formaciones consultivas, en las contenciosas, y como Comisario del Gobierno —del Consejo de Estado de Francia.

Con excepción del citado libro de Henry PUGET, el contraste entre, por un lado, la apertura comparativa del derecho constitucional francés simultáneamente enriquecido por las investigaciones de ciencia política de esta segunda postguerra mundial, y por otro lado, la limitación "hexagonal" del derecho administrativo francés reacio a toda comparación y sólo confrontado a fines de los años sesenta con la existencia paralela de cátedras de ciencia administrativa, dicho contraste es ya tradicional en derecho público francés: Dicha insuficiencia se esfuma aquí en mérito a una mesurada pero sistemática consideración comparativa, de ciencia administrativa y aun de ciencia política, de las apariencias normativas de la Administración.

De las múltiples contribuciones del *Curso*, permítasenos apuntar, simplemente como aquéllas que más nos han interesado: la fundación del enfoque pluridisciplinario, acentuadamente de ciencia administrativa (p. 3); la utilidad del método comparativo

para el mejor conocimiento y aun para el mejoramiento de la propia administración (p. 5); el relativismo histórico (p. 132) de las instituciones administrativas, sometidas a reiterados vaivenes; la importancia de los factores cualitativos (políticos, económicos y sociales) en la instrumentación de la acción administrativa (p. 260); el peso de las tradiciones nacionales que hace más difícil unificar el derecho administrativo que el derecho comercial y aun que el derecho civil (p. 110-111); la exclusión del aparato productivo de la zona de aplicación del derecho administrativo, en cuanto principio válido no sólo para los países capitalistas sino también para los países socialistas (p. 13); la importancia de no escatimar gastos para estudiar seriamente una reforma administrativa aún parcial, siguiendo el ejemplo de las reales comisiones británicas (así el costo de la Comisión RADCLIFFE-MAUD para el Gobierno Local y de su informe elaborado entre 1966 y 1969 ha sido estimado en unos cinco millones de nuevos francos, es decir, un millón de dólares angloamericanos (p. 78); el carácter *liviano* de la estructura ministerial en Suecia, concebida sólo como nivel de concepción de decisiones cuya ejecución tiene lugar predominantemente a nivel de las instituciones autónomas (p. 126), tal cual lo preconiza igualmente y por imitación de aquéllas el *Informe Fulton* para Gran Bretaña (p. 127); la inconveniencia de una proliferación excesiva de los controles de la Administración, que la hacen más cara, la paralizan y tienen —por definición— tendencia a resistir al cambio, constituyéndose (el ejemplo que agregamos, de la Contraloría General de Chile desde 1970 es por demás elocuente) en baluartes conservadores, siempre inquietos ante la iniciativa o la innovación (p. 336); la tri-

partición de los agentes, en gobernantes, funcionarios y ciudadanos (p. 157) la imposibilidad de lograr un nivel conveniente de participación ciudadana en pueblos subdesarrollados, si ella no va acompañada de una elevación paralela de su nivel cultural y político; la reivindicación de España como primer país (ley de 1889) que fuera dotado, mucho antes de la Ley austríaca de 1925, de un código general de procedimiento administrativo (p. 278-279); la peligrosidad de la delegación de ciertos estudios a técnicos puros, que pueden hoy falsear, mediante modelos matemáticos sólo aparentemente neutros y en definitiva orientados *a priori*, las alternativas que el político quiere y cree decidir incondicionalmente (p. 333).

II

En un curso de una veintena de horas (p. 435), para no-juristas, es normal que el autor se vea obligado a seleccionar severamente su horizonte comparativo. El triple objetivo de constatar la universalidad de ciertos problemas fundamentales (la búsqueda de la eficiencia gerencial, la protección de los Derechos Humanos respecto de la Administración, en particular la defensa contra su arbitrariedad así como la participación de los ciudadanos en su funcionamiento), la especificidad de los problemas de ciertos grupos de países (industrializados, socialistas, subdesarrollados —púdicamente aquí llamados “en vía de desarrollo”)— y la diversidad de las soluciones (combinación de la tradición nacional, del grado de desarrollo del país, de su régimen sociopolítico) se cumple plenamente.

Podrían quizá formularse algunos señala-

mientos a ser tenidos en cuenta por las sucesivas reediciones de este *Curso*: la indicación bibliográfica, salvo una remisión global al libro de PUGET, es inexistente, y, por lo menos, podría realizarse por capítulos, a falta de obras generales; la definición de vocablos extranjeros, difícil y equívocos, no siempre es feliz: así, para *Local Government* (Gobierno, y no Administración, Local, en la letra misma del Informe RADCLIFFE-MAUD de 1969, No. 28, p. 10), para *remedies*, que evoca sin esfuerzo la vieja raíz latina, asimilada ya por la Ley de Enjuiciamiento Civil de España de 1855, no justificándose el pudor (p. 405) de su literal traducción a una lengua que habla de los *vices* del acto: el gentilicio correspondiente a los Estados Unidos del Norte no es *américain*, siendo preferible el empleo de *anglo-américain*, (p. 195): no parece exacta la proyección del modelo británico en América Latina (p. 404), ni siquiera a través de los Estados Unidos, en materia de jurisdicción administrativa, pues nuestro modelo, al igual que el de las Cortes polivalentes de Africa aquí arbitrariamente vinculadas a Francia, serían las Salas contencioso-administrativas del Tribunal Supremo de España (cfr. p. 429): la *directiva* del plan indicativo es una categoría jurídica autónoma (cfr. p. 249) pues los recientes trabajos de Chillón-Medina (en el "Homenaje a Sayagués-Laso" y en la "Revista de Administración Pública" Madrid, 1969 y 1971), así lo han probado incluso en derecho francés: por ello la asimilación forzada de la *directiva* a las categorías de ley o de contrato no nos parece justificarse, y por ende su justiciabilidad no procede, como tampoco la de las circulares definitivas de una política ministerial (p. 295): en general, el entusiasmo del autor por la fórmula francesa de jurisdicción adminis-

trativa lo lleva a exaltar sin matices al Consejo de Estado como institución (p. 387), exaltación justificable pero con reservas que han mostrado históricamente su misión de tutela eficaz de los intereses de las clases dominantes (Cf. BOURJOL, *Droit administratif*. París, Masson, 1972, cuadro de pags. 38-41): si la presentación tradicional del sistema alemán llevaba a restringir severamente la legitimación procesal activa mediante la exigencia de un derecho subjetivo, y no meramente de un simple interés (p. 413), la evolución jurisprudencial como consecuencia de la democratización instaurada por la Constitución de Boon de 1949, lleva, según el maestro Otto BACHOF, a una creciente identificación de ambos, con la consiguiente ampliación del contencioso —administrativo.

La síntesis de los temas tratados, los puntos de interés y aún de reserva planteados, enfatizan la actualidad y la calidad de estos fascículos cuya utilidad para el comparatista, para el estudiante y aún para el propio administrador, parece innecesario destacar. En particular, y es una idea cara al autor y que este logra irradiar sin esfuerzo, este estudio comparativo de las principales administraciones de estos años setenta contribuye a una mejor comprensión del mundo actual, a enfrentarnos con temas esenciales de nuestro tiempo, a la reiterada comprobación de que la forma en que funciona la administración es uno de los indicadores del grado de democratización de un país (p. 4).

León CORTIÑAS-PELAEZ

II

Braibant, Guy: *Le droit administratif français*, París, ed. Fondation Nationale des Sciences Politiques (Service de Polycopie), 1972-73, 3 fascículos, 680 pp.

Este curso del Instituto de Estudios Políticos de París se dicta por vez primera, y pretende familiarizar con el Derecho Administrativo a los futuros candidatos a la Escuela Nacional de Administración. Se ha dicho tradicionalmente que siempre ha existido un divorcio entre la Universidad y el Palacio de Justicia, entre la *Montagne (de Ste. Geneviève)* y el Consejo de Estado, al punto de que las célebres notas de jurisprudencia del Decano Hauriou no despertaban mayor interés en el juez administrativo de la época. Este Curso viene a robustecer la tendencia contraria, ya patentizada en el I.E.P. por los cursos de los también consejeros de Estado ODET (*Contentieux administratif*), GAZIER (*Institutions administratives françaises*), CHENOT (*droit public économique*) y el ya casi inhallable del extinto maestro Henry PUGET (*Les institutions administratives étrangères*, Delloz, 1970), sin olvidar al *Contentieux administratif comparé* de Maxime LETOURNEUR (en la Facultad Internacional para la Enseñanza del Derecho Comparado, Estrasburgo, 1963, con sucesivas actualizaciones). Los miembros del Consejo de Estado de Francia no son jueces, son funcionarios, que tienen simultáneamente funciones administrativas asesoras (las formaciones consultivas) y funciones jurisdiccionales (formaciones contenciosas). El recíproco enriquecimiento de ambas prácticas, la doble misión de casi-actores de la administración activa y de juzgadores de su acción (el Consejo de Estado colectivamente y sus miembros

individualmente no están vinculados por sus dictámenes en función administrativa, y pueden contradecirlos y de hecho así suele suceder en motivo de la diversa integración de sus formaciones y/o de una consideración menos precipitada que la de dictámenes a veces exigidos, por el Ejecutivo, con términos perentorios de 48 horas) brinda una experiencia administrativa concreta, muy humana y con cultivada conciencia social, que resplandece en las páginas de dichos cursos y que se ilustra particularmente en esta lograda realización, científica y pedagógica, del Comisario de Gobierno Guy BRAIBANT.

Todo el Curso es una definición del Derecho Administrativo (p. 25), una búsqueda de los infinitos matices jurisprudenciales, de sus fundamentos y de sus perspectivas de evolución, en una línea de inmanentismo histórico (página 48) que permite oscilar del liberalismo del siglo XIX a los meandros del neoliberalismo contemporáneo y que lleva a constatar modestamente, con espíritu de juez y ciertamente lejos del dogmatismo de las cátedras tradicionales, que "la evolución no es lineal, hay progresos, retrocesos, alternancias", al grado de que "aun no hemos alcanzado un punto de equilibrio, de que la exposición del Derecho administrativo dentro de diez o quince años no será seguramente la misma que de él puede hacerse ahora" (p. 48).

La primera parte, "El campo de aplicación del Derecho administrativo", estudia *Las Instituciones* (pp. 51-171) es decir, el Estado, las otras personas jurídicas de Derecho público (colectividades locales y establecimientos públicos) y los organismos privados encargados de la gestión de

servicios públicos— y *La noción de servicio público* (pp. 173-230), enfocada ésta en su contenido y alcance institucional, como una noción capital en la definición del Derecho administrativo, condicionándolo decisivamente, pero sin llegar a ser una condición exclusiva ni siempre suficiente (p. 225). Para BRAIBANT, nos hallamos ante un *servicio público*, cuando estamos en presencia, sea de una misión de interés general confiada a una persona privada dotada con dicho propósito de prerrogativas y sometida a obligaciones (p. 182, implícitamente ambas, prerrogativas y sujeciones de Derecho Público), sea de una misión de interés general asegurada por una persona pública.

La Segunda Parte, “Los principios fundamentales del Derecho administrativo” (pp. 249-480), estudia *Las prerrogativas* (poderes, de decisión y de ejecución, y protecciones, de agentes y de bienes) y *Las sujeciones* (los principios de legalidad y de responsabilidad).

La tercera Parte, “El control jurisdiccional de la Administración”, tras presentar una tipología de posibles soluciones y los rasgos generales del sistema francés, enfoca: *La Organización* (pp. 515-609), con su dualismo jurisdiccional y las modalidades de su estructuración (Consejo de Estado, Tribunales Administrativos Regionales, jurisdicciones administrativas especializadas, auxiliares de la justicia); y *El Funcionamiento* (pp. 610-664), que analiza sucesivamente los principios comunes (generales de todo proceso jurisdiccional y propios del contencioso-administrativo) y las diferentes categorías de acciones (*recours*, en el indiferenciado procesalismo francés), para concluir con un breve pero medular capítulo sobre *La Eficiencia de la*

Justicia Administrativa, donde el autor reitera los criterios que expusiera en el tomo V del “Homenaje a Sayagués-Laso (Uruguay), (ed. IEAL, Madrid, 1969), sobre el acceso del pretorio, el alcance del control y los efectos de las decisiones.

II

Trabajo estructurado, de fino jurista y no de legista, siempre alerta a la distancia que separa a la norma de la realidad, consciente de que la misión del hombre de ciencia y del magistrado consiste en luchar por acortar penosamente dicha distancia siempre más o menos vigente (p. 480), este *Curso* no es por ello menos consciente de las limitaciones incoercibles impuestas por lo real a la lógica, que llevan a plantearse sin dogmatismos ante una probable solución, “¿es ella política y materialmente posible?” (p. 389), con el mismo espíritu de la renovada jurisprudencia administrativa alemana realizado por el maestro Otto BACHOF (cf. su *Der Verfassungsrichter zwischen Recht und Politik*, en “Rev. de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales”, Montevideo, 1967, pp. 245 ss.).

Su defensa y aun sobria exaltación del servicio público (p. 175) lo sitúa en la corriente democrática, así como su concepto de la descentralización apoyado en la elección de los titulares de los órganos (p. 100), su fe en el peso de la opinión pública (p. 661), su afirmación de que la primera razón de ser de la noción de establecimiento público radica (p. 140) en la participación entendida como la asociación del personal y de los usuarios a la gestión de un servicio, su implícita reticencia ante el geométrico control jurisdic-

cional de la constitucionalidad de las leyes que contraría el pronunciamiento de los elegidos por el sufragio universal (p. 319); la misma aspiración de un sistema jurídico democrático subtiende sus posturas en materia de responsabilidad fundada en el riesgo (pp. 435 y rr7 esp.), su postulado de superación del clásico liberalismo (p. 189) del Consejo de Estado integrando la eficacia prestacional de la Administración en el concepto de ésta y del derecho que la rige, su rechazo —aparentemente insólito— de la desigualdad en favor del Estado como piedra de toque del Derecho Administrativo, puesto que “la desigualdad se manifiesta a menudo en el otro sentido” (p. 480).

En implícita polémica con la escuela de Tolosa y con las posturas cada vez más conservadoras del Decano Georges VEDEL, interesan las precisiones referentes a la noción de poder público (*puissance publique*), expresión “que puede ser considerada convencionalmente como válida, pero que puede inducir en error por su tonalidad, por las ideas que evoca” (p. 249). Según esta “mitología” que se origina en el imperio romano, el derecho administrativo sería un derecho de autoridad, un derecho de poder, distinguiéndose del derecho privado en general, fundado en la autonomía de la voluntad. Dicha idea romana, iluminada por los legistas del Antiguo Régimen bajo la monarquía absoluta y reforzada por las concepciones napoleónicas, se funda —pretende fundarse— en un esquema irreal, que no ha correspondido nunca exactamente a la realidad y que es hoy ampliamente inexacto por razones de hecho y de derecho, que desbaratan sus dos postulados claves, la pretendida superioridad del Estado sobre los individuos (supuesta

esencia del derecho administrativo) y la pretendida igualdad de los individuos entre sí (supuesta esencia del derecho privado). La inexactitud de hecho de la noción de poder público radica en la potencia del dinero en la sociedad capitalista, por la cual la Administración deviene más una resultante de un estado de fuerzas sociales que un organizador de dichas fuerzas, siendo manifiesta su impotencia en numerosas hipótesis (pp. 250-51); además, por la misma razón, la inexactitud del esquema mitológico surge de que no existe una verdadera igualdad entre los individuos, entre el banquero y el vagabundo, entre el fuerte y el débil, siendo la igualdad formal y nunca real (p. 251), siendo el contrato de adhesión una manifestación clara de la posición dominante de unos individuos sobre otros en los mismos esquemas del derecho privado, aunque podrían citarse y BRAIBANT señala expresamente, las relaciones entre el patrono y sus asalariados, entre el propietario y el arrendatario, entre el asegurador y el asegurado, entre el transportador y el transportado (*ibidem*). La inexactitud jurídica de la noción de poder público ya la demostró, siguiendo los demoledores análisis de Charles EISENMANN, el maestro Jean RIVERO, cuya visión recoge BRAIBANT recordando que el derecho administrativo no se limita a acordar prerrogativas a la Administración, sino que también la somete a sujeciones (p. 252), tales como el respeto estricto de los principios rectores del servicio público, la imprescriptibilidad e inalienabilidad del dominio público y las limitaciones emergentes de la noción de contrato administrativo (p. 254), sin olvidar la intensidad del control jurisdiccional ciertamente mayor que la aplicada por los tribunales judiciales a los particulares (p. 255).

La exposición es agradable, no exenta de humor (así, pp. 555-564) y de una profunda experiencia, que rechaza los excesos de los espíritus excesivamente sistemáticos, que tenderían a aborrecer la creciente complicación de las reglas de fondo y de forma. Primeramente, porque la criticable complejidad no es ni tan amplia ni tan profunda como para alarmar en exceso y, porque, además de dicho factor cuantitativo, puede ser legítimo interrogarse sobre el significado de dicha complejidad, que no emerge de cerebros excesivamente sutiles ni es manifestación de decadencia intelectual por parte de juristas que no logran dominar su materia y regirla por ideas generales coherentes, sino que bien pudiera ser el natural reflejo de la complejidad de lo real (p. 228).

III

Las excelencias así sumariamente apuntadas no impiden, en este *Curso* una cierta insatisfacción derivada de su elasicismo, de su constante equilibrio y moderación (¿qué contrastes, por ejemplo, con el polémico *Droit administratif* de BOURJOI, cuya primera edición surge también en 1972!), de su apego *apparentemente* poco crítico a la jurisprudencia dominante en el cual nos atreveríamos a ver, no sólo el respeto de una tradición en la que el propio BRAIBANT se inserta en sus funciones de Comisario del Gobierno, sino quizá también algo de esa autocensura del juez (p. 508) que el autor relega a los tiempos decimonónicos de la jurisdicción retenida, sin perjuicio de exponer —en positivista y no en observador crítico— la teoría de los actos excluidos del control jurisdiccional, y en particular los actos de gobierno (pp. 353, 397 ss.) y las medidas de orden interior (p. 401). *Derecho no equivale a juris-*

prudencia sino en parte, y este *Curso* tiende a convertirse en una crónica (ciertamente magistral) de jurisprudencia, cuyo positivismo inmanente omite toda crítica respecto de la publicidad en la televisión (p. 143) o de la organización corporativa impuesta por el gobierno de Vichy a las profesiones liberales (p. 169).

La bibliografía se limita curiosamente a los materiales del t. I (pp. 231-244) y existen ciertas terminologías y asertos discutibles; es inadmisibles el término "americano" (p. 492) cuando se hace referencia sólo al *Congrès angloaméricain*; las personas son todas *jurídicas*, tanto las físicas como las colectivas, y sólo una vieja confusión de moral y Derecho lleva al reiterado manejo del término personas morales (p. 51 ss.); las Cortes Supremas no suelen limitarse, en derecho comparado, a la mera casación en puro derecho (como sucede en Francia), sino que en muchísimos países de tradición germánica como hispánica y angloamericana, la Suprema Corte es juez también de los hechos, de donde esto no puede considerarse una excepcionalidad del Consejo de Estado (p. 600).

Estas reticencias secundarias ante el *Curso* de un juez a veces quizá demasiado enamorado de sus funciones (cf. la excesiva p. 502 sobre la proyección social de la justicia administrativa), no deben inducir a error. Las páginas de BRAIBANT se releen con inmenso provecho no sólo práctico sino teórico, permiten una actualísima comprensión del derecho de su país, y sólo cabe esperar y desear su conocimiento cuidadoso en esta América Latina tan reacia a comprender al juez como Poder del Estado.

León CORTIÑAS-PELAEZ

CORTIÑAS — PELAEZ, León (Dirección, **Introducción General** y Anotaciones), **Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)**, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, Bogotá: Temis y Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1969, reimpresión Montevideo: Amalio M. Fernández, 1975, 5 tomos, 5,406 págs.

En una edición magníficamente realizada por el I.E.A.L. se plasma la monumental obra en Homenaje al celebrado administrativo uruguayo Enrique Sayagués-Laso. Sin duda alguna, y citando al Profesor H.J. WOLFF de Muenster, es "la máxima honra tributada, desde tiempo inmemorial, a un hombre de ciencia del derecho administrativo", verdadera 'summa' iuspublicista, diríamos, de nuestra convulsionada época que ha visto una preeminencia notable y extraordinaria de derecho público, y en especial del derecho administrativo, instrumento privilegiado del ciudadano en la tutela de su calidad de persona ("recuerda tu suprema dignidad", S. León Magno) frente a los incesantes embates del Poder, muchas veces preocupado en ilusorias y peligrosas configuraciones de una nueva sociedad, a costa de la más elemental libertad del ser humano, quien es y deberá ser siempre principio, sujeto y fin de todas las instituciones.

Empeño tan ciclópeo es el fruto de la labor infatigable y visionaria de quien fuera discípulo y ayudante del extinto profesor Sayagués, el profesor Cortiñas-Peláez, "maître-assistant" de la Facultad de Derecho de la Universidad de París I (**Panthéon-Sorbonne**): El haber ideado este Homenaje a su maestro, dentro de una

visión unitaria sorprendente, reuniendo trabajos de profesores de 73 universidades de 27 países, de las más variadas familias jurídicas, y lo más granado del pensamiento actual en la materia, es un acierto rayano en lo increíble, y que merece la felicitación más generosa y agradecida.

El breve espacio de una simple reseña bibliográfica impide explayarse sobre el frondosísimo índice de este Libro Homenaje, único en su especie, que cuenta con 177 colaboraciones, y abarca en sus 5 voluminosos tomos, desde las perspectivas universitarias y pedagógicas, filosóficas y socioeconómicas, politológicas, hasta las pertinentes al derecho público internacional comunitario, constitucional, laboral y principalmente a las ciencias administrativas y al derecho administrativo, en sus tomos IV y V.

La obra —en su volumen I— se abre con un prólogo del famoso maestro francés Marcel WALINE, hermoso prólogo donde en rápidas frases describe ese portento que fue Sayagués-Laso, cuyo

"tragique destin... montre qu'un juriste peut perdre la vie pour avoir notablement exercé son devoir professionnel, sans haine mais sans crainte".

Su personalidad es descrita en una breve introducción por el profesor Julio A. PRAT, discípulo de Sayagués, a la que sigue la **Introducción General** (120 pp.) del Homenaje, trabajo apasionante del autor y realizador de esta verdadera enciclopedia iuspublicista, el profesor Cortiñas-Peláez: por sí sola, esta **Introducción General** merece un comentario aparte, en

su visión particular del derecho público en tanto un derecho político —que compartimos ampliamente—, instrumento valiosísimo en la “construcción de la Noosfera”, usando el lenguaje teilhardiano.

Si limitamos el comentario a los trabajos referentes al Derecho Público, especialmente Derecho Constitucional y Derecho Administrativo, valga señalar las aportaciones, en el primer aspecto, de:

J. RIVERO: “Les droits de l’homme, catégorie juridique?”, III, 21 ss.

G. STUBY: “Wie gleichberechtigt sind Mann und Frau?”, III, 49 ss.

C. ROSSANO: “Considerazioni sull’egualianza giuridica ed il diritto soggettivo”, III, 83 ss.

P. STIBBE: “L’objection de conscience et le statut des objecteurs de conscience”, III, 111 ss.

S. MARTIN-RETORTILLO: “Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa”, III, 209 ss.

A. GORDILLO: “La planificación y el poder legislativo”, III, 245 ss.

H. CASSINELLI-MUÑOZ: “El interés legítimo como situación jurídica en la constitución uruguaya”. III, 281 ss.

D.H. SCHEUING: “La protection des droits fondamentaux en République Fédérale d’Allemagne”, III, 307 ss.

K.A. BETTERMANN: “Die rechtsprechende Gewalt nach der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland”, III, 361 ss.

J. PETOT: “La France à la recherche de l’efficacité du pouvoir”. III, 407 ss.

F. D’ONOFRIO: “I Ministri nel sistema di governo degli Stati Uniti d’America del Nord”, III, 583 ss.

Ch. GOOSSENS: “Le régime parlementaire des états européens: transformations récents, perspectives d’évolution”. III, 563 ss.

En el segundo aspecto, tratado ampliamente, se contienen 81 trabajos que recorren la variada gama de las ciencias administrativas en su consideración no jurídica (Vol IV, título IX, “Perspectiva de las ciencias administrativas”), como jurídica (título X, “Perspectiva del derecho administrativo general”; y Vol. V, título XI, “Perspectiva del derecho administrativo económico”, y título XII, “Perspectiva del procedimiento y proceso administrativos”).

Se destacan en esta parte —tal vez la más interesante por su desarrollo y calidad de los trabajos— en su aspecto de ciencia de la administración pública, las colaboraciones de:

M. BAENA DEL ALCAZAR: “Perspecti-

vas y tendencias de los estudios sobre ciencia de la administración", IV, 19 ss.

G. CATALDI: "L'organizzazione della amministrazione pubblica e la scienza della amministrazione", IV, 51 ss.

F. MORSTEIN-MARX: "Umwelt und Verwaltung", IV, 97 ss.

H. PUGET: "L'adaptation de l'administration publique à l'évolution sociale", IV, 137 ss.

W.F. ILCHMAN: "The challenge of economic development to public administration", IV, 177 ss.

G. LANGROD: "L'apparition et l'apport de la science administrative des pays socialistes", IV, 281 ss.

Ch. DEBBASCH: "La Vè. République et L'Administration", IV, 347 ss.

En su título X, "Perspectiva del derecho administrativo general", permítasenos citar en lo pertinente la reseña de esta obra monumental aparecida en el No. 63 de la *Revista de Administración Pública* de Madrid, pág. 404:

"...Cierra el tomo IV con 34 contribuciones, iniciadas por Klaus VOGEL ("Contribución a la teoría del derecho administrativo internacional", 383 ss.). Si hacemos abstracción de algunas contribuciones que el largo aliento de esta obra ha determinado su edición separada en el transcurso de sus cinco años de preparación, podemos señalar como aportaciones altamente constructivas las de Charles EISENMANN ("Un dogma falso: la autonomía del derecho admi-

nistrativo, 417 ss), Otto BACHOF ("Algunas tendencias evolutivas en el derecho administrativo alemán contemporáneo", 439 ss.), Marc SOMERHAUSEN ("Los principios generales del derecho administrativo", 463 ss.), Eduardo SOTO-KLOSS ("La entrada en aplicación del acto administrativo", 681 ss.), Caio TACITO ("La corrección monetaria en el derecho administrativo", 853 ss.), Aparicio MENDEZ ("Introducción a los sistemas orgánicos, 937 ss.), Alejandro NIETO ("Valor actual de los establecimientos públicos", 1051 ss.), Urbano MARINVALLEJO ("Panorama de la sindicación y huelga de los funcionarios públicos chilenos", 1157 ss.), y la de Juergen SALZWEDEL ("Respecto de la evolución de derecho de policía en Alemania", 1209 ss.)".

Permítaseme agregar a ellos los trabajos de:

M. MARTIN-GONZALEZ: La individualización de cada una de las manifestaciones del actuar administrativo", 491 ss.

J.L. CARRO Y FERNANDEZ-VALMAYOR: "Nota sobre la distinción entre actividad política y administrativa", 591 ss.

M. WALINE: "Les règlements d'application", 641 ss.

M. VAUTHIER: "Nature et particularités des contrats administratifs", 783 ss.

E. PEREZ-OLIVARES: "La teoría de las sujeciones imprevistas", 828 ss.

E. GARCIA DE ENTERRIA: "La respon-

sabilidad del Estado por comportamiento ilegal de sus órganos en derecho español", 871 ss.

G. MIELE: "Considerazioni sulla risarcibilità dei danni causati a terzi dalle Pubblica Amministrazione con ingiusta lesione di interessi legittimi", 909 ss.

A. DE LAUBADERE: "Remarques sur le régime juridique de l'autorisation conditionnée en droit administratif français", 1243 ss.

En el título XI se destacan las colaboración de:

H. BARBE-PEREZ: "Adecuación de la administración conformadora del orden económico y social a las exigencias del Estado de Derecho", V, 19 ss.

R.E. CHARLIER: "Les biens affectés au service public", V, 45 ss.

R. MARTIN-MATEO: "La determinación del contenido de la propiedad inmobiliaria", V, 151 ss.

J.R. PARADA-VAZQUEZ: "La expropiación urgente", V, 229 ss.

F. BORELLA: "Les entreprises publiques en Algérie depuis l'indépendance", V, 285 ss.

H.J. WOLFF: "Fundamentos del Derecho Administrativo Prestacional", V, 349 ss.

Finalmente, valga señalar en el título XII, "Perspectiva del procedimiento y proceso administrativos":

G. ROEHRSEN: "L'ordinamento della

giustizia amministrativa in Italia", V, 771 ss.

H.H. RUPP: "Der deutsche Verwaltungsprozess", V, 807 ss.

G. BRAIBANT: "Conditions d'efficacité de la juridiction administrative", V, 873 ss.

M. FROMONT: "L'examen du fait par le juge administratif en France et en Allemagne", V, 895 ss.

Especialísima mención merece la nutrida participación chilena en este Homenaje al profesor SAYAGUES-LASO, animador siempre entusiasta de las jornadas chileno-uruguayas de derecho público. Se realizó el concurso de esta participación, tendente a mostrar el estado actual de la institucionalidad administrativa chilena (1965-1969), en colaboración de los profesores:

E. SILVA-CIMMA: "Panorama y perspectivas de la crisis institucional chilena", IV, 523 ss., asumiendo igualmente al maestro SILVA-CIMMA, la "Presentación común de los trabajos chilenos", en el vol. I, 849-850.

J. TAPIA-VALDES: "Leyes de bases y nuevas categorías", III, 631 ss.

R. PANTOJA-BAUZA: "La administración chilena contemporánea: una evolución con horizonte definido", IV, 231 ss.

J. REYES-RIVEROS: "Crisis del municipio chileno", III, 783 ss. y

U. MARIN-VALLEJO, ya citado más arriba.

Valga también destacar la numerosa participación latinoamericana en este homenaje a Sayagués, sin duda, uno de los sus administrativistas más célebres: aunque de desigual valor muchas de tales colaboraciones, nos parecen destacables las ya citadas de GORDILLO, CASSINELLI-MUÑOZ, TACITO, MENDEZ, PEREZ-OLIVARES y BARBE-PEREZ, como también las de:

H. FIX-ZAMUDIO: "Contribución al estudio del proceso tributario mexicano", III, 1039 ss.

H. GIORGI: "Administración, instrumento de desarrollo", IV, 149 ss.

J. VIDAL-PERDOMO: "Relaciones entre la Ley y los actos normativos del gobierno en el derecho colombiano y la evolución del reforzamiento de las facultades de este último", IV, 553 ss.

M.M. DIEZ: "La inmutabilidad del acto administrativo atributivo de derechos", IV, 763 ss.

A.R. BREWER-CARIAS: "Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa en el sistema venezolano", V, 743 ss.

De la sola enunciación de los trabajos relativos al derecho constitucional y al derecho administrativo indicados —que sólo son parte de los volúmenes IV y V—, puede advertirse la riqueza sobre abundante de material bibliográfico que contiene esta obra, prodigio de constancia admirable demostrada por su inspirador, coordinador y realizador, el profesor León Cortiñas.

No es el discípulo mayor que el maestro, nos advierte el relato evangélico, pero en el empeño, la fidelidad y el afecto puestos en este Homenaje a su maestro, diría que Cortiñas ha superado largamente a su homenajeado, cuya memoria perdurará en todos los administrativistas —y especialmente nosotros, latinoamericanos— no sólo por su célebre *Tratado de derecho administrativo*, y sus innumerables monografías, artículos y dictámenes, sino también por haber despertado el afecto y la admiración de quien —como discípulo suyo— le deparó un Homenaje único en la historia del Derecho, difícilmente superable, y uniendo el espíritu de juristas de cuatro continentes; como señala Marcel WALINE en el prólogo,

"Par sa vie, par son oeuvre et jusque dans sa mort, Enrique Sayagués-Laso aura été non point un 'signe de contradiction', mais bien au contraire un pionnier de l'amitié entre tous les hommes".

Eduardo SOTO-KLOSS

FORSTHOFF, Ernst, *Traité de droit administratif allemand*, traducción francesa de la 9a. edición alemana de 1966 por Michel FROMONT, Bruselas: Etablissements Emile Bruylant, 1969, 754 pp.

1.— En la fase autoritaria de los cincuenta, el Instituto de Estudios Políticos de Madrid publicó una versión castellana de este clásico del pensamiento nacionalista en materia de derecho administrativo. Ahora, ante la imposibilidad de encontrar

una editorial francesa, es en Bélgica donde el autor de *Der totale Staat* (1933) inicia una proyección fuera de su cuna totalitaria en lo ideológico, y cuando ya su *Tratado*, concebido en los años cuarenta, se encuentra envejecido en su información y notoriamente superado en la República Federal de Alemania por las obras generales de derecho administrativo encabezadas por el profesor H.J. WOLFF desde los años sesenta, ahora conjuntamente con el maestro O. BACHOF.

Esta última corriente, la democrática, intenta superar, no sólo en Alemania sino en España (GARCIA DE ENTERRIA), y en nuestra América (SILVA-CIMMA, RUIZ ELDREDGE, Arturo GONZALEZ-COSIO, GORDILLO), la radicalidad que el autor aquí recensionado personifica en cuanto reivindicación de autoritarismo y "tecnicidad" para el aparato administrativo".

El profesor mexicano José LOPEZ PORTILLO Y PACHECO ha señalado recientemente las consecuencias institucionales que tiene en estos años setenta, la lucha intelectual contra la *resistible* expansión en América Latina de

"Una mancha negra de fascismo, que tiene como una de sus características el establecimiento de un orden económico en el que se protege a una clase detrás de la cual hay todo un aparato de coacción y de violencia para garantizar los intereses que se extienden a un régimen transnacional en el que está oculta una clase que está perdiendo nacionalidad o que ya la ha perdido" (Ciudad de México: *El Nacional*, junio 9 de 1976, pp. 1-7).

Pensamos, en esa perspectiva, que sería no solo oportuno sino necesario que quienes se interesan en las cuestiones del derecho administrativo y de la administración pública tengan clara conciencia de los extremos a que apunta FORSTHOFF CON UNA obra que tan sospechosa aceptación está teniendo por parte de las administraciones más regresivas de América, al decir del maestro chileno SILVA-CIMMA.

I

2.— Para FORSTHOFF, el estado es un ente situado por encima (p. 55) e independiente de los ciudadanos (p. 177). Su autoridad está por encima de la regla de derecho (pp. 55 y 350). No admite una limitación de sus derechos públicos que sea jurisdiccionalmente deslindable (p. 653): no se concibe que un proceso objetivo pueda ser suscitado por los ciudadanos legítimamente interesados en la regularidad interna de la administración. Hay una aparente renuencia del profesor alemán para pronunciarse sobre las relaciones entre Derecho y Estado (p. 292). Pero por debajo de ella, la tendencia totalitaria, inminente a toda su concepción del derecho administrativo, lo lleva a desconocer la vigencia de la persona humana jurídicamente respetable y titular de derechos objetivos con anterioridad al Estado (*ibidem*). Por el contrario, considera que la limitación de éste emana abstractamente del orden jurídico (*ibidem*) y no de la acción política concreta, de ciudadanos responsables que no admiten ser tratados como meros súbditos.

3.— El autor rechaza la supremacía de la constitución. Siguiendo a Otto MAYER, la coloca en el plano de lo contingente (p. 60 en nota), de lo eventualmente prescindible.

dible o de lo que se encuentra reducido al plano de las buenas intenciones (p. 94). Pretende así, evitar la "confusión" entre lo constitucional y lo administrativo, encerrado éste en un marco formal y rígido (pp. 44 y 208, nota 2); pretexto para ello que habría inconveniencia científica en apoyar al derecho administrativo en consideraciones de principio referentes a la estructura constitucional (p. 43). Dicha suerte de "evitación axiológica" no le impide remitirse al teórico nacional-socialista Carl SCHMITT (p. 208 nota 3) en cuanto a ese mismo tema.

4.— Este tratadista presenta al Estado de Derecho como una ideología (p. 81) en ocaso (p. 112). Algo que ya no existe más (*ibidem*) y que no podrá ser resucitado. Pero esto, no con el objeto de sostener una idea nueva, que apunte superadoramente a un horizonte de progreso; sino que, parece más bien nostálgica (p. 43-44 y nota 19) del "Estado Total" que nuestro autor exaltara ya en Hamburgo en 1933. La imposibilidad de su restauración lo lleva a preconizar, mediante un tercer Poder neutro (*ibidem*), la "neutralización axiológica" del Estado, a pretender que hay una contradicción que "los autores de la Ley Fundamental no lograron superar" (p. 122) entre Estado de Derecho y Estado Social; y lo mismo explica que reiteradamente cite de manera truncada (pp. 122 y 299) los artículos 20 y 28 de la *Grundgesetz*, textos que precisamente establecen el imperativo democrático de la administración en la constitución de Bonn.

5. Este *Traité* presenta un aire aparentemente liberal. Llega hasta la invocación, aquí y allá, del Estado de Derecho, pero dichas meras apariencias no logran engañar

al lector advertido, que comprende —gracias al conjunto de las obras de FORSTHOFF— la ilusión restauradora del militarismo forjado por la propiedad privada de los medios de producción en la zona del Rhur, presidido por un dirigismo, el cual se pretende que no resultaba de una voluntad determinada sino de una situación de hecho (p. 126). Dicha ilusión unida al igual que en su "correligionario" de Gotinga Ernst Rudolf HUBER, en la referencia a la presunta incompatibilidad de la *Grundgesetz* con la quiebra de posiciones económicas dominantes, en contra de los imperativos democráticos y sociales de dicha Ley Fundamental.

II

6.— La ambigüedad entre una apariencia que pretende ser liberal y una inspiración de fondo que es totalitaria (p. 40), da por lo pronto origen a incoherencias técnicas entre el derecho administrativo expuesto y el derecho constitucional alemán vigente: el primero resulta un derecho bastante envejecido en jurisprudencia y en doctrina, mientras que el segundo no es tenido en cuenta sino cuando su silenciamiento sería flagrante (v.g., p. 465). Por lo demás, aun en casos como este, en materia de responsabilidad de los funcionarios, se vacía el alcance del artículo 34 de la *Grundgesetz* (p. 465), limitándolo a una consolidación de la jurisprudencia referente al artículo 131 de la Constitución de Weimar (p. 464), en lugar de relacionarlo con la totalidad del nuevo sistema constitucional que explica mejor que aquélla el significativo reemplazo del "ejercicio del poder público" por el "ejercicio de una función pública". Ello pone de manifiesto la pretensión de mantener criterios de continuidad administrativa bajo una cons-

titución republicana como la de Bonn, con respecto a una constitución "Imperial" como la de Weimar.

Se nota, además, una cierta inseguridad terminológica cuando los vocablos lindan con el derecho constitucional. Esta se manifiesta, por ejemplo, en la repugnancia por el uso del vocablo *ciudadano*, rara vez empleado; salvo omisión nuestra, sólo aparece en las pp. 129, 133, 538 y 566, y en tales casos se busca neutralizar la gravitación social del ciudadano para mediatizarlo en función de la administración (p. 116) en sus relaciones con el Estado. Se prefiere reemplazar el término *ciudadano* por uno más vago, como *individuo* (p. 292); o por vocablos de sentido más bien cosificante como *administrado* (p. 103), *profano* (p. 640), *sujeto* (p. 187).

Contrastando con la definición de la doctrina francesa sobre las nacionalizaciones, para FORSTHOFF la administración no supone una participación de los ciudadanos en su seno: no son éstos los que la forjan para multiplicar, mediante sus servicios, y bajo pautas axiológicas que ellos orientan, la dignidad de la persona humana en sociedad. Por el contrario, el autor considera a la administración como algo neutro (p. 43), como mera dadora (Geber, p. 533) de prestaciones, proveedora (p. 84) desde arriba. No está sometida a condicionamiento alguno por parte de una base ciudadana, sino que es expresamente distinguida frente a ésta (p. 236, nota 71).

7.— La tecnocracia irrumpe como nueva base de la administración (así, pp. 136 y 440). Es, en cierto modo, Ersatz del añorado partido único (p. 44 y nota 19). Este había evitado transitoriamente los males de los partidos políticos, su "influencia

irritante sobre la administración" (p. 83): una influencia que es necesario descartar neutralizando las "preocupaciones" (p. 742) de tales partidos. La pregonada neutralidad (p. 738), la exclusión de fines extra-normativos (p. 235) enmascara, tras la fachada tecnocrática, el rechazo de una relación permanente de subordinación de la cúspide administrativa frente a la base.

8.— La administración "dispone" de los individuos (p. 39): éstos son "dependientes" de ella (pp. 134, 439, 467, 472). La paternalista (p. 590) concepción de la *Daseinsvorsorge* (p. 533 ss.) hace juego con la afirmación, ciertamente excesiva, de que el *service public* es una noción desquiciada (p. 535). Para sostenerlo así, el autor no busca apoyo en la reciente literatura francesa. Se funda en cambio, en una bibliografía alemana envejecida (*ibidem*, nota 7) sin perjuicio de acudir también a un escritor que se destaca en la "nueva" doctrina de cuño nacional-socialista (Román SCHNUR). Por lo demás, cuando la *Daseinsvorsorge* llega a desbordar el marco del derecho administrativo, no lo hace en momento alguno (p. 535) para orientarse hacia el campo de los Derechos Humanos y de las Libertades Públicas: no aparece vinculada a las garantías constitucionales del Estado, sino sólo al derecho económico, al derecho del trabajo y a la seguridad social (p. 535). La administración, para FORSTHOFF, no tiene relevancia de auténtico servicio sino sólo de poder autoritario.

9.— Respecto del "bloque de la legalidad", el imperio de la ley formal se presenta rebajado. La *consuetudo abrogatoria* (la costumbre derogatoria de la ley) es un hecho incontestable (P. 240). En todos los tiempos ha habido preceptos superados

por los acontecimientos, afirmación que trae ecos del *decisionismo* de Carl SCHMITT: en particular, la administración está sólo parcialmente sometida a la Ley (P. 55). Se mueve en el campo de una amplia discrecionalidad (*Ermessen*) que es afirmada como "centro del derecho administrativo" (p. 147). No hay allí control posible por los Tribunales administrativos. Y a esa libertad respecto del control de jurisdicción se aplica también a las relaciones interadministrativas ("internas de la administración", p. 212 y 470), cuyos conflictos se reputan de naturaleza diversa a los que tienen lugar entre órganos constitucionales (p. 652, nota 64). Esta concepción, cuestionada empero en la misma Alemania Federal, lleva incluso a justificar la independencia de la administración frente al derecho: la administración encontraría su fundamento en sí misma (p. 237: *elle est son propre fondement*).

III

10.— El arcaísmo del *Tratado* se pone de manifiesto en la selección y valoración de la jurisprudencia. No suele ser de fecha muy reciente. Se trata, en general, de aquella correspondiente a los primeros años posteriores a la segunda guerra mundial y excepcionalmente la de los años 60. Y es sintomático que recurra frecuentemente a la jurisprudencia del antiguo Tribunal Imperial (p. 191 y nota 31), a pesar de reconocer expresamente que el contenido del derecho administrativo cambia cuando la protección jurisdiccional es constitucionalmente instaurada. Admite que en este caso, las nociones adoptan un nuevo sentido (p. 148 nota 5), pero lo olvida cuando se trata de limitar la libertad de prensa (p. 446), con criterio de Estado autoritario y ya en camino hacia el nacional-socialismo según la jurisprudencia

liberticida reinante bajo Weimar, la cual fue preparando el hundimiento de la República y el advenimiento del Estado Total; y también lo olvida cuando los imperativos de un Estado Democrático y Social de Derecho podrían llevar a reconocer, al legítimo interés, la legitimación procesal del derecho subjetivo (p. 502-03 y nota 71). Es una visión fijista de la jurisprudencia (p. 42 y 44, nota 22), que se combina con un arraigado temor al poder creador de los jueces, a la *Richtermacht* exaltada por el maestro BACHOF y su escuela en el marco de la *Grundgesetz* de 1949.

11.— El manejo de la doctrina es también unilateral.

La más reciente doctrina de los años 60, la que tiende a ajustar el clásico derecho administrativo imperial, de los períodos guillermino y nacional-socialista, a los principios republicanos de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, es casi ignorada por FORSTHOFF. No menos significativo es que no aluda, es traducción de una edición alemana de 1966, a la mayoría de los trabajos de Wolfgang ABENDROTH, Otto BACHOF, Guenter DUERIG, Horst EHMKE, Juergen HABERMAS, Hermann HESSE, Hans-Heirich RUPP, Ulrich SCHEUNER, Klaus VOGEL y Reinhold ZIPPELIUS. De por sí, ello basta y sobra para presentar una imagen incompleta, parcializada y parcial, de ese derecho constitucional concretizado que es el derecho administrativo alemán contemporáneo. No falta, eso sí, mención casi sistemática de los principales autores de la tendencia autoritaria: Ernst-Rudolf HUBER, Hans-Peter IPSEN, Theodor MAUNZ, Carl SCHMITT, Roman SCHNUR, Werner WEBER.

12.— En el autor nacional-socialista es obstinado el silencio respecto de las aportaciones doctrinales recientes en materia de ciencias administrativas. Para no referirnos sino a aquéllos ya relevantes a fines de 1965, no son mencionados Ernst-Wolfgang BOECKENFOERDE, Ralf DAHRENDORF, Thomas ELLWEIN, Niklas LUHMANN, Paul MEYER, Fritz MORSTEIN-MARX, Karl Josef PARTSCH. Esta reserva no se justifica dada la naturaleza de su *Traité (Lehrbuch)*: máximo que ello coincide con referencias anticuadas (p. 76 nota 45), algunas del siglo pasado (p. 96 nota 15), y con una presentación calculadamente elogiosa de la *Verwaltungslehre* de Lorenz von STEIN, cuya actualización (p. 98) se vincula justamente a Rudolf SMEND y su escuela de la doctrina de la integración (p. 99), tratando empero de dejar de lado en esa actual "vuelta a Stein", la innegable raíz democrática que ese pensamiento tenía para el siglo XIX. (*ibidem*).

Si bien el *Tratado* llega a mencionar a la ciencia política "para la galería" (p. 736), lo cierto es que la desconoce en Lorenz von STEIN (p. 98). En general, tiende a despreocuparse aparentemente de ella, en beneficio de una fachada de "neutralidad científica", a cuyo significado de fondo ya nos hemos referido más arriba.

13.— Es comprensible que el autor tenga complejos para evocar la historia de su país y de su disciplina. Luego de sus páginas sobre historia de la administración alemana (p. 56 ss.) y sobre historia de la ciencia del derecho administrativo (p. 90 ss.), prefiere hablar poco de la República de Weimar, y se ocupa sólo fragmentariamente de la administración republicana y democrática de Bonn. Salvo raras excep-

ciones, no hace referencia a un período administrativo tan típico como el de 1933-45 (pp. 117, 356 y nota 30, y 665), en el cual, sin embargo, él mismo publicara importantes trabajos de legislación y jurisprudencia, y aún de exaltación política del nacional-socialismo (FORSTHOFF, *Der totale Staat*, Hamburgo: Hanseatische Verlaganstalt, 1933, 48 pp.).

No es extraño: HUBER, al igual que Werner WEBER, detiene igualmente los tomos de su historia constitucional alemana en 1933. También cabe apuntar la tendencia del *Traité* al no tener en cuenta la originalidad que la Ley Fundamental y la dinámica de sus instituciones aportan al derecho público alemán, escribiendo como si la etiqueta republicana pudiera recubrir realidades administrativas idénticas en una República *Imperial* y una República *Democrática y Social* (p. 465).

14.— La democracia administrativa constituye piedra de toque de esta obra. Elude expresamente (p. 119) toda apreciación sobre el derecho de co-gestión del personal en la administración pública. En general, omite comentar el principio de la participación (pp. 439 y 603). No concibe sino vínculos de dependencia entre la administración y los ciudadanos y, en su caso, los trabajadores al servicio del Poder Público. No deja de ser igualmente sintomático el rechazo expreso del *selfgovernment*, considerado como "una institución extranjera, que además no conviene a la situación alemana" (p. 684, nota 17): así como el rechazo, como corolario, de una economía fundada en la auto-gestión (p. 686, con citas de E.R. HUBER, las cuales están como es obvio en la línea autoritaria de FORSTHOFF).

En semejante contexto, no puede sorprender demasiado que el principio de la igualdad aparezca reivindicado (sin matices, superficialmente fundamentado) como una conquista del absolutismo (p. 67). Sorprende sí la insistencia del autor en sostener que la colegialidad de las autoridades administrativas (p. 70) constituiría una particularidad del absolutismo, una "creación" prusiana (*ibidem*). Se aparenta ignorar así, no sólo el derecho comparado, sino incluso el de la propia Alemania. En efecto, la tradición colegialista medioeval tiene sus raíces en la administración y gobierno de las ciudades-Estado del Hansa germánica, tales como Bremen y Hamburgo, donde subsisten manifestaciones todavía en esta segunda mitad del siglo XX. Pero además, el *Kollegialprinzip* se manifiesta igualmente con anterioridad secular al Estado Prusiano, en las ciudades italianas de la Edad Media, en los cantones y en la confederación helvéticos, en las organizaciones del derecho canónico, etc. Por otra parte, la colegialidad era principio constitucional positivo en 1966 en países tan diversos como los de la familia jurídica socialista y la República Oriental del Uruguay.

15.— Este libro es una acabada ilustración de la falsedad metodológica que pretende separar radicalmente los elementos normativos y los elementos extra-normativos del Derecho. Como lo ha fundado Julio-Luis MORENO, el derecho es una estructura normativa social en la cual dos elementos, Norma y Poder, están indisolublemente ligados y en constante interacción dialéctica.

Aquí domina acaso una actitud de recelo frente a un futuro administrativo que pudiera conllevar una profundización de la

democracia; también una tendencia a distorsionar el presente normativo, por ejemplo mediante citas truncadas de los artículos 20 y 28 de la Ley Fundamental de Bonn (pp. 122 y 299), salvo en lo que implique abrir las puertas hacia una restauración del pasado, así sea por medios desviados y aparentemente "técnicos".

León CORTIÑAS-PELAEZ

✓
MENDEZ, Aparicio, *La teoría del órgano (Edición definitiva)*, Montevideo: AMALIO M. Fernández, 1971, 254 pp.

La obra científica del profesor Aparicio MENDEZ, Catedrático de la Universidad del Uruguay de 1934 a 1955, e integrado desde esta última fecha en las más altas jerarquías administrativas de su país, constituye una de las más valiosas aportaciones de América Latina a la ciencia jurídico-administrativa de habla castellana. Pero si todos sus trabajos fueran a desaparecer bruscamente en la historia del pensamiento jurídico, hay uno que sería irremplazable.

La Teoría del Órgano, constituye ya un clásico en la materia, reconocido y citado en Europa y América Latina como la obra medular en la materia, armónica construcción que partiendo de la doctrina germánica y enriqueciéndola con la italiana, permite una comprensión sistemática de la infraestructura del Poder Público desde el punto de vista del derecho administrativo.

Nuestra ciencia no puede menos que agradecer al maestro uruguayo por haber lo-

grado, ya en el crepúsculo de su vida, esta edición definitiva que consagra aún más categóricamente el éxito científico alcanzado por su autor hace ya veinte años.¹

Esta edición documenta, en efecto, una culminación científica, nutrida, ensayada, anunciada, por trabajos donde una sobria erudición se hermana con un criterio jurídico singularmente profundo. Ahí están, como hitos de este crecimiento de peregrino, sus estudios sobre las relaciones interadministrativas², la revocación³, la relación jerárquica⁴, a los que se uniera su **Introducción a los sistemas orgánicos**⁵, "avance" publicado por el Instituto de Estudios de Administración Local de España, de la solida coronación de su trayectoria científica referente a dichos sistemas⁶.

Pero, como surge de la antedicho, desde que en 1955 MENDEZ abandona la cátedra, su pensamiento se enriquece con la confrontación estimulante de la praxis, no sólo en el ejercicio intenso de la abogacía ante la recientemente creada jurisdicción **contencioso-administrativa**,⁷ sino fundamentalmente en la acción administrativa, tanto privada,⁸ como pública.⁹

Todo ello lleva hoy a esta nueva edición, que su autor ha querido expresamente titular "edición definitiva", marcando de este modo la firmeza y acabamiento de su construcción científica.

En ella cabe apuntar brevemente tanto a sus aspectos formales, como a los sustanciales.

Doce densos capítulos estructurados en ciento diecisiete párrafos sustituyen hoy, en unas doscientas cincuenta páginas, a las tres conferencias medulares recogidas

en 1949 por apenas unas ochenta páginas¹⁰. Léxico y técnica expositiva denotan la experiencia docente y administrativa, y la madurez humana a que ha llegado el autor. Una calidad excepcional de analista lo lleva a distinguir matices y conceptos con seguridad y precisión¹¹, salvando al lector de un farrago de detalles, a tal punto que bien pudo decir de sí mismo lo que MONTESQUIEU apuntara en el *Esprit des lois*:

"Ici, bien des verités ne se feront sentir qu'apres qu'on aura vu la chaîne qui les lie a d'autres. Plus on réfléchira sur les détails, plus on sentira la certitude des principes. Ces détails mêmes, je ne les ai pas tous donnés: car qui pourrait dire tout sans un mortel ennui?"¹².

Teniendo presentes las principales aportaciones de la doctrina italiana, **La Teoría del Organo** confirma en MENDEZ al discípulo eminente de la escuela alemana clásica, que vuelca en fórmulas depuradas a nivel constitucional de su país, la República Oriental, los conceptos tradicionales del pensamiento iuspublicista europeo continental, manejado en base a una bibliografía sobria pero cuidadosamente selecta.

Por momentos, la obra desborda ampliamente los moldes del derecho administrativo para entrar en los de la ciencia de la administración: así, al prolijo estudio de los elementos del órgano viene a mezclarse un lúcido análisis de las nuevas estructuras del Poder Ejecutivo en la República Oriental, donde cotejando los argumentos científicos de la clásica discusión sobre el carácter pluri o unipersonal del Jefe de Estado, —discusión que va, por lo menos desde la Constitución francesa del año III¹³ a la nueva Constitución uruguaya de

1967,¹⁴ enfoca con luz nueva un punto a menudo oscurecido por la apasionada discusión política.¹⁵

Pero para el autor el órgano es una creación jurídica, un instrumento técnico tendiente a resolver los problemas de representación de los intereses colectivos, superando el contractualismo de derecho privado y articulándose en una organización de derecho público, cuya fragmentación explica, así como la relación jurídica entre la administración y los terceros, la responsabilidad de aquélla, y la imputación de la voluntad.¹⁶

Naturalmente, la original construcción de Aparicio MENDEZ motiva reservas, que le son comunes con la doctrina alemana en general, particularmente la del período guilermiano. Hay un riesgo de abstracción, de excesivo juridicismo, que convierta a la Teoría del Órgano en una herramienta ciega en manos de una estructura autoritaria del Poder. Es importante señalar que el autor es plenamente consciente de este peligroso "inmanentismo técnico", que rechaza expresamente. Así:

"No puede hablarse de absorción del hombre por el órgano ni de éste por aquél, sino en el sentido figurado"¹⁷, "el hombre desempeña en principio su cargo sin comprometer las manifestaciones fundamentales de la personalidad y, en ningún caso, aquellos derechos llamados personales o personalísimos;¹⁸

...lo que confirma la estricta sujeción del derecho administrativo a los derechos humanos garantizados por el derecho constitucional. Aún más, el maestro oriental vuelve a reiterar, como en 1949, que

"no comentamos el error de llevar lo técnico más allá de sus posibilidades".¹⁹

Igualmente, cabe apuntar que la expansión lograda por la primera edición, particularmente en España²⁰ hubiérase visto acentuada en esta por una actualización no sólo normativa²¹ sino doctrinal, particularmente en base a las recientes aportaciones de las doctrinas alemanas²² y española²³.

Ahora bien, estas reservas menores que formulamos no pretenden ni deben ocultar el acierto excepcional que preside los desarrollos de una obra impar, que se había vuelto absolutamente inhallable tanto en Europa como en América y que nos muestra cómo es falsa la imagen del subdesarrollo aplicada a países que han tenido y tienen en sus cátedras hombres de ciencia de la talla del maestro uruguayo²⁴.

Fernando GARRIDO-FALLA

¹ La primera edición tuvo en menos de un año cuatro apariciones en cuatro países en los cuales MENDEZ ha ejercido singular predicamento. En efecto, a la publicación inicial en la República Oriental (Montevideo: Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Imprenta Rosgal, 1949), siguió su reproducción inmediata en Brasil (Revista de Faculdade de Direito de Porto Alegre, Año I, No. 1, 1949), Argentina (Buenos Aires: Hechos e Ideas, Nos. 68-69) y Bolivia (La Paz: Revista de la Universidad Mayor de San Andrés, Octubre 1950 - Enero 1951).

² MENDEZ, Aparicio, Las relaciones inter-administrativas, Montevideo, 1943.

³ MENDEZ, Aparicio, Notas para un estudio sobre los caracteres de la revocación, Montevideo, 1949.

⁴ MENDEZ, Aparicio, La jerarquía, Montevideo, 1950.

⁵ En *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagües-Laso (Uruguay)*, Dirección, Introducción General y Anotaciones por León CORTIÑAS-PELAEZ, Madrid: I.E.A.L./Bogotá: Temis, 1969, 5 tomos, reimpresión Montevideo: Amalio M. Fernández, 1975, T. IV, pp. 937-957.

⁶ MENDEZ, Aparicio, *Sistemas orgánicos*, Montevideo: Amalio M. Fernández, 1973.

⁷ La Constitución Uruguaya de 1952 crea directamente, como Suprema Corte Administrativa inspirada en el Consejo de Estado de Francia, un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuyos primeros pasos reciben directamente la influencia de nuestro autor. Cf. MENDEZ, Aparicio, *Lo contencioso de anulación en el derecho uruguayo*, Montevideo: 1952.

⁸ Como asesor letrado de una original institución médica modelo para América Latina, el Instituto Médico de Previsión y Asistencia (I.M.P.A.S.A.) en el cual MENDEZ ha logrado una original síntesis de las formas comerciales de la sociedad anónima con la asistencia humanitaria desinteresada de las instituciones mutualistas.

⁹ Integrante de múltiples organismos públicos, ha presidido en particular la Comisión Técnica Mixta Argentino-Uruguaya para el Salto Grande (la formidable represa hidroeléctrica a construirse sobre el río Uruguay) y ha sido Ministro de Salud Pública.

¹⁰ Las conferencias originarias fueron pronunciadas en la cátedra de derecho administrativo de la Universidad de Río Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil, regentada entonces por el Profesor Ruy CIRNE-LIMA.

¹¹ Así, en materia de competencia, numerales 54-81.

¹² *Préface*, p. 529 de MONTESQUIEU, *Oeuvres complètes* (Intégrale), París: Seuil, 1964, préface de Georges VEDEL.

¹³ Cf., por todos, TRAPPE, *Le Pouvoir exécutif dans la Constitution de l'an III*, París: Pédone, 1901.

¹⁴ CORTIÑAS-PELAEZ, León, "La primacía del Ejecutivo en la República Oriental", Montevideo: *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, t. XIX, No. 1-2, pp. 245-256, 1968, y el trabajo colectivo *Estudios sobre la Reforma Constitucional*, Montevideo: Cuaderno No. 19 de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1967; respecto de la Constitución Colegialista anterior de 1952, cf. por todos, CORTIÑAS-PELAEZ, León, "La Colegialidad integral del Ejecutivo Oriental", Caracas: *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, No. 40, pp. 27-115, *passim*.

¹⁵ Cf. particularmente sus numerales 26 ss., y 104 ss.

¹⁶ Ampliamente, sus numerales 82-92.

¹⁷ Conf. No. 90.

¹⁸ *Ibidem* y nota 365.

¹⁹ Numeral 90, *in fine*, citando la edición de 1949, pp. 58-59.

²⁰ Cfr. por todos GARCIA-TREVIJANO y FOS, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid: ediciones de la Revista de Derecho Privado, t. II, 1957, pp. 167 ss., esp. 175-176. La primera noticia de la obra, para el lector español la dio Segismundo ROYO-VILLANOVA en la recensión publicada en el No. 2 de la *Revista de Administración Pública*, mayo-agosto 1950. La nota terminaba así:

"La lectura de este breve e interesante trabajo hace desear la publicación de otro mayor, tomando aquel como base, que anuncia el autor al final de su excelente y última conferencia".

Puedo añadir, como dato personal, que, desde entonces, la cita de la teoría orgánica de MENDEZ quedó incorporada a mis explicaciones de clase de la correspondiente parte del programa de derecho administrativo.

²¹ El nivel de alta abstracción que percibe esta obra hubiera hecho innecesario ilustrarla mediante un ordenamiento positivo. El profesor MENDEZ se ha preocupado, no obstante, de apoyar sus afirmaciones y desarrollos mediante referencias al texto constitucional uruguayo vigente desde 1967, lo que aumenta la actualidad y utilidad de esta obra. Cabe sí lamentar que las mismas no se hayan completado con algunas referencias complementarias a las constituciones de otros países de la nación latinoamericana. Ello habría permitido ciertamente comprobar la hermandad jurídico-pública de los pueblos americanos, caracterizada por una intensa constitucionalización del derecho administrativo.

²² En este sentido los trabajos fundamentales de Otto BACHOF y sus discípulos, tendientes a mostrar los cambios fundamentales operados en el derecho administrativo clásico por la Ley Fundamental de Bonn.

²³ Lamentablemente sólo observamos una mención aislada de las aportaciones realizadas desde 1950 por el importante movimiento renovador de la *Revista de Administración Pública*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

²⁴ Otro tanto cabría decir de la obra de otros excelentes exponentes americanos de los últimos años. Sin salir del mismo Uruguay, recuérdese el *Tratado de Derecho Administrativo*, de SAYAGUES-LASO Montevideo: Barreiro y Ramos, S.A., 2 tomos, I: 3a. ed. de 1963, y II: segunda ed. de 1972, esta con actualización de Daniel - Hugo MARTINS. La relevante aportación internacional de SAYAGUES-LASO ha sido subrayada por los 5 tomos del *Homenaje* precitado, *supra*, en nuestra nota 5.