

OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo, Segundo Trimestre*, Editorial Jurídica Mexicana, México, 1964, vol. 159 pp.

Brillantemente cumple Jorge Olivera Toro con la segunda etapa del compromiso adquirido por sí mismo, frente a nuestra Escuela y frente a los jóvenes estudiantes de Derecho Administrativo. En el segundo trimestre del Manual comentado, inciden las mismas cualidades de precisión y de síntesis que ya nos había mostrado el autor en su primer volumen y que no son sino resultado del amplio conocimiento de la materia, causa eficiente de la sencilla y elegante exposición. Debemos recordar que en su primer esfuerzo Olivera Toro nos enseñó en una visión moderna y técnica, los temas generales del Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración, examinó los conceptos de relación y de actividad, manejó novedosamente la idea del servicio público, habló de los principios fundamentales destacando, por su convicción de jurista, el principio de legalidad, y por último, refirió la teoría del acto administrativo analizándola en sus aspectos centrales y derivaciones complementarias. En esta segunda oportunidad, la secuencia es fielmente observada y así Olivera Toro se preocupa por el Estado como sujeto de la actividad administrativa y partiendo del examen de la personalidad jurídica estatal ("Hoy está fuera de duda la personalidad unitaria del Estado...", de tal manera que se le señala como sujeto de relaciones de Derecho Público al igual que de actividad contractual, de crédito o de deudas que resulten del contrato o de otra fuente": p. 14) estructura las formas de la organización administrativa, desdeñadas a veces desde el punto de vista jurídico y del Derecho administrativo, pues éste "antes que regular las relaciones que surgen de la actividad administrativa, es el Derecho que establece la organización de los entes que ejercen esa función, que aparte de los principios técnicos existen los jurídicos; (y) los dos dejan sentir su peso, en la constante y creciente actividad de la administración pública, cuya finalidad suprema es el respeto y protección de los particulares" (p. 18). De esta manera, en la relación lógica de los temas propuestos, Olivera Toro se preocupa por el indispensable análisis de la centralización administrativa y por las formas de la desconcentración y la descentralización, localizando finalmente su estudio en la organización propia de nuestro país. Ya en este terreno nacional, el autor singulariza los estudios sobre la organización del Gobierno del Distrito Federal, sobre el Régimen Municipal en México y sobre la Administración militar, muchas veces descuidada.

La obra concluye con el estudio general del sistema patrimonial del Estado y comprende un primer análisis sobre los ingresos del Estado, un segundo sobre sus egresos y por último, sobre sus bienes.

Este breve comentario estará muy lejos de cumplir su cometido si se olvidan y no se destacan convenientemente, las ideas base del pensamiento administrativo de Olivera Toro, expuestas en su obra. Frente al sistema liberal, frente al dogma fisiocrático que definieron al Estado Gendarme del Siglo XIX, fue indudable el crecimiento del intervencionismo administrativo, que es la característica de la Administración Pública moderna. No hay duda que la profunda transformación ocurrida fue producto del

aumento demográfico, del progreso material y técnico, de la concentración de la población, de la elevación del nivel general de vida, de la concentración capitalista y de tantos otros factores que en el campo del Derecho Administrativo han venido a imposibilitar la tarea de dar límites precisos a la actividad del Estado (pp. 16 y ss. Manual Primer Trimestre). Sin embargo, siendo cierto que la falla de la iniciativa particular para satisfacer una necesidad pública provoca la intervención administrativa, es falso que tal intervención subordine al Estado los intereses de los particulares. Jorge Olivera Toro, como jurista, proviene de la más pura cepa liberal y social mexicana y de ahí su idea: "Hoy la sociedad constituye uno de los problemas principales a cargo del Estado, convirtiéndose (éste) en un Estado de Servicio, o bien, Social, el cual en los países democráticos no desdeña al Estado de Derecho" (p. 16, op. cit.).

Es indispensable reconocer el fenómeno operado y reconocer asimismo que la filosofía liberal-individualista se desquebrajó ante el empuje de dos fuerzas sociales y políticas: primeramente, en tono menor pero no por ello menos importante, la significación por el movimiento obrero; después, como fuerza provocada y definitiva, la intervención del Estado en la cuestión social y económica, encauzada de inmediato por el Derecho Administrativo. La actuación administrativa enseña Olivera Toro, es actualmente social (p. 17, primer trimestre), nos atrevemos a puntualizar que permanentemente lo ha sido y suscribimos la idea del autor: esa actuación debe ser acorde con una previa idea de justicia; "de donde se deriva todo un incontenible actuar del Estado hasta donde esa justicia social puede ser concebida". En el plan trazado, no se quiso conscientemente profundizar en la investigación exhaustiva de los temas, pero es indudable que las ideas sugeridas están proporcionando un vasto campo; si como dice Olivera Toro; el mayor peligro es que el Estado inunde toda la zona de actividad humana, sin señalarse límites, ha de resultar indispensable en un futuro inmediato evaluar la acción transformadora de la actividad administrativa en los Estados demolibertarios del siglo XIX y principios del XX, y entender, como él lo entiende, al Derecho Administrativo como el encauzamiento jurídico de la actividad estatal, orientada en función del Bienestar Social.

Esta posición central es siempre respetada en la obra: la organización centralizada del Estado, desde el punto de vista administrativo, resulta indispensable como principio de jerarquización y hay que partir de ella como presupuesto histórico y necesario, pero en la actualidad se ha agrietado el edificio de la administración uniforme y jerarquizada y debe buscarse un equilibrio entre la centralización y los novedosos sistemas de descentralización, desconcentración, empresa pública e intervención de los administrados en la Administración. Estos últimos temas cobran singular relieve en el Manual comentado; sin embargo, en ningún momento se nos permite olvidar que si bien la postura abstencionista quedó descartada y el Estado ha debido intervenir, no por ello debe aceptarse la tendencia a suprimir la actividad privada, sino sólo a llenar las lagunas en los ingentes problemas económico sociales. Es imprescindible destacar que dentro de este cuadro ideológico el autor desarrolla los fenómenos de concentración y descentralización en México.

Siempre han sido problemas de intensa repercusión social los relativos al gasto público y desde luego a la conveniente forma en que el Estado pueda allegarse los medios económicos necesarios para satisfacer sus propósitos. De manera sistemática y atendiendo a los puntos medulares, sin descuidar ningún dato efectivamente importante, Olivera

Toro resume en los últimos capítulos estos temas, muchas veces de árida y fatigosa exposición. Es quizá la parte de la obra de mayor estimación pedagógica: el estudiante e inclusive los no versados en estos menesteres pueden tener una fácil y fundamental comprensión de los aspectos centrales de los ingresos, los egresos y el patrimonio del Estado; del derecho tributario y del derecho financiero.

No cabe la duda y complace reconocerlo, el esfuerzo de Olivera Toro será recompensado con la mayor de las satisfacciones: nuevas generaciones de estudiosos del Derecho Administrativo llevarán en México la simiente del maestro.

Enrique ALVAREZ DEL CASTILLO
Profesor de la Facultad de Derecho
de la U. N. A. M.