

En el umbral del siglo XXI: un punto de partida para una nueva época del derecho público y las ciencias de la administración en América Latina

Alian R. Brewer-Carias*

CORTIÑAS-PELÁEZ, 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, "Préface" de Marcel WALINE, 1969, cinco tomos, 5,245 pp.- Distribuidor de la ed. fac- similar de 1989 para la América Latina: Librería Amalio M. Fernández, 25 de mayo 477 (P.B., of. 11), Montevideo.

1. Maestro de Montevideo, profesor honorario de la Universidad de Chile, único corredactor extranjero de la Constitución de Venezuela de 1961, el tratadista latinoamericano Enrique SAYAGUÉS-LASO enseñó en París, proyectando en el Viejo Mundo una imagen señera de la ciencia latinoamericana de la administración pública. Desde los tiempos del español COLMEIRO, a mediados del siglo XIX, su obra (*Traité de droit administratif*, Paris: Université de Paris / Institut de droit comparé - Centre français de droit comparé y *L.G.D.J.*, 2 vols., 1964-1966), es la única, en derecho administrativo de lengua castellana, que ha merecido los honores de una traducción y publicación oficial por una colección de la Sorbona.

Su discípulo León CORTIÑAS-PELÁEZ, con la hidalga hospitalidad editorial de la Escuela democrática del maestro Eduardo García de Enterría en Madrid, ha logrado con esta obra monumental, algo más que un memorial imponente en la forma como en el fondo, "la máxima honra tributada, desde tiempos inmemoriales, a un hombre de ciencia del derecho administrativo", como se ha escrito en

Alemania. Para la ciencia latinoamericana, en efecto, este *Homenaje* constituye conjuntamente con la obra toda de SAYAGUÉS-LASO, un punto de partida para una nueva época de la disciplina.

2. Para quienes, como los latinoamericanos todos y en particular los profesores de la Universidad Central de Venezuela, hemos compartido desde 1965, paso a paso, las alternativas de esta batalla científica y editorial fue, en 1969 y vuelve a serlo hoy ante esta relectura veinte años después, motivo de profunda alegría el leer y releer esta obra, ejemplar en su género, "digna de los pandectistas alemanes del siglo XIX" que mereciera, para su director, con razón, el juicio de "la obra más importante de derecho público, publicada, en todo el mundo, durante el año de 1969".

Trataré de presentarla a continuación, partiendo de la sistemática del plan director de las doce *Perspectivas* que constituyen los cinco tomos, para detenerme seguidamente en algunos méritos mayores, sin perjuicio de señalar antes de terminar algunas reservas que me merece esta investigación colectiva.

3. El tomo I (CLXXIII + 918 pp.), abarca las páginas *Preliminares* y los tres primeros Títulos. Aquellas comprenden un prólogo de Marcel WALINE** (París), un estudio sobre *Enrique Sayagués-Laso* por Julio A. PRAT (Montevideo) y una *Introducción General* (120 pp.), densa y exhaustivamente documentada, en la que el profesor CORTIÑAS-PELÁEZ analiza, bajo el sugestivo título teilhardiano de *Una concepción planetaria del Hombre y del derecho público*, la obra doctrinal y legislativa del

* Catedrático de derecho administrativo en la Facultad de derecho de la Universidad Central de Venezuela; vice-presidente de la Academia internacional de derecho comparado.(La Haya) y ex-director del Instituto de derecho público de la Universidad Central de Venezuela; ex-Ministro para la descentralización administrativa en la República de Venezuela.

** [N.D.L.A.] Por razones de unidad editorial y para completar esta referencia del profesor BREWER-CARIAS, *Alegatos* incluye *infra*, en castellano y en este mismo núm. 28, pp. 643-644, el tenor breve pero magistral de Marcel WALINE.

administrativista desaparecido, presintiendo las líneas de fuerza, de proyección y de prolongación de la obra sayaguesiana.

El *Título I*, versa sobre la *Perspectiva universitaria y pedagógica*, comprendiendo cuatro estudios encabezados por el filósofo Paul RICOEUR, Decano de París X (Nanterre), quien, escribiendo sobre *Perspectivas de la universidad para 1980*, destaca la convergencia de la *Ley Sayagués-Laso* de 1958 (Ley N° 12.549, Orgánica de la Universidad de Uruguay) con las inquietudes plasmadas en Francia por la *Ley Edgar Faure* de 1968, ambas preocupadas por dinamizar la acción de la Universidad para que ésta, manteniéndose fiel a su "idea" tradicional, logre simultáneamente favorecer el tránsito, del mayor número, del estadio de sujeto al de ciudadano.

El *Título II*, *Perspectiva filosófica y socio-económica*, comprende dieciséis trabajos, presididos por un sutil estudio existencialista del alemán Reinhold ZIPPELIUS en torno a los *Límites del conocimiento científico de la Justicia*.

El *Título III*, referente a la *Perspectiva de la ciencia política*, está constituido por trece contribuciones, la primera del ilustre jurista búlgaro Petko STAINOV, quien mucho se ocupa de América Latina -sin nombrarla- en su investigación, de despidido título, sobre *La transferencia del centro de la "Cuestión de Oriente" a los otros continentes*.

4. El plan director de este *Homenaje* -así planteados el horizonte institucional y pedagógico del derecho público, sus fundamentos filosóficos y sus condicionantes económicas y políticas- entra al mundo de lo normativo en el tomo II, consagrado al derecho público externo (832 pp.).

El *Título IV*, consagrado a la *Perspectiva del derecho público internacional*, abarca, en un enfoque monista? once estudios encabezados por René CAS- SIN, Premio Nobel de la Paz, quien analiza una faceta poco conocida, *Sayagués-Laso y el mejoramiento, en el continente americano, de los medios de protección de los derechos del Hombre*.

El *Título V*, inicia la transición hacia el derecho público interno, tratando precursoramente, en los años sesenta, de la *Perspectiva del derecho comunitario*. Diez trabajos, seis europeos y cuatro latinoamericanos, presididos por un agudo análisis del docente de Hamburgo Gert NICOLAYSEN sobre *Algunas peculiaridades del derecho de las comunidades europeas*, orientan magistralmente por los senderos, cada década más sutiles y complejos, de esta rama joven del derecho público, en sus modalidades de Roma, del Tratado Socialista de Ayuda Económica Mutua, y de las organizaciones latino y centroamericanas.

5. Llegados al tomo III (1.144 pp.), ya definitivamente en el campo interno del derecho público, encontramos los Títulos VI a VIII.

El *Título VI*, *Perspectiva del derecho constitucional*, es, conjuntamente con la perspectiva posterior dedicada al derecho administrativo general (en el t. IV), el más extenso del *Homenaje*, pues abarca veintinueve trabajos. Comprensivo de las Libertades Públicas, está encabezado por seis estudios sobre Derechos del Hombre, presididos por un magistral introito de Jean RIVERO, hoy profesor emérito de la Universidad de París II (Panthéon-Sorbonne), titulado *Los derechos del Hombre, ¿categoría jurídica?*.

El *Título VII*, *Perspectiva del derecho laboral y de la seguridad social*, corrobora el "comportamiento" humanista del anterior, del cual parece ser un desprendimiento. Lo inicia un estudio de Franz GAMI-LLSCHEG, catedrático de Gotinga, sobre *La influencia de los derechos fundamentales en el derecho laboral*, seguido de otros siete artículos.

El *Título VIII*, *Perspectiva del derecho financiero*, el más breve, comprende tres trabajos, siendo el primero el del belga Albert PARISIS, con un estudio, muy clásico, sobre *Las políticas presupuestarias contemporáneas*.

6. El tomo IV (1.309 pp.), abre -con dos títulos- el estudio de la administración pública, que se prosigue en el siguiente y último tomo.

El *Título IX*, marca un jalón en este tipo de publicaciones, confirmatorio de las tendencias apuntadas en el primer tomo. Plantea la *Perspectiva de las ciencias administrativas*, mediante quince trabajos, orientados por Mariano BAENA DEL ALCAZAR, catedrático entonces de Valencia (España) y hoy de la Universidad Complutense de Madrid, quien aborda las *Perspectivas y tendencias de los estudios sobre ciencia de la administración*, sistematización de relevante significación pedagógica.

El *Título X*, el más extenso de la obra, aborda la *Perspectiva del derecho administrativo general*, una concepción jurídica monista, con prevalencia del ordenamiento internacional, parece nuevamente sentirse en la aportación inaugural del catedrático entonces de Heidelberg y hoy de Munich Klaus VOGEL, sobre *Contribución a la teoría del derecho administrativo internacional*.

7. En esa marcha ascendente, de lo más abstracto a lo más concreto, de lo general a lo particular, el tomo V (1.042 pp.) cierra el *Homenaje* con dos títulos finales.

De la Perspectiva del derecho administrativo económico se ocupa el Título XI, que se integra con diecinueve subtítulos

y cuya convergencia con el Plan director parece patentizarse en la contribución inicial de Héctor BARBÉ-PÉREZ (Montevideo) sobre *Adecuación de la administración conformada- ra del orden económico y social a las exigencias del Estado de Derecho*.

Un enfoque, típicamente de jurista romano-germá- nico, quiero decir lo contrario de un *commonlaw- yer*, lleva a postergar hasta el Título XII, la consideración, tácitamente adjetiva, de la *Perspectiva del procedimiento y proceso administrativos*, cuyos lineamientos generales derivan de la contribución del venezolano Eloy LARES MARTÍNEZ, sobre *Estado de Derecho y democracia social en Venezuela*, quien desarrolla el principio de la legalidad y su control, en Venezuela, partiendo del artículo 206 de la Constitución de 1961, que SAYAGUÉS-LASO redactara.

II

8. Una recensión aun extensa, no podría señalar todos los elementos de esta investigación colectiva, que confirman la valoración antes apuntada. La magnitud de la realización, la multiplicidad de las perspectivas abordadas, no deben impedir que destaque aquí algunas contribuciones cuya *aportación* científica las convierte en cabezas de capítulo de toda reflexión ulterior en la materia.

Además de cincuenta y siete contribuciones de América Latina, este *Homenaje* comprende treinta y cinco de Francia, veinticinco de los países ex-co- munistas, veintidós de Alemania Federal, trece de España, diez de Bélgica, y otras diez y ocho correspondientes a Italia, países de la *common law*, del Medio y del Lejano Oriente.

9. Postergando para el apartado siguiente la referencia a las contribuciones latinoamericanas, y sin ocuparme de aquellas pocas ya publicadas con alguna anterioridad por sus autores como consecuencia de los largos cinco años de preparación de esta edición, me parece imprescindible, en el *tomo I*, además de las ya mencionadas antes, la lectura de las siguientes: *Organización de la enseñanza del derecho e investigación jurídica y preparación del personal científico en la U.R.S.S.*, de A.F. Sheba- nov; *Reflexiones sobre fe y política* de J.Y. Jolif; *El derecho a la ¿guerra en la edad atómica* de D. Du- barle; *Por Una nueva perspectiva de las relaciones entre estructura social y Derecho* de H. Issa; *Los fundamentos económicos y filosóficos de la propiedad personal* de V. Knapp; la magistral y decisiva contribución de Franfois Perroux sobre *Alienación y creación colectiva*, así como las de sus discípulos H. Bartoli y A. Barrère sobre *Capitalismo,*

sociedad industrial y democracia y, Socialización y desarrollo, respectivamente; así como las de P.M. Gaudemet *Televisión y democracia*, J.P. Buffelan, *La concepción 'gaulliana' del poder* y W. Aben- droth *El Estado democrático y social de Derecho como imperativo político*.

Igualmente, en el tomo II, las de G. Mencer *El concepto de coexistencia pacífica y el derecho internacional público*, A. Miaja de la Muela *El Tribunal Internacional de Justicia en el mundo actual*, C.A. Colliard *Sobre la organización internacional del comercio*, J. González-Campos *La polarización del derecho convencional en torno a las organizaciones internacionales y el futuro del derecho de los tratados*, P. Reuter *De los efectos del mercado común sobre la estructura institucional de los estados miembros*.

De relevancia similar, en el tomo III, las de G. Stuby *¿En qué medida son jurídicamente iguales el varón y la mujer?*, P. Stibbe *La objeción de conciencia y el estatuto de los objetores de conciencia*, D.H. Scheuing *La protección de los derechos fundamentales en la República Federal de Alemania*> J. Petot *Francia en búsqueda de la eficacia del poder*, F. D'Onofrio *Los ministros en el sistema de gobierno de los Estados Unidos del Norte: una perspectiva comparativa*, L.P. Suetens *La huelga en el derecho de los países europeos*, H. Neumann- Duisberg *El derecho constitucional de la fábrica en la República Federal de Alemania*.

10. En el imponente tomo IV, merecerían cuidadosa relectura, los trabajos de F. Morstein-Marx *El entorno y la administración*, W.F. Ilchman *El desafío del desarrollo económico para la administración pública*, J. Starosciak *Problemas de la racionalización del funcionamiento de la administración en Polonia Popular*, Ch. Debbasch *La Quinta República y la administración*, Ch. Eisenmann *Un dogma falso: la autonomía del derecho administrativo*, O. Bachof *Sobre algunas tendencias evolutivas en el derecho administrativo alemán contemporáneo*, M. Somerhausen *Los principios generales del derecho administrativo*, R. David *Los contratos administrativos en el Código Civil etíope*, G. Treves *Nuevas tendencias en la organización administrativa italiana*, A. Nieto-García *Valor actual de los establecimientos públicos*, J. Salzwedel *Sobre la evolución del derecho de policía en Alemania*.

Finalmente, en el tomo V, concluyendo esta enumeración panorámica, se destacan las de: F. Borella *Las empresas públicas en Argelia después de la independencia*, T. Ch. Daintith *Participación gubernamental en el capital y la*

dirección de empresas en el Reino Unido, H. J. Wolff Fundamentos del derecho administrativo prestacional, J. M. Chillón-Medina Sobre el valor jurídico de los planes económicos en Francia: hecho o perspectiva, N. Stjepanovic Principios fundamentales del procedimiento administrativo en Yugoslavia, H.H. Rupp El proceso administrativo alemán, J.A. Bueno Un caso de fiscalización de actos administrativos: propuesta y nombramiento de candidatos por tribunal de oposiciones a cátedras universitarias y Guy Braibant Condiciones de eficacia de la jurisdicción administrativa.

III

11. *Homenaje a un maestro latinoamericano*, dirigido por un docente latinoamericano que, como *Maitre-assistant* en la Facultad de Derecho de París (1970-74) y posteriormente como catedrático en universidades públicas mexicanas (1974-1994) continuó la senda inaugurada por su maestro, esta obra colectiva es no sólo una aportación a la ciencia en general, sino, como decía más arriba, Un punto de partida para una nueva época de los estudios de derecho público y ciencias de la administración en América Latina.

La presencia de la ciencia latinoamericana, irrumpiendo masivamente (el tercio de todas las contribuciones) en una obra que confirma "el aliento enciclopédico de la cultura rioplatense" del que hablaba el extinto decano de Montevideo Eduardo J. COUTURE, en los *Scritti in onore di Carnelutti*, la jerarquía general y la particular de casi todas ellas; el replanteamiento sistemático de una visión pluridisciplinaria del derecho público, estrechamente imbricado en los enfoques de la ciencia política y de las ciencias administrativas; la ambición bolivariana de una investigación colectiva, en la cual participan especialistas de diez países latinoamericanos, debiéndose quizá lamentar, entre los dos de mayor raigambre jurídica, la ausencia de contribuciones de Costa Rica y Cuba; la sistematización latinoamericana y *latinoamericanizante* de toda la obra, no sólo mediante la indicada *Introducción General*, sino también mediante cuidadosos sumarios (178 pp.), anotaciones a todo lo largo de los cinco tomos, e índices analítico y por materias (123 pp.); así como mediante una dirección general que, en todojnomento, ha sabido enfrentarnos con nuestras contribuciones aisladas, "conscientizarnos" de la naturaleza colectiva de nuestra investigación, en lo que debía ser -y se ha vuelto- no sólo el Homenaje a un maestro uruguayo sino una gran afirmación científica *latinoamericana*.

12. Además de las ya indicadas, de las contribuciones latinoamericanas, yo realzaría, particularmente, las siguientes: en el tomo I, las de J. Rodríguez Urraca *Las profesiones jurídicas frente a la crisis contemporánea*, D.J. Garmendia *Lincamientos de una sociología urbana: los roles funcionales y el fenómeno urbano*, J. Barreiro *La crítica de Marx al Estado-*, la excepcional de Celso Furtado, *La hegemonía de los Estados Unidos del Norte y el futuro de América Latina*; la de J. Rodríguez Elizondo, *La pequeña democracia residual*.

En el tomo II, sobresalen las de L. Malpica de La- madrid *El artículo 14 de la Carta y tres problemas del derecho de gentes*, C. Prieto-Aceves *Perspectivas de una comunidad latinoamericana: el ejemplo de la integración económica centroamericana* y F.H. Paolillo *La solución de controversias en la ALALC. Del tomo III: la sintética y combativa participación del decano (1968-72) de Montevideo A.R. Real Primeras perspectivas de la Constitución uruguaya de 1967, así como las de J. Castro-Castro La presidencia de la República en Colombia, de J. Tapia- Valdés, útil y actualísima, sobre Leyes de bases y nuevas categorías, y de H. Fix Zamudio, Introducción al estudio del proceso tributario en el derecho mexicano.*

En el tomo IV, el maestro chileno E. SILVA CIM- MA fundamenta, en páginas escritas en 1966, *Panorama y perspectivas de la crisis institucional chilena, el acierto profético de la contribución de los seis trabajos chilenos que preside (cfr., 1.1, pp. 849-50) su Introducción común a los trabajos chilenos. Complementariamente, son dignas de particular atención, las contribuciones de: Jaime 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, E. Soto Kloss La entrada en aplicación del acto administrativo, C. Tácito La corrección monetaria en el derecho administrativo, A. Méndez Introducción a los sistemas orgánicos y la sutil y profunda de U. Marín Vallejo Panorama de la sindicación y huelga de los funcionarios públicos chilenos.*

El tomo V parece aportar, como trabajos perdurables, el ya indicado de H. Barbé Pérez y el de D. Barrios de Angelis *Teoría del proceso administrativo y constitucional*.

IV

13. La mera mención de los temas de las contribuciones así señaladas en los dos apartados precedentes, así como la ordenación sistemática de las doce *Perspectivas* en

que se dividen los cinco tomos, indican que no se trata de simples *Mélanges* (es decir, en sentido literal, ante una mezcla incoherente de trabajos singulares) sino ante un verdadero *Homenaje*, en singular, cuyos temas convergentes y prospectivos, así como la ponderada juventud de los colaboradores, aseguran a esta obra la permanencia y proyección que este memorial merece, en el umbral del siglo XXI.

14. Hubiera sido fácil atrincherarse en una visión normativista, centrada en la siempre hipócrita neutralidad de la ciencia, prescindiendo de una postura definida en cuanto a la misión del jurista contemporáneo y a las responsabilidades concretas del hombre de ciencia latinoamericano ante los imperativos de liberación y desarrollo. CORTIÑAS-PE- LÁEZ prefirió seguir el arduo sendero de la "ciencia con conciencia", del que hablaba SAYAGUÉS-LASO. Para ello, el director de esta obra ha sido fiel a las opciones pluridisciplinarias que, tan profundamente, han arraigado en sus trabajos las enseñanzas europeas de Maurice DUVERGER y André HAURIOU en Francia, Otto BACHOF y Wolfgang ABENDROTH en Alemania y, muy particularmente, la postura de Alejandro NIETO en España. En efecto, en la citada *Introducción General*, una cita de NIETO resume el plan director de este *Homenaje*, reacio a todo juridicismo:

El jurista del Derecho Administrativo que no esté dispuesto a convertirse en un insípido rumiante de las páginas del **Boletín Oficial del Estado**, se encuentra provocado por un triple frente de cuestiones que presionan desde fuera del Ordenamiento positivo: la historia, la política y la economía. La historia explica el por qué de cada institución, la política da una dimensión humana y trascendente a lo que de otra manera sería una simple técnica formal, y la economía significa el punto de contacto con la realidad. De aquí la enorme dificultad de las obras de Derecho Administrativo que, sensibles a estas cuestiones, pretenden ser algo más que una aventajada glosa de los textos positivos" (t. I, pp. CVII—CVIII).

15. El profesor CORTIÑAS-PELÁEZ me ha hecho el honor de compartir, con el maestro NIETO entonces de la Universidad Autónoma de Barcelona y hoy de la Complutense de Madrid, en dicha misma página, la vanguardia de quienes así preconizamos un nuevo enfoque de la problemática del Estado, a la luz de nuevos conceptos adecuados a la realidad actual latinoamericana frente al desarrollo nacional.

Esta deferencia me sugiere reiterar aquí, ante la temática de esta obra colectiva, algunas de las conclusiones fundamentales que he preconizado extensamente en otro lugar (vid. mi libro *El control de las actividades económicas*

del Estado en el Derecho venezolano, Ed. Contraloría General de la República de Venezuela, Caracas, 1969, pp. 1-33. Además, mi libro *Derecho y Desarrollo*, ed. Facultad de Derecho, U.C.V., Caracas, 1971, 55 pp. y, más ampliamente, mi *Derecho administrativo*, Caracas: U.C.V., 3a. ed., 1984, capítulo segundo, esp. pp, 105-170).

Al plantearse las perspectivas de la segunda mitad del siglo XX, este *Homenaje* es conciente, de punta a punta, de las contradicciones patentes y dramáticas en los países denominados subdesarrollados, entre las instituciones políticas y las realidades socio-económicas. Ante los violentos cambios de las estructuras con posterioridad a la segunda guerra mundial, un liberalismo decimonónico sigue apuntalando penosamente los esquemas del estado abstencionista, sin comprender que *la libertad se manifiesta hoy para los ciudadanos en cuanto participación en la ampliación e intensificación de la administración y prestaciones del estado* (t. I. p. 788). Más aún, la falsa antinomia de libertad e igualdad, el credo liberal de las supuestas "libertades públicas" -institucionalización de la desigualdad-, conjuntamente con la reiterada tautología del normativismo kelseniano que convierte al jurista en servidor de la coacción social, contribuyen a la negación del estado democrático y social de derecho (t. I, pp. 898 ss. y 817 ss.). Para una realización auténtica de los Derechos Humanos, que desdeñe el socorrido dualismo anulador de los derechos económicos y sociales (t. III, p. 48) y pretenda quebrar la causación circular acumulativa del subdesarrollo -que se traduce en América Latina en que los pobres son y serán cada día más numerosos que los privilegiados y en que el estado reemplaza el cumplimiento de sus cometidos prestacionales por actividades puramente represivas (t. I, p. 601)- se impone una transformación revolucionaria de las estructuras sociales, económicas y políticas tradicionales.

16. Los límites infranqueables de una recensión me llevan a limitar a cinco puntos concretos, las aportaciones más relevantes de esta obra en dicha impostergable transformación a la cual han permanecido indiferentes los "fijitas", forjados por el positivismo y la alienación neokantiana: me referiré brevemente a la promoción de la mujer (A), al estatuto de la propiedad (B), a la organización del poder (C), a la atenuación de la dependencia y la dominación extranjeras (D) y la integración latinoamericana (E).

17. A) Tradición romanista, herencia castellana, legado indígena, confluyen para hacer de la sociedad latinoamericana una de las más patriarcales del planeta (t.I, p. CXX). Humana y económicamente postergada, la

mitad de la población, la totalidad de nuestra población femenina, ha sido marginada de todo proceso creador y está ausente en la lucha por la liberación y el desarrollo. Esta sociedad masculina, consolidada en la discriminación sexual (t. III, pp. 49-82), no sólo desconoce así la Declaración de Derechos del Hombre de las Naciones Unidas de 1948 sino que, concretamente, "funciona a media máquina", socialmente enquistada en una organización primitiva de la familia, de la educación y del mercado del trabajo. Tanto el sector privado como el poder público mantienen y aun consolidan así, una sociedad que contrasta escandalosamente no sólo con sus propias normas jurídicas, sino con las realidades sociales de los países más avanzados del planeta (piénsese sólo, por ejemplo, en los Estados Unidos del Norte, Alemania, Japón, los países escandinavos).

18. B) La superación de los mitos jusnaturalistas de la propiedad mediante su concepción estatutaria (t. V, p. 153 ss.) permitiría en América Latina la afirmación de los fundamentos de la propiedad personal (t. I, pp. 403 ss.), sin perjuicio de asegurar la mayoría absoluta de capital latinoamericano (cfr. t. V, pp. 321 ss.) y aun la nacionalización de los medios de producción y de cambio -para quebrar los fenómenos estrechamente vinculados de la acción del capital extranjero y del subdesarrollo (t. I, pp. 597 ss. y t. V, p. 277)- así como la participación de los trabajadores en su gestión (t. III, pp. 899 ss.).

19. C) La incoherencia de nuestra pseudo-democracia representativa, ha forjado el descrédito de la democracia como consecuencia de una ausencia de decisión política y de mando, como consecuencia de una vida política vegetativa, cuyas repercusiones siniestras se agravan en nuestros países subdesarrollados, pues "si falta el mando cuando es necesario, la institución comienza a ir a la deriva, expuesta a las presiones que encuentra en su camino e influida por tendencias oportunistas de poco aliento", como ha dicho P. SELZNICK. Lo grave es que dicha crisis institucional (t. IV, pp. 525 ss.) produce en nuestros países dominados y deformados, una enorme debilidad del poder público frente a las inevitables y muchas veces necesarias presiones de los grupos de intereses de la comunidad, mecanismos de control frecuentemente efectivos pero que se tornan nocivos cuando surgen indiscriminadamente ante cualquier actuación estatal. Las estructuras políticas deben de estar hechas para resistir presiones que siempre surgirán cuando se busca un interés colectivo, lo cual por esencia implica el sacrificio de intereses privados (t. I, pp. 671 ss. y t. IV, p. 152). No puede seguirse admitiendo una administración que lo único que hace, materialmente, es no

hacer nada, por no quererle hacer nada a nadie. En muchos de nuestros países, el poder está fuertemente atomizado por la incoherencia existente entre el sistema electoral aplicado diversamente al Ejecutivo y al Parlamento (t. III, p. 194). La representación de todas las facciones minoritarias en el Parlamento es contradictoria con una elección presidencial alcanzada por mayoría simple. Mientras puede elegirse un Presidente con la mayoría relativa de votos, hasta en algún caso con un respaldo inferior al veinticinco por ciento, con ese veinticinco por ciento nunca se podrá controlar políticamente al Parlamento, y por lo tanto, nunca se podrá gobernar seriamente. La crisis parlamentaria quizás hay que situarla en la composición misma del Parlamento, donde los grupos de presión e intereses, se encuentran enquistados constituyendo minorías decisivas. Un cuerpo deliberante así conformado, así de heterogéneo, ni con la mayor y mejor buena voluntad puede actuar; y ante él, el Ejecutivo, con las manos atadas, se aburre de la inacción. Es un freno concreto y total al cambio. Dicho esto, sin que signifique descuidar la paralela racionalización del poder, quebrando estructuras anacrónicas de descentralización territorial (t. III, pp. 785 y ss.), y ampliando y perfeccionando los mecanismos que habilitan una amplia actividad legislativa material por el Ejecutivo (t. III, pp. 633 y ss.). En ese sentido, de una revisión de los mecanismos tradicionales de la acción del poder público, un profundo análisis de la planificación permite comprender su impacto transformador en las estáticas categorías jurídicas tradicionales (t. V, pp. 383 a 507).

20. D) La emancipación efectiva respecto de la dominación directa e indirecta del extranjero (t. I, fundamentalmente pp. 550 ss. y 591 ss.) tiende en los estudios inspirados por la CEPAL a identificarse con la industrialización, la ampliación de las dimensiones del mercado, y, en definitiva, con el proceso mismo de la integración latinoamericana.

21. E) A nuestra manera de ver, dicho proceso de integración ha sido aquí algo someramente enfocado (t. II, pp. 619 a 830) y lamentablemente sólo respecto de puntos concretos, que marginan entre otros el aspecto de los acuerdos subregionales, donde se echa de menos un análisis del Pacto Andino, es verdad que apenas naciente en 1969, año de la primera edición de esta espléndida investigación colectiva.

Simultáneamente, toda la problemática se imbrica estrechamente con la estructura misma del poder, de que acabamos de hablar, pues

Los nacionales de las naciones débiles pueden dudar si están alienados a los grupos dominantes de sus propias

naciones o -por personas interpuestas- a los grupos dominantes de ciertos estados nacionales, hoy dominantes, que de hecho los reducen a la calidad de satélites (t. I, p. 445).

V

22. Estos últimos desarrollos ya van planteando el tema de nuestras reservas e interrogantes ante una obra que, por ser humana, no escapa a la ley de la imperfección.

Con referencia a la obra legislativa de SAYAGUÉS- LASO, particularmente a su **Proyecto de Ley Orgánica Municipal** y a la **Ley Orgánica de la Universidad del Uruguay**, de 1958, tan cuidadosamente comentados en la **Introducción General**, sorprende su omisión en el Anexo, por tratarse de textos de difícil hallazgo y que hubieran completado dignamente este **Homenaje**.

23. El entusiasmo por la integración latinoamericana no está adecuadamente matizado. El caso de la integración centroamericana (t. II, pp. 689-735), que parece enfocarse como posible modelo, es por el contrario la prueba patente de que si no se sabe dirigir el proceso, éste puede contribuir aún más a la "sucursalización" acelerada de la región, a través de la formación de empresas multinacionales extra- latinoamericanas, en lugar de contribuir al logro de nuestra real independencia exterior.

24. Las normas alemanas en materia de cogestión de los trabajadores en la empresa (t. III, pp. 899- 932) y su desarrollo del derecho social (t. III, pp. 917-973), han sido falsamente presentadas en América Latina como un modelo de auténtica democratización social dentro del marco capitalista. Hubiera sido preferible, de no poder contarse con una contribución esclarecedora, que la **Introducción General** planteara una visión diferente, tal cual surge, por ejemplo, de los siguientes datos que tomo de la obra **Alternativa ideológica, Comunitarismo**, del ilustre huésped de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes (Mérida/Venezuela), el profesor Lino RODRÍGUEZ- ARIAS BUSTAMANTE (Ed. Centro de Jurisprudencia, U.L.A., 1971, p. 297):

En 1950, la participación respectiva de empresarios (comprendidas las profesiones liberales y las fábricas respectivas), trabajadores y beneficiarios de la seguridad social (rentistas pequeños y pensionistas), era de: 53.5%; 40.5% y 6%. La participación de los mismos sectores sociales en 1967, tras una involución de casi cuatro lustros, era la siguiente: 72.5%; 23.9% y 3.6%.

Respecto del desarrollo del ingreso personal, en marcos alemanes (entonces sólo) occidentales, tenemos, en general, la siguiente evolución:

En 1950, los empresarios y las profesiones liberales ganaban por mes promedialmente (incluyendo a los integrantes de la familia que colaboraban en el presupuesto familiar) 3.030 marcos; los trabajadores 2.544 marcos; ambas cifras, como ingreso neto anual.

En 1967, los mismos sectores sociales tenían marcada su involución, con el ingreso anual siguiente: 15.106; y 8.388 (citando al semanario **Der Spiegel**, Hamburgo, del 28 de julio de 1969, p. 38 y ss. y a la obra de B. GLEITZE, **Sozialkapital und Sozial- fonds ais Mittel der Vermögenspolitik**).

Tal la fabulosa regresión socio-económica enmascarada por el llamado "milagro alemán", y por ello no puedo compartir el optimismo, provisorio es verdad, que trasunta la **Introducción General** (t. I, p. CXXIII).

25. Finalmente, en el campo más concreto de lo administrativo, el tema de la Reforma Administrativa no parece haber sido adecuadamente tratado (cfr. t. IV); —no veo clara la afirmación, reiterada, de la noción de servicio público (t. I, pp. CXXXI- CXXXII y t. IV, pp. 1265-1301)-; y, para terminar con estas salvedades menores, no me convence la pretendida superación de la oposición entre las administraciones ordenadora y prestacional (t. I, p. CXXXIII y t.V, pp. 353-356).

VI

26. La riqueza limitada de esta realización científica "fuera de serie" permitiría seguir indefinidamente descubriendo aportaciones y formulando salvedades, y encontrando, quizá más lejos o en algún pasaje que se escapara en primera lectura, la explicación profunda subterránea por el acierto que vertebra a este **Homenaje**. Ponderación, equilibrio, profundidad, claridad, parecerían haber sido alcanzados sin esfuerzo. Paré la Universidad Central de Venezuela, en cuya Facultad de Derecho (como conferencista y como catedrático-fundador en los Cursos de Doctorado) ha sido profesor invitado (1968, 1970, 1972 y 1985) el Director del **Homenaje**, es motivo de honda satisfacción el haber sido la primera en el mundo en acordar su Alto Patrocinio a esta publicación. Ella es digna del inolvidable maestro latinoamericano cuya memoria contribuye a perpetuar.