

# Sobre "funciones" y "cometidos" del Estado

(Una reflexión sumaria a propósito del estudio de León Cortiñas)

*Juan Pablo Cajarville-Peluffo\**

*En una disquisición en verdad de teoría general del Derecho público, enmarcada en la "aparición" del Derecho positivo uruguayo, se matizan coincidencias y divergencias entre las construcciones del maestro Enrique Sayagués-Laso y de su discípulo mexicano Cortiñas-Peláez. Según el autor, las **funciones** del Poder Público aparecen respectivamente como poder o como actividad: ahora bien, la exigencia de la ejecución práctica o material no le parece suficiente para distinguir la función administrativa de las otras funciones estatales, cuya eficacia formal depende exclusivamente de factores orgánico-formales; ello sin perjuicio de la utilización eventual de un concepto material para la interpretación de normas de competencia. La distinción entre "funciones" y "cometidos" es conceptualmente posible, nítida y científicamente útil, si no se cae en el exceso de "ontologizar la". Por ello, se rechaza una distinción apoyada en los distintos regímenes de la actividad de los particulares, la cual no necesariamente sería válida para el régimen de la actividad de las instituciones estatales.*

*In a real discussion about the general theory of the public law, framed in the "appearances" of the Uruguayan positive law, the differences and coincidences in the arguments of the Professor Enrique Sayagués Laso and his Mexican disciple Cortiñas-Peláez are matched. Following the author, the "functions" of the Public Power are like power or like activity; he thinks that the practical or material execution is not enough to distinguish the administrative function to others state functions, which formal efficacy depends only in organic-formal factors. The distinction between "functions" and "assignments" is conceptually possible and clear, and if is not ontological over use it, is scientific useful to. Therefore, is denied the distinction bases on the different regimens of the individual activity, which would not be valid for the activities of the states institutions.*

## S U M A R I O

### I. PRELIMINARES

#### I. Introducción.

### II. DEFINICIONES CONCEPTUALES

2. Concepto de "funciones estatales". / 3. Categorización de la actividad estatal en varias "funciones del Estado".  
/ 4. Concepto de función administrativa: criterio de Sayagués-Laso. / 5. Concepto de función administrativa: criterio orgánico-formal. / 6. Insuficiencia del criterio orgánico-formal.

### III. LA RECEPCIÓN NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

7. Necesidad de un criterio material en nuestro Derecho positivo.- 8. Aplicación de la definición material en la interpretación de nuestro Derecho positivo. / 9. Categorización de la actividad estatal en varios "cometidos del Estado"

\* Catedrático por oposición de Derecho Administrativo I, II y III; ex-presidente del Instituto Uruguayo de Derecho Administrativo; e integrante del Consejo Directivo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Montevideo, Uruguay).



tellana<sup>4</sup> y particularmente por estos lares del Río de la Plata, nos acercamos al Derecho Administrativo y más genéricamente al Derecho Público. Influencia tan profunda y al mismo tiempo tan positiva y valiosa, que subsiste ostensible no sólo en quienes hemos permanecido en la República Oriental del Uruguay, remota comarca del hemisferio sur; sino aun en aquellos compatriotas que, como el autor que nos ocupa,<sup>5</sup> han profundizado sus estudios en los centros más sólidos y brillantes de nuestro universo cultural.<sup>6</sup>

Cortiñas-Peláez recoge la distinción entre *funciones* y *cometidos* estatales, que Sayagués-Laso consideró "punto de partida" de su sistematización del Derecho Administrativo, y la categorización de los cometidos de Cortiñas-Peláez, fruto sin duda de profunda, dilatada y madura elaboración personal, en el marco de sus más de tres décadas de experiencia mexicana, conserva sin embargo ostensible correspondencia con la expuesta por aquel maestro.

Nuestra deuda enorme con Sayagués, probada una vez más, nos obliga sí al reconocimiento, pero sobre todo a tomar sus enseñanzas como punto de partida de nuestro propio esfuerzo y de nuestra elaboración. El debido homenaje no puede consistir en repetirlo, sino en meditarlo y si friere necesario cuestionarlo, como sin duda lo ha hecho Cortiñas-Peláez.<sup>7</sup> Eso pretenden ser también estos apuntes: una re

flexión a partir de las ideas de Sayagués-Laso, a propósito del precitado estudio de Cortiñas-Peláez, sobre estos conceptos básicos: los *funciones* y *cometidos* del Estado.<sup>8</sup>

## II Definiciones conceptuales

### 2. Concepto de "funciones estatales"

Las "*funciones* —dice Sayagués<sup>9</sup>— son los distintos poderes jurídicos que el derecho objetivo asigna a los órganos públicos para que puedan actuar y cumplir las tareas que les competen"; concepto que reitera con otras palabras cuando explica que lo que tradicionalmente se denominan *funciones jurídicas* del Estado son los poderes jurídicos que el derecho objetivo asigna a las entidades estatales, y que "atendiendo a las características de esos poderes jurídicos", se distinguen las funciones de legislación, de administración, jurisdiccional y constituyente.<sup>10</sup>

Hasta aquí, las *funciones estatales* o *funciones jurídicas del Estado* aparecen identificadas con *poderes jurídicos*. Es claro que si se tiene en cuenta que los poderes jurídicos que el derecho objetivo asigna a las entidades estatales presentan una variedad inmensa, tanto en su contenido como en su eficacia y en la forma de ejercicio, la denominación "funciones" y su reducción a las cuatro referidas no puede aludir a los poderes específicamente considerados (poder de designar, poder de sancionar, poder de imponer tributos, etc.), sino a *categorías* de poderes; aclaración que Cortiñas-Peláez formula al distinguir las "funciones del Poder Público" y las "facultades" del órgano."

40, jul.-sept. 1992, pp. 63-126, denunciando el impacto de ésta en las categorías mexicanas del derecho administrativo postre vol uciona rio (desde FRAGA en 1934 hasta PICIARDO- PAGAZA en 1984); y, finalmente y excusando inevitables omisiones, CORTIÑAS-PELÁEZ, León, director, *Introducción cd derecho administrativo*, ciudad de México: Porn'ia. S.A., 2<sup>a</sup> ed., 1994, 363 pp., donde la noción clave de la asignatura, el núcleo conceptual del derecho de la administración pública, son los *cometidos del Poder Público*, pues el listado justifica su existencia ante la comunidad, no por su "poder" sino por los cometidos que para ella ejecu-ta (p. 86).

4. Cfr., también la versión Irancesa: SAYAGUES-LASO. Enrique, *Traite de droit administratif* París: L.G.D.J., 1964-1966], "Proface" de 1-lenny PUGET [en versión castellana del prof. Martín DÍAZ Y DÍAZ, convertida en recensión, "Bibliografía latinoamericana, anotada". *alegatos*. Universidad Autónoma Metropolitana (U.A.M.-A)/ departamento de derecho), núm. 12. mayo-ag. 1989, pp. 93-95. in 4<sup>a</sup>. | . 2 vols., 1 (VII + 688 pp.) y II (640 pp.).

5. Sin perjuicio de su lealtad perseverante a la ciencia uruguaya, justamente acreditada por la Universidad de la República en 1996, al distinguirlo como Miembro Honorario del Instituto Uruguayo de Derecho Administrativo (Universidad de la República, Montevideo, Uruguay).

6. La impronta de SAYAGUÉS-LASO, aunque no aparezca citado, es notoria asimismo en el estudio, lechado en París, que otro uruguayo que se especializó en-el exterior, Jorge SILVA-CENCIO, dedica a analizar las ideas de dos maestros franceses: "La teoría de las liases constitucionales del Derecho Administrativo de Georges VED EL a la luz de las críticas de Charles EISENMANN", en *Esludios da Durecho Administrativo*, I, Montevideo. 1979, pp. 51-99.

7. Inclusive a nivel interdisciplinario e intercontinental, con la perdurable obra colectiva que dirigiera en España; me refiero a *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX*, Homenaje al profesor Enrique Sayagués-Laso (Uruguay), "Préface" del profesor Marcel Waline labora, como pequeño artículo del propio

WALINE, en versión castellana de Gabriela Fouilloux Morales, publicada en ciudad de México: *alegatos*, núm. 28, dic. 1994, pp. 643-644, bajo el título "La reconfortante lección de que los juristas todos (más allá de hábitos de pensar y de métodos divergentes) integramos una única y gran familia que intenta racionalizar y humanizar las relaciones sociales", Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 5 vols., 1969 [hay ed. facsimilar de 1989, para. América Latina: Librería Amalio M. Fernández, 25 de mayo κ 477, P.B., of. 11; Montevideo-Uruguay], 5418 pp.

8. La reflexión se basa también, obviamente, en el estudio de otros autores. Si no los cito expresamente, no es por negar lo que me han aportado, que aparecerá ostensible y expresamente reconozco, sino 9 por la índole sumaria de esta *Reflexión*.

9. SAYAGUÉS-LASO, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 7<sup>a</sup> ed., puesta al día a 1998 por Daniel-Hugo MARTINS, colección Clásicos Jurídicos Uruguayos, 1998, 3 vols., 673 + 592 + 272 pp., esp. vol. I, p. 8. A esta novísima edición, hecha posible por el talento, el rigor científico y la ti el dedicación del colega MARTINS, se refiere la paginación de ésta y de las notas que siguen.

10. SAYAGUÉS-LASO, Enrique, *ibidem*, p. 32.

11. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *op. cit.*, pp. 21 y 23. Personalmente, prefiero hablar de "poderes" o "potestades" y no de "l acuita cías".

Pero más adelante,<sup>12</sup> planteando concretamente la distinción **entre funciones y cometidos**, Sayagués dice que estos últimos son "las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales conforme al Derecho vigente"<sup>13</sup> mientras que las **funciones** serían "las distintas formas que asume la actividad estatal para la realización de aquellos cometidos".

**Funciones**, entonces, no serían ahora poderes o categorías de poderes, **Uno formas de la actividad** del Estado. Esta asimilación de **función** a la **actividad** y no a los poderes, ya había aparecido en el **Tratado**, pues luego de proponer aquella definición inicial de función como poder, al exponer el concepto de cada una de las funciones las caracterizó como "actividad estatal"; así para la función constituyente,<sup>14</sup> la legislativa,<sup>15</sup> la jurisdiccional,<sup>16</sup> y fundamentalmente cuando define la función administrativa como "la **actividad estatal** que tiene por objeto la realización de los cometidos estatales en cuanto requieren ejecución práctica..."<sup>17</sup>

No hay en esta doble concepción de las funciones expuestas por Sayagués (función como poder, función como actividad), contradicción o incoherencia; ya que según como se las mire, las **funciones estatales** aparecen como poder o como actividad. Contempladas como **potencia** o **posibilidad**, son categorías de poderes atribuidos por el Derecho positivo a un órgano o conjunto de órganos estatales para fines de interés general.<sup>18</sup> Previstas como **acto** o **realización**, las funciones son **actividad** atribuida por normas jurídicas a un órgano o conjunto de órganos estatales, que se cumple ejerciendo poderes conferidos por el Derecho positivo para fines de interés general. No se trata de dos conceptos excluyentes, sino de dos puntos de vista complementarios, porque el ejercicio del poder se traduce necesariamente en actividad, de manera que el poder se exterioriza y sólo puede exteriorizarse como actividad, y la actividad es siempre exteriorización o realización de un poder del órgano que la cumple.

Definir la función como "actividad" implica considerarla como globalmente relevante desde el punto de vista jurídico; de manera que a tal efecto, no se toman en cuenta solamente los actos que son producto o culminación de la actividad, sino a ésta en sí misma, en su conjunto, en sus acciones y en sus omisiones, en su desarrollo o procedimiento, en sus móviles y en sus fines.<sup>19</sup> Decir que es actividad atribuida por normas jurídicas, implica señalar que es actividad debida, autorizada pero también impuesta y acotada por el Derecho. Por último, la referencia a los **finés** trae a colación que el concepto de función alude a actividad debida en razón de un interés que no es propio de quien debe cumplirla; esto ocurre por excepción en el ámbito del Derecho privado (por ejemplo, las funciones de tutor o de curador), pero es de principio cuando se trata de la actividad del Estado, que sólo existe para fines de interés general (que no es el interés subjetivo de las personas jurídicas estatales, ni por supuesto el de sus servidores públicos).

La definición que Cortiñas-Peláez proporciona de la "función del Poder Público"<sup>20</sup> se ubica en el segundo punto de vista (función-actividad), ya que una "manifestación de la voluntad general", que se traduce en "la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales", constituye una actividad del órgano de que se trate.

### 3. Categorización de la actividad estatal en varias "funciones del Estado "

Es un tema clásico de la doctrina, que Sayagués expone con rigor y sistema, el de los distintos criterios que pueden utilizarse para distinguir y clasificar diversas "funciones" del Estado: constituyente, legislativa, jurisdiccional y administrativa. Se señalan entonces los criterios formales, orgánicos, materiales, etcétera.<sup>21</sup>

Desde un punto de vista puramente teórico o doctrinal, no cabe afirmar que uno de tales criterios sea verdadero y los demás falsos. Como toda clasificación, la de las funciones estatales será correcta en

12. SAYAGUÉS-LASO, Enrique, *ibidem*, p. 44. '

13. Concepto coincidente con el que expone en la p. 8: *funciones* son distintos *poderes jurídicos*; y, *cometidos* son las diversas *actividades o tareas*.

14. SAYAGUÉS-LASO, Enrique, *ibidem*, p. 32. ,

15. SAYAGUÉS-LASO, Enrique, *ibidem*, p. 35. :

16. SAYAGUÉS-LASO, Enrique, *ibidem*, p. 42.

17. SAYAGUÉS-LASO, Enrique, *ibidem*, p. 41.

18. Este puede y debe ser distinguido del interés público, como argumenta un destacado discípulo de CORTIÑAS-PELÁEZ, en su tesis profesional de licenciatura, aprobada con mención honorífica: *cf.* MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, *El interés público y la intervención estatal*, ciudad de México: UNAM. / División de Ciencias

19. Esta idea es relevante al examinar la naturaleza de los actos que se cumplen durante el procedimiento que conduce al dictado de un acto determinado (una ley, una sentencia); el acto final y los preparatorios forman parte de la misma *actividad*.

20. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *op. cit.*, p. 21: "la función del Poder Público es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico objetivo".

21. SAYAGUÉS-LASO, Enrique, *ibidem*, pp. 28 a 42.

cuanto se adopte un criterio clasificatorio adecuado y se le aplique consecuentemente; por eso no es lógicamente admisible criticar uno de los criterios partiendo de la aceptación de otro. Ese es el vicio en que se incurre cuando, por ejemplo, se dice que el criterio orgánico no es exacto porque al Poder Legislativo se atribuyen potestades administrativas y jurisdiccionales, y al Poder Ejecutivo funciones legislativas.

Claro que sin perjuicio de su corrección, una clasificación será más o menos útil o inútil, en cuanto distinga categorías que tengan o no relevancia para el efecto de que se trate. Desde el punto de vista jurídico, la clasificación de las funciones estatales será útil en la medida en que permita individualizar categorías de actividades sometidas a distintos regímenes jurídicos. Y cuando se trate de interpretar un determinado Derecho positivo, la tarea consistirá en desentrañar del conjunto de normas, aquel -o aquellos- criterios que esas normas positivas tomen en cuenta para someter cierta actividad al régimen jurídico propio de una u otra función; entonces sí podrá decirse que un criterio, aunque teóricamente exacto, no es adecuado para interpretar cierto Derecho positivo, y la interpretación que lo utilice será incorrecta.

Esa es entonces la relevancia jurídica de la distinción de varias "funciones" dentro del conjunto de la actividad estatal: señalar y delimitar diversos regímenes jurídicos a que esa actividad está sometida. Decir, entonces, que tal actividad es, por ejemplo, "función legislativa", vale tanto como decir que se trata de actividad sometida a un régimen jurídico singular: el propio de esa función. La aplicación de esos diversos regímenes requiere determinar, en cada Derecho positivo, el criterio en base al cual cierta actividad estatal resultare, sometida a uno u otro de ellos, y esa es, en definitiva, una cuestión de interpretación<sup>22</sup> del Derecho positivo en cuestión.

#### **4. Concepto defunción administrativa: criterio de Sayagués-Laso**

Nuestro maestro propone un doble criterio para caracterizar la función administrativa: formal y material.

En el plano formal —dice— las funciones constituyente, legislativa y jurisdiccional se definen có

<sup>22</sup> Cfr. CAJARVILLE-PELUFFO, Juan P., "Supremacía constitucional e interpretación", Montevideo: *Revista de derecho público*, ed. Fundación de Cultura Universitaria, núm. I, 1992, pp. 51-62.

modamente, porque tienen procedimientos y formas bien perfiladas, mientras la administrativa queda definida negativamente como "la actividad estatal que resta luego de excluidas las otras tres funciones; este criterio —continúa— presta utilidad en todo lo relativo al valor formal de los actos realizados, procedimientos de impugnación, etc., y por lo mismo no puede ser ignorado."<sup>23</sup>

Pero Sayagués no queda satisfecho con ese concepto, pues nada dice sobre los caracteres específicos de la función administrativa; para determinarlos, procura entonces un criterio material de definición, y lo encuentra en el rasgo fundamental de la función administrativa que consistiría en "llevar concretamente a los hechos los cometidos estatales que requieran una ejecución material". En consecuencia, incluye como esencial en su definición, la idea de actividad estatal que consiste en "ejecución práctica, mediante actos jurídicos —que pueden ser reglamentarios, subjetivos o actos condición— y operaciones materiales".<sup>24</sup>

Cortiñas-Peláez acude a un criterio básico semejante, cuando señala que lo específico de la función administrativa consiste en que "no puede contentarse con la simple emisión de actos jurídicos, pues su plenitud exige la ejecución de los mismos mediante operaciones materiales", definiéndola en consecuencia como "una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos^ **su ejecución mediante operaciones materiales**, tiende al cumplimiento de los cometidos del Poder Público, impuestos a la Administración Pública, por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico".<sup>25, 26</sup>

Este rasgo de la ejecución práctica o material no parece suficiente para distinguir teóricamente la

23. SAYAGUÉS-LASO, Enrique, *ibidem*, p. 40.

24. SAYAGUÉS-LASO, Enrique, *ibidem*, p. 41; la definición completa dice: "actividad estatal que tiene por objeto la realización de los cometidos estatales en cuanto requieren ejecución práctica, mediante actos jurídicos -que pueden ser reglamentarios, subjetivos o actos- condición y operaciones materiales". Pero si sustituimos, la mención de los "cometidos" por su concepto según SAYAGUÉS -actividades o tareas- se advierte que la primera parte de la definición es tautológica; por eso se dice en el texto que lo esencial es la referencia a la ejecución práctica.

25. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *op. cit.*, p. 22; subrayado en el original. La definición de este autor puede interpretarse también como remitiendo la esencia de la función al concepto de "Administración Pública", que no se proporciona. Por ahí podría llegarse a una concepción orgánica de la función; si por el contrario se adoptara una concepción funcional de "Administración Pública" (como hace SAYAGUÉS: administración son "todos los órganos públicos actuando en función administrativa") se caería en un círculo vicioso.

26. También SILVA-CENCIO, recogido criterio básico de SAYAGUÉS: "la función administrativa es el poder jurídico de realizar los cometidos estatales en cuanto requieren ejecución inmediata. Ese poder

administración de las otras funciones estatales. Si se entiende por **práctica** el "ejercicio de cualquier arte o facultad, conforme a sus reglas", es obvio que todas las funciones estatales son ejercicio de las facultades — "poderes"— conferidas por el Derecho, y por tanto ejecución práctica. Si en un sentido más restringido y tomando otro de los términos utilizados por los autores para explicar su idea, se restringe la función administrativa a la ejecución **material**, no parece que se llegue así a un concepto científicamente útil, porque quedaría excluido todo lo que fuera actividad jurídica. Si bien es cierto que la función administrativa no se agota en la emisión de actos jurídicos sino que exige el cumplimiento de operaciones materiales, también lo es que este criterio no permite distinguir la actividad **jurídica** que integra la función administrativa de la que pertenece a otras funciones ya que nada dice sobre la singularidad de aquella actividad jurídica; sobre todo cuando se aclara expresamente que el dictado de reglamentos es función administrativa, porque ¿en qué sentido es más ejecución "práctica" o "material" el dictado de un reglamento que el de una ley?

Desde el punto de vista del Derecho positivo uruguayo, ese criterio no es aceptable. La actividad de hacer ejecutar una sentencia es ejecución práctica o material de un cometido estatal, y es en nuestro Derecho función jurisdiccional (ley No. 15.750, Orgánica de la Judicatura y de Organización de los Tribunales, Art. 6°); claro que puede decirse que difiere de la ejecución práctica que es función administrativa porque se está ejecutando una sentencia, pero entonces el criterio de distinción ya 110 es el de la ejecución práctica, sino el de la naturaleza del acto ejecutado. En nuestro Derecho, el dictado de una ley es función legislativa y el de un reglamento lo es administrativa, pero ambas actividades no difieren en que una sea más práctica o material que la otra; que un acto-regla sea en nuestro Derecho ley o reglamento y que tenga la eficacia formal de una u otro, depende exclusivamente del órgano que lo dictó y del procedimiento utilizado. Más genéricamente, el sometimiento de un acto jurídico, cualquiera sea su alcance subjetivo y contenido, al régimen jurídico propio de una u otra función, y la eficacia formal

de hacer electivo se realiza mediante actos jurídicos (generales e individuales, unilaterales y plurilaterales) y operaciones materiales (actos materiales)"; **op. cit.**, en nuestra nota 4, pp. 88-89. El calificativo "inmediata" no parece que pueda tomarse literalmente, ya se le refiera al espacio o al tiempo; en el párrafo siguiente sustituye ejecución inmediata por "ejecución práctica", volviendo a la expresión textual de SAYAGUÉS.

que nuestro Derecho le adjudique, depende exclusivamente de aquellos factores orgánico-formales.

### **5. Concepto de función administrativa: criterio orgánico-formal<sup>27</sup>**

En nuestro Derecho positivo, la **función constituyente** sólo puede definirse mediante un criterio orgánico-formal: es la actividad estatal cumplida por los órganos y mediante alguno de los procedimientos previstos por el Art. 33p1 de la Constitución.<sup>28</sup>

Asimismo, la **función legislativa** (o el sector de actividad estatal al que se aplica ese régimen singular) sólo puede definirse mediante un criterio orgánico-formal: es la actividad estatal cumplida por los órganos y mediante los procedimientos establecidos por la Constitución para el dictado de "leyes" (Constitución, Arts. 133 a 146) o de "decretos de los Gobiernos Departamentales que tengan fuerza de ley en su jurisdicción" (Constitución, Arts. 273 y 281).

También la **función jurisdiccional** se define mediante un criterio orgánico-formal: es la actividad estatal cumplida por los órganos a que se refieren los artículos 233 y siguientes y 307 y siguientes de la Constitución (Suprema Corte de Justicia, Tribunales, Juzgados y Tribunal de lo Contencioso Administrativo) o sus dependencias auxiliares, mediante el procedimiento establecido por las leyes para la tramitación de los juicios y el dictado de sentencias ("debido proceso", que implica promoción mediante **acción**, intervención igualitaria de las **partes** —una pide algo **contra** la otra— y decisión por un tercero imparcial) (Constitución, Arts. 12 a 13 y 85 núm. 2), así como la actividad cumplida por esos mismos órganos o sus dependencias para hacer ejecutar lo juzgado (ley núm. 15.750, de 24 de junio de 1985, Orgánica de la Judicatura y de Organización de los Tribunales, Art. 6° inc. 1°, que reitera la disposición del anterior Código de Organización de los Tribunales, Art. 9°).

Definidas con criterio orgánico-formal cada una de esas funciones (cada una de las porciones o frac-

27. C011 pequeñas modificaciones, este párrafo está tomado de CAJARVILLE-PELUFFO, Juan P., *Invalides de los actos administrativos*, Montevideo: ed. Universidad, 1984, 47 pp., pp. 5 a 7.

28. Así, en Derecho federal mexicano, la actividad cumplida por el complejo orgánico integrado por el Ejecutivo federal (Art. 71 para la iniciativa y Art. 72 para la publicación y promulgación), el Congreso federal y las legislaturas estatales (Art. 135 de la Constitución), éstos por mayorías especiales.

ciones de actividad estatal así individualizadas), nuestro Derecho positivo atribuye, a los actos que son producto típico de cada una de ellas, diversa eficacia formal, es decir una particular aptitud para crear situaciones jurídicas o para modificar o extinguir las creadas por otros actos, y un particular régimen de impugnación con distintos efectos en uno u otro caso (declaración de inconstitucionalidad de la ley, recursos de reposición, apelación, etc., contra las sentencias). En principio, la eficacia formal de un acto estatal resulta del órgano actuante y del procedimiento utilizado para dictarlo, que lo definen como producto de una u otra función.

La eficacia formal de los actos producto de la actividad no puede considerarse en sí misma como un criterio autónomo de definición de las distintas funciones estatales (de identificación de aquellas porciones o fracciones), porque ella depende necesariamente de otros factores; teóricamente, puede serlo del órgano actuante, del procedimiento empleado, de ambos acumulativamente, del contenido o alcance subjetivo de los actos, de los motivos de la actuación, etc. Entonces, si se tomara la eficacia formal como criterio, en realidad la distinción se estaría basando en aquel factor determinante de la eficacia formal, que en Derecho uruguayo radica en principio en el órgano actuante y el procedimiento utilizado. Muchas veces las normas positivas se refieren directamente a la naturaleza —eficacia formal— del acto requerido en cierta materia o a determinado efecto, calificándolo por ejemplo de "ley" o de "sentencia",<sup>29</sup> con ello no hacen sino aludir elípticamente al órgano que debe actuar y al procedimiento que debe emplear para que los actos resulten tales, y por tanto la función viene definida también en esos casos con criterio orgánico-formal.

Pero puede ocurrir que el Derecho positivo, por vía de excepción, atribuya la eficacia formal propia de los actos de una función, a actos emanados de órganos o mediante procedimientos que no son los que en principio la definen. Es lo que sucede cuando —en otros países, no en Uruguay— el ordenamiento jurídico confiere al Poder Ejecutivo la potestad de dictar decretos con valor y fuerza de ley ("decretos-leyes"); o cuando se atribuye la potestad de dictar "sentencias" (actos con eficacia formal de tales) a órganos distintos a los tribunales y juzga

29 Es muy frecuente en la Constitución uruguayo de 1967, en cuanto a requerir "ley": artículo 7 y siguientes, 154, 168, 174, 185 y siguientes, 230 y siguientes, 233, etcétera.

dos.<sup>30</sup> En estos casos, por vía de excepción y por disposición especial, la función viene a definirse con un criterio material de eficacia formal de los actos producidos, eficacia formal directamente atribuida por norma expresa y no como resultado de aquel criterio orgánico-formal de principio. Entonces, al ámbito de principio propio de cada función definido con aquel criterio orgánico-formal, debe adicionarse este otro, añadido por normas especiales.

Puesto que las otras funciones se definen en principio, entonces, con ese criterio orgánico-formal, la función administrativa necesariamente debe definirse en principio también mediante el mismo criterio; cualquier intento de definirla con un criterio de otra índole, o de agregar al orgánico-formal otro criterio de diversa naturaleza, inevitablemente debe llevar a incoherencias y superposiciones en la clasificación de las funciones del Poder Público.

Pero mientras en relación con las otras funciones el criterio orgánico-formal tiene un contenido positivo derivado de la Constitución y las leyes, respecto de la función administrativa, el mismo criterio sólo puede tener un contenido negativo y residual. Ello, porque los órganos que ejercen las otras funciones positivamente definidas cumplen también esta otra función residual como **acesoria** o **auxiliar** (para hacer posible el cumplimiento de la función principal) actuando mediante un procedimiento que no es el de su función típica, y además porque —a diferencia de las otras—<sup>110</sup> existe un procedimiento típico para el ejercicio de esta función.

Con esos criterios negativo y residual, **función administrativa** es la actividad cumplida por cualquier órgano estatal que no pueda definirse como propia de alguna de las otras funciones, ni con el criterio

30. Esto ocurre en nuestro Derecho mediante normas constitucionales y legales. Pero la constitucionalidad de las leyes que otorgan potestades jurisdiccionales a órganos ajenos al Poder Judicial ha sido cuestionada con razón por la doctrina: REAL, Alberto R., "La función jurisdiccional es privativa del Poder Judicial, salvo excepciones constitucionales expresas", en *Estudios sobre derecho administrativo*, Montevideo: ed. Universidad, 1967, t. II, pp. 267 y ss. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia ha admitido reiteradamente la legitimidad de esa solución: véase la sentencia de 4 de abril de 1979 en Montevideo: *La Justicia Uruguaya*, t. 81, caso 9302, p. 121. El decano REAL funda la inconstitucionalidad en la atribución preferente de la función jurisdiccional al Poder Judicial, Art. 233 de la Constitución. En realidad, la inconstitucionalidad de atribuir eficacia jurisdiccional —"cosa juzgada"— a un acto emanado de un órgano administrativo, cualquiera sea el contenido material del acto, resulta del Art. 309, que prevé la acción de nulidad contra todo "acto administrativo", definido éste con criterio orgánico-formal. El Art. 233 resultará además lesionado, sólo cuando el acto al que se atribuya esa eficacia sea *materialemente* jurisdiccional: *infra*, numerales 6 a 8. REAL no hace esa distinción; es más, el acto a que concretamente se refiere su estudio es *materialemente* administrativo (véase *infra*, nota 58).

orgánico-formal de principio, ni en virtud de la eficacia formal de los actos producidos atribuida expresamente por una norma especial.<sup>31</sup>

Este criterio orgánico-formal para definir la función administrativa hace que la clasificación de las funciones sea lógicamente perfecta, porque toda la actividad estatal queda comprendida en la clasificación y no pueden existir incoherencias o superposiciones en ella.

Es cierto que tal criterio nada dice en principio de positivo sobre las características de este tipo de actividad estatal. En sentido positivo, puede decirse que comprende actividad jurídica y material y que está sometida a la ley, pero esos rasgos no bastan para caracterizarla. En principio, poco puede decirse *a priori* positivamente como característica propia y específica de esta función, porque ciertamente de su análisis resulta que no toda esa actividad estatal está sometida a un régimen jurídico uniforme (véase *infra*, "No. 9), ni lo están los órganos que la cumplen, ni todos los actos que produce tienen la misma eficacia formal.

Tal vez el progreso de la ciencia jurídica lleve a delimitar, dentro de esa gran masa a primera vista bastante informe de actividad estatal, más de una función; hoy, ello 110 es todavía nítidamente posible, aunque las grandes líneas son ya perceptibles.

#### 6. Insuficiencia del criterio orgánico-formal

El criterio orgánico-formal de distinción de las funciones del Estado es el único aplicable en nuestro Derecho para establecer *ex-positi*, después que una actividad estatal se ha cumplido, qué función se ha ejercido y por ende cuál es el régimen jurídico aplicable. A estos efectos, cualquiera de los criterios de distinción de las funciones estatales es teóricamente suficiente; con criterio orgánico, toda la actividad de cada sistema orgánico calificado como "poder"<sup>1</sup> estaría sometida al mismo régimen jurídico, cualquiera fuera el procedimiento utilizado, el contenido material de la actividad o el alcance subjetivo de los actos; con criterio formal, toda la actividad cumplida mediante cierto procedimiento estaría sometida al mismo régimen jurídico, cualquiera fuera el órgano actuante, el contenido material o el al

cance subjetivo de los actos; con criterio material de contenido, el régimen jurídico sería igual para todos los actos que lo tuvieran semejante, cualquiera fuera el órgano que lo dictó o el procedimiento utilizado; con criterio material de alcance subjetivo, todos los actos-regla resultarían sometidos al mismo régimen cualquiera fuera el órgano que los dictó o el procedimiento, y lo mismo ocurriría con todos los actos subjetivos.<sup>32</sup> Cada Derecho positivo puede optar por cualquiera de esos criterios para determinar el régimen jurídico de las distintas actividades del Poder Público; el régimen jurídico uruguayo ha optado por un criterio mixto, que considera acumulativamente el órgano y el procedimiento.

Pero las normas jurídicas positivas suelen utilizar la distinción de funciones estatales con otra finalidad: no ya para someter diferentes tipos de actividades a distintos regímenes jurídicos, sino para atribuir competencia<sup>33</sup> a uno o varios órganos. Cuando así ocurre, los distintos criterios de definición de las funciones estatales no son igualmente útiles para interpretar esas normas que las utilicen como principio de distribución de competencias. En efecto:

a) Un criterio orgánico de definición de las funciones, transforma la norma que emplee la distinción de funciones como principio de asignación de competencia, en una tautología; interpretada con criterio orgánico, una norma que establezca: corresponde al Poder Legislativo la función legislativa, significa que corresponde al Poder Legislativo la actividad del Poder Legislativo.

b) Un criterio formal de procedimiento para definir las funciones, transforma las normas de competencia que utilicen como principio la distinción de funciones, en normas de procedimiento. Una norma que asigne la función jurisdiccional al Poder Judicial, interpretada con criterio formal, significaría que sólo los órganos del Poder Judicial podrán emplear ese procedimiento singular definido por las leyes; pero no im-

31. No por negativa una definición es lógicamente incorrecta. Una definición negativa puede ser adecuada e incluso ineludible (COHEN, M. y NACÍ EL. E., *Introducción a la lógica y al método científico*, t. 2, Buenos Aires: 1976, p. 61); en este caso, tiene ambos caracteres.

32. Es sabido que este criterio requiere de uno auxiliar-que puede ser cualquiera de los otros-para distinguir las funciones jurisdiccional ^ y administrativa.

33. El de "competencia" es un concepto dimensional o cuantitativo: es el "quantum", dimensión o medida en que la actividad estatal está atribuida a un órgano o sistema orgánico. Atribuir competencia es entonces autorizar y al mismo tiempo imponer al órgano o sistema orgánico determinada actividad, estableciendo los poderes que podrá ejercer, la materia, giro o ramo en que lo hará, el territorio en que actuará, y eventualmente el tiempo (por ejemplo, turnos), los límites cuantitativos, las personas a que podrá dirigirse su actividad, etc., todas esas son posibles dimensiones de la competencia. Este es el concepto admitido por la Ley Orgánica de la Judicatura y de Organización de los Tribunales (Art. 6°, Inc. 2°).

pedirá que el Poder Legislativo resuelva un litigio concreto entre dos sujetos mediante una ley, o que el Poder Ejecutivo u otro órgano de la administración lo resuelva mediante acto administrativo aplicando, por ejemplo, la potestad de dar órdenes de que esté investido respecto a los sujetos en conflicto. Así interpretadas, entonces, las normas que asignen las funciones a distintos "poderes" no servirían para deslindar las competencias de esos sistemas orgánicos; sólo estarían indicando el procedimiento a través del cual cualquiera de ellos podría resolver sobre cualquier tema o materia.

c) El criterio orgánico-formal no resuelve, sino que acumula las insuficiencias de los anteriores; en cuanto orgánico conduce a una tautología, y en cuanto formal opera como norma de procedimiento.

La interpretación de las normas de competencia que reservan o atribuyen en principio una función a determinado sistema orgánico —por eso mismo denominado "Poder"—, requiere entonces la aplicación de un concepto material de la respectiva función, que atienda a la sustancia o contenido de los poderes en cuyo ejercicio se cumple la actividad.<sup>34</sup>

### III La recepción normativa y

#### jurisprudencia

#### 7. Necesidad de un criterio material en nuestro Derecho positivo

¿Nuestro Derecho utiliza la distinción de funciones estatales como principio de competencia? La respuesta, en principio, es afirmativa. Los Arts. 83, 149 y 233,<sup>35</sup> al atribuir el ejercicio del "Poder Legislativo", del "Poder Ejecutivo" y del "Poder Judicial" a distintos órganos, están mentando sin duda distintas funciones (porque los "poderes", en sentido orgánico, no se ejercen). En materia departamental, el Art. 273 atribuye a la Junta Departamental el ejercicio de las "funciones legislativas y de contralor", y el Art. 274 confiere al intendente "las funciones eje-

cutivas y administrativas".<sup>36</sup> La interpretación de todas esas normas requiere un concepto material de cada una de las funciones que atienda a la sustancia o contenido de la actividad (o de los poderes que son medio para ejercerla).

Conforme a la división funcional implícita desde sus orígenes en el principio de separación de poderes recogido por nuestra Constitución, la función legislativa, a estos efectos, será la actividad que consiste en el dictado de actos-regla, y la función jurisdiccional consistirá en la resolución de los conflictos intersubjetivos concretos de intereses por un tercero ajeno al conflicto. No deben agregarse, en esta última noción, calificativos especiales a ese tercero que resuelve (*v.gr.* su imparcialidad), porque ello reconduce a un criterio orgánico cuya inadecuación ya fue señalada (*supra*, No. 6), ni tampoco requerir fuerza de cosa juzgada en esa resolución, porque entonces —puesto que esa eficacia formal depende del órgano actuante y del procedimiento empleado— se reincide en la insuficiencia del criterio orgánico-formal para deslindar competencias. Otra vez por residuo, la función administrativa consistiría en el dictado de actos subjetivos —en sentido estricto o actos condición— que no resuelvan un conflicto intersubjetivo ajeno al órgano actuante y en la actividad de ejecución material que no lo sea de una sentencia.

Pero téngase presente que cuando se manejan estos conceptos materiales, **no se están definiendo las funciones, sino distribuyendo competencia**. No se está diciendo que toda la actividad que consista en dictar actos-regla, o toda la que consista en dictar actos subjetivos, según resuelva o no conflictos de intereses, esté sometida a un mismo régimen jurídico, ni tampoco que cada uno de esos distintos regímenes jurídicos se aplique sólo a actividades que consistan en dictar actos-regla, o actos subjetivos según resuelvan o no conflictos. Se está afirmando que cada una de esas actividades, si no puede atribuirse a un órgano determinado en virtud de varias reglas que contiene nuestro Derecho positivo, corresponderá al "Poder" (en sentido orgánico) de que se trate; y asignada la competencia, el régimen jurídico de la actividad dependerá entonces del procedimiento que ese órgano deba emplear para cum-

34. Ya se descartó, como criterio autónomo, aquel que atienda a la eficacia formal de los actos producidos (*supra*, numeral 5).

35. Artículo 83: "El Poder Legislativo será ejercido por la Asamblea General"; Art. 149: "El Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, de acuerdo a lo establecido en esta Sección y demás disposiciones concordantes"; Art. 233: "El Poder Judicial será ejercido por la Suprema Corte de Justicia y por los Tribunales y Juzgados, en la forma que estableciere la ley".

36. Artículo 273, Inc. I" de la Constitución de 1967: "La Junta Departamental ejercerá las funciones legislativas y de contralor en el Gobierno Departamental"; Art. 274: "Corresponden al Intendente las funciones ejecutivas y administrativas en el Gobierno Departamental".

plirla, que salvo norma en contrario será el que contribuya a definir la función de que se trate.

### **8. Aplicación de la definición material en la interpretación de nuestro Derecho positivo**

Las reglas que contiene nuestro Derecho positivo para distribuir competencias conforman un sistema complejo, y en él, aquel principio que se basa en la distinción de las funciones estatales no juega siempre el mismo papel; en algunos casos no interviene o sólo lo hace en forma muy residual, mientras en **otros** juega un **rol** preponderante.

Sin perjuicio de aquella adjudicación en principio de las distintas funciones a diversos sistemas orgánicos (*supra*, No. 7), la Constitución atribuye expresamente competencias específicas a órganos determinados,<sup>37, 38</sup> en esos casos, el procedimiento a utilizar —en consecuencia, la función a ejercer— suele resultar de las propias normas<sup>39</sup> o de la inadecuación del procedimiento típico de ese órgano para cumplir la actividad de que se trata,<sup>40</sup> y si no ocurre ni lo uno ni lo otro, el procedimiento será el propio de la función que ese órgano tiene atribuida en principio, que es aquella cuya intervención contribuye en principio a definir<sup>41</sup> (*supra*, No. 5). No hay, en estos casos de atribución expresa de competencia específica, necesaria correspondencia entre la función materialmente considerada y la función como régimen jurídico determinado con criterio orgánico-formal. Así, la Constitución atribuye el dictado de actos que materialmente son propios de una función, a órganos y mediante procedimientos que los definen como productos de otra;<sup>42</sup> y atribuye a órganos cuya actuación en principio contribuye a definir cierta función, actividades que materialmente son propias de esa misma función, pero dispone que lo harán por

un procedimiento que no es el que la define, y en consecuencia los actos resultan producto de una función distinta.<sup>43</sup> En estos casos de atribución expresa de actividades específicas a órganos determinados, obviamente la distinción de las funciones no opera como criterio de distribución de competencia, y por ende el concepto material de las funciones no tiene ninguna relevancia: ni para definir la función como régimen jurídico aplicable, ni como principio de competencia.

Fuera de esos casos de atribución expresa a ciertos órganos, la determinación de la competencia puede transcurrir desde la eficacia formal requerida para el acto a dictarse (efecto que se procura) hacia la función a ejercerse (medio adecuado para lograr aquel efecto) y por ende al órgano que debe actuar. Así ocurre respecto de los órganos que en nuestro Derecho ejercen la función constituyente; si se quiere dar rango constitucional a una solución o modificar la establecida en la Constitución, se requerirá el dictado de un acto con eficacia formal de Constitución y por tanto deberá actuarse por los órganos y mediante los procedimientos previstos al efecto.<sup>44</sup> Un concepto material de función constituyente no es necesario entonces, a ningún efecto, para la interpretación de nuestro Derecho positivo; lo cual es coherente con la circunstancia de que el texto constitucional no acude, como sí lo hace con las otras funciones, al concepto de "función constituyente" (ni de "Poder Constituyente") para atribuir competencia, sino que regula procedimientos para que "la presente Constitución" sea "reformada, total o parcialmente", todo con criterio rigurosamente formal.

La competencia del Poder Legislativo (en sentido orgánico) se delimita por mecanismos más complejos. En primer lugar, mediante atribución expresa, sin tener en cuenta la distribución material de funciones ni el contenido o el alcance subjetivo de los actos, según se ha visto. El deslinde de competencias entre la ley y el reglamento (más correctamente, entre los órganos con potestad para dictar una y otro) naturalmente no puede realizarse con

37. Fundamentalmente, en cuanto a cada uno de los poderes, en los artículos 85, 168, 239 y 257; respecto a los órganos institucionales de control, artículos 211, 309 y 322; en materia departamental, artículos 273 y 275; para las administraciones descentralizadas por servicios (en general), los artículos 185 y 202. May, por supuesto, muchas otras disposiciones constitucionales con el conteo indicado en el texto.

38. *Cfr.*, para esta conceptualización, ilustrada con numerosos ejemplos de derecho positivo mexicano, CORTIÑAS-PELÁEZ, León, director, *Introducción al derecho administrativo*, ciudad de México; Porrúa, S.A., 2ª ed., 1994, 363 pp., esp. 59-60, y sus notas 4 y 5.

39. Así, del artículo 85, Nos. 3º, 6º, 7º, 8º, 9º, 14, 17, 18; artículos 86, 87, 106, 107, 108, 111, 208, 236, 239 No. 1º, 308, 324, etcétera.

40. Por ejemplo, artículo 239, Nos. 2º a 7º.

41. Por ejemplo, artículo 85, Nos. 1º, 2º, 4º, 10º, etcétera.

42. Por ejemplo, acordar pensiones gratificadas, artículos 85 No. 13, 86 y 111, acto subjetivo dictado por ley.

43. Por ejemplo, dictado de los reglamentos de cada Cámara y de la Asamblea General, actos-regla productos de función administrativa del Poder Legislativo (Constitución, Art. 105).

44. *Cfr.*, para una discusión de esta ardua problemática, en Derecho constitucional mexicano, y con anterioridad a las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia mexicana de 1998-99, CORTIÑAS-PELÁEZ, León y ROSAS-DÍAZ, Josefina, "De los principios esenciales sancionados por las Cartas Magnas mexicanas de 1857 y 1917, en relación con la supremacía constitucional ciudad de México: *alegatos*, núm. 40, septiembre-diciembre 1998, pp. 489-508, *in 4º* y Guanajuato: *Revista de investigaciones jurídicas*, 2ª época, vol. IX, núm. 67, jul.-dic. 1999, pp. 13-67.

el criterio material de distinción de las funciones, puesto que el reglamento es por definición un acto-regla. La separación opera en principio por aquel mismo mecanismo de atribución expresa: "reserva de la ley"<sup>45</sup> y "reserva del "reglamento".<sup>46</sup> Fuera del recinto reservado al reglamento, la competencia del legisladores {prácticamente universal} (Constitución, Art. 85 núm. 3); si en alguna materia existe además potestad reglamentaria —expresa<sup>47</sup> o implícita—, la concurrencia de la ley y el reglamento no se resolverá separando competencias, sino mediante la distinta eficacia formal de ambos tipos de normas. Operará también la determinación de competencia por la vía de la eficacia formal requerida para el acto a dictarse, siempre que se trate de modificar una solución consagrada en una ley.<sup>48</sup> Hasta aquí, la competencia legislativa se delimita sin acudir a un criterio material de función legislativa; en verdad, la necesidad de un concepto material de las funciones para fundar positivamente la competencia del Poder Legislativo sólo puede aparecer muy residualmente.<sup>49</sup> En cambio, ese criterio material sí será necesario para vedar a ese poder el dictado de actos subjetivos (resuelvan o no un conflicto) que no venga expresamente atribuido por la Constitución.

El Poder Ejecutivo (en sentido orgánico), al que la Constitución confía a título expreso un amplio espectro de actividades de colegislación, administrativas e incluso alguna jurisdiccional, tiene además constitucionalmente atribuido en principio el ejercicio de la función administrativa (Art. 149)<sup>5051</sup>.

45. Las disposiciones constitucionales que consagran la "reserva de la ley" son muy numerosas; el ejemplo clásico lo constituye la limitación de los derechos individuales (artículos 7° y siguientes).
46. Vgr, Art. 105; artículos 63 y 204, con la salvedad de que, respetando ciertas limitaciones, el legislador puede ingresar en la materia, pero no podrá sustituir a los órganos administrativos dictando los estatutos respectivos.
47. Siempre existirá potestad reglamentaria de ejecución de la ley, incluso en las materias reservadas a la ley formal (Constitución, Art. 168, No. 4°).
48. Es así aun cuando se trate de una ley que haya invadido la reserva constitucional del reglamento, dada la eficacia no derogatoria, sino para el caso concreto, de la declaración de inconstitucionalidad por 40 la Suprema Corte de Justicia (Constitución, Art. 259).
49. Un ejemplo: "Los estatutos de los funcionarios de los entes autónomos no industriales, comerciales ni de enseñanza, cuyo dictado no aparece atribuido expresamente a ningún órgano, se dictan por ley por ser materialmente función legislativa"; *cfr.*, SAYAGUÉS-LASO, Enrique, *Tratado...*, t. I, p. 276 y t. II, p. 191.
50. Si bien la expresión literal "El Poder Ejecutivo será ejercido..." podría llevar a pensar que sólo se atribuye en principio la función estricta de ejecución de la ley y no la función administrativa en cuanto exceda de aquélla, me inclino a pensar que el ejercicio de las competencias legislativamente atribuidas también es ejecución de tales leyes, aunque esa competencia vaya más allá de lo que pueda considerarse función ejecutiva en aquel sentido restringido.
51. Esa competencia de principio aparece reiterada con el mismo alcance genérico, en el artículo 168, núm. 4°.

Hacen excepción a ese principio, la atribución de la función administrativa como principal: en lo departamental, a los intendentes (Art. 274); en los servicios del dominio industrial y comercial del Estado, a directorios o directores generales de organismos descentralizados (Art. 185);<sup>52</sup> en la enseñanza pública superior, secundaria, primaria, normal, industrial y artística, a consejos directivos autónomos (Art. 202, Inc. 1 o.);<sup>53</sup> y, finalmente, por autorización constitucional, la ley puede atribuirla a organismos descentralizados, en otros servicios docentes (Art. 202, Inc. 2o.) e incluso en otras materias (Art. 186),<sup>54</sup> siempre que no se trate de actividades expresamente conferidas al Poder Ejecutivo. En todos estos casos, es relevante el concepto material de las funciones: esas normas que atribuyen la función administrativa a dichos órganos, significan que el dictado de actos subjetivos que no resuelvan un conflicto intersubjetivo de intereses ajeno al órgano y la actividad de ejecución material que no lo sea de una sentencia, corresponden constitucionalmente a esos órganos en cada uno de tales ámbitos de competencia,<sup>55 56</sup> y no pue-

52. "Estas administraciones son necesariamente descentralizadas, pero el "grado de descentralización" lo fija la ley. Ésta puede entonces conferir en esa materia ciertos poderes materialmente de administración al Poder Ejecutivo; pero, por lo explicado en el texto, no se podría atribuirlos a un órgano de otro Poder."
53. Al respecto, cabe aquí recordar la precitada contribución de CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Entes autónomos de enseñanza en el Uruguay", Madrid: *Revista de administración pública*, en.-ab. 1963, pp. 465-503; este trabajo, con el aval personal del maestro Enrique SAYAGUÉS-LASO, fue reproducido paralelamente a dicha edición madrileña, pero incluyendo la integridad de sus prolijos anexos de derecho comparado, en Montevideo: *La justicia uruguaya*, 1963, sección doctrina, pp. 85-115, *In 4°*. Finalmente, ratificando el premonitorio aval de nuestro maestro y con una enjundiosa presentación del profesor español Alejandro NIETO-GARCÍA, dicha contribución de CORTIÑAS-PELÁEZ fue incluida como capítulo en el libro colectivo *34 artículos seleccionados de la Revista de Administración Pública con ocasión de su centenario* (selección, introducción general y presentación por Alejandro NIETO), Colección "Estudios administrativos", Alcalá de Henares: Instituto Nacional de la Administración Pública, 1983, m. 1,200 pp., esp. 550-589.
54. También aquí la ley puede atribuir poderes materialmente de administración al Poder Ejecutivo, pero no a otros poderes. Aquí las normas de competencia producen un reflejo en lo estructural: puesto que la descentralización debe surgir expresamente, y la función administrativa corresponde en principio al Poder Ejecutivo; cuando la ley crea un órgano y le atribuye poderes de administración en cierta materia no industrial ni comercial, se considerará órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, salvo que su descentralización resulte claramente de la ley. "SAYAGUÉS-LASO, Enrique, aplica precisamente este principio para deslindar la competencia de las autoridades administrativas en general y de los entes autónomos en especial, frente al Poder Legislativo: *Tratado...*, t. II, ed. 1998, p. 175; conforme, al considerar en general la ley:
55. SAYAGUÉS-LASO, Enrique, *Tratado...*, t. I, pp. 79 y siguiente í.
56. Vale la pena reiterar lo ya dicho: 110 se está afirmando que la función administrativa consista en nuestro Derecho sólo en dictar actos subjetivos y en actividad material de ejecución; sino, al contrario, que dictar actos subjetivos y desarrollar actividad material corresponde, salvo norma en contrario, a los órganos que tienen atribuida la función administrativa (en la materia de que se trate).

den ser atribuidos por ley a otros órganos salvo excepción constitucional expresa.<sup>57</sup>

La Suprema Corte de Justicia tiene atribuidos por la Constitución algunos poderes de administración, y muy limitada materia jurisdiccional, la llamada "jurisdicción originaria" (Art. 239, núm. lo.); a los tribunales y juzgados, la Constitución nada les confiere expresamente. Lo fundamental de la competencia de unos y otros resulta de la atribución genérica del "Poder Judicial" en sentido funcional, a la Suprema Corte de Justicia, tribunales y juzgados (Art. 233). Es aquí precisamente, en el caso del Poder Judicial (en sentido orgánico), donde el concepto material de las funciones estatales adquiere la mayor relevancia, al punto que sin él no sería posible definir la competencia constitucional de este "poder representativo". Interpretando la expresión "Poder Judicial" como función jurisdiccional en sentido material, el Art. 233 de la Constitución significa que la actividad que consiste en la resolución de conflictos intersubjetivos concretos de intereses por un tercero ajeno a los mismos *{supra}*, núm. 7), corresponde al Poder Judicial en sentido orgánico —Suprema Corte de Justicia, tribunales y juzgados— "en la forma que estableciere la ley", salvo excepción constitucional expresa,<sup>58,59</sup> y no puede ser atribuida por la ley a otros órganos. La atribución legal de esa actividad materialmente jurisdiccional a órganos ajenos al Poder

Judicial es inconstitucional, ya sea que se atribuya a la decisión la eficacia formal de acto administrativo o de acto jurisdiccional —"cosa juzgada"—.<sup>60</sup> En ambos casos, es violatoria del Art. 233; en el segundo, lo es además del Art. 309, que prevé la revisión jurisdiccional posterior de todo acto administrativo, definido éste con criterio orgánico-formal.

Como puede apreciarse, los conceptos materiales de las funciones administrativa y jurisdiccional, aplicados a la interpretación de la Constitución, tienden a delimitar, en beneficio de los sistemas orgánicos cuya intervención contribuye a definirlos con criterio orgánico-formal, respectivos cotos cerrados, reservas en que no pueden ingresar otros órganos. Las reservas en favor de los órganos constituyentes y legislativos también existen, pero se delimitan con otros criterios: eficacia formal de las normas o atribución expresa de competencia exclusiva. La reserva de los órganos administrativos también resulta parcialmente de atribución expresa de competencia exclusiva, pero su diseño requiere el aporte de la definición material de la respectiva función. Finalmente, la reserva de los órganos judiciales sólo puede dibujarse y resulta fundamentalmente del criterio material de definición de la función jurisdiccional.

Ambos criterios deben aplicarse sucesivamente en un mismo asunto, a distintos efectos. Así, si se resolviera por ley un conflicto intersubjetivo concreto, la Suprema Corte de Justicia deberá aplicar el criterio orgánico-formal para concluir que se ha ejercido función legislativa y por ende admitir el medio de defensa propio de los actos producto de

57. Son casos de excepción constitucional expresa, la atribución de función administrativa, como auxiliar o accesoria, a los otros Poderes (artículos 105 y siguientes; y 239, núms. 2o. a 7o.), y a los órganos constitucionales de contralor, ya sea como principal o auxiliar (artículos 211, 212, 320 y 322).

58. En el Derecho positivo uruguayo, son excepciones constitucionales expresas, los artículos 77 núm. 4o. inc. 2o., 253, **309y siguientes** (la constitucionalización institucionalizada de la jurisdicción autónoma de lo contencioso-administrativo) y 322 ap. C.

59. En el contexto de los trabajos del autor que comentamos, nos permitimos subrayar la relevancia normativa de la justicia administrativa autónoma, a la que posteriormente ha dedicado polémicos estudios. Cabe aquí recordar: CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Un derecho administrativo comunitario latinoamericano (Notas para una consideración multidisciplinaria)" [Un avance respecto de la entonces incipiente jurisdicción administrativa andina en el Pacto de Cartagena], ciudad de México: *Revista latinoamericana de administración pública*, núm. 7, "Presentación" de Andrés CASO- LOMBARDO, 1978, pp. 5-78, *In 4* CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Jurisdicción administrativa y tecnocracia judicial", capítulo del libro colectivo *Homenaje al doctor Eloy LARES-MARTÍNEZ*, 2 vols., Caracas: Instituto de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, 1984, 98 pp., esp. t. I, pp. 235-254; CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "El horizonte de la justicia administrativa: la herencia de Teodosio Lares", ciudad de México: *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, 3ª época, año X, núm. 115, jul. 1997, pp. 145-175; CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Separación o división de poderes: respecto del parteaguas entre administración y jurisdicción", ciudad de México; *alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana/Azcapotzalco, Departamento de Derecho, núm. 38, en-ab. 1998, pp. 5-32, *in 4o*; CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Tradición y futuro inmediato de la jurisdicción administrativa en México", Montevideo: *Revista de Derecho Público*, ed. Fundación de Cultura Universitaria, núm. 13, 1998, pp. 25-40; CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Contradicciones de

nuestra jurisdicción administrativa", ciudad de México: *alegatos*. Universidad Autónoma Metropolitana/ Azcapotzalco, Departamento de Derecho, núm. 41, en-ab. 1999, pp. 220-223, *in 4o* sin omitir su agudo "Prólogo", integrado como capítulo (7 pp., pp. X1-XV11) del libro de GONZÁLEZ-COSÍO, Arturo, *El juicio de amparo*, ciudad de México: Porrúa S.A., 2ª ed., 1985, 305 pp., pp. 11-17; hoy en 7ª 60ed., 2002, XXII+ 343 pp.

60. REAL, Alberto Ramón, "La función jurisdiccional es privativa del Poder Judicial, salvo excepciones constitucionales expresas", en *Estudios sobre derecho administrativo*, Montevideo: ed. Universidad, 1967, t. II, pp. 267 y siguientes, aparentemente limitaría la inconstitucionalidad al caso en que se atribuyera a la decisión eficacia de cosa juzgada, excluyendo aquellos en que se admitiera la revisión jurisdiccional posterior. Así, específicamente en sus pp. 268-269 (en nota 22, especialmente en su ap. I) y 274 (ap. 4). Pero en realidad no es esa la solución que resulta del contexto de su estudio, porque los fundamentos expuestos por REAL en el ap. 6 (pp. 287 a 295) conducen necesariamente a rechazar el ejercicio de función materialmente jurisdiccional aun mediante acto formalmente administrativo sin eficacia de cosa juzgada. Lo que ocurre es que el acto concreto al que REAL se refiere, aunque la ley le atribuía eficacia formal de sentencia, era *materialmente* administrativo; de ahí que en aquellos párrafos admita que si existiera revisión jurisdiccional posterior no habría inconstitucionalidad.

tal función (solicitud de declaración de inconstitucionalidad de la ley); pero luego, al ingresar al fondo, deberá variar el punto de vista y aplicando el criterio material concluir que se ha ejercido función jurisdiccional por el legislador y que por lo tanto se ha violado el Art. 233 de la Constitución; porque si siguiera aplicando aquel criterio orgánico-formal inicial, fallaría que al dictar esa ley el Poder Legislativo 110 usurpó función jurisdiccional sino que ejerció su propia función legislativa, pero así habría transformado los artículos 83 y 233 en viciosas tautologías.

### 9. Categorización de la actividad estatal en varios "cometidos del Estado"

"Los cometidos estatales —dice Sayagués— son las diversas actividades o tareas que realizan los órganos públicos conforme a las normas del Derecho objetivo".<sup>61</sup> Más o menos las mismas palabras —"actividad global o tarea concreta", "acciones o tareas concretas"— utiliza Cortiñas-Peláez al dar la noción de cometidos.<sup>62</sup>

Mientras las funciones se identifiquen con los poderes, su definición de los cometidos es clara; en esa idea se ubica Sayagués cuando opone ambos conceptos. Pero cuando la función, en cuanto acto o realización, consiste también en actividad realizada por órganos estatales *{supra}*, núm. 2), esa diferencia desaparece.

¿Esto significa que la distinción entre "funciones" y "cometidos" estatales, "punto de partida" de la sistematización del Derecho Administrativo de Sayagués, es equivocada o científicamente insostenible?

No es así; la distinción es conceptualmente posible y nítida y científicamente útil, si no se cae en el exceso de "ontologizarla", es decir si se tiene presente que "funciones" y "cometidos" 110 son dos cosas diferentes,<sup>63</sup> sino tan sólo dos puntos de vista, dos enfoques para categorizar una misma y única realidad: la actividad que compete a las entida

des estatales, cumplida en ejercicio de poderes atribuidos por el derecho y aplicada a la persecución de fines de interés general que se concretan en la realización de distintas tareas, giros, ramos o materias. Esa actividad puede clasificarse desde diversos puntos de vista —atendiendo a los órganos que la tienen atribuida, al procedimiento por el que se ejercen, al contenido o alcance subjetivo de sus actos, etc.— distinguiéndose así varias "funciones" del Estado; si, cambiando el punto de vista y no la realidad observada, se caracteriza esa actividad según las tareas, giros, ramos o materias a que la actividad se aplica, se distinguirán —aceptando la terminología de Sayagués— diversos "cometidos" estatales.

La caracterización de "cometidos" estatales es útil para la ciencia jurídica porque permite — como la de "funciones"— distinguir regímenes jurídicos diferentes. Pero esa relevancia no es la misma en todo el espectro de la actividad estatal. La cumplida en ejercicio de las funciones constituyente, legislativa y jurisdiccional está, en cada una de ellas, sometida al mismo régimen jurídico —el propio de la respectiva función— cualquiera sea el giro, ramo o materia a que la actividad se aplique. En cambio, el régimen de la actividad administrativa no es uniforme; difiere radicalmente la normativa que rige la actividad de policía, la industrial o comercial o la de enseñanza, entre otros rubros; sin perjuicio de que todas constituyen ejercicio de función administrativa; varían fundamentalmente la naturaleza de los órganos que las tienen atribuidas, el contenido de los poderes que se les confieren, los límites a que la actividad está sometida, los fines que deben perseguirse, etcétera.

Esta categorización constituye entonces una herramienta indispensable para el estudio específico y sistemático de los diversos regímenes jurídicos a que está sometida **la función administrativa**,<sup>64</sup> No parece justificarse en cambio su extensión a las otras

61. SAYAGUÉS-LASO, Enrique, *Tratado*. . . , t. I, P- 8; conf. p. 44.

62. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Teoría general de los cometidos del poder público (Perspectiva mexicana de una doctrina de validez universal)", Montevideo: *Revista uruguaya de Derecho constitucional y político*. t. III, Nos. 13-14, jun.-sep. y 15, oct.-nov. 1986, a pp. 12-31 y 150-167, esp. pp. 24 y J 66.

63. Algunas expresiones de SAYAGUÉS y de CORTIÑAS pueden sugerir esa conclusión: "Los **cometidos** son cosa distinta de **las funciones** estatales", dice el primero; "muy distinta cosa", dice CORTIÑAS.

64. SAYAGUÉS-LASO, Enrique, "Los cometidos estatales", Montevideo: *Revistada la Facultadde Derecho y Ciencias Sociales*, 1966, Nos. 2-3-4, pp. 349-364. Así lo entiende y maneja el indicado [*supra*, nota 18] "nieto académico" mexicano de SAYAGUÉS-LASO: *cfr.* MARTINEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, "Acerca del cometido tributario en México", ciudad de México: *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*; núm. 10, oct. 2001, pp. 279-314, y su copiosa bibliografía, pp. 306-314; así como, del mismo MAKTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, "La entidad federativa Distrito Federal", *alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana (u.A.M.-A)/departamento de Derecho), núm. 21, mayo-ag. 1992, pp. 11-27, *in 4"*.

funciones, cuyo régimen no varía según el giro, ramo o materia a que la actividad se aplica.<sup>65,66</sup>

La categorización de Cortiñas-Peláez guarda ostensible correspondencia con la de Sayagués-Laso, en la enumeración, denominación y caracterización general del régimen propio de los diversos cometidos, aunque no en el contenido de cada categoría, que el primero adapta a la realidad del Derecho positivo mexicano actual. En cuanto al criterio de distinción de las categorías, en Cortiñas-Peláez aparece explícitamente en primer plano el que atiende a la posibilidad o imposibilidad de participación de los particulares en la actividad de que se trata, y en el primer caso según la hagan por derecho propio o por concesión; criterio que en Sayagués está presente, pero en segundo plano, precedido por otros que adquieren mayor relieve (fundamentalmente, las características de las necesidades atendidas y de las prestaciones que las satisfacen, junto a otros que son francamente contingentes, no esenciales, *v.gr.*, sus características financieras, etc.). Cortiñas-Peláez, que recoge muchas de esas notas típicas, desecha en cambio, con razón, la del carácter inmediato y directo de la prestación,<sup>67</sup> al que Sayagués atribuyó primordial importancia al definir los "servicios públicos".<sup>68</sup>

Sin entrar ahora a elaborar una categorización de los cometidos, que ciertamente no es sencilla, corresponde sí señalar que el criterio que atiende a la posibilidad de los particulares de participar en el mismo giro o ramo de actividad puede conducir a conclusiones no satisfactorias, porque la posibilidad

o imposibilidad de esa participación no necesariamente debe incidir en el régimen jurídico bajo el cual las entidades estatales desarrollen esa actividad. La normativa que regule la actividad de los participantes puede variar sin que lo haga la de las entidades estatales, y viceversa, y de lo que se trata es, justamente, de distinguir diversos regímenes a que esté sometida la actividad estatal. Así, la común imposibilidad de participación particular —la soberana exclusión de toda presencia prestacional de los particulares en la concreta prestación—, lleva a Cortiñas a ubicar bajo un mismo rubro de "cometidos esenciales" (aunque distinguiendo dos categorías: "clásicos" y "del constitucionalismo social mexicano"), actividades estatales sometidas—en otros países y, en general, en Derecho comparado— a regímenes sin duda tan disímiles como pueden serlo la defensa, la policía, la banca y el crédito, la electricidad o los ferrocarriles;<sup>69</sup> y a la inversa, la distinta normativa aplicable a los particulares puede separar en categorías diversas, actividades estatales cumplidas bajo regímenes que pueden ser sustancialmente semejantes (*v.gr.*, distintos tipos de transporte). Este criterio servirá entonces para denotar distintos regímenes a que esté sometida la actividad de los particulares, pero no necesariamente la de las entidades estatales.

#### IV Perspectivas

##### **JO. Conclusiones: categorización y normatividad**

Las funciones estatales pueden definirse como potencia o posibilidad, y como acto o realización. Desde el primer punto de vista, son categorías de poderes atribuidos por el Derecho positivo aun órgano o conjunto de órganos estatales para fines de interés general; desde el segundo, son actividades atribuidas por normas jurídicas a un órgano o conjunto de

65. La circunstancia de que no se esté categorizando toda la actividad del Estado, sino sólo la que constituye "Función administrativa", es lo que justifica el cambio de denominación: "Cometidos" y 110 ya "funciones". Si se estuviera haciendo otra categorización de toda la actividad del Estado, debería seguirse hablando de "funciones" (clasificadas según un nuevo criterio material), porque el cambio del criterio clasificatorio no justificaría el cambio de la denominación; SAYAGÜES señala justamente que es corriente aludir a las "funciones del Estado", para referir a lo que califica de "cometidos" (*Tratado...*, 1.1, p. 43, nota 4) y él mismo llamó "funciones" a los "cometidos esenciales" en la primera edición de su *Tratado...* (ver el precitado estudio de SAYAGÜES-LASO, Enrique, "Los cometidos estatales", Montevideo: *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, 1966, Nos. 2-3-4, pp. 349-364, en su p. 359, nota 27). CORTIÑAS-PELÁEZ incluye en la categorización de cometidos, únicamente tareas concretas cumplidas "en función administrativa".

66. Cuando se hace de "la justicia" otro "cometido", el cometido coincide con la función (jurisdiccional): SAYAGÜES-LASO, Enrique, *Tratado...*, t. I, p. 71.

67. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Teoría general de los cometidos del poder público (Perspectiva mexicana de una doctrina de validez universal)", Montevideo: *Revista uruguaya de derecho constitucional y político*, t. III, Nos. 13-14, jun.-sep. y 15, oct.-nov. 1986, pp. 12-31 y 150-167, esp. pág. 153. Como señala CORTIÑAS, la prestación directa e inmediata a los individuos aparece en actividades que SAYAGÜES incluye en otras categorías de cometidos; por ejemplo, atención de la salud humana, enseñanza, etcétera.

68. SAYAGÜES-LASO, Enrique, *Tratado...*, 1.1, pp. 50 a 66, esp. 61-62.

69. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Teoría general de los cometidos del poder público (Perspectiva mexicana de una doctrina de validez universal)", Montevideo: *Revista uruguaya de Derecho constitucional y político*, t. III, Nos. 13-14, jun.-sep. y 15, oct.-nov. 1986, pp. 12-31 y 150-167, en sus pp. 25-26. Los ferrocarriles, incluidos formalmente por enmienda constitucional de 1983, estuvieron excluidos, desde las enmiendas constitucionales privatizadoras de los años noventa y recientemente se formalizó su naturaleza concesionable de cometidos de servicio público, en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, que a la letra y en 2002 preceptúa: "La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia".

órganos estatales, cumplidas ejerciendo poderes conferidos por el Derecho positivo para fines de interés general.

La clasificación de las funciones del Estado es científicamente útil en la medida en que permita individualizar categorías de actividades sometidas a distintos regímenes jurídicos. En Derecho positivo uruguayo, el criterio aplicable a tal efecto es el orgánico-formal, que en el caso de la función administrativa es necesariamente negativo y residual.

Nuestra Constitución (texto vigente desde 1952, ratificado en 1967) utiliza, además, la distinción de funciones como principio de distribución de competencias; y para interpretar esas normas es necesario acudir a un concepto material de las distintas funciones. En consecuencia, son inconstitucionales las leyes que atribuyan el dictado de actos subjetivos que no resuelvan un conflicto intersubjetivo de intereses ajenos al órgano o la actividad de ejecución material que no lo sea de una sentencia, a órganos ajenos al Poder Ejecutivo y sus dependencias, o en su caso ajenos a las administraciones descentralizadas territorialmente o por servicios; y lo son también las que confíen la resolución de conflictos intersubjetivos concretos de intereses por un tercero, a órganos ajenos al Poder Judicial. Todo, por supuesto, salvo excepción constitucional expresa.

La actividad estatal cumplida en ejercicio de función administrativa, puede categorizarse además atendiendo a las tareas, giros, ramos o materias a que dicha actividad se aplica; se distinguen entonces diversos "cometidos" estatales.<sup>70</sup>

La categorización de "cometidos" es indispensable para el estudio específico y sistemático de los diversos regímenes jurídicos a que está sometida la función administrativa.

Esa categorización, puesto que tiende a distinguir regímenes jurídicos que rigen la actividad estatal administrativa, no debe basarse empero en las normas que regulen la actividad de los particulares en cierto ramo o materia.

## V Biblio-hemerografía

### 11. De algunas páginas y lecturas recientes del autor de esta "reflexión sumaria"

70. Cfr., en Derecho positivo mexicano, CORTIÑAS-PELÁEZ, León, director, *introducción al derecho administrativo*, ciudad de México: Porrúa S.A., Y ed., 1994, 363 pp., esp. pp. 62-87.

]- CAJARVILLE-PELUFFO, Juan Pablo, *Invalidez de los actos administrativos*, Montevideo: ed. Universidad, 1984, 47 pp.

2. - CAJARVILLE-PELUFFO, Juan Pablo, "Contencioso administrativo de reparación patrimonial", Montevideo: *Revista uruguaya de Derecho procesal*, núm. 1, 1989, pp. 17 y ss.

3. - CAJARVILLE-PELUFFO, Juan Pablo, "Supremacía constitucional e interpretación", Montevideo: *Revista de Derecho público*, ed. Fundación de Cultura Universitaria, núm. 1, 1992, pp. 51-62.

4. - CAJARVILLE-PELUFFO, Juan Pablo, *Dos estudios de Derecho administrativo*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2ª ed., 1995.

5. -6.-7.- CAJARVILLE-PELUFFO, Juan Pablo, "Reflexiones sobre los principios generales de derecho en la Constitución uruguaya", en *Estudios jurídicos en memoria de Alberto Ramón REAL*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria / Instituto de Derecho Administrativo - Facultad de Derecho de la Universidad de la República, 1996, "Prólogo" del decano Américo PLÁ-RODRÍGUEZ, "Introducción" del rector [de la Univ. de Montevideo] Mariano Romeo BRITO-CHECCHI, 577 pp., esp. 155-179. Con leves ajustes editoriales, este estudio se reprodujo en España y México, así: Madrid: *Revista de administración pública*, en.-ab. 1998, núm. 145, pp. 475-499; y ciudad de México: *alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-A)/departamento de Derecho, núm. 38, en.-ab. 1998, pp. 69-84, in 4º

8. - CAJARVILLE-PELUFFO, Juan Pablo, *Recursos administrativos*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 3ª ed., 2000.

9. - CAJARVILLE-PELUFFO, Juan Pablo, "Sobre la suspensión jurisdiccional de los efectos del acto administrativo (suspensión y anulación. Motivos [causales] de suspensión. La suspensión en materia tributaria. Eficacia temporal de la suspensión)", en la obra colectiva *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, A los LXV años de la Ley de justicia fiscal*, ciudad de México: Fideicomiso para promover la investigación del derecho fiscal y administrativo, seis tomos [I: XVIII + 734 pp.; II: VIII + 411 pp.; III: IX + 719 pp.; IV: V + 627 pp.; V: V + 713 pp.; y VI: XIV + 656 pp.], 1ª ed., 2001, t. II, pp. 125-198.

10. - COHEN, M. y NAGEL, E., *Introducción a la lógica y al método científico*, t. 2, Buenos Aires: 1976.

11. -12.-13.-CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Entes autónomos de enseñanza en el Uruguay", Madrid: *Revista de administración pública*, en.-ab. 1963, pp. 465-503; este trabajo, con el aval personal del maestro Enrique

SAYAGUÉS-LASO, fue reproducido paralelamente a dicha edición madrileña, pero incluyendo la integridad de sus prolijos anexos de Derecho comparado, en Montevideo: *La justicia uruguaya*, 1963, sección doctrina, pp. 85-115, *In 4*", Finalmente, ratificando el premonitorio aval de nuestro maestro y con una enjundiosa presentación del profesor español Alejandro NIETO- GARCÍA, dicha contribución de CORTIÑAS-PELÁEZ fue incluida como capítulo en el libro colectivo *34 artículos seleccionados de la Revista de Administración Pública con ocasión de su centenario* (selección, introducción general y presentación por Alejandro NIETO), Colección "Estudios administrativos", Alcalá de Henares: Instituto Nacional de la Administración Pública, 1983, 1200 pp., esp. 550-589.

14 - CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Lanouvellestructure administrative de l'Université en Uruguay: Le cogouvernement des étudiants", París: *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1963, No. I, pp. 20-47, donde siguiendo la terminología clásica habla de «attributions étatiques» [que el propio SAYAGUÉS-LASO corregiría por «taches étatiques», en Ja oficial traducción francesa de su *Traité de droit administratif*, París: L.G.D.J., 1964-1966] en sentido amplio, por oposición a la restringida acepción sayaguesiana de los «services publics» (pp. 22-23).

15. - CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Una concepción planetaria del Hombre y del Derecho público", Introducción general (120 pp.), en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje al profesor Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, "Préface" del profesor Marcel WALINE [ahora, como pequeño artículo del propio WALINE, en versión castellana de Gabriela Fouilloux Morales, publicada en ciudad de México: *alegatos*, No. 28, dic. 1994, pp. 643-644, bajo el título "La reconfortante lección de que los juristas todos (más allá de hábitos de pensar y de métodos divergentes) integramos una única y gran familia que intenta racionalizar y humanizar las relaciones sociales"], Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 5 vols., 1969 [ed. facsimilar de 1989, para América Latina: Librería Amalio M. Fernández, 25 de mayo 477, P.B., of. II; Montevideo-Uruguay], 5418 pp.

16. - CORTIÑAS-PELÁEZ, León, codirección y contribuciones, *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda* (Cometido del Poder Público en la segunda mitad del siglo XX), ciudad de México: Porrúa S.A., 1977, 788 pp., esp. pp. 304.1 -328 y 373-407.

17. - CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Un Derecho adminis

trativo comunitario latinoamericano (Notas para una consideración multidisciplinaria)" [Un avance respecto de la entonces incipiente jurisdicción administrativa andina en el Pacto de Cartagena], ciudad de México: *Revista latinoamericana de administración pública*, No. 7, "Presentación" de Andrés CASO- LOMBARDO, 1978, pp. 5-78, *in 4*"

18. -CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Über die Unmöglichkeit des Ramnplanungs-, Stadtebau- und Sozialwohnungsrecht ini lateinamerikanischen Recht unter besonderer Berücksichtigung der Rohstofflander" [Sobre la imposibilidad, en América Latina, de un derecho de la ordenación del territorio, de la planeación urbana y de la construcción de vivienda social, con particular consideración de los países productores de materias primas], en BERBERICH, Thomas, *Herausgeber* [director editorial], *Nene Entwicklungen im qifentlichen Recht* [Nuevos desarrollos en Derecho público], "Einführung" [Introducción] de Heinrich PFEIFFER, "Festvortrag" [Cátedra magistral] de SCHEUNER, Ulrich, sobre "Politische Planung und Regierungsprogramme im Lichtder Bundesdeutschen Verfassungsentwicklung" [Planeación política y programas gubernamentales a la luz de la evolución constitucional alemana federal] (pp. IX a XXXVII), Stuttgart-Berlín: Kohlhammer, 1979, pp. 447-463.

19. - CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Du droit de l'aménagement du territoire et de Purbanisme en Amérique Latine", en *Service public et libertes*, (Mélanges offerts au professeur Robert-Édouard CHARLIER), París: Émile Paul y éd. de l'Université et de l'Enseignement Moderne, 1981, XXX + 896 pp., esp. pp. 395-422.

20. - CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Jurisdicción administrativa y tecnocracia judicial", capítulo del libro colectivo *Homenaje al doctor Eloy LARES-MARTINEZ*, 2 vols., Caracas: Instituto de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, 1984, 1198 pp., esp. t. I, pp. 235-254.

21. - CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Teoría general de los cometidos del poder público (Perspectiva mexicana de una doctrina de validez universal)<sup>1</sup>", Montevideo: *Revista uruguaya de Derecho constitucional y político*, t. III, Nos. 13-14, jun.-sep. y 15, oct.-nov. 1986, pp. 12-31 y 150-167; a la paginación de esta *Revista uruguaya* me remito en mis citas de este trabajo, sin perjuicio de anotar, en esta investigación científica y en las entradas siguientes, otras publicaciones convergentes de Cortiñas-Peláez. En efecto, ella fue repro-

ducida, simultánea o casi inmediatamente, en América y en Europa, en varias publicaciones en lengua castellana y de impacto internacional, que se detallan en la entrada siguiente.22.-23.-24.-25.-26.-27.- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Teoría general de los cometidos del poder público (Perspectiva mexicana de una doctrina de validez universal)", Madrid: **Revista de administración pública**, sept.-dic. 1986, No. 111, pp. 51-93; ciudad de Panamá: **Anuario de derecho**, año XV, No. 15, 1986, pp. 11-57; ciudad de México: **Revista de la facultad de derecho de México**, en.-jun. 1987, t. XXXVII, núms. 151-152-153, pp. 55-94; San José de Costa Rica: **Revista de ciencias jurídicas**, may.-ag. 1987, núm. 57, pp. 39-80; "Hacia los cometidos del Poder Público", ciudad de México: **Vivienda**, cd. INFONAVIT, vol. XII, No. 2, 1987, pp. 316-340, **in 4**Guanajuato: **Boletín de investigaciones jurídicas**. Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, vol. IX, No. 35, jul.-sept. 1989, pp. 216-260.

28. - CORTIÑAS-PELÁEZ, León, **De la administración hacendaria en México** [Estudio sobre el cometido esencial de hacienda], ciudad de México: INAP, col. Praxis, núm. 77, 1988, 98 pp.

29. - CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Estudio preliminar" a Ornar GUERRERO-OROZCO, **La teoría de la administración pública**, ciudad de México: Harper & Row Latinoamericana, 1986, 398 pp., esp. XXV-LXV.

30. -31.-32.- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Albores fiscales y administrativos de la privatización", ciudad de México: **Revista del Tribunal Fiscal de la Federación**, 3ª época, año III, núm. 32, ag. 1990, pp. 55-116; Caracas: **Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales**, año LXVI, núm. 121, 1991, pp. 131-210; y Guadalajara / Jalisco: **Trimestre fiscal**, ed. INDETEC, año 13, No. 40, jul.-sept. 1992, pp. 63-126.

33. - CORTIÑAS-PELÁEZ, León, **Introducción al Derecho administrativo**, ciudad de México: Porrúa S. A., 2ª ed., 1994, 363 pp., donde la noción clave de la asignatura, el núcleo conceptual del derecho de la administración pública, son los **cometidos del Poder Público**, pues el Estado justifica su existencia ante la comunidad, no por su "poder" sino por los cometidos que para ella ejecuta (p. 86).

34. - CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "El horizonte de la justicia administrativa: la herencia de Teodosio Lares", ciudad de México: **Revista del Tribunal Fiscal de la Federación**, 3ª época, año X, No. 115, jul. 1997, pp. 145-175.

35. - CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Separación o división de poderes: respecto del parte aguas entre administra-

ción y jurisdicción", pp. 287-304.

ción y jurisdicción", ciudad de México: **alegatos**, Universidad Autónoma Metropolitana/Azcapotzalco, Departamento de Derecho, No. 38, en.-ab. 1998, pp. 5-32, **in 4**.

36. - CORTIÑAS-PELÁEZ, León, **Fundamentos de Derecho económico**, ciudad de México: Porrúa S. A., 1998, 157 pp.

37. - CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Tradición y futuro inmediato de la jurisdicción administrativa en México", Montevideo: **Revista de Derecho público**, ed. Fundación de Cultura Universitaria, No. 13, 1998, pp. 25-40.

38. -39.- CORTIÑAS-PELÁEZ, León y ROSAS-DÍAZ, Josefina, "De los principios esenciales sancionados por las Cartas Magnas mexicanas de 1857 y 1917, en relación con la supremacía constitucional", ciudad de México: **alegatos**, No. 40, sept.-dic. 1998, pp. 489-508, **in 4**, y Guanajuato: **Revista de investigaciones jurídicas**, T época, vol. IX, núm. 67, jul.-dic. 1999, pp. 13-67.

40. - CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Contradicciones de nuestra jurisdicción administrativa", ciudad de México: **alegatos**, Universidad Autónoma Metropolitana / Azcapotzalco, Departamento de Derecho, No. 41, en.- ab. 1999, pp. 220-223.

41. - CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Prólogo" integrado como capítulo (7 págs., pp. XI-XVII) del libro de GONZÁLEZ-COSIO, Arturo, **El juicio de amparo**, ciudad de México: Porrúa S.A., 2ª ed., 1985, 305 pp., pp. 11-17; hoy en 7ª cd., 2002, XXII + 343 pp.

42. - DÜRIG, Günter, "El Estado alemán de 1933 a 1967", en la obra **Perspectivas... Homenaje al profesor Sayagués-Laso..., precitada supra** en la nota 2; versión castellana, sumario, epígrafes y anotaciones del Prof. L. CORTIÑAS-PELÁEZ, t. III, pp. 263-279.

43.44.45.46.- DÜRIG, Günter, "De la presencia alemana en la doctrina contemporánea de América Latina. **Geclachtnisschrift fiir liern Profesor Enrique Sayagués-Laso**", en versión castellana, sumario y epígrafes del Dr. Peter MIRANDA y de la Maestra Fernanda PRIETO-PINONCELY DE BORJA; en excepcional triple aparición simultánea, en ciudad de México: **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, ed. U.N.A.M. / I.I.J., nueva serie, año XXXIII, núm. 98, mayo-ag. 2000, pp. 933-955; **alegatos**, Universidad Autónoma Metropolitana (UNAM)/departamentó de Derecho, núm. 45, mayo-ag. 2000, pp. 429-437, **in 4**; y **Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**, quinta época, año I, núm. 9, sept. 2001, pp. 215-236. - Con leves ajustes editoriales, esta valoración germánica de la contribución del profesor CORTIÑAS-PELÁEZ ala ciencia germano-latinoamc-

ricana del Derecho, se reprodujo por DURÁN-MARTINEZ, Augusto (compilación), Montevideo: *Estudios en memoria de Eduardo JIMENEZ DE ARECHAGA*, cd. IJUDAL y Amallo M. Fernández, 2000, 607 pp., esp. 169-187.

47.-48.-49.-50.- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y CORTINAS PELÁEZ, León, "Organización administrativa de las áreas metropolitanas", en la obra colectiva *Crónica del V Congreso hispano-luso-americano- JUIpino de Municipios*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 2 vols., 1296 + 1492 pp., t. II, nov. 1969, pp. 41-81; reproducción actualizada de la ponencia general presentada y nuiltigrafiada (57 ff.), ante el municipio de Santiago de Chile, 1969; Montevideo: *La revista de Derecho, jurisprudencia y administración*, t. 70, 1971, pp. 1 -20, in 4<sup>o</sup> y ciudad de México: *Vivienda*, núm. 10, 1977, pp. 2-33, in -¿"(agotada).

51. - MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, Josc Antonio, *El interés público y la intervención estatal*, ciudad de México; UNAM, / División de Ciencias Jurídicas del Campus "Acatlán", 1984, 423 ff.

52. - MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, "La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social" [a propósito de la obra homónima de James WILKIE W., ciudad de México: Fondo de cultura económica, 1978, 566 pp.]. *alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana (U. A.M.- A) / departamento de Derecho), núm. 17, cn.-ab. 1991, pp. 102-104, in 4<sup>o</sup>,

53. - MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, "La entidad federativa Distrito Federal", *alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-A)/departamentó de Derecho), núm. 21, mayo-ag. 1992, pp. 11-27, in 4<sup>o</sup>.

54. - MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, "Principales investigaciones del autor", en CORTIÑAS-PELAEZ, León, *Fundamentos de Derecho económico*, ciudad de México: Porrúa Hnos. S. A., 1998, 157 pp., esp. 125-153.

55. - MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, "Acerca del cometido tributario en México", ciudad de México: *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, núm. 10, oct. 2001, pp. 279-314, y su copiosa bibliografía, pp. 306-314.

56. - REAL, Alberto R., "La función jurisdiccional es privativa del Poder Judicial, salvo excepciones constitucionales expresas", en *Estudios sobre Derecho administrativo*, Montevideo: ed. Universidad, 1967, t. II, pp. 267 y ss.

57. - SAYAGUÉS-LASO, Enrique, "Tribunales de Cuentas", Montevideo: *Revista de Derecho público y privado*, año til. núms. 29-30, 1940, pp. 305-327 y 386- 407. .

58. - SAYAGUÉS-LASO, Enrique, *Traite de droit administran/*, París: L.G.D.J., "Proface" de Hcnry PUGET [en versión castellana del prof. Martín DÍ AZ Y DÍAZ convertida en recensión, "Bibliografía latinoamericana anotada", *alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-A)/dcpartamcnto de Derecho), núm. 12, mayo-ag. 1989, pp. 93-95, in 4<sup>o</sup>.j, 2 vols., 1964-1966, I (VII + 688 pp.) y II (640 pp.).

59. - SAYAGUÉS-LASO, Enrique, "Los cometidos estatales", Montevideo: *Revista de ja Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, 1966, Nos. 2-3-4, pp. 349- 364.

60. - SAYAGUÉS-LASO, Enrique, *Tratado de Derecho administrativo*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 7 ed., puesta al día a 1998 por Daniel- Hugo MARTINS, colección Clásicos Jurídicos Uruguayos. 1998, 3 vols.. 673 + 592 + 272 pp.

61. - SILVA-CENCIO, Jorge, "La teoría de las bases constitucionales del Derecho Administrativo de Gorgcs VEDEL a la luz de las críticas de Charles EISENMANN", en *Esludios de Derecho Administrativo*, I, Montevideo, 1979, pp. 51-99.

62. - SILVA-HERZOG FLORES, Jesús (codirccción y prólogo), *Asentamientos humanos, urb an ismo y vivienda* (Cometido del Poder Público en la segunda mitad del siglo xx), ciudad de México: Porrúa S. A., 1977, 788 pp.

63. - WALIÑE, Marcel, "Préface" para *Perspectivas del Derecho público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje al profesor Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 5 vols., 1969, en el vol. 1, pp. XXV-XXVII; [cd. facsimilar de 1989, para América Latina: Librería Amalio M. Fernández, 25 de Mayo 477, P.B., of. 11; Montevideo-Uruguay], 5,418 pp.

64. - WALIÑE, Marcel, "La reconfortante lección de que los juristas todos (más allá de hábitos de pensar y de métodos divergentes) integramos una única y gran familia que intenta racionalizar y humanizar las relaciones sociales", versión castellana de dicha "Préface" por Gabriela Fouilloux Morales, publicada en ciudad de México: *alegatos*, No. 28, dic. 1994, pp. 643-644.