

# Bibliografía latinoamericana anotada

SAYAGUÉS-LASO, Enrique, *Traité de Droit Administratif*, París: Librairie générale de droit et de jurisprudence, colección "Travaux et recherches de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris", vols. XXVI bis y ter, 1964-1966, reimpresión 1986, 688 + 684 pp.

En América Latina, Enrique Sayagués Laso se encuentra en la primera fila de los especialistas del Derecho Administrativo. Profesor de la materia en la Facultad de Derecho de Montevideo, ha dirigido durante diez años la excelente revista publicada por esta Facultad (1950-1960); llegado a la madurez aunque habiendo guardado un notable aspecto de juventud, ha afirmado ante generaciones de estudiantes un vigoroso magisterio, ha formado discípulos, suscitado trabajos, con tribuido ampliamente al progreso de su disciplina. Ha escrito numerosos, artículos y diferentes obras, entre los cuales se citan los referentes a *La licitación pública* y *El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo*. Abogado prestigioso, ha participado en las dificultades de la vida administrativa. En 1953 comenzó a publicar un *Tratado de Derecho Administrativo* planeado en cuatro volúmenes y cuyos dos primeros tomos han recogido muchos elogios, dentro y fuera de las fronteras del Uruguay. Pero el *Tratado* escrito en castellano, no podía hasta ahora ser utilizado y apreciado sino por quien conocía la lengua materna del autor. Ahora bien, esta lengua, a pesar de la amplitud de su difusión y la extensión de su dominio geográfico, no es todavía en la Europa Occidental, en el mundo anglosajón y en el seno de las democracias orientales, un vehículo científico suficientemente accesible. Ahora vemos aparecer una edición francesa del *Tratado*, cuyos dos primeros tomos salen de prensa.

Habiendo frecuentado otrora la Universidad de París y visitado Francia repetidas veces, Sayagués-Laso se ha entregado desde hace mucho tiempo a la lectura de los

grandes juristas franceses, lo que le permitió revisar línea a línea la traducción de su obra que se le sugería. Por ello estamos seguros de que su pensamiento no ha sido jamás traicionado por esta versión francesa.

Esta obra ofrecida en lo sucesivo a la atención de todos los lectores de lengua francesa, me parece presentar méritos de tres especies: aquellos relativos a la forma de conducir la exposición, a la variedad de las opiniones doctrinales que nos son recordadas o descubiertas, y, finalmente, a la abundancia de las informaciones brindadas sobre el régimen administrativo no sólo del Uruguay sino de diversas repúblicas latinoamericanas.

Sayagués-Laso tiene el hábito de enseñar, la claridad del espíritu, el gusto del buen método. Su *Tratado*, cuyos dos tomos de la parte general nos son presentados, está bien construido, bien dividido, escrito en un estilo simple y nítido, sin redundancias ni prolijidades, hasta con cierta sequedad. La parte general comprende estos dos tomos que tenemos a mano. En el tomo I se habla de las nociones fundamentales, de la organización administrativa, de los funcionarios públicos, de la actividad administrativa, de la responsabilidad de la administración; el tomo II está consagrado a las diversas administraciones públicas; al régimen patrimonial de la administración, al control de ésta, al contencioso administrativo.

En estos dos amplios volúmenes, Sayagués-Laso resume cuidadosamente las principales teorías que han sido sostenidas a propósito de cada uno de los temas que aborda; despliega ante nuestros ojos un abanico, expone variantes, revela ingeniosidades, traza un cuadro cómodo al que siempre será fructuoso referirse. Después de haber brindado los elementos del debate, indica siempre las soluciones del derecho positivo, y sólo se lamentará que en algunos casos no tome personalmente partido en la controversia en forma categórica. Fuertemente influenciado por la escuela francesa, cita frecuentemente a sus autores cuyas ideas conoce bien, pero está muy al

corriente de la literatura administrativa italiana, española, portuguesa, latinoamericana; no acuerda quizá lugar suficiente a la alemana; deja casi completamente de lado a la anglosajona. En lo referente a esta última, la actitud se explica. El eminente profesor es esencialmente un jurista; en los Estados Unidos del Norte y en Inglaterra, el Derecho Administrativo, la *Administrative Law*, es de fecha muy reciente, no contiene todavía sino pocos capítulos, no ha sido objeto más que de un pequeño número de trabajos, hace papel de pariente pobre al lado de la ciencia de la administración, de la *Administrative Science*. Ahora bien, Sayagués-Laso observa sin duda la dificultad de separar el Derecho Administrativo de la ciencia de la administración, de distinguir constantemente, tal como él lo dice, por una parte el estudio, en el plano jurídico, de "cómo la administración está organizada y cómo funciona", y por otra parte, el estudio de "cómo la administración debe ser organizada y cómo debe actuar".

Naturalmente que se podría discutir sobre estas definiciones: los defensores de la ciencia de la administración tendrían resistencia a la omisión en ella del examen del funcionamiento de la administración según las normas establecidas por la legislación vigente; en sentido opuesto y para nosotros, el Derecho Administrativo no podría descuidar, entre las distintas soluciones posibles para el legislador, la consideración de la que sería la mejor para la buena administración. Asumiendo el Derecho Administrativo y la Ciencia de la Administración en el sentido indicado anteriormente, y guardándose muy bien de aislarlos completamente el uno de la otra, el autor se consagra casi exclusivamente al derecho, tomado en su acepción más estricta y es así llevado a desviarse de los países anglosajones. Por ejemplo, el capítulo relativo a los funcionarios omite a los servidores públicos de Gran Bretaña o de los Estados Unidos del Norte; sin embargo, aún considerados con un enfoque jurídico estrecho, estos miembros del servicio civil tienen un estatuto legal o reglamentario. Por el contrario, en lo referente a la responsabilidad de la administración, son analizados los sistemas de Gran Bretaña y de los Estados Unidos del Norte: entramos aquí en un dominio que, a los ojos del jurista, pertenece verdaderamente al Derecho. La misma preocupación juricista llevada al extremo es la que probablemente ha conducido a nuestro eminente autor a no emitir sino muy escasos juicios de valor sobre los sistemas de legislación positiva, sin poner claramente de manifiesto, a nuestro modo de ver, las cualidades y defectos de estos sistemas. Que no se vean reproches en estas simples precisiones. Sólo nos hemos propuesto facilitar una mejor comprensión de la concepción rectora de Sayagués-Laso, y evitarle así ciertas sorpresas a los lectores. La riqueza de la documentación doctrinal en que se fundan estos dos tomos debe ser estimada con el máximo reconocimiento. Gracias a ella se entrará en contacto con muchas obras que aún carecen de traducción en lengua francesa y que son por ello imperfectamente conocidas por los lectores de esta

lengua; me refiero en particular a excelentes trabajos españoles, portugueses, latinoamericanos, etc., a los cuales nuestro autor se refiere permitiéndonos participar de su esencia.

He señalado al pasar que esta obra constituye más que una simple confrontación de doctrinas: redactada en Montevideo, capital de la República Oriental del Uruguay y por un profesor oriental, destinada en primer término a su país y a su patria latinoamericana, aporta un cúmulo de información sobre el Derecho positivo de su país natal y accesoriamente de Brasil, Argentina, Chile, México. En esta inmensidad de nuevas tierras, se han superpuesto sobre una base prehispánica, española o portuguesa, aportaciones, copias e imitaciones cuyos orígenes, fuentes y modelos son fácilmente percibidos si nos volvemos hacia Francia, el Reino Unido, Estados Unidos del Norte. Hay pocas innovaciones muy extraordinarias, pero sí adaptaciones y aleaciones. Hay evoluciones que se han producido y se prosiguen, principalmente en tres campos que pasamos a indicar brevemente.

Casi todos estos países han sido presa de largas luchas entre el centralismo y el federalismo, la centralización y la descentralización, siendo la República Oriental un Estado unitario con una descentralización muy fuerte, tanto territorial como por servicios. Aunque estas Repúblicas de América Latina permanecen oficialmente fieles a la libre empresa, el intervencionismo crece, la influencia de la Administración se extiende, el socialismo de Estado despunta en el horizonte, y a veces, en algunos sectores, especialmente en algunas de estas Repúblicas, alcanza su plenitud; el arribo a la Edad Administrativa se pone de manifiesto. La República Oriental se jactaba de un liberalismo abiertamente incontestado pero se han constituido numerosas empresas públicas y se estructuró hasta los años sesenta una administración económica importante; posteriormente, el poder parece querer reducir estas actividades. En todas estas Repúblicas, las luchas políticas fueron y siguen siendo ardientes, la Administración era frecuentemente la presa del vencedor, ella no siempre ha sido imparcial, los administradores no han demostrado constantemente las cualidades que de ellos se habrían esperado, se ha impuesto la necesidad de sabias reglas de Derecho y más aún la necesidad de garantías para que estas reglas sean respetadas y para que los administrados no tengan demasiado que sufrir de la ilegalidad y del abuso del poder; de donde se ha reconocido a la larga un papel esencial al Derecho Administrativo y se ha afirmado la necesidad de protección por los jueces, necesidad que no ha sido satisfecha en demasiadas regiones y en demasiadas circunstancias.

Nos hubiera gustado que el autor insistiera un poco más sobre los caracteres de la administración en América Latina y sobre los cambios sobrevenidos en materia administrativa en esta parte del mundo,

caracteres y cambios que acabamos de esbozar muy sumariamente. A este respecto también, ha sido prisionero del marco que se había trazado, ha querido ser un jurista riguroso.

Su obra, tal como se nos presenta -en su amplitud, con su sólida arquitectura, sus materiales múltiples y bien cimentados, sus fundamentos de amplia información, la ponderación que se muestra página a página es un tratado de Derecho Administrativo en la acepción más ortodoxa del término. Confiere la preeminencia, más aún la exclusividad al Derecho; no se complace en el estudio de las Instituciones Administrativas en su marco político, económico y social; no opera incursiones extremosas en el campo de la Ciencia Administrativa. Bajo los rasgos característicos que cabe reconocerle, testimonia del gran talento y del vasto conocimiento de su autor. Será de gran utilidad, de gran ayuda. Abre amplios horizontes y contribuirá a incrementar los conocimientos en el mundo occidental. Ella nos acerca a América Latina, servirá para facilitar el intercambio entre los espíritus, las relaciones ideológicas entre los pueblos.

Henry Puget

PUGET, Henry: *Les Institutions administratives ¿tragares*, Prólogo de René CASSIN, París: DALLOZ, 1969, 536 pp.

Este libro es el producto de las lecciones que durante veinte años profesara, en el Instituto de Estudios Políticos de París el fallecido profesor Henry Puget, miembro también del Consejo de Estado y vicepresidente de la Sociedad de Legislación comparada de Francia. Esos solos datos, ya de por sí, ameritan que el especialista por pura atención objetiva se fije en la obra, independientemente del estímulo que pueda ofrecer la actividad publicística anterior del autor y de la recomendación que de ella hace el prologuista e ilustre vicepresidente honorario del Consejo de Estado francés. Y lo es así porque una obra con este tema sólo saliendo de las manos de un profundo conocedor tanto del sistema de Derecho que sirve como punto de referencia -en este caso el francés como de aquellos que son comparados, pueden resultar de un verdadero interés y algo más que una reunión indigesta de datos sobre distintas Administraciones.

Si la comprensión se produce -como algunos piensan por la elaboración mental de un modelo relacional que dé razón de las interacciones de un sistema de fenómenos o de hechos, la vía más indicada es aquella ofrecida por quien -como Puget promete y realiza-, tras dificultoso andar por los datos empíricos, logra integrar las estructuras básicas de los sistemas en observación, en esquemas claros y que responden a todas las divisiones o piezas que es posible observar en la realidad que se trata de comprender.

Para mayor precisión de la anterior calificación, el carácter comparativo -desde el Derecho administrativo francés de la obra, así como su concreción, a pesar de que su título pueda sugerir una mayor generalidad que la

que realmente tiene, hacen del presente libro un excelente instrumento para esa comprensión comparativa.

El primer punto de partida -la comparación desde un Derecho modélico (en el sentido del conocimiento, no de la valoración) resulta indispensable ante la imposibilidad de dominar desde sus propios datos todos los sistemas legales, y además porque en todo caso presentan ideas afines.

El segundo punto de partida, el uso del término -instituciones administrativas-, debe fijarse dentro de los límites señalados por el autor, como comparación de administraciones públicas, entendidas éstas como "la manera en que se conducen los asuntos corrientes de carácter no esencialmente político; los procedimientos empleados para la conducción de estos asuntos, la manera como son llevados los servicios públicos", con el objeto de ubicar el punto de mira desde el que la obra se ha realizado y en el que puede prestar utilidad.

Encajado ya el método general y el ángulo desde el que la multiforme realidad administrativa se ha enfocado, conviene decir unas palabras sobre el método en el análisis particular de las instituciones así vistas.

Puget, como jurista administrativo francés y más aún como *Conseiller d'Etat*, no podía sustraerse a lo que es típico de la técnica jurídico-administrativa francesa, y en buena hora: observación cuidadosa de los hechos y normas jurídicas, descripción de la características que permitan su agrupación en categorías, sin pretensiones de deducción a partir de un sistema abstracto que sea la fuente de la operación; en resumen, una primacía genética de la *empireia*, sin descuido de las operaciones abstractas, pero siempre desde el nivel concreto de lo descriptivo, de manera que sin despegarse de la realidad, se trabaja sobre un sistema de categorías intelectuales que permite su comprensión, sin caer tampoco en el vicio simétrico del puro casuismo de los cronistas, que deviene en pura memorización ininteligible y que es propio de épocas jurídicas afortunadamente ya pasadas.

Si a ese método se le une, tal como el Derecho administrativo francés suele hacerlo, la aportación de una muy grande cantidad de casos jurídicos, que constituye la entrada de alimentación de la teoría, se comprenderá la amplitud del campo comprendido en sus esquemas, especialmente en el terreno práctico.

Un método similar ha seguido en este nivel de su obra el señor Puget: descripción por sus características empíricas de las principales estructuras de cada sistema extranjero, según resultan de las posiciones analíticas en que, desde el modelo de comparación del sistema francés, divide el estudio de la organización y de los modos de hacer de las Administraciones públicas de los principales países de cultura occidental, que son los aquí comprendidos en el término *¿étrangeres*, salvo episódicas pero muy oportunas referencias a "los países de

democracia oriental" o "democracias socialistas".

Los campos analíticos citados son, y a grandes rasgos:

I) Visión de conjunto e historia de la Administración pública; sus características esenciales;

II) La Administración pública actual: caracteres generales y esenciales; sus relaciones con lo político, su espíritu, método y medios;

III) La estructura del aparato administrativo: su división por territorio, actividad y dependencia;

IV) Funcionamiento, medios, poderes y control jerárquico;

V) Sistema de control no jerárquico; los recursos y las jurisdicciones;

VI) El Gobierno central: características y divisiones;

VII) Los medios humanos: el funcionario en los distintos países;

VIII) El régimen municipal (local) en la terminología de las lenguas francesa y castellana. Relaciones con el Estado. Diferentes sistemas: anglosajón, continental, socialista, regímenes de las grandes ciudades.

El análisis participa también de las peculiaridades de la doctrina francesa al enfocar lo que denomina la "intervención administrativa en la economía", que no es, como pudiera parecer a quien esté acostumbrado a manejar la doctrina española, el ejercicio de funciones de autoridad sobre la actividad privada de producción, sino el desempeño de funciones empresariales por el mismo Estado.

El libro transparenta sobre todo un profundo conocimiento de los sistemas administrativos británico y su prolongación angloamericana, sin que desmerezca, aunque sin llegar a esa intensidad el de los continentales europeos, quizá paradójicamente porque por el hecho mismo de su afinidad en diversos grados con el sistema francés no llamen tanto la atención.

En una zona lamentablemente muy periférica aparecen los países que al sur del Río Bravo, aún sus habitantes -aunque cada vez en menor soledad titulamos americanos. Es una lástima que la etiqueta del subdesarrollo

impida que algunas instituciones verdaderamente originales, como lo pueden ser, por ejemplo, el proceso mexicano de amparo desde la "Fórmula Otero" de 1847, el contencioso-administrativo judicialista redactado por el maestro Sayagués-Laso en el artículo 206 de la Constitución de Venezuela de 1961, la tan discutibles Contraloría General de la República de Chile, el régimen uruguayo de las autonomías desde 1918 (art. 100 de la Constitución, hoy 185), salga del anonimato a que les condena su mezcolanza entre "les peuples en voie de déve loppement" y la asunción implícita de que el sentido de lo jurídico

-no sus técnicas, que dependen de la complejidad de la sociedad también ha de estar en una etapa pueril.

Para obtener un conocimiento claro de las grandes estructuras y mecanismos del hacer jurídico de las Administraciones europeas y asimiladas, el presente libro de Puget es insustituible, y es además el primero, no sólo en francés, sino en general, en el estudio general de la Administración comparada en lenguas occidentales.

Como tal, es una valiosísima ayuda para el jurista que desee manejar con propiedad los tratados y monografías de Derecho administrativo de estos países, para lo cual un conocimiento previo -dado por supuesto en este nivel de obras científicas de la organización y peculiaridades de la Administración en cada país, es indispensable.

Estamos, en efecto, ante la obra postuma de un maestro internacional de maestros. Baste sólo recordar su *préface* a la versión francesa de nuestro Sayagués Laso (*Traité de Droit administratif*, Paris, LGDJ, 1964 1966, 2 tomos, t. I, PP. a VII) para evaluar la sobria pero excepcional sabiduría y ciencia de Henry Puget. De ellas, estas *Institutions* son testimonio imperecedero, obra básica para la nueva generación de estudiosos del Derecho administrativo y de la Ciencia administrativa contemporáneos.

Juan José Sobrado.