

II. EXTRANJERO

LA DESAPARICION DE ENRIQUE SAYAGUES LASO (1911-1965)

Duelo de la ciencia jurídica de habla española

La ciencia jurídica podía jactarse de tener hace diez años en la Facultad de Derecho de Montevideo tres figuras de envergadura universal: las construcciones del decano Eduardo J. COUTURE (1) en Derecho procesal, las de Quintín ALFONSÍN (2) en Derecho privado internacional y la de Enrique SAYAGUÉS LASO (3) en Derecho administrativo, sobrepasaban ampliamente las fronteras del Uruguay y de América Latina y colocaban a sus autores entre los espíritus sistemáticos más brillantes y más sólidos del mundo jurídico contemporáneo. COUTURE, arrebatado bruscamente a los cincuenta y dos años, pocos días después de la reelección que iba a permitirle completar las realizaciones del decanato más noblemente ambicioso y creador que Montevideo haya conocido jamás; ALFONSÍN, desaparecido a los cincuenta y un años como consecuencia de un accidente de aviación, cuando todo un continente veía ya en su lógica irrefutable la carta decisiva de los países de la *lex domicilii*. De esta tríada excepcional no quedaba sino SAYAGUÉS LASO, el más joven, la repercusión intercontinental, de cuyo magisterio acababa de ser confirmada por la publicación en francés de la parte general de su *Tratado*. La venganza ciega de un médico ginecólogo —destituído unánimemente como consecuencia de un sumario administrativo, atinente a la deontología profesional, realizado por el maestro de Montevideo en su carácter de asesor letrado de una institución mé-

(1) (1904-1956), autor de *Fundamentos del Derecho procesal civil*, ed. Depalma, Buenos Aires, 1942 (3.ª ed., póstuma, 1958); *Introduction à l'étude de la procédure civile*, ed. Sirey, París, 1949; *Estudios de Derecho procesal civil* (3 vols.), ed. Depalma, Buenos Aires, 1948-51.

(2) (1910-1961), autor de *Teoría del Derecho privado internacional*, 1955, y de *Sistema del Derecho privado internacional* (I. Derecho civil internacional), 1961, ambos editados por la Facultad de Derecho de Montevideo.

(3) Acababa de publicar en 1953 la primera edición de su *Tratado de Derecho administrativo*, ed. «Rev. Der. Públ. Priv.», Montevideo

dica— acaba de provocar la trágica desaparición de SAYAGUÉS LASO, en la plenitud de su madurez, a los cincuenta y tres años de edad.

Innumerables testimonios han mostrado cuán dolorosamente ha sido sentida su desaparición. El decano José Guillermo ANDUEZA (Caracas), en representación de la Asamblea de todas las Facultades de Derecho iberoamericanas, cuya IV Conferencia, en gran parte obra del dinamismo creador de SAYAGUÉS LASO, tuvo lugar en Montevideo pocos días después; la palabra del profesor Marcel WALINE en la Sección de Derecho Público de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de París, y el decano Georges VEDEL, dirigiéndose a la totalidad del Cuerpo docente de la misma; el Colegio de Abogados del Uruguay, organizando, bajo la presidencia del ex profesor Armando MALET, una Semana de estudios de Derecho administrativo (4), a la memoria del gran publicista; las Facultades de La Plata (Argentina) y Caracas (Venezuela), organizando Jornadas de Estudio a su memoria; el Consejo de la Universidad de Chile, creando una beca que llevará su nombre; desde los primeros días, todos han destacado su magnífica carrera y subrayado la pérdida que su muerte significa para la Ciencia y para la Universidad. Pero la proyección mundial de su desaparición será fundamentalmente ilustrada en 1966 por la aparición de una obra colectiva de *Estudios a su memoria*: en tres volúmenes, con la contribución de unos 120 autores del mundo entero (de los cuales más de 100 son extranjeros), brindará bajo el título de *Perspectivas del Derecho público en la segunda mitad del siglo XX* una documentación de primer orden sobre la irradiación del pensamiento de Enrique SAYAGUÉS LASO a escala planetaria y en las diferentes perspectivas del Derecho público (5).

(4) Con la participación de los especialistas de las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales y de Ciencias Económicas y Administración, esta Semana, centrada en el estudio de las *Reformas recientes del Derecho administrativo uruguayo*, se ocupó de los temas siguientes: 1) *Garantías en el procedimiento administrativo*; 2) *Organos y actos de coordinación*; 3) *La notificación del administrado*; 4) *Competencia del Tribunal y su potestad de suspender la ejecución de los actos administrativos*; 5) *El plazo para ejercitar la acción de nulidad*; 6) *La representación del Estado ante el Tribunal de lo Contencioso-administrativo*; 7) *La prueba en el contencioso-administrativo*; 8) *Expropiación*; 9) *Contralor de la actividad bancaria*.

(5) La obra, editada por la *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración* (Montevideo), con prólogos de Marcel WALINE (París) y Julio A. PRAT (Montevideo), tiene un plan estructurado merced a contribuciones de los autores siguientes:

En el primer volumen:

A) *Perspectiva filosófica y socio-económica*: Olivjer CLEMENT (St. Scige), Roger MEHL (Estrasburgo), Akira MIZUNAMI (Kyushu), Henri BARTOLI (París), Viktor KNAPP (Praga), François PERROUX (París), Enrique DUSSEL (Maguncia-Resistencia), Alain BARRÈRE (París), Joaquín RUIZ-GIMÉNEZ CORTÉS (Madrid).

B) *Perspectiva de la ciencia política*: Alberto Ramón REAL (Montevideo), André HAURIU (París), Hans MAIER (Munich), Georges BURDEAU (París), Paul-Marie GAUDEMET (París), Jean-Paul BUFFELAN (París), Jean-Jacques CHEVALLIER (París), André PHILIP (París), François LUCHAIRE (París), Fernand VANTOMME (Bruselas), Julio BARREIRO (Montevideo), Petko STAINOV (Sofía).

C) *Perspectiva del Derecho internacional público*: Gejza MENCER (Praga), Luis MALPICA DE LAMADRID (México), Jean-Pierre COT (París), Julio GONZÁLEZ CAMPOS (Madrid),

Desaparece en su plenitud intelectual, en el momento mismo en el cual, terminado el control de la traducción francesa del *Tratado* (6), que comprende los dos volúmenes de la teoría general, acababa de determinar el plan detallado de los dos volúmenes finales consagrados a la parte es-

Paul REUTER (París), Suzanne BASTID (París), Roberto MESA GARRIDO (Madrid), René CASSIN (París), Jivko STALEV (Sofía), Claude-Albert COLLIARD (París), Jean-Victor LOUIS (Bruselas), Walter RUDOLF (Bochum), Charles ROUSSEAU (París).

En el volumen segundo:

D) *Perspectiva del Derecho constitucional*: W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH (Bruselas), Aníbal Luis BARBAGELATA (Montevideo), Damián H. M. MEUWISSEN (Amsterdam), Ramón MARTÍN-MATEO (Madrid), Pierre STIBBE (París), Trajan IONASCO (Bucarest), Z. M. ZIMENGOFF (Moscú), S. VRACAR (Belgrado), Raúl MORETTI (Montevideo), Jean FÉROT (Clermont-Ferrand), André MATHIOT (París), Günter DÜTTE (Tubinga), Román PERZOC (Munich), Maurice DUVERGER (París), V. COK (Belgrado), Z. DJUKIC (Belgrado), Siegfried GRUNDMANN (Munich), Jürgen SALZWEDEL (Bonn), Pródromos PACTOCLOU (Heidelberg), Manoel GONÇÁLVES FERREIRA FILHO (São Paulo), V. A. TIJOMIROV (Moscú), M. JOVICIC (Belgrado), Peter LERCHE (Munich), John D. B. MITCHELL (Edimburgo).

E) *Perspectiva del Derecho laboral y de la seguridad social*: GAMILLSCHEG (Gotinga), Hans ZACHER (Saarbruck), Gérard LYON-CAEN (París), Ernst STEINDORFF (Munich), Antonio MARZAL (Madrid), NEUMANN-DUESBERG (Gotinga).

F) *Perspectiva del Derecho financiero*: Maxime CHRETIEN (Lila), Pierre-Henri TEITGEN (París), Ramón VALDÉS COSTA (Montevideo), Klaus VOGEL (Erlangen-Nuremberg).

G) *Perspectiva de la ciencia administrativa*: Fritz MORSTEIN MARX (Speyer), Georges LANGROD (París), Román SCHNUR (Bochum), Roland DRAGO (París), A. STOVANOVIC (Belgrado), José F. MONSANTO (San Carlos de Guatemala).

En el volumen tercero:

H) *Perspectiva del Derecho administrativo (general)*: Henri PUGET (París), Raymond ODENT (París), Charles EISENMANN (París), Georges VEDEL (París), Otto BACHOF (Tubinga), Giuseppino TREVES (Turín), Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (Madrid), Giuseppe CATALDI (Roma), Jaime VIDAL PERDOMO (Bogotá), Allan-Randolph BREWER CARIAS (Caracas), Enrique SILVA CIMMA (Santiago de Chile), Héctor BARBE PÉREZ (Montevideo), Héctor GIORGI (Montevideo), Jean RIVERO (París), Julio A. PRAT (Montevideo), Horacio CASSINELLI MUÑOZ (Montevideo), Agustín GORDILLO (Buenos Aires), Constancio LEYRERO BOCAGE (Montevideo), León CORTIÑAS PELÁEZ (Montevideo), Jiri HROMADA (Bratislava), Walter SCHICK (Munich), Jaime CASTRO CASTRO (Bogotá), Marcel WALINE (París), André DE LAUBADÈRE (París), René DAVID (París), Hans WOLFF (Munster), Klaus STERN (Berlín), Alejandro NIETO GARCÍA (La Laguna-Tenerife), Michel LESAGE (Lila).

I) *Perspectiva del Derecho administrativo (económico)*: Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (Madrid), Otto KIMMINICH (Bochum), Robert-Edouard CHARLIER (París), José María CHILLÓN MEDINA (Madrid), A. L. LOUNNEY (Moscú), Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (Valladolid), Luis COSCULLUELA (Madrid), Georges LAVAU (París), Marie KALENSKA (Praga), Boris BLACOJEVIC y V. KRULJ (Belgrado), Jean DE SOTO (París), D. KAVRAN (Belgrado), Iva TOMSOVA (Praga), N. G. SALISHEVA (Moscú), William ROBSON (Londres), Claude DURAND-PRINBORGNE (Nancy), Michel FROMONT (Saarbruck), GONIDEC (París), Eugène A. BARASCH (Bucarest), I. A. TANCHUK (Moscú).

J) *Perspectiva del Derecho administrativo (procedimiento y proceso administrativos)*: Karl BETTERMANN (Berlín), Nikola STJEPANOVIC (Belgrado), Roger PINTO (París), Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO (Madrid), Fernando GARRIDO FALLA (Madrid), Hans Heinrich RUPP (Marburgo), Pierre LAMPUE (París).

(6) *Traité de Droit administratif*, publicado bajo el auspicio del Centre Français de Droit Comparé, prólogo de Henri PUGET, traducción de Simone AICARDI, 2 vols., París, 1964.

pecial y destinados a aparecer solamente en español (7). Su obra habría sido así coronada, pero tal cual subsiste, esta obra se basta a sí misma. Su autor había llegado a una concepción de la ciencia y de la técnica del Derecho administrativo que él mismo consideraba como acabada. Este punto de vista se expresa no sólo en la fuerte síntesis representada por el *Tratado* y en las obras bastante numerosas que lo precedieron, sino igualmente en una cantidad de artículos, notas y consultas, diseminados en publicaciones orientales y extranjeras.

Hemos tratado de establecer una nomenclatura completa de las mismas, la cual puede leerse en el Anexo de este artículo; pero luego nos ha parecido que debíamos a su memoria el hacer preceder esta bibliografía de un análisis sumario de su vida y de su obra. Agradecemos de esta manera, dentro de nuestras posibilidades a esta REVISTA por haber puesto algunas de sus páginas a nuestra disposición para rendir homenaje a quien fué para nosotros, en la República Oriental y en Europa, un maestro y un amigo.

La concepción pedagógica y científica de su obra, el *Tratado de Derecho administrativo*, es la proyección natural de un carácter forjado por una vida dedicada a la ciencia jurídica y a la enseñanza del Derecho, al foro y a la comprensión internacional, estimulada por el Derecho comparado, vida que se había concretado ya en numerosas publicaciones antes del año decisivo de 1953.

I

Antes de la publicación de su *Tratado*, en efecto, forja en el marco de su país, no sólo una personalidad, sino un carácter y comienza a irradiar a nivel internacional.

De su padre, profesor de Derecho administrativo, y de su madre, cuyas telas fueran distinguidas otrora en Exposiciones internacionales, el futuro gran jurista recibe la fuerza de su vocación y la fina sensibilidad de su espíritu.

Realiza estudios particularmente brillantes, doctorándose en Derecho en 1934, para comenzar en 1935 una triple carrera administrativa, forense y docente, que estaba llamada a durar treinta años.

Primeramente secretario y luego subgerente de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (A. N. C. A. P.), adquiere en ella el conocimiento directo de la Administración pública y de las exigencias jurídicas planteadas por un servicio estatal eficaz, pero que debe ser al mismo tiempo responsable ante los administrados.

El ejercicio intenso de la profesión de abogado le muestra al mismo tiempo la otra cara de la medalla, ya las maniobras de los particulares

(7) Para esta parte especial existen cuatro pequeños volúmenes, *Derecho administrativo* 2.º, ed. C. E. D., Montevideo, 1957-58, versión grabada y edición mimeografiada de sus cursos. Pero un curso no es un *Tratado*. repetía SAYACUÉS LASO, indicando con ello el desnivel existente entre dichos volúmenes y el que él se exigía para su obra: no autorizó su publicación más que como remedio de emergencia a las dificultades estudiantiles y con la esperanza de reemplazarlos rápidamente por los volúmenes 3 y 4 del *Tratado*.

para trabar la marcha de la Administración, ya su falta de protección ante los abusos del Poder público.

Aspirante de Derecho administrativo tras la obtención de su doctorado, es designado profesor agregado en 1939 tras la defensa de su tesis sobre *La licitación pública*. Pero Montevideo era entonces una pequeña ciudad universitaria, cuya población estudiantil sólo aumentaría espectacularmente después de la segunda guerra mundial. SAYAGUÉS LASO no puede aproximarse, sino muy lentamente a la única cátedra: sólo la creación de dos nuevas («Instituciones de Derecho administrativo» y «Derecho administrativo especial») le permite ser designado primeramente encargado de curso para ambas (1947-48) y catedrático después en 1954, cuando ya era profesor *ad honorem* de la Universidad de Chile desde 1950.

Durante esta larga espera de veinte años trabaja incansablemente en su *Tratado*, mientras se forja como jurista de inquietudes variadas que enriquecen la solidez de su formación. Si la cátedra está transitoriamente cerrada, su paciencia, su tenacidad inquebrantables no se acompañan de indiferencia ante otros horizontes que se abren ante sus ojos. Su mirada, siempre ávida de nuevos conocimientos, lo lleva a conocer y a abarcar con una sola mirada el universo jurídico en primer término, el universo mismo más tarde.

Aborda inicialmente el Derecho privado, en el cual sus conocimientos de teoría general del Derecho le permiten triunfar con una obra original sobre el Concordato (8), que estructura procedimientos aún no superados (señaladamente para el llamado concordato de liquidación), y sigue siendo, después de treinta años, la gran obra de consulta en la materia. Pero su espíritu se niega a dejarse encerrar en una especialización demasiado estricta, empujándolo hacia los estudios procesales, en los que logra agotar el Derecho positivo respecto de las instituciones de los procesos civil y penal, a cuyo estudio se aboca (9). Más tarde, un conocimiento exhaustivo del Derecho interno, público y privado, le permite lanzar un repertorio de Derecho uruguayo que sistematiza durante cinco años el conjunto jurídico del país (10): esta última experiencia, única en el Uruguay, lo lleva naturalmente a ser nombrado primer director de la Revista de la Facultad (11), que alcanza durante los diez años de su dirección (1959-69) un elevado nivel científico, combinando la reunión de los mejores maestros del mundo, con una apertura hacia los países latino-americanos, sin perjuicio de reservar un papel fundamental a los jóvenes docentes de Montevideo.

(8) *El Concordato*, obra premiada por la Facultad en el concurso de obras jurídicas de profesionales de 1934. ed. Peña y Compañía, Montevideo, 1937.

(9) *Suspensión condicional de la ejecución de la pena* (sobre las Leyes de 25 de enero de 1916 y 8 de junio de 1921), ed. Barreiro y Ramos, Montevideo, 1932; y *Recurso extraordinario de nulidad notoria*, premio de conferencias estudiantiles de 1932. ed. Facultad de Derecho, Montevideo, 1934.

(10) *Repertorio jurídico* (Índice completo del material legislativo, administrativo, jurisprudencial, doctrinario y bibliográfico, contenido en todas las revistas o publicaciones jurídicas nacionales aparecidas en el año), ed. de la «Rev. Der. Públ. Priv.», Montevideo 4 vols. (1943, 1944, 1945, 1946-47).

(11) *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo.

Pero ya las fronteras del país natal comienzan a ser demasiado estrechas: la cátedra no logra hacerle olvidar lo que le han permitido ver; le ofrece la vida internacional de abogados y profesores de Derecho. Va a tratar de abrazar ambas perspectivas.

Miembro y varias veces vicepresidente del Colegio de Abogados del Uruguay, pasa a ser miembro del Comité Ejecutivo y luego del Consejo de la *Inter-American Bar Association* en 1947. En dicho carácter participa en las Conferencias continentales de Lima (1947), Detroit (1949), Montevideo (1951, que como vicepresidente organiza conjuntamente con Eduardo J. COUTURE, su presidente), San Pablo (1954) y Buenos Aires (1957), en estas dos últimas en calidad de relator. Simultáneamente dicta cursos y conferencias en las Universidades respectivas, en las cuales su maestría científica le granjea el respeto y la admiración de colegas y estudiantes.

Estos contactos internacionales de abogados lo sensibilizan al problema de la protección internacional de los Derechos humanos, en medio de una América Latina infestada de dictaduras indiferentes a la entrada en vigencia de la Declaración universal de 1948. Ilumina, no su proclamación más o menos hueca, sino la cuestión decisiva de hacerlos eficaces mediante un control jurisdiccional internacional adecuado. En 1952, en La Habana y Lima, países sometidos entonces a sangrientas dictaduras, no vacila en ir a defender, invitado, respectivamente, por la U. N. E. S. C. O. y el Colegio de Abogados del Perú, la tesis de la fuerza obligatoria de la Declaración y de la necesidad urgente de adoptar la proposición uruguaya de un procurador o especie de «Ombudsmann» internacional (12). Sostiene allí que todas las normas de la Carta de San Francisco son reglas jurídicas, y por ello obligatorias; que su falta de desarrollo normativo o de garantías permite promover la responsabilidad de los organismos internacionales obligados a asegurar su ejecución. Desarrolla así a escala internacional el principio de la responsabilidad irrestricta de los órganos públicos, principio del que sería tenaz defensor en sus cursos y en su *Tratado*, continuando así brillantemente (13) una doctrina inaugurada en el Derecho latinoamericano por su padre Rodolfo SAYAGUÉS LASO (14) a principios de siglo, acompañado por dos de las más eminentes figuras de la doctrina francesa de todos los tiempos, León DUGUIT (15) y Georges SCELLE (16). Pero

(12) El curso de La Habana fué recogido bajo el título *Los derechos humanos y las medidas de ejecución*, «Rev. Fac. Der.», Montevideo, 1953, págs. 273-356.

(13) Fundamentalmente, en su *Tratado*, t. I, págs. 593 y sigs., precedido al respecto por sistemáticos estudios jurisprudenciales (*Responsabilidad por acto o hecho administrativo*, en la «Revista de Der., Jur. y Adm.», Montevideo, 1950), doctrinarios (*La responsabilidad por acto o hecho administrativo*, en «Jurisprudencia Argentina», Buenos Aires, 1950, t. II de la sección doctrinal, pág. 48) y de derecho comparado (*Responsabilité de l'Etat...*, *infra*, nota 24).

(14) *La responsabilidad del Estado por actos legislativos*, Montevideo, «Revista de Derecho y Ciencias Sociales», 1914, t. I, págs. 514-541.

(15) «Revue du Droit Public», París, 1913, págs. 637-666.

(16) *A propos de l'établissement du monopole des assurances en Uruguay*, «Revue du Droit Public», París, 1913, pág. 637; reproducido en «La Rev. Der. Jur. Adm.», Montevideo, t. 22, pág. 150.

su espíritu, dotado de tan rica formación teórica, sabe, sin embargo, ser concreto y realista. Los fracasos sucesivos de las Comisiones de la O. N. U., encargadas del estudio de los proyectos en discusión, no le desaniman: en lugar de detenerse como un jurista romano-germánico típico en el contenido, más o menos discutible, de los derechos proclamados, tiene una preocupación de *commonlawyer*, la de darles plena vigencia aun mediante la adopción de un mínimo común denominador, pero insistiendo tenazmente en las soluciones consideradas las mejores. Dice:

«(...) continúa la insuficiencia de medios (...) No obstante, siempre se da un paso adelante (...) (17). Pero de ninguna manera encaro el problema con criterio pesimista. Todo lo contrario. Lo que ocurre es que en esta materia hay que avanzar paso a paso y los triunfos se consiguen sólo después de muchos años (...), aun siglos» (18).

Y el realismo del experto forense resurge para aconsejar procedimientos complementarios de tipo no jurisdiccional, susceptibles de hallar soluciones más aceptables para el Estado culpable (19).

Esta irradiación internacional de su magisterio se acompaña ya en esta época de la madurez de una firme vocación de comparatista. Organizador y relator en las Jornadas franco-latino-americanas de Montevideo en 1948 (20), es con el decano Eduardo J. COUTURE el alma de las Jornadas de Derecho comparado que la «Association Henri Capitant pour le développement de la culture juridique française» y la Facultad de Derecho de Montevideo organizan en 1954 (21). Acaba de representar a la Universidad del Uruguay en el octavo Congreso internacional de Comunas americanas (Punta del Este, 1953), y participa seguidamente en las Jornadas de Derecho comparado argentino-uruguayas (22), chileno-uruguayas (23) y santa-

(17) *Los derechos humanos y las medidas de ejecución*, cit., pág. 315.

(18) *Ibidem*, pág. 330 y pág. 355.

(19) La experiencia de 1952 lo hace participar más tarde de pleno derecho en la Mesa redonda sobre el proyecto de Convención de derechos humanos elaborado en Santiago por la IV Reunión del Consejo inter-americano de Jurisconsultos, cuyos debates fueron recogidos en *Simposio sobre el proyecto de Convención de derechos humanos de Santiago de Chile*, Montevideo, Biblioteca de publicaciones oficiales de la Facultad de Derecho, 1959.

(20) *Jornadas franco-latino-americanas de Derecho comparado* (Montevideo, 1948) organizadas por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Uruguay y la Société de Législation comparée, Montevideo, Biblioteca de publicaciones oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1951, reproducidas en la «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», Montevideo, 1951, págs. 1-257.

(21) Reproducidas por la «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», Montevideo, 1955, págs. 1-574.

(22) *Jornadas rioplatenses para la unificación de la legislación argentina y uruguaya* (en homenaje a los doctores Héctor LAFAILLE y Eduardo J. COUTURE), Buenos Aires, 1956, oportunidad en la que dictó un cursillo en la Facultad de Derecho porteña.

(23) *Jornadas de Derecho comparado chileno-uruguayas*, organizadas por las Facultades de Derecho de Santiago de Chile y de Montevideo, Montevideo, Biblioteca de publicaciones oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1959, reproducidas por la «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», Montevideo, 1959, págs. 1 a 710.

fecino-uruguayas de Buenos Aires (1956), Montevideo (1959), Santa Fe (1960), Santiago (1961) y Montevideo (1961 y 1963). En 1965 iba a dictar cátedra conjuntamente con el profesor Fernando GARRIDO FALLA, de la Facultad de Derecho de Madrid, a un grupo de profesores y graduados de América Central, reunidos en San José de Costa Rica; y luego, a participar en el Congreso de París del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. La muerte se lo impidió.

Pero el triunfo ya le había sonreído en París. En 1952, con motivo del sesquicentenario del Consejo de Estado, Enrique SAYAGUÉS LASO comparte con el brasileño Temístocles CAVALCANTI el honor de ser los únicos juristas de América Latina invitados a colaborar en el Libro Jubilar (24); en 1954, como COUTURE poco antes (25), enseña en la Universidad de París, primeramente en la Facultad de Derecho, sobre «*Quelques observations à la théorie générale de l'acte administratif*»; luego, en la Fundación Nacional de Ciencias Políticas, sobre «*Les établissements publics économiques en Uruguay*» (26). Miembro de la «*Société de Législation comparée de Paris*» (desde 1955) y del Consejo directivo del «*Comité France-Amérique*» de Montevideo (desde 1956), se empeña en estimular —señaladamente luego de su nombramiento como director del Instituto de Derecho público de la Facultad de Derecho de Montevideo (1958)— los vínculos entre ésta y las Facultades de Derecho francesas. Ello y la irradiación intercontinental de su *Tratado*, particularmente acentuada por su traducción francesa, le vale la Legión de Honor en enero de 1965 y una propuesta unánime de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de París para el doctorado *honoris causa* en marzo de 1965.

Esta triple carrera de administrador, abogado y docente se completa crecientemente con una actividad de consejero de numerosas instituciones públicas y privadas. En materia legislativa, muy especialmente, no debe omitirse su papel fundamental en la elaboración de la Ley orgánica municipal (1956), de la Ley orgánica de la Universidad de la República en 1958 (27), de los proyectos de reforma de la Administración en su ca-

(24) CONSEIL D'ETAT, *Livre jubilaire publié pour commémorer son cent cinquantième anniversaire* (4 nivose an VIII-24 décembre 1949), París, Recueil Sirey; 1952, págs. 619-632, bajo el título *Responsabilité de l'Etat en raison des actes législatifs*, reproducido con el título *Responsabilidad por acto legislativo* en la «*Revista de Jurisprudencia Peruana*», Lima, 1953, vol. 2, págs. 410 y sigs.

(25) *Supra*, nota 1.

(26) Reproducido en la «*Revue Internationale des Sciences Administratives*», Bruxelles, 1956. t. 22, págs. 5 y sigs.

(27) El proyecto de Ley municipal elaborado por una Comisión presidida por SAYAGUÉS LASO fué enviado por el Poder ejecutivo al Parlamento en 1956; pero víctima de la incapacidad típica de los Poderes legislativos, cuyo trabajo no ha sido suficientemente racionalizado —imitando, por ejemplo, a la Constitución alemana de Bonn o, mejor, a la francesa de 1958—, el Parlamento ha sido impotente —pese a las alternativas de la mayoría— no sólo para votar todo texto orgánico, sino siquiera para ponerlo en discusión. El texto del proyecto se halla publicado en «*Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*», Montevideo, 1956.

La Ley número 12.549, llamada orgánica de la Universidad, fué más bien impuesta por ésta que votada por el Parlamento. Cfr. nuestro artículo *La nouvelle structure administra-*

rácter de presidente de la Comisión de reformas administrativas del Comité del Plan (28), y, por fin, de la nueva Constitución venezolana de 1961 (29).

Pero por encima de todo Enrique SAYAGUÉS LASO es un espíritu extremadamente equilibrado, cuyo carácter, alimentado por una fe estoica profundamente vivida, le permite enfrentar todas las alternativas de la existencia con una serenidad incommovible: de este modo no sorprende que haya conservado una perfecta lucidez durante los ocho días que duró su agonía, y que pese a las cinco balas que le habían herido, haya podido alcanzar el autodominio necesario para omitir toda mención del atentado y dedicar sus últimas fuerzas a orientar las decisiones referentes a la Conferencia de Facultades de Derecho latino-americanas que iba a comenzar pocos días después.

Su equilibrio excepcional resplandece en sus cursos y fundaba su constante voluntad de diálogo. Ella lo lleva en 1960 a aceptar una invitación de la Federación Internacional de Juristas Democráticos para concurrir al Congreso de Pekín, en China popular, pese a la campaña desencadenada contra dicho viaje por la prensa de derechas.

Este equilibrio se muestra sobre todo en la sobriedad brillante que su palabra alcanza, al parecer sin esfuerzo, tanto le era natural; y ello tanto en las discusiones en que participa en los Congresos científicos y Sociedades especializadas que frecuente, como en las Conferencias internacionales, en los Consejos y Comités en que su autoridad le reserva un lugar de excepción. Aquellos que tienen el privilegio de escucharlo no olvidarán la calidad y eficacia de sus intervenciones: sabe de entrada y sin rodeos dar a su pensamiento una expresión sobria, concisa, decisiva; las ideas que formula, las soluciones que propone, extraídas de una ciencia profunda y de una vasta erudición, son siempre expuestas con una limpieza y claridad tales que obligan la atención de sus oyentes.

Dejándoles una estimulante y plena libertad intelectual, se esfuerza por transmitir este equilibrio a las nuevas generaciones. Quiere y sabe siempre

tive de l'Université en Uruguay: le cogouvernement des étudiants, «Revue du Droit Public», París, 1963, págs. 20-47, reproducido por la «Revista de la Facultad de Derecho», Universidad de Carabobo, Valencia (Venezuela), 1962, págs. 107-141, y por «La Rev. de Der. Jur. y Adm.», Montevideo, 1962, t. 58, págs. 182-201. La participación de SAYAGUÉS LASO en todas las etapas largas (de 1953 a 1958) y agitadas de la discusión universitaria del proyecto transformado en Ley, brinda a ésta una unidad técnica muy neta que ha permitido llamarla, muy justamente, Ley Sayagués Laso. Con posterioridad al Tratado y respecto de la gravitación de dicha Ley en la teoría general de la descentralización, pueden verse nuestros artículos: *Entes autónomos de enseñanza en el Uruguay*, en el núm. 40 de esta REVISTA, Madrid, 1963, págs. 465-503, reproducido en «La Justicia Uruguaya», Montevideo, sección Doctrina, 1963, págs. 85-115 y *La reforma universitaria uruguaya: autonomía y descentralización*, «Revista del Instituto de Derecho Comparado», Barcelona, 1962, t. XVIII, páginas 55-69. Al respecto, igualmente, H. CASSINELLI MUÑOZ, *La démocratie décentralisée en Uruguay*, «Revue Internationale de Droit Comparé», París, 1964, págs. 555-563.

(28) La C. I. D. E. (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico), creada recientemente en el Uruguay para poner en marcha una planificación indicativa, considera una forma administrativa como indispensable.

(29) Indicado expresamente en el Preámbulo de la misma.

abrir puertas a los jóvenes, sugiriéndoles vías nuevas, pero sin privarles de la plena responsabilidad de la decisión, que sabe apoyar luego con el peso de toda su autoridad. Profesor en su comarca natal, sabe abrir de par en par las ventanas del mundo y compartir esta contemplación. Estimula con entusiasmo, a veces hasta con una pasión que su máscara de indiferente frialdad lograba, sin embargo, ocultar cuidadosamente, todos los esfuerzos de los jóvenes juristas latino-americanos deseosos de enriquecer e iluminar en el extranjero la sólida formación adquirida junto a él como alumnos o como aspirantes, solidez cuyo carácter excepcional se materializa en el *Tratado*, su obra capital.

II

Cuando se conoce por experiencia la casi imposibilidad para un profesor de las Facultades de Derecho ibéricas o latino-americanas, de desprenderse de las múltiples actividades cotidianas que absorben su actividad (el Foro, la Jurisdicción o la Administración, o a veces mismo dos de entre ellas), para poder consagrarse casi honorariamente a una obra propiamente científica, no puede menos que admirarse la realización «monumental» (30) del *Tratado*. Esta obra haría, por otra parte, honor a un jurista europeo que dispusiera de los más grandes ocios. No se sabe qué admirar más en ella: la abundancia y la seguridad de la información latino-americana y europea, que supone largos años de investigaciones minuciosas y metódicas; el vigor del razonamiento jurídico, que impone al lector cada solución con el rigor de la evidencia; finalmente, la claridad verdaderamente límpida de la exposición. Demasiado a menudo las obras jurídicas impecables en cuanto a una u otra de dichas cualidades, pecan por la ausencia de algunas de ellas. La alianza de las tres —alianza excepcional en obras de Derecho— brinda al *Tratado* su valor incomparable.

Es una obra destinada a volverse clásica, una verdadera «Suma» del Derecho administrativo, que será citada durante mucho tiempo como una obra maestra. De ella pudo decir GARRIDO FALLA, con su autoridad expresada en la más alta tribuna de la ciencia jurídica administrativa contemporánea:

«Hemos de convenir en que el nombre del profesor Sayagués no era demasiado conocido para los administrativistas españoles (...). Mas he aquí que de pronto se nos convierte en el autor de un *Tratado de Derecho administrativo*, que, a juzgar por la calidad del primer volumen aparecido, está destinado a colocarse a la cabeza —y entiéndase esta afirmación nuestra en toda su literalidad— de la producción jurídico-administrativa en lengua española» (31).

(30) El adjetivo corresponde a las crónicas consagradas en dos oportunidades por la «Revue Internationale de Droit Comparé» a los dos primeros volúmenes del *Tratado*. Vid. tomo de 1955, págs. 263-65 (por Henry PUGET y Denis LEVY, y tomo de 1961, página 267 (por Denis LEVY).

(31) En esta REVISTA, Madrid, 1954, pág. 286.

En el marco de una simple rememoración, aunque sea bastante amplia, es evidentemente imposible analizar todas las posiciones adoptadas en una obra que abarca la totalidad del Derecho administrativo general. Nos limitaremos, por tanto, a examinar primeramente el método y la técnica de la obra, luego las ideas centrales del autor, cuyos desarrollos particulares a cada punto se limitan generalmente a su aplicación según las reglas de una lógica rigurosa.

El *Tratado*, del cual la *Revue Internationale de Droit Comparé* dijo:

«Es, por su importancia, un verdadero *Tratado de Derecho administrativo*, como no se ha publicado otro desde fines del siglo XIX» (32),

expone el Plan de la obra en una introducción concisa y densa, en la que el autor afirma que el Derecho administrativo es la disciplina jurídica que está requiriendo más urgentemente un ensayo de sistematización. Desarrollándolo en todas sus consecuencias, hace el distingo entre funciones y cometidos estatales. Las funciones, idénticas en todos los Estados modernos, 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. Los cometidos estatales, que varían según el grado de intervencionismo o de socialización de cada país, son las diversas actividades o tareas que realizan los órganos públicos conforme a las normas del Derecho objetivo.

En América Latina, la influencia del Derecho público, y en particular del Derecho constitucional de los Estados Unidos, ha sido y sigue siendo muy considerable; no extrañe, pues, que el autor sistematice una función constituyente y realce la Constitución a la categoría de fuente suprema del Derecho administrativo para los países dotados de una jurisdicción constitucional eficaz. *No es la teoría de las funciones, sino la de los cometidos estatales que constituye una originalidad mayor*: en oposición a la doctrina francesa, que —aherrojada por una jurisprudencia empírica— hace del servicio público un concepto amplio y excesivamente vago, el *Tratado* distingue cuatro cometidos básicos: *los cometidos esenciales* (33), tales como relaciones exteriores, defensa nacional y seguridad, inherentes al Estado desde el fin del feudalismo, insusceptibles de concesión, respecto de los cuales los ciudadanos tienen la calidad de súbditos; *los servicios públicos* (tales como correos y telecomunicaciones, energía, transportes), pertenecientes en principio al Estado, que puede concederlos a los particulares mediante el contrato de concesión de servicio público, y ante los cuales

(32) 1955, pág. 263.

(33) La edición española del *Tratado*, tras distinguir entre funciones y cometidos, hablaba de las *funciones* esenciales entre los cometidos estatales. El error terminológico. Indiscutible y criticado por GARRIDO FALLA en su recensión citada de esta REVISTA, es salvado por la traducción francesa. Esta, que —hasta donde hemos podido cotejarla— sigue textualmente la primera edición española, habla de *tâches étatiques*, entre las cuales distingue, en primer término (págs. 12 y 55 y sigs.), las *tâches essentielles*. Atendiendo a dicha rectificación, nos parece más adecuado leer igualmente en español *cometidos esenciales* allí donde dice funciones esenciales.

los habitantes tienen la calidad de usuarios; *los servicios sociales* (tales como la enseñanza, la salud pública, la previsión y seguridad sociales), tarea concurrente del Estado y de los particulares, que actúan en este terreno por derecho propio, no sometido a concesión, sino sólo a autorización, y respecto de los cuales los habitantes son beneficiarios; *la acción estatal en el dominio de la actividad privada* (operaciones bancarias, monopolios fiscales, etc.), mediante la cual los órganos públicos, autorizados legalmente, entran en competencia en actividades pertenecientes en principio a la iniciativa individual, adaptándose ampliamente a una dinámica de Derecho privado.

El sistema de las fuentes, no tal cual es expuesto en pocas páginas al comienzo del primer volumen, sino tal cual es «vivid» en el conjunto de los dos volúmenes, merece especial atención. Se siente en él «el aliento enciclopédico de la cultura rioplatense» (34): la fuerte construcción teórica del *Tratado* tiene sus cimientos en un mundo comparativo extremadamente rico. Es más y mejor que el mero Derecho comparado: la teoría general, la mejor doctrina de Europa occidental (francesa e italiana, pero también ibérica y alemana), de América Latina, incluso de Inglaterra y de América Sajona (particularmente al tratar de la responsabilidad estatal y del contencioso-administrativo), la jurisprudencia y el Derecho positivo de estos países, se hallan en la raíz de la búsqueda de los criterios del Derecho positivo, construido de este modo en torno a las grandes teorías jurídico-administrativas, pero que no se encuentra, sin embargo, jamás al nivel de la pura teoría. Los juristas europeos tienen habitualmente un fuerte menosprecio por la producción jurídica de los países latino-americanos, que critican, con razón, por desarrollar una doctrina que ningún apoyo jurisprudencial confirma. El juez, titular, como el legislador, de un poder jurídico propio, les parece más próximo de la médula del Derecho que el profesor; hay en ello, muy particularmente en Francia y en Alemania federal, un movimiento muy firme que lleva a los países romano-germánicos a la adopción de técnicas de la *common law*. El *Tratado* no inventa un gobierno de los jueces, pero brinda a la jurisprudencia, fuente del Derecho, tanto «oriental» como comparada, un lugar de privilegio. Con una paciencia de benedictino, el autor hace un esfuerzo de sistematización a partir casi de cero, y lo logra. La vida judicial y la práctica administrativa impregnan su obra ampliamente; es una especie de revolución copernicana para la técnica del Derecho latino-americano (35).

(34) Según la expresión de COUTURE, CARNELUTTI y nosotros, en *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, ed. Cedam, Padova, 1950, pág. 319.

(35) Aunque su fuerte formación francesa lo explique parcialmente, es indudable que uno de los valores jóvenes más sólidos y brillantes de la doctrina latino-americana actual, el venezolano BREWER CARIAS, debe metodológicamente mucho a la obra del maestro de Montevideo, convertida en texto de la Facultad de la Universidad Central de Caracas. Véanse al respecto sus recientes trabajos: *Los contratos administrativos en la jurisprudencia administrativa venezolana*, «Revista de la Facultad de Derecho», Caracas, 1963, págs. 127-154; *Las instituciones fundamentales del Derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana*, tesis, Caracas, Publicaciones de la Facultad de Derecho, 1964; su recopilación de los Dictámenes de la Consultoría jurídica del Ministerio de Justicia de la República de Ve-

Pero su espíritu de equilibrio vela siempre para impedir el exceso contrario. No es ciertamente él quien va a impulsar hacia un Derecho administrativo fundado en un inhallable criterio existencial. Llevado, por una parte, por ese gusto profundo de la síntesis y esa aptitud particular para aplicarla que ya hemos señalado; íntimamente persuadido, por otra parte, de que «no hay ciencia más que de lo general», lucha toda su vida contra el empleo del método empírico y puramente descriptivo, oponiéndole el método vertebral de los principios jurídicos que DUGUIT hiciera triunfar otrora en Francia. Desprendiendo, no sólo de la doctrina comparada, sino fundamentalmente de las mismas soluciones de especie adoptadas por la jurisprudencia, los principios de base que las habían inspirado —a veces quizá sin conocimiento de sus propios autores— vinculaba entre ellos estos principios de manera de extraer de ellos un cuerpo de doctrina, susceptible luego de engendrar nuevas soluciones de especie. De este modo no puede reprochársele un apartamiento del Derecho positivo, ya que este razonamiento se apoya en él para volver a él, encontrando en el Derecho positivo su fuente y desembocadura. Más aún, no es difícil a SAYAGUÉS LASO demostrar, por el contrario, que sólo este método permite fundar un Derecho administrativo estable, tal cual lo señala en la *Introducción*, el esfuerzo de sistematización se había vuelto indispensable para superar el estado caótico de las contradicciones vacilantes de normas y fallos donde los principios no alcanzaban formulación adecuada. Sólo su decantación por la doctrina permite su aplicación por la práctica y jurisprudencia administrativas ulteriores, dando a éstas una orientación neta que evite su incertidumbre o su arbitrariedad, tan perjudiciales para administrados y litigantes. Tiene la profunda convicción de que sólo el esfuerzo de construcción jurídica de OTTO MAYER y Maurice HAURIOU había permitido el progreso del Derecho administrativo, y que la tendencia, sea al empirismo, sea a los pequeños estudios monográficos, no podía conducir sino a una frustración analítica, carente de la tensión difícil, pero fecunda de la síntesis. Su síntesis, por otra parte, su búsqueda de la coherencia, de un rigor sin fallas, sobrepasa por su interés el marco del Derecho administrativo: en una época que ve el triunfo despótico de la burocracia y el desorden anárquico del individualismo, tiende a la conservación de ciertos valores humanos fundamentales. Y si el *Tratado* ejerce una profunda influencia en la joven generación de juristas latino-americanos, es quizá menos por sus ideas que por su método, que les ha enseñado a ver claro en su pensamiento y a ordenarlo de una manera armoniosa.

El Derecho administrativo alemán y su principal y no siempre feliz imitador, el Derecho administrativo italiano, se caracterizan a menudo por construcciones jurídicas impecables, cuyo rigor teórico se acompaña a veces de un cierto desconocimiento de las realidades humanas; el Derecho administrativo francés, por el contrario, peca a veces por una cierta falta

nezuela, titulada *Doctrina administrativa* (1959-1963), Caracas, 1965; *El régimen jurídico-administrativo de la nacionalidad y ciudadanía venezolanas*, Caracas, Publicaciones del Instituto de Derecho público, 1965 (en su prólogo, el autor dedica esta obra, primera publicación de la colección del Instituto, en nombre propio y de éste a la memoria del maestro).

de lógica, por una superficialidad teórica que lo vuelve hasta contradictorio y confuso, tal como lo prueba la jurisprudencia siempre vacilante, profundamente empírica del Consejo de Estado. Pero en este empirismo se da al mismo tiempo una búsqueda de los mil matices de la vida, de la riqueza inagotable de las situaciones planteadas por la administración cotidiana. El Derecho administrativo español, y quizá más netamente aún el Derecho administrativo latino-americano, han buscado siempre la *síntesis* difícil, pero apasionante, de estos dos temperamentos jurídicos. El *Tratado* logra dicho dominio profundo de los principios, en un lenguaje preciso y claro; basta estudiar los capítulos sobre las nociones de órgano, de jerarquía o de acto administrativo —donde consigue dar con un lenguaje diáfano toda la riqueza de construcciones jurídicas que otros habían hecho incomprensibles—, para valorar más exactamente su éxito pedagógico y científico.

Ello se explica también por su rigurosa objetividad. Para quien analiza un sistema de instituciones, es grande la tentación de descubrir en él el reflejo de sus propias doctrinas, aun cuando no se halle allí en modo alguno, y espíritus excepcionales —CARNELUTTI, DUGUIT y quizá el propio Kelsen— han caído en ella. No podrá hacerse tal reproche a SAYAGUÉS LASO. Sus descripciones conservan siempre una imparcialidad rigurosa, que podría hacer pensar en una cierta sequedad a quienes no conocieran su alma apasionada de lealtad por la ciencia. Su *Tratado* es al respecto una obra maestra: esforzándose por olvidar totalmente su propia personalidad, despliega en él un esfuerzo de comprensión intelectual excluyente de toda simpatía afectiva. Por supuesto que la misma impasibilidad total se encuentra en todas sus obras, pero en ninguna fué más difícil de alcanzar. No es ciertamente un mérito menor el haber podido publicar en la explosiva América Latina de los años 1953-64 una obra que ha sido igualmente apreciada, más allá de sus divergencias metodológicas y filosóficas, por los juristas de América Latina y de Europa Occidental, de los países de la *Common Law* y de los países socialistas. La *Revue Internationale des Sciences Administratives* pudo afirmar:

«Un destacado conjunto comparativo que pasa en revista a una amplia documentación internacional (...). En esta materia, semejante obra es prácticamente única y hace honor a las ciencias administrativas» (36).

El método comparativo que lleva la distinción entre funciones y cometidos estatales hasta sus últimas consecuencias, es puesto por SAYAGUÉS

(36) Bruxelles, 1960, pág. 310, que se refiere, por otra parte, a su comentario anterior (cuando la aparición del t. I, 1956, págs. 216-17), donde se decía: «Es indudable que si los volúmenes ulteriores están a la altura de todas las promesas y realizaciones del primero, el *Tratado de Derecho administrativo uruguayo* —o, más exactamente, comparado— tendrá un valor documental y científico de primer plano». Y agregaba el voto siguiente, desgraciadamente incumplido: «(...) el *Tratado* comprenderá otros dos volúmenes, esperados con tanto interés como impaciencia, ya que el conjunto formará incontestablemente una obra que todos aquellos que se interesen por el Derecho administrativo deben conocer y poseer».

LASO al servicio de una idea: la de la realización del *sozial Rechtsstaat*, del Estado social de Derecho. Intervencionista moderado, tal cual surge de su misma clasificación de los cometidos estatales, reconoce un amplio campo a la iniciativa individual en la satisfacción de las necesidades colectivas; pero como es impensable que dichas necesidades no sean satisfechas, todo cometido estatal puede ser declarado servicio público por Ley, inclusive los servicios sociales o las actividades del dominio de la actividad privada, dentro de los límites constitucionales. En potencia, el Estado puede controlar así por vía legal toda la actividad social o económica, ya que es inconcebible que los imperativos sociales puedan ser contradichos merced a una concepción caduca de las libertades individuales.

Pero si el Estado es así social y podría incluso ser socialista, es necesario al mismo tiempo tener una Administración fuerte y responsable.

El *Tratado* concibe una Administración fuerte por los poderes jurídicos de que dispone, por las prerrogativas de Poder público que contiene el Derecho que la rige. Escrito antes de los *Tratados* de Roma —que instituyeron el poder reglamentario de los órganos ejecutivos europeos— y antes de la Constitución francesa de 1958, el *Tratado* no ignora, sin embargo, las desastrosas consecuencias que tiene, para una verdadera democracia, la aplicación estricta del dogma de la separación de poderes, concebido para limitar el poder monárquico y no para frenar la acción de instituciones democráticas y republicanas. El Poder ejecutivo necesita un poder reglamentario amplio, y la combinación de la noción formal del *acto de administración* con la noción material del *acto legislativo* permite al autor establecer los límites materiales de la acción legislativa. El Parlamento interpreta la voluntad general, pero el Gobierno también; hay materias que escapan a la Ley; ésta puede, por otra parte, ampliar el dominio reglamentario con reglamentos delegados, y los reglamentos de ejecución pueden a veces desarrollar ampliamente los principios fundamentales contenidos en la Ley (37). Mientras la Constitución de Bonn suprimía sin matices el dominio de la competencia reglamentaria, sabiamente instituido por la de Weimar, mientras la cuarta República francesa se debatía en la impotencia del parlamentarismo, SAYAGUÉS LASO no teme reforzar la teoría de un Gobierno fuerte, indispensable en el Estado moderno (38).

(37) Véase en general vol. I, págs. 120 y sigs.; especialmente págs. 127-130.

(38) La autoridad y dinamismo de un Estado moderno se miden en función de la superioridad jurídica (caso de Francia y Alemania federal, y en menor grado la hoy algo anticuada Constitución de los Estados Unidos) o políticas (caso de los Ejecutivos británico y suizo) del Ejecutivo (electoral y jurisdiccionalmente responsable) sobre el Parlamento. Esta verdad elemental es tanto más evidente para los regímenes políticos carentes de un bipartidismo coherente; sin embargo, el actual *reformismo* en la República Oriental incurre en la aberración de afirmar que propugna un retorno al «presidencialismo» (quiere decir Ejecutivo unipersonal), cuando en verdad instauraría un *parlamentarismo con Ejecutivo relativamente pluripersonal*. SAYAGUÉS LASO no era «colegialista», pero hubiera ciertamente criticado con severidad una reforma constitucional que debilitaría al Ejecutivo y que haría del Presidente un prisionero de sus Ministros, y en definitiva, de una *clase parlamentaria* sobre cuya actual corrupción e ineptitud para enfrentar las exigencias del desarrollo económico no caben dudas. Vid. REAL, *Las estructuras políticas y administrativas uruguayas en relación con el desarrollo*, apartado de «La Justicia Uruguaya», Montevideo,

Pero el fortalecimiento del Poder ejecutivo, el limitar la acción paralizante e irresponsable del Parlamento mediante un creciente desplazamiento de función legislativa material al seno del Ejecutivo, sólo es un medio de facilitar la acción *sozial* del *Rechtsstaat*. No constituye, no debe constituir, un medio de desnaturalizar al Estado de Derecho. El Ejecutivo está también obligado al respeto de la juridicidad, noción más amplia que la simple legalidad y que engloba a la Constitución y a los principios generales del Derecho. La juridicidad se aplica a todos los *actos de administración*, inclusive a los actos reglamentarios. Más aún: cuanto más fuerte es un poder, más severa tiene que ser la exigencia de responsabilidad: ésta se aplica a todos los actos jurídicos (incluso los legislativos) y operaciones materiales. Todo acto jurídico —exceptuando los actos de gobierno— es justificable ante el juez administrativo; y el principio de la reparación debida existe respecto de todo acto, inclusive respecto de los actos de gobierno (39).

En el sentido de la limitación del Estado por el Derecho cabe destacar dos capítulos, el referente al contencioso-administrativo y aquel en que se halla su teoría de las personas públicas. Su capítulo sobre el contencioso-administrativo, fruto de las meditaciones del profesor, apoyadas en una larga e intensa práctica administrativa y forense, es una obra teórico-práctica fundamental. Los detalles más delicados son expuestos por alguien que los ha visto funcionar, los ha manejado, ha contribuido a su perfeccionamiento (40). Y son expuestos con la preocupación constante de ser explicados racionalmente, de ser vinculados a los principios generales del Derecho, de mostrar los orígenes y desarrollos contradictorios que se enterveran en los Derechos extranjeros. Jurista, lo es ciertamente hasta en la punta de los dedos. Sabe manejar los textos, interpretarlos y desarrollarlos con ayuda de los más sutiles razonamientos. Pero no se complace en estos razonamientos por ellos mismos: no pierde jamás de vista las realidades de la vida, siempre sometidas a la razón (41).

1965, especialmente págs. 30 y sigs. Vid. igualmente GIORGI, *La nueva Administración pública*, Montevideo, Fernández, 1965, págs. 35, 83, 117.

(39) Tomo II, pág. 560, y tomo I, pág. 404.

(40) Con sus trabajos precedentes sobre el contencioso-administrativo: *El Tribunal de lo contencioso-administrativo*, apartado de la «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», Montevideo, 1952, págs. 7 y sigs.; *Experiencia y resultados de la creación del Tribunal de lo contencioso-administrativo*, «La Justicia Uruguaya», Montevideo, 1953; *La prueba en los litigios contencioso-administrativos*, «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», Montevideo, 1954; *Los recursos administrativos en nuestro Derecho*, «La Justicia Uruguaya», Montevideo, 1957. Y con posterioridad al *Tratado, Los recursos administrativos en materia tributaria. Problemas que plantea la creación de la Dirección General Impositiva*, «Boletín del Instituto uruguayo de Derecho tributario». Montevideo, 1961.

(41) La razón lo lleva a criticar, contra la corriente, el sistema jurisdiccional bicéfalo instaurado en la República Oriental en 1952, eco irracional del sistema francés. En efecto, mientras que la moderna Ley española de 1956 y la unanimidad de los países africanos de habla francesa adoptan el sistema de la única Corte Suprema —con pluralidad de salas y asambleas plenarias—, mientras que la mayoría de los países latino-americanos (18 sobre 21) se adhieren y con razón al sistema judicialista, la República Oriental abandona éste, su sistema tradicional. Esta aberración científica, debida principal-

El capítulo sobre las personas públicas merece ser recordado en cuanto establece una especie de sistema de frenos y contrapesos con un pluralismo jerarquizado, no sólo de reglas (de la Constitución al reglamento), sino de centros personificados de poder con las llamadas entidades estatales menores (entes autónomos, servicios descentralizados, gobiernos departamentales), a las que viene a agregarse una de sus creaciones más originales, la de las personas públicas no estatales, que sistematizando intuiciones de la doctrina italiana, resuelve las perplejidades y contradicciones de la jurisprudencia y doctrina francesas posteriores a la decisión *Monpeurt*, respecto de la aplicación del Derecho público a personas de Derecho privado (42). Son personas de Derecho público, dice el *Traado*, pero externas a la estructura orgánica del Estado, lo que permite decidir la competencia del juez judicial, la jurisdicción administrativa, estando reservada en la República Oriental a la Administración en sentido orgánico.

* * *

Que en la clasificación de los cometidos estatales hubiera sido mejor englobar la reglamentación de la actividad privada y la justicia entre los cometidos esenciales; que la riqueza de las fuentes tiene quizá el inconveniente de perjudicar la unidad del enfoque sistemático del Derecho «oriental»; que no haya logrado totalmente el establecimiento de una doctrina que fuera no sólo positiva, sino expresión de las exigencias administrativas de los países subdesarrollados; que, en general, un juridismo estricto arriesga olvidar la ciencia administrativa; tales son algunas reservas de detalle que podrían señalarse. Pero ninguna obra humana es perfecta, y ésta ofrecía dificultades mayores: el esfuerzo era demasiado nuevo, los prejuicios a superar estaban demasiado enraizados para permitir una ejecución perfecta por parte de quien se lanzaba a ella por vez primera, cualquiera fuera la fuerza de su espíritu.

Para la posteridad, lo permanente son las nuevas perspectivas inauguradas por la vida y la obra de Enrique SAYAGUÉS LASO para la ciencia del Derecho administrativo. Su método comparativo tendrá ciertamente — y muy especialmente en los países de América Latina que tienen en Montevideo el núcleo de su futura integración económica y política— una irra-

mente a la contemplación de situaciones personales, no se justifica ni por la especialización de los jueces (igualmente alcanzable con salas especializadas del Poder judicial) ni por su especificidad, *inevitable por otra parte, del procedimiento* (t. II, págs. 507-08); y ha dado ya lugar a casos de denegación de justicia. Cfr. BARBÉ PÉREZ, *Un caso de denegación de justicia*, nota a los fallos del Tribunal de lo contencioso-administrativo del 13 de mayo de 1953 y de la Suprema Corte de Justicia del 27 de agosto de 1954, «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», vol. 5, págs. 950 y sigs.

(42) EISENMANN entrevió una explicación similar, *L'arrêt Monpeurt, légende ou réalité?*, en *L'évolution du droit public (Mélanges en l'honneur d'Achille MESTRE)*, París, Sirey, 1956. Pero la decisión *Magnier* de 1961 volvió a afirmar una noción amplia del servicio público.

diación en toda nueva teoría general y en todo esfuerzo tendente a la unificación del Derecho (43).

Contemplando esta vida y esta obra, esta desaparición que enluta a la ciencia jurídica de habla española, y más ampliamente al Derecho administrativo comparado, nos lleva a presentar nuestras sentidas condolencias a su esposa, Anita Areco de Sayagués Laso, y a sus seis hijos —de los cuales dos siguen ya la ruta iluminada por su padre—, al tiempo que nuestro espíritu es llevado, como de la mano, a la meditación del texto siguiente :

«Para quien despliega adecuadamente su vela al soplo de la Tierra, una corriente se revela que fuerza siempre más a penetrar en alta mar. Cuanto más un hombre desea y actúa noblemente, más se vuelve ávido de objetos amplios y sublimes a perseguir. Pronto, la sola familia, el solo país, la sola faceta remunerativa de su acción ya no le bastan. Necesitará organizaciones generales a crear, caminos nuevos a abrir, Causas a sostener, Verdades a descubrir, un Ideal a nutrir y a defender. De este modo, a la larga, el obrero de la Tierra ya no se pertenece más. Poco a poco, el gran soplo del Universo, insinuado en él por la hendidura de una acción humilde, pero fiel, lo ha dilatado, levantado, arrebatado» (44).

DR. JUR. LEÓN CORTIÑAS PELÁEZ

Aspirante de Derecho administrativo en la Facultad de Montevideo.

D. E. S. de Estado en Derecho público de Francia (París).

D. E. S. en Derecho público comparado (Estrasburgo).

ANEXO

PRINCIPALES OBRAS Y TRABAJOS DE ENRIQUE SAYAGUÉS LASO

LIBROS.

Suspensión condicional de la ejecución de la pena, Montevideo, Casa A. Barreiro y Ramos, 1932.

Recurso extraordinario de nulidad notoria, Montevideo, premiado en el concurso anual de trabajos estudiantiles de 1932. Biblioteca de publicaciones oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1934.

El concordato, obra premiada en el concurso de obras jurídicas de profesionales de 1934, Montevideo, Biblioteca de publicaciones oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1937.

(43) En este sentido, son un modelo de futuros desarrollos sus páginas sobre el contencioso-administrativo en «América Latina», t. II, págs. 497-501.

(44) TEILHARD DE CHARDIN, *Le Milieu divin*, ed. du Seuil, París, 1964, pág. 65.

- La licitación pública*, tesis presentada para optar en 1939 al cargo de Profesor agregado de Derecho administrativo, Montevideo, Biblioteca de publicaciones oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1940.
- Estudios sobre contencioso municipal*, Montevideo, Atlántida, 1940.
- Repertorio jurídico* (Índice completo del material legislativo, administrativo, jurisprudencial, doctrinario y bibliográfico, contenido en todas las revistas o publicaciones jurídicas nacionales aparecidas en el año), 4 vols. (1943, 1944, 1945, 1946-47), Montevideo, Revista de Derecho Público y Privado.
- Tratado de Derecho administrativo*, Montevideo, vol. I (1953, reeditado en 1959 y 1963), volumen II (1959, reeditado en 1963), ed. del autor. Fué adoptado en las siguientes Facultades latino-americanas: Montevideo (Uruguay), en las dos de Caracas (Venezuela), Medellín (Colombia), San José (Costa Rica), San Carlos (Guatemala).
- Derecho administrativo* (2.º curso), Montevideo, edición mimeografiada por el Centro de Estudiantes de Derecho, según la versión grabada de los cursos de los años 1956-57, 4 vols., 1957.
- La acción de la nulidad ante el Tribunal de lo contencioso-administrativo*, Montevideo, edición mimeografiada por el «Centro Estudiantes de Derecho», según la versión grabada del curso especial, 1958.
- Traité de Droit administratif*, París, 2 vols., publicado bajo los auspicios del Centre français de Droit comparé, prólogo de Henri PUGET, traducción del *Tratado* por Simone AICARDI (supervisada por el autor), 1964 (esta fecha corresponde en los hechos al volumen I; el vol. II, habiendo sido impreso en 1965 y la distribución no habiendo comenzado sino en 1966 por la Librairie générale de Droit et de jurisprudence, de París).

ARTÍCULOS EN REVISTAS.

- El principio de las nacionalidades y la protección de las minorías en el Derecho internacional actual*, Montevideo, «Revista de la Facultad de Derecho», 1932.
- Universalidad del juicio sucesorio y alcance de su fuero de atracción*, Montevideo, «Revista de Derecho Público y Privado», 1939.
- Tribunales de Cuentas*, Montevideo, apartado de la «Revista de Derecho Público y Privado», 1940.
- Formas de liquidar las rentas vitalicias al disolver la sociedad conyugal*, Montevideo. «Revista de Derecho Público y Privado», 1940.
- ¿Procede la acción ordinaria contra el Municipio?*, Montevideo, «Revista de Derecho Público y Privado», 1941.
- Privilegios y monopolios en las concesiones de servicios públicos*, Montevideo, «La Justicia Uruguaya», 1943.
- Prescripción de la responsabilidad del Estado*, Montevideo, «La Justicia Uruguaya», 1943.
- Consideraciones sobre el recurso municipal de lesión de derechos*, Montevideo, «La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración», 1943.
- Criterio de distinción entre personas públicas y privadas*, Montevideo, apartado de la «Revista de Derecho Público y Privado», 1944; reproducido en Santa Fe, «Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales», 1945.
- El recurso municipal de lesión de derechos y los actos administrativos complejos*, Montevideo, «La Justicia Uruguaya», 1944.
- Naturaleza jurídica del Frigorífico nacional*, Montevideo, «Revista de Derecho Público y Privado», 1947.
- Estudio comparado de la organización y concesión de los servicios públicos en América (incluso aquellos cedidos por el Estado)*, exposición presentada a la quinta Conferencia de la Inter-American Bar Association en Lima (Perú), Montevideo, «La Justicia Uruguaya», 1948.

- Responsabilidad del Estado por acto legislativo* (nota de jurisprudencia), Montevideo, «Revista de Derecho Público y Privado», 1948.
- La acción de ilegalidad ante los Tribunales*, Montevideo, «La Justicia Uruguaya», 1949.
- Responsabilidad por acto o hecho administrativo* (nota de jurisprudencia), Montevideo, «La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración», 1950.
- La responsabilidad por acto o hecho administrativo*, Buenos Aires, «Jurisprudencia Argentina», 1950, t. II, sección doctrina, pág. 48.
- Abogacía libre y abogacía reglamentada* (en colaboración con el Presidente del Colegio de Abogados de París, D. Jacques CHARPENTIER), *Jornadas franco-latino-americanas de Derecho comparado* (Montevideo, 1948), organizadas por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Uruguay y la Société de législation comparée, Montevideo, Biblioteca de publicaciones oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1951, reproducidas en «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», Montevideo, 1951, págs. 1-257.
- La condena al pago de intereses y los entes públicos*, Montevideo, «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», 1951.
- El reglamento*, Buenos Aires, «Jurisprudencia Argentina», 1951, t. II, págs. 68 y sigs.
- Luego de la Ley de derechos civiles de la mujer, ¿mantiene la esposa su derecho a que le sean restituidos los valores enajenados de su dote, o tal derecho ha quedado anulado total o parcialmente?*, Montevideo, «La Justicia Uruguaya», 1951.
- Reiteración de las iniciativas del Poder ejecutivo por cambio de titulares de dicho Poder o del Poder legislativo*, Montevideo, «Revista de Derecho Público y Privado», 1952.
- Responsabilité de l'Etat en raison des actes législatifs*, apartado del *Livre Jubilaire* publié por el Conseil d'Etat pour commémorer son cent cinquantième anniversaire (4 nivose an VIII-24 décembre 1949), París, Recueil Sirey, 1952, págs. 619-632.
- El Tribunal de lo contencioso-administrativo*, Montevideo, apartado de la «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», 1952.
- Naturaleza jurídica del Contralor de exportaciones e importaciones y del Servicio oficial de difusión radio-eléctrica*, Montevideo, «La Justicia Uruguaya», 1952.
- Naturaleza jurídica de los laudos de los Consejos de salarios y el problema de la retroactividad*, Montevideo, «Derecho Laboral», 1953.
- Los derechos humanos y las medidas de ejecución*, estudio presentado en el Seminario de Derecho internacional de la UNESCO en agosto de 1952 en La Habana (Cuba); publicado en Montevideo, apartado de la «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», 1953.
- El salario y la insuficiencia económica de la empresa para pagarlo*, Montevideo, «La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración», 1953.
- Experiencia y resultado de la creación del Tribunal de lo contencioso-administrativo*, Montevideo, «La Justicia Uruguaya», 1953.
- Responsabilidad por acto legislativo*, Lima, «Revista de Jurisprudencia Peruana», 1953, tomo II, págs. 410 y sigs.
- Disposiciones testamentarias en favor de los testigos de los testamentos cerrados*, Montevideo, «La Justicia Uruguaya», 1954.
- La prueba en los litigios contencioso-administrativos*, Montevideo, «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», 1954.
- Concepto de autonomía técnica y su vigencia en el régimen actual de la Facultad de Derecho*, Montevideo, «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», 1955.
- Régimen jurídico de los servicios públicos administrados por el Estado*, Montevideo, ibidem.
- Les établissements publics économiques en Uruguay*, Bruselas, «Revue Internationale des Sciences Administratives», 1956, apartado del t. 22.
- La destitución de funcionarios en los gobiernos departamentales*, Montevideo, «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», 1956.

LA DESAPARICIÓN DE ENRIQUE SAYAGUÉS LASO

- Los recursos administrativos en nuestro Derecho. Una situación caótica y una posible solución. Proyecto de reglamentación (¿o de ley?) comentado*, Montevideo, «La Justicia Uruguaya», 1957.
- Valor y eficacia jurídica del acto de adjudicación de la licitación*, Montevideo, «Revista de Derecho Público y Privado», 1958.
- Los entes autónomos*, Montevideo, «Revista del Centro Estudiantes de Derecho», 1958.
- La concesión de servicio público*, Bolonia, apartado de los *Studi in onore di Silvio Lesona*, 1958.
- Los recursos administrativos en materia tributaria*, Montevideo, «Boletín del Instituto Uruguayo de Derecho Tributario», 1961.

