

PRAT, Julio A; *Los Entes Autónomos en la Descentralización Funcional Uruguaya*, prólogo por Eduardo García de Enterría, Librería Editorial Amalia M. Fernández, Montevideo, 1971, 200 pp.

I

El profesor Julio A. Prat, de la Universidad de la República Oriental, había justamente brillado en los años cincuenta con motivo de la publicación de su exhaustiva monografía *De la desviación de poder* (ed. Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1957). El dominio crítico del Derecho Comparado, la seguridad conceptual y la claridad expositiva denotaban al reciente alumno de París y al discípulo de Sayagués-Laso.

Con esta nueva monografía, Prat prosigue un saludable alejamiento respecto de las preocupaciones procedimentales y procesales iniciales, que lo lleva, desde hace largo tiempo, a adentrarse en las estructuras de la administración pública. Testimonian de esta tendencia sus trabajos "Las regiones en la Constitución italiana" (*Revista de la Facultad de Derecho*, Montevideo, t. VII, Nº 2, 1956); "Las corporaciones públicas en el Reino Unido" (*ibidem*, Nº 3), incluso la sustancialidad de su "Contribución al estudio del acto de gobierno" (*ibidem*, t. IX, Nº 4, 1958); "Estructura y contralor de la enseñanza pública" (*ibidem*, t. XIII, Nº 3, 1962), así como la primera parte de la presente tesis de agregación docente, "La descentralización funcional en el derecho comparado" (Nº 20 de los *Cursos y Documentos* del Instituto de Estudios Políticos para América Latina, Mendoza [Argentina], 1969).

II

Como lo afirma el maestro García de Enterría, catedrático de la Facultad de Madrid, en su breve pero denso prólogo: "El lector tiene ahora en

sus manos un estudio perfectamente serio y logrado, edificado sobre un sistema conceptual a punto y referido a una problemática concreta, la del orden constitucional uruguayo" (p. 8).

Si prescindimos del estudio comparativo antes citado, que inicialmente se incrustaba entre las dos secciones de este libro, éste se divide en una parte de teoría general, "La teoría de la descentralización administrativa" (pp. 15 a 43) y en un estudio de derecho positivo, "El sistema autonómico constitucional" (pp. 45 a 186). En verdad, es este sistema el llamado a aportar más decisivamente, en cuanto, estructurado en tres capítulos "Evolución histórica de 1830 a 1952"; "La Constitución de 1952" y "La Constitución de 1967", permite captar las peculiaridades del régimen oriental, que como enseña el profesor venezolano D. Antonio Moles Caubet, es el primero en derecho comparado en forjar, a comienzos de este siglo, la categoría de los entes autónomos. Dichas peculiaridades sólo se comprenden, en efecto, si se capta su perfil histórico, el cual permite el indispensable arraigo en los fundamentos políticos, que le dan dimensión humana y trascendente, evitando el rebajamiento del jurista a la subespecie de los meros legistas, cuyo corto entendimiento se encapsula en la mera técnica formal.

III

El tema de la descentralización orgánica tiene ya una antigua y consolidada tradición en la doctrina oriental, pues la República ha encabezado en América Latina, desde fines del siglo XIX, un intenso movimiento de intervencionismo estatal en lo económico y en lo cultural. Los trabajos de Dellepiane (*Estudios de derecho administrativo. Centralización y descentralización*, Montevideo, 1915); Demicheli (*Los entes autónomos*, Montevideo, 1924); Ramela de Castro (*Entes autónomos*, Montevideo, 1924), para no referirnos a los más recientes de Méndez, Sayagués-Laso, del propio Prat, Cassinelli-Muñoz y de quien esto firma, testimonian la permanente inquietud de juristas, tanto de derecho constitucional como de derecho administrativo, por un capítulo angular de las instituciones democráticas tendentes a afirmar la liberación económica y el desarrollo propio y autosostenido del país.

En efecto, con anterioridad, tanto a la Revolución Mexicana como a la Revolución Soviética, Batlle y Ordóñez, inspirándose en la filosofía de Ahrens y Tiberghien, epígonos como el español Giner de los Ríos del espiritualismo krausista, potenció primero y constitucionalizó después las autonomías surgidas al margen de la Constitución de 1830 y perfeccionadas

por las Constituciones de 1918, 1934 y el sistema de 1952-1967. Nos encontramos así, desde antes de la Primera Guerra Mundial, con un sistema autonómico constitucionalizado de hecho (desde 1918, de derecho), inspirador luego de importantes desarrollos en América Latina y aun en Europa. Así, los artículos 297 a 299 de la Constitución de Nicaragua de 1939, el régimen de los institutos autónomos en Venezuela, y *last but not least*, la ley francesa de enseñanza superior de 1968 (sobre ésta, la excelente tesis, aún inédita, de Roberto Arbeleche, *L'autonomie et la cogestion de l'Université en France et en Uruguay*, thèse, París II, 1971).

La fuerza expansiva de esta original construcción jurídica, puede quizá imputarse a su síntesis de elementos de derecho continental romano-germánico con otros de los países de la *common law*. En efecto, aquí tenemos un derecho administrativo —inicialmente de fuerte construcción francesa pero hoy también influenciado por la renovación forjada en España por el movimiento de la *Revista de Administración Pública*— garantizado por una jurisdicción administrativa suprema e independiente, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. Ahora bien, este derecho administrativo de la República Oriental (como los de Venezuela y de Costa Rica, y a diferencia de sus modelos francés y español), tiene no sólo sus cabezas de capítulo sino muy extensos desarrollos, en el cuerpo mismo de la Constitución; anticipándose en muchas décadas a las construcciones alemanas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, dicha consagración se radicaliza mediante su protección por un Poder Judicial independiente, cuya afirmación, igualmente de inspiración anglosajona —ya presente en las “Instrucciones del Año XIII” dictadas por el Libertador Artigas a los diputados de la Provincia Oriental ante el Congreso de Buenos Aires de 1813—, se institucionaliza mediante una Suprema Corte de Justicia competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, por vía de acción como de excepción.

Ello impone, en la investigación y en la presentación de la materia, un método sensiblemente diferente del utilizado en las obras tradicionales de derecho administrativo. La Constitución es la fuente suprema, los antecedentes constitucionales (y muy particularmente los debates constituyentes) son decisivos para el juez y la doctrina, la materia mantiene su sustancia administrativa pero tiene mucho de derecho constitucional, la amplitud de las fórmulas constitucionales deja ancho campo a la elaboración del legislador y aun de la doctrina.

No es ciertamente mérito menor del estudio del profesor Prat el haberlo así sentido, y hecho sentir, fundamentando prolijamente en dicha funciona-

lidad histórico-constitucional, cuidadosamente anotada, la mayoría de sus desarrollos. Estos se enriquecen complementariamente con una presencia constante de la más reciente doctrina y jurisprudencia, que confieren al libro marcada actualidad y utilidad.

IV

El sistema de las autonomías así constitucionalizado, acuerda a la descentralización funcional una garantía institucional de primer orden, a pesar de la mayor fluidez que ha dado la reforma de 1967 (pp. 155 y ss.) a los textos provenientes de la Constitución de 1952. Paralelamente, cabe destacar el riesgo del verbalismo normativo, del "miserable constitucionalismo semántico" que, con tanta razón como energía, critica el maestro Carlos Restrepo Piedrahíta, de la Universidad Externado de Colombia.

Este riesgo está presente, sutil pero claramente, en el trabajo del profesor oriental. Los textos constitucionales esperan su respeto celoso por el Ejecutivo y su defensa acendrada por la Jurisdicción. Ahora bien, recientes experiencias de la República Oriental —posteriores a la redacción final de esta obra— hacen dudar de la proclamada independencia de los jueces (cfr. *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Caracas, 1968-1969, t. I, pp. 375-388, con jurisprudencia anotada por el propio Prat). La valiosa jurisprudencia aquí citada (esp. pp. 126-136) debe completarse con la realidad del estado de sitio atenuado vigente, con intermitencias, desde fines de 1967, y bajo el cual se han celebrado incluso las elecciones generales de 1971, a pesar de haberse levantado la medida hasta por dos veces por los órganos legislativos competentes, siendo desacatado dicho levantamiento por el Poder Ejecutivo. La vigencia de las libertades públicas y de la independencia de los magistrados están en juego. Hubiéramos preferido un enfoque más detallado que el que aquí brinda (pp. 178-181) el profesor Prat. Su N° 45 y su nota 51, indican demasiado rápidamente cómo el Ejecutivo tiende a concentrar el poder, y cómo la centralización, insinuada con fuerza en las reformas constitucionales de 1967, tiende a imponerse por encima de los textos. Es éste un fenómeno común a otros países latinoamericanos, que tiende a unificarlos en los años sesenta y emerge con fuerza creciente en esta década de los setenta.

Por el método empleado, el autor prescinde de un desarrollo dogmático inducido, que quizá aún no permite esta lenta obra de la razón y de la historia, que son las instituciones constitucionales de la República Oriental.

Del mismo modo, echamos de menos un enfoque complementario de ciencia administrativa, que permitiera captar los propósitos y resultados concretos aportados al Uruguay por la descentralización funcional en grado de autonomía, de 1918 a 1958, año en que comienza a manifestarse, explícitamente, la voluntad de quebrar el sistema. En cuanto a la descentralización funcional mediante entes autónomos era considerada, conjuntamente con la seguridad social, hacia 1950, como uno de los dos pilares de la democracia en el Uruguay, se pone de manifiesto la gravedad sintomática que tiene, bajo la Constitución de 1967, su creciente anonadamiento por el Poder Ejecutivo.

Estamos ante un libro que será leído con interés, por sus valores sustanciales y formales. El juicio final del prologuista que compartimos, tiene tal enjundia y jerarquía, que exige ser aquí íntegramente transcrito:

“Sólo precisaré que late en él, animando los esquemas jurídicos formales, una saludable filosofía social que parece cada vez más necesaria a los administrativistas actuales, la filosofía de una salvaguardia de los valores humanos que se encuentran en grave riesgo ante una Administración cada vez más tecnocratizada, esto es, en los términos de Julien Freund, en manos de «los metodólogos», que desconocen o que enturbian, o que alteran los fines profundos del gobierno humano. En la dialéctica centralización-descentralización, que se ilustra lúcidamente en este libro, hay un nervio profundo de que el autor es constantemente consciente, la idea de que *no sólo se trata de resolver problemas de eficacia organizativa formal, sino, ante todo de problemas de integración humana*, los cuales, por lo demás, inmediatamente reobran sobre el propio plano, supuestamente aséptico, de la eficacia de gestión” (p. 9, subrayado nuestro).

L. CORTIÑAS-PELÁEZ (Montevideo)