

REVISTA DE REVISTAS

DERECHO ADMINISTRATIVO 233

DERECHO ADMINISTRATIVO

ÁLVAREZ RICO, Manuel. *Introducción al estudio de la estructura orgánica de la administración pública en España*. "Documentación Administrativa", núm. 170, abril-junio, 1976, p. 135, Madrid, España.

Según Álvarez Rico, resulta paradójica la escasa atención que la doctrina española presta a temas tan trascendentes como son los encuadrados bajo la rúbrica genérica de Derecho de organización, a menos en cuanto a estudios monográficos se refiere. Ya que el desarrollo efectivo de esta actividad por parte de la Administración ha dado lugar a un gran expansionismo administrativo en los tiempos actuales. La multiplicación de los servicios administrativos parece irreversible, así como la proliferación de los colaboradores, hecho constatable en todos los sistemas administrativos modernos.

Tal explosión administrativa resulta de la conjunción de diversas causas, unas debidas al entorno en que la Administración se halla inmersa y a las que no puede ser insensible y otras surgidas en el seno de la propia administración.

A estos estímulos, la Administración ha respondido empleando a fondo su potestad organizadora, originando un crecimiento global hipertrófico de su maquinaria. El aparato administrativo, dado su gigantismo, se ha desintegrado de hecho, dando lugar a la aparición, al lado de las estructuras clásicas departamentales, de nuevos mecanismos organizativos que asumen estas tareas.

Respecto de España, en tal crecimiento, han influido evidentemente causas de orden político, como las relativas al enorme centralismo de las últimas décadas, dice Álvarez Rico, además de la creciente intervención de la administración común sobre todas las administraciones. Y a estas causas se suman otras de carácter endógena, o factores internos que presionan las estructuras de la gran maquinaria administrativa, no sólo hacia la petrificación (movidas por el instinto de conservación), sino sobre todo al expansionismo, dando lugar a la proliferación de organismos autónomos y de empresas públicas, todo lo cual requiere de una profunda reforma administrativa, base de la deseada reforma política, y sobre los diversos medios para controlar dicha potestad organizativa de la administración.

Es breve el artículo de Álvarez Rico, pero lleno de importantes reflexiones, ya que no se pretende impedir el crecimiento de la administración, sino

tan sólo controlarlo debidamente, para obtener la normal eficacia de su actividad de favor de toda la comunidad.—José BARRAGÁN.

AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. *La iniciativa de Ley general de asentamientos humanos. Primeras impresiones*. "Jurídica", núm. 8, julio, 1976, pp. 165-168. México, D. F.

Como el nombre del artículo lo indica, se trata de un análisis de algunos de los aspectos más importantes de lo que fue iniciativa de Ley general de asentamientos humanos, pero que después adquirió vigencia como ley, una vez que fue aprobada y promulgada el 20 de mayo de 1976 y publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 26 del mismo mes y año.

El trabajo del profesor Azuela, investigador del Centro de Estudios del Ambiente de la Universidad Autónoma Metropolitana, tiene el mérito de puntualizar dos de las principales deficiencias que presentaba la iniciativa: (1) la falta de distribución precisa de las atribuciones de las autoridades federales, estatales y municipales en materia de desarrollo urbano y (2) la carencia de definiciones claras sobre algunos de los instrumentos utilizados en la Ley, como era el caso de los planes de desarrollo. Estos aspectos fueron atendidos en alguna medida en la revisión de los órganos legislativos, lo que confirma la opinión del autor.

Por otra parte, al referirse a la reforma a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución, advierte con razón que, con anterioridad a tal reforma, a diferencia de la previsión constitucional de la reforma agraria, había en la Constitución una clara laguna en relación al problema urbano: "El nuevo texto del artículo 27 constituye, sin duda, un gran adelanto en lo que se refiere a incorporar en la parte dogmática de la Constitución uno de los grandes problemas nacionales" (p. 169).

Por último, después de analizar algunos de los aspectos que deberán ser regulados por las leyes estatales de desarrollo urbano, y de señalar las deficiencias anotadas, el autor sostiene que, pese a ellas, "la iniciativa es el primer intento gubernamental que se realiza en México para regular el fenómeno urbano desde una perspectiva nacional, permitiendo una intervención definitiva a los estados y municipios dentro de un orden normativo jerárquico que, además, está animado por el espíritu de hacer partícipes de los beneficios del desarrollo urbano a los sectores mayoritarios de los asentamientos humanos".
José OVALLE FAVELA.

BAENA DEL ALCÁZAR. *Administración y gobierno en la Ley Orgánica del Estado*. V. Derecho Constitucional.

BARRERA GRAF. *La Ley de protección al consumidor*. V. Derecho Mercantil.

BRANCA. *I diritti dei lavoratori nell'impresa*. . . . V. Derecho del Trabajo.

BREWER CARIAS, Allan R. *Consideraciones sobre los efectos de la ecuación económica de un contrato administrativo por una ley declarada nula por inconstitucional*. "Cuadernos de Derecho Público", núm. 2, octubre, 1976, pp. 5-26.

Un caso resuelto por la Corte Suprema de Justicia de Venezuela, relacionado con la ley aprobatoria del contrato celebrado entre el Ejecutivo de su país y el Banco Nacional, sirve al eminente administrativista Brewer Carías para analizar el interesante tema de la ecuación económica en el contrato administrativo.

La llamada ecuación económica o financiera es una de las características que imprimen al contrato administrativo una fisonomía diferente; efectivamente, en la manera como actúa la ecuación y en los efectos que puede producir, se advierte hasta qué punto el contrato administrativo aparece a lo largo de su ejecución como un sistema en cierto sentido vivo, a diferencia del contrato civil que tiene una mayor rigidez. Consiste la ecuación económica en la serie de ventajas y cargas que el particular o entidad autónoma pacta al realizar con la administración el contrato respectivo, condiciones que durante la ejecución de éste deben mantenerse en un equilibrio equitativo; pero si por una causa imputable a la propia administración, o porque varíe sensiblemente la situación de hecho que existía al otorgarse el contrato, se le ha reconocido al contratista el derecho a que se mantenga la ecuación económica original, sea mediante el reparto equitativo de las pérdidas o a través de una indemnización.

Esta noción de ecuación económica en los contratos administrativos, informa Brewer Carías, ha sido acogida definitivamente por la doctrina nacional, por la jurisprudencia de la Corte Suprema y por la doctrina administrativa de la Procuraduría General de la República de su país. Es cierto, sin embargo, que en la práctica la administración venezolana ha procurado también protegerse a través de cláusulas expresas en los contratos de obra pública, en las cuales se le exime del pago por ruptura del equilibrio ocasionado por elevación de los costos de mano de obra que se alteran por beneficios salariales y otras prestaciones sociales a los trabajadores. Mas la contrapartida también existe, hay también numerosos casos en que se prevén cláusulas de protección para los que con la administración, como las que se refieren a revisión de precios en

contratos de obras públicas, variación de tarifas en las concesiones de servicio público, cláusulas por exención de impuestos o de ciertas contribuciones.

Precisamente, en este artículo, se estudia el caso de la cláusula 20 de la ley aprobatoria del contrato celebrado entre el Ejecutivo nacional y el Banco de Venezuela, que concedía a la institución bancaria mencionada exención de impuestos y contribuciones fiscales, "incluidas las del municipio". Tal cláusula fue declarada por la Corte Suprema nula, por inconstitucional, en virtud de considerar que al haber establecido una "exención de impuestos y contribuciones municipales, es contrario al principio de autonomía del régimen fiscal de los municipios, mantenido en las constituciones que han regido durante la vigencia del contrato".

Para resolver tan interesante caso, el autor hace un recorrido por el concepto de ecuación económica, el sentido de equilibrio financiero, las diversas cláusulas de protección que existen y la ruptura que puede originarse cuando las condiciones se modifican durante la ejecución de un contrato. Con fundamento en abundantes elementos teóricos, Brewer Carías se pregunta si, en la hipótesis que estudia, el Banco de Venezuela tiene acción alguna contra la República; a lo que contesta que la mencionada cláusula 20 es una cláusula de protección a favor de la institución bancaria referida y forma parte del equilibrio financiero del contrato, en virtud de que se había previsto que se eximía el pago de cualquier impuesto municipal, al no suceder así es evidente que se produce la ruptura del equilibrio y la obligación de la administración de indemnizar.—Salvador VALENCIA CARMONA.

BUSTAMANTE. *El espalda mojada como ilegal: ...* V. Derecho del Trabajo.

GONZÁLEZ-HABA, Vicente María. *Visión prospectiva de la función pública española*. "Documentación Administrativa", núm. 170, abril-junio, 1976, Madrid, España.

La aportación del presente trabajo, como nos dice su autor, quiere ser una respuesta a la inquietud por indagar cuáles van a ser, en los años venideros, los cauces por los que deberá discurrir la función pública en España, partiendo de la interpretación de lo que, en estos momentos, ya está teniendo lugar rotundamente o tan sólo se empieza a insinuar. Mejor aún, se tratará de atisbar lo que deberá ser dicha función pública española.

Y a continuación, Vicente María González-Haba nos indica que desde luego la función pública española del futuro deberá ser distinta a la del presente. Es decir, deberá hacerse cargo de las demandas y solicitudes de una sociedad

inás evolucionada, racionalizada y justa, pues si se camina hacia una mayor democratización de las estructuras, será rechazable de todo punto, y la misma sociedad se encargará de denunciarlo, seguir actuando a base de unas estructuras funcionarias autocráticas y claramente coactivas e impositivas. Además, la sociedad de consumo, que se va perfilando ya, o se encuentra plenamente instalada en algunos países, tendrá problemas distintos a los que ha venido teniendo la sociedad actual española, solicitando prestaciones y servicios distintos a los que demandaron anteriores generaciones.

La acción pública del futuro —prosigue el autor— deberá ser institucionalizada, frente al débil grado de institucionalización que hoy ofrece. Deberá cifrarse sobre una organización debidamente formalizada y escalonada, desde la cual se pueda concebir, ejecutar e impulsar una política de personal debidamente homogeneizada y contrastada, ya que en la actualidad existen multitud de cuerpos que forman la trama burocrática, de organismos y entes autónomos que la presentan dispersa e inconexa.

Deberá ser también una función pública sincronizada, que hagan de ella un conjunto cohesionado, compacto y permeable. Sincronización en cada contingente humano funcional, de manera que resulte más fácilmente gobernable frente a cierto desorden y caos que se observa en la actualidad española, pues, por ejemplo, cita González-Haba, "sólo la administración central cuenta con unos doscientos cuerpos de funcionarios, entre cuerpos vivos y a extinguir".

Por otro lado, deberá ser una función pública laboralizada, en virtud de la cual el funcionario público deberá ir evolucionando de mero agente o representante de la administración a simple empleado o trabajador, pero eso sí, un trabajador organizado o sindicalizado.

Tiene que ser una función pública democratizada, profesionalizada y planificada, nos dice González-Haba en su trabajo, el cual contra lo que a primera vista pudiera parecer, va mucho más allá de la simple divagación futurista. El trabajo, insistimos, es serio y está hecho con gran profundidad, ya que ha sabido ofrecernos una estupenda visión de lo que actualmente es la función pública en España, de lo que actualmente son las demandas y requerimientos de una sociedad determinada, la española de estos días, y ha sabido bien avisorar el futuro, calculando debidamente la evolución que se seguirá. Aquí radica el mérito del trabajo, en los aciertos indiscutibles de interpretación de dicha función pública actual, tomando como contrapunto a una sociedad de consumo que, en cierto sentido y por lo que sucede en otros países más tecnificados, ya se está formando, la cual terminará demandando una función pública distinta a la presente, institucionalizada, sincronizada, laboralizada, democratizada y planificada.—José BARRAGÁN.

MOZZARELLI, Cesare y NESPOR, Stefano. *La codificazione del diritto amministrativo. Giuristi e istituzioni nello stato liberale*. "Rivista trimestrale di diritto pubblico", fasc. núm. 3, 1976, pp. 1087-1137. Milán, Italia.

El artículo que se reseña consiste, fundamentalmente, en un estudio histórico sobre la codificación del derecho administrativo en Italia. Examinar de nuevo el debate que hubo en torno a dicha codificación, aseguran los autores, tiene un significado y una utilidad que rebasa la simple reconstrucción histórica. En efecto, el derecho administrativo italiano siguió en este sentido una trayectoria singular, en cuanto no participó del amplio proceso de codificación que implicó a casi todas las ramas del derecho, proceso que se inició hacia la mitad del siglo XVIII y se desarrolló a lo largo del siglo siguiente. Tal situación plantea, en sí misma, una inquietud, pero hace también preguntarnos por sus efectos.

La respuesta a dichas cuestiones, aseguran Mozzarelli y Nespor, puede ofrecer una contribución para comprender la relación político civil en el Estado Liberal, y de como tal relación se expresó en las instituciones y en las elaboraciones teóricas de los juristas. Ciertamente es que a la falta de una codificación administrativa condujo el origen reciente de la materia y la ausencia de una antigua y completa elaboración doctrinal, pero existen también razones más profundas que se relacionan con la propia función que se le confió al derecho administrativo en la organización del estado liberal, estrechamente ligado a la concepción política burguesa de la revolución francesa. Se constituyó el derecho administrativo en el principal instrumento de articulación y de maniobra de un sistema, que debía continuamente mediar entre la rigidez y la abstracción de los principios constitucionales con las concretas necesidades del dominio de una clase, oscilando entre dos posibilidades de organización política que el estado del derecho podía recibir: liberal garantista o autoritario.

Después de hacer una breve referencia al debate sobre la codificación entre los autores franceses a manera de precedente, exponen Mozzarelli y Nespor los diversos momentos por los que atravesó la codificación italiana durante el siglo diecinueve: 1. La codificación por los juristas: el período preunitario: Romagnosi, Carmignani, Manna, Rocco. 2. La fase constituyente: Persico e Martinelli. 3. Tango y la codificación como racionalización de la administración. 4. Musso y la codificación como racionalización del sistema constitucional. 5. De Luca Carnazza: La codificación entre la racionalización y el garantismo. 6. De Gioannis y Meucci: las dudas de los letrados; 7. La codificación por los políticos: Mantellini y el arte de gobierno no se codifica. 8. Minghetti y Spaventa: garantismo y justicia en la administración. 9. Los años noventa y

la codificación como propuesta conservadora. 10. Codificación y descentralización conservadora. 11. El fin del mito: la normalización orlandiana: método jurídico y superación del estado liberal.

Conceden los autores del artículo una importancia fundamental a Orlando en el debate sobre la codificación. Este jurista, que se replantea de un modo nuevo la ciencia administrativa y el rol del derecho romano, se declara en principio contrario a la codificación, en virtud de que el derecho público, dada la índole de sus relaciones, "no se presta digamos a una codificación, sino incluso a una declaración legislativa". Más adelante sostendrá, sin embargo, una postura no precisamente negativa sino posibilista, en el sentido de que el derecho administrativo, si bien en aquel momento no era codificable, podría llegar a serlo si se realizaba una elaboración doctrinal previa y se le hacía descansar sobre nuevas bases, como los importantes hechos representados por la creciente intervención del estado y un pluriclasismo evidente. Llega a su fin, por tanto, el mito del estado liberal, los principios clásicos resultan insuficientes y tendrá que operarse una reconstrucción científica del derecho administrativo. Salvador VALENCIA CARMONA.

NÚÑEZ MOROTO, Herminio. *El Decreto 196/1976, regulador del documento nacional de identidad. Su incidencia en el procedimiento administrativo.* "Documentación Administrativa", núm. 170, abril-junio, 1976, p. 155, Madrid, España.

Se trata de un comentario sobre el Decreto de 6 de febrero de 1976, que regula o compila la diversa y dispersa legislación sobre el documento nacional de identidad en España. En este trabajo, Núñez Moroto se refiere al carácter de documento público que se le reconoce, así como a las consecuencias que este carácter implica, respecto de otros documentos públicos, protegidos por la legislación penal, y respecto al uso, como identificador unificado de gestión, que del mismo se hace.

Estudia también el ámbito subjetivo y el ámbito objetivo de dicho documento nacional de identidad, cuya obtención resulta obligatoria para todo español que haya cumplido los catorce años. Tiene como finalidad primordial la de acreditar por sí mismo y oficialmente la personalidad de su titular, para evitar ser considerado como indocumentado. De ahí que todas las personas que tienen la obligación de obtener dicho documento, están igualmente obligadas a llevarlo consigo permanentemente y a exhibirlo cuando fueren debidamente requeridos para ello por la autoridad o sus agentes. El número del documento deberá ser consignado en todo tipo de papeles, documentos o expe-

dientes en que, por ley o reglamento, se deban consignar los datos personales de los individuos o de su titular.

Finalmente, Núñez Moroto hace mención particular sobre las incidencias que dicho documento nacional de identidad presenta en el procedimiento administrativo, al prescribirse que se dejará constancia del número correspondiente del documento en toda clase de solicitudes presentadas y en las comparencias formuladas personalmente o por escrito ante cualquier autoridad o funcionario público, notarios, registradores, tribunales, juzgados y oficinas públicas en general. Y concluye, Núñez Moroto, con lo relativo a las infracciones y sanciones, al auxilio administrativo, a su tasa y costo.

Aunque el trabajo de Núñez Moroto viene en la parte de *Notas* de la revista mencionada de "Documentación Administrativa", nos ha parecido conveniente reseñarlo por resultar de enorme importancia esta materia para aquellos países que, como México, tienen una gran dispersión normativa sobre el particular y, lo que es peor, se ejerce un escaso control sobre los documentos de identificación personal, de manera que el abuso, la prepotencia, la falsificación, la fácil obtención, aun sin reunir los requisitos para ello, de dichos documentos, están a la orden del día, en perjuicio final para el propio titular y para toda la comunidad, ya que a veces uno (y me refiero a México) no puede hacer valer la correspondiente credencial ni ante la propia institución que la expidió. No digamos nada sobre las consecuencias que un tal estado de indocumentación general, que se presume, o una generalizada desconfianza hacia otras muchas credenciales, han traído en materia de expedición de pasaportes y en materia político-administrativa, cuya competencia se concentra de manera casi absoluta y excluyente en la Secretaría de Gobernación y en la de Relaciones Exteriores (extranjería y pasaportes); y las incontables molestias de tener que estar presentando infinidad de pruebas (actas de nacimiento, y otros certificados, como cheques, reconocimiento de firma, aval, etc.) a fin de acreditar, no sin suscitar toda clase de sospechas, la propia personalidad. José BARRAGÁN.

SANTA, Eduardo. *Departamentos y municipios*. "Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá", año 6, núm. 23, junio, 1976, pp. 101-111.

En este breve artículo el autor examina la situación que guarda actualmente la organización local colombiana, efectuando una exposición que no se conforma con señalar los puntos críticos de tal organización, sino que sugiere también soluciones pertinentes a los problemas que previamente se plantean. Las soluciones están colocadas al final del trabajo en el apartado denominado

"plan de reformas", donde se enumeran importantes modificaciones a las normas constitucionales y ordinarias vinculadas con los departamentos y municipios de aquel país.

Los departamentos colombianos, sostiene Eduardo Santa, no obedecen a una realidad étnica, geopolítica o económica, sino que representan en realidad rezagos del régimen federal que naufragó a fines del siglo pasado. Ante la disyuntiva de abolirlos o transformarlos, el autor opta por este último camino y señala que a tales entidades hay que hacerlas más funcionales, para lo cual el departamento debe ser una simple división territorial, en la cual ejerza jurisdicción el gobernador como agente del gobierno central con algunas funciones delegadas, a fin de que la comunidad pueda ventilar algunos asuntos en la capital departamental. Acompañan a este cambio de estructura del departamento las siguientes medidas: abolir las asambleas y crear los consejos de gobierno; suprimir los impuestos de carácter departamental y trasladarlos a los ayuntamientos, constituyendo en monopolio nacional la fabricación de las bebidas alcohólicas y la lotería; abolir las contralorías departamentales y sustituirlas por contralorías municipales.

En el plano municipal se describe una situación muy semejante a la realidad mexicana, indicándose que en repetidas ocasiones se han creado municipios de manera artificial, en virtud de la preocupación casi permanente de muchos corregimientos y veredas de constituirse en municipios, que una vez creados se convierten en verdaderos parásitos o rémoras para una correcta administración. Quizá del millar de municipios en que actualmente está lastimosamente fraccionada la nación colombiana, apenas un sesenta por ciento merecería ser conservado. Pero no sólo la pulverización municipal afecta a la organización local colombiana, sino también las graves condiciones que privan en el aspecto fiscal. Afirma Santa que los departamentos son mendigos frente a la Nación, a la vez que los municipios lo son de ésta y de aquéllos, formándose así un régimen de auxilios en círculo vicioso. Pero en el fondo de este sistema de parasitismo mutuo subyace una verdad indiscutible, la de que los municipios tienen un presupuesto que apenas puede cubrir los gastos de funcionamiento. Se encuentran los municipios, por tanto, en espera de los mendrugos presupuestales que buenamente quieran dárselos, esta tremenda y lasterante realidad requiere de diversas formas fiscales.

Coincide la preocupación del jurista colombiano con una iniciativa de Reforma Municipal que se presentó en nuestro país en el año de 1959, misma que a pesar de sus generosas proposiciones desapareció en los arcanos del debate legislativo. La iniciativa a que nos referimos incidía sobre los artículos 73, fracción XXIX y 115, fracciones I y II de la Constitución, así como presentaba un proyecto de Ley Reglamentaria para la última fracción mencionada.

De manera valiente sugería la iniciativa una transformación considerable al sistema fiscal mexicano, que hasta hoy sigue gravitando sobre los municipios. El problema está todavía en pie y tendrá que ser tarde que temprano atendido.

Se considera acertadamente, por último, en el artículo que se reseña, que la reforma a la administración debe hacerse por la base, de abajo hacia arriba, modificando primero las estructuras municipales que son las que realmente están melladas, para lo cual se proponen las siguientes medidas: una organización municipal definida, integrada por el alcalde, consejo, junta de acción comunal, una contraloría y un contralor municipales; la municipalización de los principales servicios públicos, tales como el teléfono, acueducto, alcantarillado, transporte urbano, gas y otros, con vistas a crear empresas municipales; la formación de ligas o corporaciones de municipios, para satisfacer de manera más efectiva las necesidades regionales de las comunidades.—Salvador VALENCIA CARMONA.

SCHREGLE. *Participación de los trabajadores en la adopción de decisiones.* V. Derecho del Trabajo.

SPERDUTI. *Il diritto di libera organizzazione sindacale nella Convenzione Europea dei diritti dell'uomo.* V. Derecho del Trabajo.

DERECHO COMPARADO Y EXTRANJERO

ÁLVAREZ RICÓ. *Introducción al estudio de la estructura orgánica de la Administración pública en España.* V. Derecho Administrativo.

BARRERA GRAF. *La Ley de protección al consumidor.* V. Derecho Mercantil.

BRANCA. *I diritti dei lavoratori nell'impresa: ...* V. Derecho del Trabajo.

ENGELEN-KEFER. *Humanización del trabajo en la República Federal de Alemania. (Un punto de vista laboral.)* V. Derecho del Trabajo.

FAIRÉN GUILLÉN. *Algunas notas sobre modernización de la Ley de enjuiciamiento criminal.* V. Derecho Procesal.

GONZÁLEZ-HABA. *Visión prospectiva de la función pública española.* V. Derecho Administrativo.