

## DESPLIEGUE DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

Carlos E. Delpiazzo<sup>(\*)</sup>

**RESUMEN.** *En el Estado constitucional de Derecho no puede haber espacios o reductos de irresponsabilidad administrativa porque la responsabilidad es un principio general cuya violación compromete la calidad del Estado de Derecho. Por ende, la Administración debe responder por toda causa, por toda relación, por su obrar lícito o ilícito, por su actuación directa o in directa, tanto en el ámbito nacional como internacional. Ello no equivale a proclamar necesariamente un criterio objetivo de imputación de la responsabilidad y supone la plena vigencia del principio de tutela jurisdiccional efectiva, especialmente cuando el Estado incurre en fugas regulatorias u organizativas hacia el Derecho privado.*

**PALABRAS CLAVE.** *Responsabilidad administrativa. Principio general de Derecho. Calidad del Estado de Derecho. Huída del Derecho público. Criterios de imputación. Tutela jurisdiccional efectiva.*

**ABSTRACT.** *In the constitutional rule of law there can be no space for administrative irresponsibility, because responsibility is a general principle whose violation jeopardizes the quality of Rule of Law. Therefore, the administration must be responsible for all causes and for all relationship, product of his licit or illicit act, either by direct or indirect action, at both national and international level. This does not mean to*

<sup>(\*)</sup> Doctor en Derecho y Ciencias Sociales UDELAR. Decano de la Facultad de Derecho de la UCUDAL. Catedrático de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la UM. Ex Catedrático de Derecho Administrativo, de Derecho Informático y de Derecho Telemático en la Facultad de Derecho de la UDELAR. Autor de 67 libros y más de 450 trabajos publicados en el país y en el exterior. Secretario General del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Correo electrónico: carlos.delpiazzo @delpiazzo.com

*proclaim the theory of objective imputation for administrative responsibility, but it implies the full observance of the principle of effective judicial protection, especially when the state incurs in a regulatory leakage to private law.*

**KEYWORDS.** *Administrative responsibility. General principle of law. Rule of Law Quality. Public Law leak. Imputation criteria. Effective judicial protection.*

## I. INTRODUCCION

El principio de juridicidad<sup>(1)</sup> y la procura del bien común<sup>(2)</sup> son los cimientos en que se apoya el Estado de Derecho<sup>(3)</sup>. En ese contexto, no hay espacio para la irresponsabilidad administrativa ya que “quien dice Derecho dice responsabilidad”<sup>(4)</sup> y, por ende, la responsabilidad es de la esencia del Estado de Derecho.

En efecto, según la clásica noción difundida por Alberto Ramón REAL, el Estado de Derecho es “aquel que en sus relaciones con sus súbditos y para garantía de los derechos de éstos, se somete él mismo a un régimen de Derecho y está sujeto en su acción a reglas que, primero, determinan los derechos que se reservan los ciudadanos (los habitantes en general) y segundo, fijan las vías y medios por los cuales las autoridades públicas pueden lograr los fines del Estado”, de modo que el Estado de Derecho supone, esencialmente, la finalidad estatal tutelar de los derechos humanos, es decir, el personalismo democrático republicano, por lo cual es inconciliable con el transpersonalismo, que implica su negación<sup>(5)</sup>.

Por ende, son rasgos capitales del Estado de Derecho en sentido material o técnico el reconocimiento constitucional de la personalidad humana y su libertad como valores de principio, la afirmación de que los órganos del Estado sólo tienen poderes expresos y limitados, y un régimen de garantías para prevenir y reprimir todo desborde de autoridad, de modo que no quede espacio alguno librado a la irresponsabilidad de la Administración como gestora servicial del bien común<sup>(6)</sup>.

<sup>(1)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Afirmación y evolución del principio de juridicidad. Vigencia del pensamiento de Maurice Hauriou”, en Andry MATILLA, Jaime Orlando SANTOFIMIO y Héctor SANTAELLA (Coordinadores) - “Ensayos de Derecho Público en memoria de Maurice Hauriou” (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013), pág. 197 y sigtes.; y “Proyección de dos clásicos franceses del Derecho Administrativo”, en Rev. de la Facultad de Derecho (Montevideo, 2012), N° 32, pág. 143 y sigtes.

<sup>(2)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Bien común, sociedad y Estado”, en Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo (Montevideo, 2012), Año XI N° 21, pág. 81 y sigtes.

<sup>(3)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo General” (A.M.F., Montevideo, 2011), volumen 1, pág. 34 y sigtes.

<sup>(4)</sup> Eduardo SOTO KLOSS - “Derecho Administrativo” (Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1996), tomo II, pág. 285 y sigtes.; Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO - “Curso de Derecho Administrativo” (Porrúa - UNAM, México, 2006), pág. 851; y Carlos E. DELPIAZZO - “La responsabilidad en el Derecho Público uruguayo”, en Rev. de Derecho. Publicación arbitrada de la Universidad Católica del Uruguay (Montevideo, 2008), N° 3, pág. 59 y sigtes.

<sup>(5)</sup> Alberto Ramón REAL - “El Estado de Derecho”, en Estudios Jurídicos en memoria de Eduardo J. Couture (Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1957), pág. 585 y sigtes.

<sup>(6)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo General” cit., volumen 1, pág. 28.

Si ello es así con carácter general, mucho más debe serlo en el momento actual de la evolución del Estado de Derecho<sup>(7)</sup>, signado por el advenimiento del Estado constitucional de Derecho<sup>(8)</sup>, fundado en la dignidad de la persona humana y en el que la limitación del poder se expresa en clave de garantía de todos los derechos fundamentales.

De este modo, el Estado constitucional de Derecho expresa una fórmula cuyo elemento medular consiste en una concepción instrumental de las instituciones al servicio de los derechos fundamentales<sup>(9)</sup>, en la cual el principio de juridicidad supone el sometimiento del poder no únicamente a límites formales sino también a límites sustanciales impuestos por los principios generales y por la eminente dignidad de la persona humana, de la que derivan todos sus derechos y desde la cual deben ellos interpretarse y aplicarse: el legislador, absteniéndose de sancionar leyes que los contravengan; el juez al dirimir los litigios sometidos a su jurisdicción, y cualquier autoridad administrativa al cumplir sus cometidos<sup>(10)</sup>.

Siendo así, en la medida que con el neoconstitucionalismo se despliega el principio de responsabilidad en toda su magnitud, se impone examinar cuatro aspectos relativos a la interdicción de la irresponsabilidad administrativa en el presente que nos toca vivir.

## II) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y CALIDAD DEL ESTADO DE DERECHO

Como se ha señalado con magistral acierto, la categorización del Estado de Derecho radica, antes que en la sujeción formal, en la concreción de valores propios, cuya realización es fuente de legitimidad de su existencia y fin de su obrar, de modo que la exclusiva caracterización del Estado de Derecho por su subordinación al orden jurídico formal, es insuficiente. Por imperativo de su naturaleza instrumental, de su ser para fines, debe articular las esferas jurídicas de la persona humana, las comunidades menores, y la suya propia<sup>(11)</sup>.

<sup>(7)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Transformaciones del Derecho Administrativo”, en Víctor HERNANDEZ MENDIBLE (Coordinador) - “Derecho Administrativo Iberoamericano, 100 autores en homenaje al Posgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello” (Ediciones Paredes, Caracas, 2007), tomo 1, pág. 417 y sigtes.; “Pasado, presente y futuro del Derecho Administrativo”, en Rev. Argentina del Régimen de la Administración Pública (Buenos Aires, 2007), Año XXIX, N° 348, pág. 243 y sigtes.; “¿Hacia dónde va el Derecho Administrativo?”, en Carlos Mario MOLINA y Libardo RODRIGUEZ (Coordinadores) - “El Derecho Público en Iberoamérica” (Temis, Bogotá, 2010), tomo I, pág. 373 y sigtes.; y “El Derecho Administrativo 50 años después de la obra de Sayagués Laso”, en Rev. de la Facultad de Derecho (Montevideo, 2011), N° 30, pág. 87 y sigtes.

<sup>(8)</sup> José Luis CEA EGAÑA - “Estado constitucional de Derecho: nuevo paradigma jurídico”, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano (Konrad Adenauer, Montevideo, 2005), Año 11, tomo I, pág. 47 y sigtes.

<sup>(9)</sup> Miguel CARBONELL (Editor) - “Teoría del neoconstitucionalismo” (Trotta, Madrid, 2007), págs. 72 y 73; Miguel CARBONELL (Editor) - “Neoconstitucionalismo(s)” (Trotta, Madrid, 2005), 2ª edición, pág. 49 y sigtes.; y Augusto DURAN MARTINEZ - “Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo” (La Ley Uruguay, Montevideo, 2012), pág. 3 y sigtes., y “En torno al neoconstitucionalismo”, en Rev. Estudios Jurídicos (UCUDAL, Montevideo, 2009), N° 7, pág. 63 y sigtes.

<sup>(10)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo General” cit., volumen 1, págs. 32 y 33.

<sup>(11)</sup> Mariano R. BRITO - “El Estado de Derecho en una perspectiva axiológica”, en Rev. Ius Publicum (Santiago de Chile, 2001), N° 6, pág. 63 y sigtes.; “Planificación y libertad en el Estado social de Derecho”, en Rev. Uruguaya de Estudios Administrativos (Montevideo, 1977), Año I, N° 1, pág. 31 y sigtes.; y “Principio de legalidad e interés público en el Derecho positivo uruguayo”, en Rev. La Justicia Uruguaya, tomo 90, sección Doctrina, pág. 11 y sigtes.

Por eso, he sostenido reiteradamente antes de ahora que la calidad del Estado de Derecho depende, en buena medida, de la amplitud de la responsabilidad de sus autoridades y de la eficacia de los medios para hacerla valer en tiempo y forma. Consecuentemente, se desnaturaliza el Estado de Derecho o, al menos, pierde valor cuando emergen espacios de irresponsabilidad administrativa que soslayan la centralidad de la persona humana y la servicialidad administrativa para el bien común que lo caracterizan<sup>(12)</sup>.

Dos consecuencias derivan inexorablemente de tal perspectiva: que la responsabilidad es un principio general de Derecho y que su alcance no admite exclusiones.

En primer lugar, hoy ya no puede dudarse que **la responsabilidad es un principio general de Derecho** impuesto por la realidad de que el Estado y todos sus órganos, funciones, cometidos y medios (materiales y humanos) están al servicio de la persona humana y sus derechos fundamentales, teniendo por finalidad la consecución del bien común. En consecuencia, cualquier ámbito de irresponsabilidad, por más pequeño y excepcional que sea, violenta el Estado de Derecho, implica una desigualdad y genera un agravio, que debe siempre ser reparado total e integralmente. Todo daño, cualquiera sea el órgano estatal que lo haya provocado, significa un detrimento de la esfera jurídica de alguien, es decir, un menoscabo de lo que le pertenece, una lesión en lo suyo, que debe ser reparada a quien la ha sufrido por aquel que la ha causado<sup>(13)</sup>.

Que *la responsabilidad es un principio* resulta con evidencia de que constituye uno de los soportes primarios estructurales del sistema jurídico todo, al que todos los principios prestan su contenido. Ello es así porque “en todo sistema jurídico hay cantidad de reglas de gran generalidad, verdaderamente fundamentales, en el sentido de que a ellas pueden vincularse, de un modo directo o indirecto, una serie de soluciones expresas del Derecho positivo a la vez que pueden resolverse, mediante su aplicación, casos no previstos, que dichas normas regulan implícitamente”<sup>(14)</sup>.

La propia designación de “principios” alude a lo primero, o sea, lo que antecede plenamente a cuanto le sigue. Por eso, “Háblase de principios habitualmente para referirse a aquellos primeros criterios o fundamentos que expresan el asiento -pedras sillares- de un ordenamiento (jurídico, en la especie que nos ocupa). Criterios de verdad que se procura hallar. Su noción de base alude entonces, a un sentido no sólo ontológico sino también lógico, en cuanto atendemos con ellos a unos soportes primarios estructurales del sistema entero del ordenamiento jurídico, al que prestan todo su sentido”<sup>(15)</sup>.

<sup>(12)</sup> Carlos E. DELPIAZZO – “Estudios sobre la Responsabilidad de la Administración” (U.M., Montevideo, 2009), pág. 10; “Panorama actual de la responsabilidad estatal”, en Carlos E. DELPIAZZO (Coordinador) – “Transformaciones actuales del Derecho Administrativo” (F.C.U., Montevideo, 2010), pág. 13; “La responsabilidad estatal en el actual Estado de Derecho”, en Anuario Jurídico Villanueva (Universidad Complutense, Madrid, 2010), N° IV, pág. 15 y sigtes.; y “Calidad del Estado de Derecho”, en Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo (Montevideo, 2013), Año XIII, N° 23, pág. 7.

<sup>(13)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Responsabilidad de la Administración en Uruguay”, en Rev. Iberoamericana de Administración Pública (INAP, Madrid, 2003), N° 10, pág. 31 y sigtes.; y “Enfoque actual de la responsabilidad administrativa”, en Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz (UNAM, México, 2005), volumen sobre Responsabilidad, Contratos y Servicios Públicos, pág. 227 y sigtes.

<sup>(14)</sup> Alberto Ramón REAL - “Los principios generales de Derecho en la Constitución uruguaya” (Montevideo, 1965), pág. 16, y en A.A.V.V. - “Los principios generales de Derecho en el Derecho uruguayo y comparado” (F.C.U., Montevideo, 2001), pág. 87 y sigtes.

<sup>(15)</sup> Mariano R. BRITO - “Derecho Administrativo. Su permanencia, contemporaneidad, prospectiva” (U.M., Montevideo, 2004), pág. 37 y sigtes.

En efecto, “Cuando se habla de principio, lo primero que viene a la mente es la idea de inicio, de comienzo, de lo que se parte, y que se refiere a una acción, a una actividad, a un procedimiento o iter o camino, que se desarrolla y lleva a un término, a un fin. La idea de principio lleva en sí la de aquello que origina, que es origen o fuente de algo”<sup>(16)</sup>.

Que *la responsabilidad es general* deriva de que trasciende un precepto concreto y no se confunde con apreciaciones singulares o particulares.

En rigor, lo general se opone a lo particular, de modo que no equivale a vaguedad sino que resulta abarcativo en su supuesto de la categoría o clase de sujetos abstractamente comprendidos sin individualizarlos. Es más: en la medida que refieren a las verdades supremas del Derecho, resultan virtualmente comunes a todos los sistemas ya que la afirmación de que los principios generales son válidos solamente para un sistema, es una contradicción con su “ratio juris” de carácter universal que, desde los romanos, ha sido patrimonio común de nuestra conciencia jurídica<sup>(17)</sup>.

Que *la responsabilidad es una regla de Derecho* queda fuera de toda duda en la medida que constituye una garantía de los derechos humanos<sup>(18)</sup> y, como tal, de una fórmula técnica del mundo jurídico y no de un simple criterio moral, de una buena intención o de una vaga directiva.

A pesar de que los principios no se presentan habitualmente con la estructura típica de una regla de Derecho, ninguna duda puede existir acerca de que revisten el carácter de tal<sup>(19)</sup>.

Siendo así, todos los principios constituyen fuente directa y principal de Derecho<sup>(20)</sup> porque “sería ontológicamente absurdo y lógicamente contradictorio que siendo principios generales sólo se apliquen si no hay texto, sino que los textos deben estar de acuerdo a los principios y los principios de acuerdo a la naturaleza de las cosas”<sup>(21)</sup>.

Específicamente, el de responsabilidad, que se traduce en la obligación de responder (en el más amplio sentido) es un principio general de Derecho -regla de Derecho que hace parte del haz de la juridicidad constitutivo del bloque de constitucionalidad- conforme al cual todo

<sup>(16)</sup> Eduardo SOTO KLOSS - “Derecho Administrativo” cit., tomo II, pág. 20.

<sup>(17)</sup> Giorgio DEL VECCHIO - “Los principios generales del Derecho” (Bosch, Barcelona, 1979), pág. 49.

<sup>(18)</sup> Graciela RUOCCO - “Una garantía de los derechos humanos: la responsabilidad patrimonial del Estado”, en Estudios Jurídicos. Publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay (Montevideo, 2012), N° 10, pág. 175 y sigtes.

<sup>(19)</sup> Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO - “Reflexiones sobre los principios generales de Derecho en la Constitución uruguaya”, en Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real (F.C.U., Montevideo, 1996), pág. 173 y sigtes., y en A.A.V.V. - “Los principios generales de Derecho en el Derecho uruguayo y comparado” cit., pág. 137 y sigtes.

<sup>(20)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo General” cit., volumen 1, pág. 120 y sigtes.; “Reconocimiento de los principios generales de Derecho en el Derecho Administrativo uruguayo”, en Jaime ARANCIBIA y José Ignacio MARTINEZ (Coordinadores) - “La primacía de la persona. Estudios en homenaje al Prof. Eduardo Soto Kloss” (Legal Publishing, Santiago de Chile, 2009), pág. 229 y sigtes.; y “Recepción de los principios generales de Derecho por el Derecho positivo uruguayo”, en A.A.V.V. - “Los principios en el Derecho Administrativo Iberoamericano. Actas del VII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo” (Netbiblo, La Coruña, 2008), pág. 607 y sigtes.

<sup>(21)</sup> Héctor BARBE PEREZ - “Los principios generales de Derecho como fuente de Derecho administrativo en el Derecho positivo uruguayo”, en Estudios Jurídicos en memoria de Juan José Amézaga (Montevideo, 1958), pág. 37 y sigtes., y en A.A.V.V. - “Los principios generales de Derecho en el Derecho uruguayo y comparado” cit., pág. 19 y sigtes.

órgano del Estado debe restituir lo suyo a cada quien cuando le ocasione un daño que la víctima no estaba obligada a soportar y que, por ende, no sólo le ocasiona un menoscabo sino que implica una desigualdad ante las cargas públicas.

En segundo lugar, con base en la afirmación de la responsabilidad como principio general de Derecho, **no pueden existir sujetos irresponsables ni reductos de irresponsabilidad**, de modo que la Administración debe responder siempre, cualquiera sea la causa motivante, la relación en que se enmarque, la índole de la actividad que despliegue, el tipo de intervención de que se trate, y el ámbito en el que se plantee.

En primer lugar, *la Administración debe responder por toda causa*, es decir, no únicamente por sus acciones sino también por sus omisiones o inactividad<sup>(22)</sup>.

En segundo lugar, *la Administración debe responder por toda relación*, sea de índole contractual<sup>(23)</sup> o extracontractual<sup>(24)</sup>, de Derecho público o de Derecho privado<sup>(25)</sup>.

En tercer lugar, *la Administración debe responder por su obrar de cualquier naturaleza*, tanto ilícito como lícito ya que la antijuridicidad no es a su respecto la única fuente de responsabilidad<sup>(26)</sup>.

En cuarto lugar, *la Administración debe responder por su actuación directa e indirecta*, o sea, por la propia y por la de los terceros que participan en el desenvolvimiento de los cometidos que ella tiene asignados<sup>(27)</sup>.

<sup>(22)</sup> Carlos E. DELPIAZZO – “Derecho Administrativo General” (A.M.F., Montevideo, 2013), volumen 2, pág. 490 y sigtes.; Guillermo MUÑOZ - “Responsabilidad del Estado por omisión”, en Jornadas sobre responsabilidad del Estado y del funcionario público (Edit. Ciencias de la Administración - Universidad Austral, Buenos Aires, 2001), pág. 89 y sigtes.; y Jorge Luis SALOMONI - “La responsabilidad del Estado por omisión en la República Argentina”, en La responsabilidad del Estado frente a terceros (Guayaquil, 2005), pág. 73 y sigtes.; y Daniela UROSA MAGGI - “Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el Derecho español y venezolano” (FUNEDA, Caracas, 2003), pág. 181 y sigtes.

<sup>(23)</sup> Carlos E. DELPIAZZO y Graciela RUOCCO – “Tratado Jurisprudencial y Doctrinario sobre Actos y Contratos de la Administración” (La Ley Uruguay, Montevideo, 2013), tomo I, pág. 371 y sigtes.; Rodrigo A. ESCOBAR GIL - “Responsabilidad contractual de la Administración” (Temis, Bogotá, 1989); y Adolfo Roberto VAZQUEZ - “Responsabilidad contractual de la Administración Pública” (Abaco, Buenos Aires, 1992).

<sup>(24)</sup> Carlos E. DELPIAZZO – “Derecho Administrativo General” cit., volumen 2, pág. 477 y sigtes.; Jesús GONZALEZ PEREZ – “Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas” (Civitas, Madrid, 2006), 4ª edición, pág. 201 y sigtes.; Oriol MIR PUIGPELAT - “La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema” (Edisofer – BdeF, Madrid – Buenos Aires, 2012), 2ª edición, pág. 103 y sigtes.; y Adolfo Roberto VAZQUEZ - “Responsabilidad aquiliana del Estado y sus funcionarios” (Abaco, Buenos Aires, 1990).

<sup>(25)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Actividad administrativa y Derecho privado”, en Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo (Montevideo, 2002), Año I, N° 1, pág. 25 y sigtes.; y “Estudios sobre la Responsabilidad de la Administración” cit., pág. 77 y sigtes.

<sup>(26)</sup> Carlos E. DELPIAZZO – “Derecho Administrativo General” cit., volumen 2, pág. 486 y sigtes.; Augusto DURÁN MARTÍNEZ - “Responsabilidad por hecho lícito de la Administración”, en Casos de Derecho Administrativo (Ingransu, Montevideo, 1999), volumen I, pág.187 y sigtes.; Mariana SANTO – “Responsabilidad del Estado por actividad estatal legítima”, en Carlos E. DELPIAZZO (Coordinador) – “Transformaciones actuales del Derecho Administrativo” (F.C.U., Montevideo, 2010), pág. 41 y sigtes.; y Julio Rodolfo COMADIRA - “La responsabilidad del Estado por su actividad lícita o legítima”, en Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo (Montevideo, 2003), Año II, N° 3, pág. 9, y “Derecho Administrativo” (Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004), 2ª edición, págs. 362 y 363.

<sup>(27)</sup> Carlos E. DELPIAZZO – “Derecho Administrativo General” cit., volumen 2, pág. 488 y sigtes.; y “Responsabilidades del Estado y de los concesionarios de servicios públicos”, en Anuario de Derecho Administrativo, tomo VII, pág. 56 y sigtes.; Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO - “Sobre reforma del

En quinto lugar, *la Administración debe responder tanto en el ámbito nacional como en el internacional*, en virtud del control de convencionalidad o en otros supuestos en los que pueda corresponder<sup>(28)</sup>.

**En suma:** el reconocimiento de la responsabilidad administrativa como principio general de Derecho y la consecuente extensión de su aplicación a todo ámbito, hace a la calidad del Estado de Derecho y obliga a la interpretación de cada ordenamiento positivo desde una perspectiva constitucionalizante que interdicte cualquier caso, por pequeño que sea, de irresponsabilidad de la Administración y sus agentes.

### III) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y DERECHO PRIVADO

La proclamación de la interdicción de la irresponsabilidad administrativa encuentra un obstáculo -al menos aparente- en los últimos años como consecuencia de las transformaciones experimentadas por el sector público de la economía a partir de las denominadas “fugas regulatorias” y de las “fugas organizativas” de que se valen algunas Administraciones públicas<sup>(29)</sup>.

Ante tal escenario, se impone coincidir con la dura afirmación de Eduardo SOTO KLOSS<sup>(30)</sup>, quien ha enfatizado que “Sin responsabilidad no hay Derecho que merezca ese nombre y sin responsabilidad del Estado no hay Estado de Derecho que pueda existir. Y es que la existencia real de la responsabilidad del Estado, y especialmente por los daños que produzca su actividad o inactividad administrativa, es el índice más efectivo para saber si un determinado país es un Estado de Derecho o simplemente allí el Derecho es, en último término, una farsa”.

Estado y Derecho Administrativo” (Edit. Universidad, Montevideo, 1996), pág. 22; y Alejandro PEREZ HUALDE - “El concesionario de servicios públicos privatizados. La responsabilidad del Estado por su accionar” (Depalma, Buenos Aires, 1997).

<sup>(28)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo General” cit., volumen 2, pág. 299 y sigtes.; Eduardo G. ESTEVA GALLICCHIO - “El control de convencionalidad. Situación en Uruguay”, en Rev. de Derecho Público (Montevideo, 2012), N° 42, pág. 45 y sigtes.; Augusto DURAN MARTINEZ - “La proyección del Derecho internacional de los derechos humanos en el Derecho Administrativo uruguayo”, en Augusto DURAN MARTINEZ - “Estudios sobre Derechos Humanos” (UCUDAL, Montevideo, 1999), pág. 89 y sigtes., y “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la perspectiva del Derecho Administrativo. Especial referencia al caso Gelman contra Uruguay”, en Estudios Jurídicos. Publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay (Montevideo, 2011), N° 9, pág. 19 y sigtes.; Pablo GUTIERREZ COLANTUONO - “La responsabilidad estatal y el sistema americano de protección de derechos humanos: una perspectiva judicial”, en A.A.V.V. - “Cuestiones de Responsabilidad del Estado y del funcionario público. Jornadas organizadas por la Universidad Austral” (RAP, Buenos Aires, 2008), pág. 499 y sigtes.; y Gustavo BOULLADE - “La responsabilidad internacional del Estado”, en Estudios de Derecho Administrativo (Dike, Medoza, 2004), tomo XI, pág. 403 y sigtes.

<sup>(29)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “La responsabilidad estatal ante la huída del Derecho Administrativo”, en Rev. Argentina del Régimen de la Administración Pública (Buenos Aires, 2009), Año XXXI, N° 370, pág. 157 y sigtes., y en Rev. de Direito Administrativo e Constitucional (Belo Horizonte, 2009), Año 9, N° 35, pág. 13 y sigtes.; y “Diversificación actual de la participación privada en la prestación de servicios públicos”, en AIDA - Rev. de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo (México, 2010), Año 4, N° 6, pág. 161 y sigtes.

<sup>(30)</sup> Eduardo SOTO KLOSS - “Responsabilidad del Estado por daños de su Administración. Algunos casos de jurisprudencia (2° semestre de 2008)”, en Rev. Ius Publicum (Santiago de Chile, 2009), N° 22, pág. 92.

Lo cierto es que, invocando una mal entendida eficacia<sup>(31)</sup>, algunas Administraciones institucionales de nuestros días procuran migrar hacia el Derecho privado, haciéndolo principalmente de dos maneras<sup>(32)</sup>:

- a) mediante el recurso al ordenamiento jurídico común para regir su actuación (“fuga regulatoria”); y
- b) a través de la constitución de formas organizativas de Derecho privado (“fuga organizativa”).

**Las “fugas regulatorias” no pueden inhibir la responsabilidad administrativa** ya que se sustentan en un planteo no sólo sorprendente<sup>(33)</sup> sino jurídicamente contradictorio ya que lo propio de la actividad pública, regida por el principio de especialidad, no se corresponde con el Derecho regulador de la actividad privada, presidido por el principio de libertad<sup>(34)</sup>. “Hay que subrayar que es la legalidad -se ha dicho- y no la libertad lo que está en la base misma de la actuación de los poderes públicos, y que ello no es un prurito de los juristas, como alguien podría creer, sino una exigencia indeclinable del principio democrático mismo”<sup>(35)</sup>.

Es que el Derecho público está lleno de “privilegios en más” pero también de “privilegios en menos”<sup>(36)</sup> ya que junto a un amplio contenido de régimen exorbitante -plasmado en las prerrogativas de la Administración, en su actuación coactiva, el régimen procesal privilegiado de que goza, y la inembargabilidad de sus bienes- impone a la Administración restricciones en su obrar a través de una actuación formalizada y uniformizada, sometida a controles y publicidad, con fines de garantía que no justifican su avasallamiento en aras de la sola eficiencia<sup>(37)</sup>.

En rigor, como bien se ha marcado, “la supuesta huida al Derecho privado no es, en realidad, sino una huida del Derecho”<sup>(38)</sup> ya que “se trata de escapar de todo un ordenamiento, en concreto, huir de la legislación de contratos del Estado, del ordenamiento jurídico en materia de selección, promoción y control del personal, y enajenación de bienes”<sup>(39)</sup>, y también del régimen de responsabilidad administrativa, tanto en su faz política como disciplinaria, patrimonial y aún penal.

<sup>(31)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “La eficacia como principio y como excusa”, en Carlos E. DELPIAZZO (Coordinador) - “Pasado y presente del Derecho Administrativo Uruguayo” (F.C.U., Montevideo, 2012), pág. 271 y sigtes.

<sup>(32)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Alcance de la responsabilidad administrativa en el actual escenario de transformaciones del sector público”, en Estudios de Derecho Administrativo (La Ley Uruguay, Montevideo, 2011), N° 4, pág. 345 y sigtes.; y “La responsabilidad estatal ante la huida del Derecho Administrativo” cit., pág. 161 y sigtes.

<sup>(33)</sup> Guillermo Andrés MUÑOZ - “Derecho público y Derecho privado en la organización de la Administración”, en Guillermo Andrés MUÑOZ y Carlos Manuel GRECCO - “Fragmentos y testimonios del Derecho Administrativo” (Ad-Hoc, Buenos Aires, 1999), pág. 459.

<sup>(34)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Los derechos fundamentales y la libertad económica”, en VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo (FUNEDA, Caracas, 2004), págs. 66 y 67.

<sup>(35)</sup> Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Tomás Ramón FERNANDEZ - “Curso de Derecho Administrativo” (Civitas, Madrid, 2004), tomo I, 12ª edición, págs. 410 y 411.

<sup>(36)</sup> Luciano PAREJO ALFONSO y otros - “Manual de Derecho Administrativo” (Ariel, Barcelona, 1996), volumen I, 4ª edición, pág. 341 y sigtes.

<sup>(37)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Actividad administrativa y Derecho privado” cit., pág. 26.

<sup>(38)</sup> José Manuel SALA ARQUER - “Huida al Derecho privado y huida del Derecho”, en Rev. Española de Derecho Administrativo (Civitas, Madrid, 1992), N° 75, pág. 399.

**Tampoco las “fugas organizativas” pueden inhibir la responsabilidad administrativa** por cuanto no es lógico ni compatible con el Estado constitucional de Derecho el uso instrumental del Derecho privado en las relaciones con terceros e, incluso, en la propia organización y estructura de la Administración sin otro fin que excluir los procedimientos de control, de la selección de contratistas y de funcionarios, así como eludir responsabilidades.

El vehículo para el logro de tales objetivos es la creación por la Administración de entes instrumentales consistentes normalmente en sociedades comerciales, dotadas de personalidad jurídica propia, y a las que se encomienda la gestión de alguna o algunas de las competencias de titularidad del ente matriz<sup>(40)</sup>.

Así, suele hablarse de “Administración instrumental” para referirse al “conjunto de personas jurídicas que una Administración Pública como competencias propias crea, para la mejor consecución de sus fines y sobre la que ejerce una posición superior de dependencia”<sup>(41)</sup>.

Por lo tanto, dos son las notas esenciales que caracterizan a este fenómeno de “*instrumentalización*”, a saber:

- a) la personalidad jurídica propia de los entes instrumentales; y
- b) su relación de dependencia con la Administración que los crea y a cuyos fines sirven.

En virtud de esa instrumentalización, se ha postulado la “*comunicabilidad*” de la responsabilidad ya que es inconcebible que la Administración pueda irresponsabilizarse a sí misma mediante el cómodo arbitrio de acudir a colaboradores o sustitutos, ya que nadie -tampoco la Administración- puede conseguir eludir la responsabilidad que le incumbe o desprenderse de la responsabilidad que se deriva de sus propios actos u omisiones<sup>(42)</sup>.

En primer lugar, ello es así porque el aprovechamiento de la personalidad jurídica propia del ente instrumental no puede liberar a la Administración matriz de su calidad de responsable por el buen desempeño de los cometidos que le han sido confiados. Así lo ha entendido la jurisprudencia española<sup>(43)</sup> y así lo ha destacado la doctrina al señalar que “la mera utilización instrumental de formas privadas de personificación en absoluto puede justificar la minoración de las garantías del ciudadano”<sup>(44)</sup>.

<sup>(39)</sup> José Luis VILLAR PALASÍ - “Tipología y Derecho estatutario de las entidades instrumentales de las Administraciones públicas”, en A.A.V.V. - “Administración instrumental. Homenaje al Profesor Manuel Francisco Clavero Arévalo” (Civitas, Madrid, 1994), tomo I, págs. 164 y 165.

<sup>(40)</sup> Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ - “La responsabilidad patrimonial de los entes instrumentales de la Administración y su transmisión a la entidad matriz” en Rev. de Estudios de la Administración Local y Autonómica (Madrid, 2006), N° 300 - 301, pág. 565.

<sup>(41)</sup> José ORTIZ MALLOL - “La relación entre la entidad matriz y la instrumental: algunas notas”, en A.A.V.V. - “La Administración Instrumental. VIII Jornadas del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía” (Sevilla, 2005), pág. 192.

<sup>(42)</sup> Santiago GONZALEZ VARAS IBÁÑEZ - “La responsabilidad administrativa en casos de colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones administrativas”, en Rev. Española de Derecho Administrativo (Civitas, Madrid, 2004), N° 123, pág. 410.

<sup>(43)</sup> Así: sentencias del Tribunal Supremo español de 25 de octubre de 1996, 4 de junio de 1992 y 25 de octubre de 1996.

<sup>(44)</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ - “Curso de Derecho Administrativo” cit., tomo II, 9ª edición, pág. 391.

En segundo lugar, la unidad organizativa que componen el ente matriz y el instrumental también determina la necesaria comunicabilidad de la responsabilidad ya que la instrumentalidad no puede conspirar contra el interés general sino que debe servirlo<sup>(45)</sup>.

En tercer lugar, la comunicabilidad de la responsabilidad desde el ente instrumental hacia su entidad matriz deriva del principio general de responsabilidad como postulado esencial del Estado de Derecho. “Admitir, de plano, una diferenciación de tratamiento, si los servicios se prestan bajo formas jurídicas de Derecho privado, sería equivalente a reconocer la existencia de particulares de primera o de segunda clase, pues las garantías de quienes se sintiesen lesionados por actuaciones de entidades públicas serían, hipotéticamente, mayores”<sup>(46)</sup>.

A las indicadas notas de instrumentalidad y comunicabilidad, debe agregarse la “*estatalidad*” de los entes instrumentales.

Al respecto, antes de ahora, partiendo de que la distinción entre personas estatales y no estatales está dada por su pertenencia o no a la organización jurídica de la colectividad (o sea, al Estado en sentido amplio por oposición al Estado en sentido estricto, entendido como persona pública mayor)<sup>(47)</sup>, he sostenido que la “estatalidad” de las empresas reguladas por el Derecho privado pero en las que participa alguna entidad estatal, está dada precisamente por esa pertenencia -total o parcial, cualquiera sea su proporción- a la colectividad organizada<sup>(48)</sup>. Por lo tanto, si bien se coincide en que el carácter estatal o no estatal viene dado por el capital o patrimonio, no se comparte la apreciación de que la persona jurídica privada será estatal sólo cuando su patrimonio pertenezca mayoritaria o íntegramente a una entidad estatal, en tanto que no lo será cuando esa participación sea minoritaria<sup>(49)</sup> ya que la sola presencia del Estado (en sentido amplio) califica en todos los casos a la institución de que se trate, cualquiera sea el quantum de su aporte.

Tal temperamento ha sido compartido por la jurisprudencia uruguaya del máximo órgano del Poder Judicial, en cuya opinión “la circunstancia de que un ente estatal (en el caso, el BHU) acuda a la creación de una sociedad comercial (entidad instrumental) para el cumplimiento de sus cometidos, no puede aparejar la irresponsabilidad del ente matriz ni ocultar su estatalidad consecuente con la pertenencia al ente estatal”<sup>(50)</sup>.

**En suma:** las tres notas de instrumentalidad, comunicabilidad y estatalidad abogan por la interdicción de la irresponsabilidad administrativa en cualquier supuesto de fuga regulatoria u organizativa.

<sup>(45)</sup> José Luis MEILAN GIL – “La funcionalidad de los entes instrumentales como categoría jurídica”, en A.A.V.V. - “Administración instrumental. Homenaje al Profesor Manuel Francisco Clavero Arévalo” (Civitas, Madrid, 1994), tomo II, pág. 988.

<sup>(46)</sup> María Jesús MONTORO CHINER y María Concepción HILL PRADOS – “Responsabilidad patrimonial de la Administración y contrato de seguro” (Atelier, Barcelona, 2002), pág. 102.

<sup>(47)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Uruguayo” (Porrúa - UNAM, México, 2005), pág. 123 y sigtes., y “Derecho Administrativo Especial” (A.M.F., Montevideo, 2009), volumen 1, segunda edición actualizada y ampliada, pág. 165 y sigtes.

<sup>(48)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Actividad empresaria del Estado” en Rev. Uruguaya de Derecho Constitucional y Político (Montevideo, 1999), tomo VII, N° 39, pág. 229; y Mariano R. BRITO y Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo de la Regulación Económica” (U.M., Montevideo, 1998), pág. 60.

<sup>(49)</sup> José Roberto DRONI - “Derecho Administrativo Económico” (Astrea, Buenos Aires, 1977), tomo I, págs. 36 y 37.

<sup>(50)</sup> Así: sentencia de la Suprema Corte de Justicia uruguaya N° 1006 de 6 de abril de 2011.

#### IV) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y CRITERIOS DE IMPUTACIÓN

La proscripción de la irresponsabilidad administrativa no equivale a la proclamación del criterio de imputación objetivo de la misma.

En efecto, una cosa es el principio general de responsabilidad (de máximo rango en el ordenamiento) y otra diferente la opción que cada Derecho positivo adopte para determinar cuándo surge la responsabilidad, es decir, si ella obedece a fundamentos de tipo subjetivo o de tipo objetivo<sup>(51)</sup>.

**Desde el punto de vista conceptual**<sup>(52)</sup>, en base al *criterio subjetivo*, se exige para que nazca la responsabilidad administrativa que exista culpa o dolo, o se acude al concepto de “falta de servicio”, reclamando que éste no haya funcionado, haya funcionado tarde o haya funcionado defectuosamente.

En cambio, de acuerdo al *criterio objetivo*, la responsabilidad administrativa no se centra en un hecho ilícito culpable o doloso sino en el daño causado, de modo que, comprobado que un particular ha sufrido un menoscabo derivado de la acción u omisión estatal, procede su reparación sin que sea necesario analizar cómo fue la conducta que lo ocasionó.

**Desde el punto de vista comparado**, ambos criterios, que admiten una amplia variedad de matices, han tenido una diferente génesis y una diversa evolución en cada ordenamiento<sup>(53)</sup>.

Así, por un lado, el camino jurisprudencial francés ha seguido tradicionalmente el criterio subjetivo de imputación pero lo ha ido ampliando por la vía de la responsabilidad sin falta y por la exasperación de la prueba liberatoria que incumbe a la Administración en mérito a presunciones de culpa<sup>(54)</sup>.

A su vez, por otro lado, el camino normativo transitado por el Derecho español ha puesto el acento en que la lesión resarcible es la pieza clave de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. No obstante, la doctrina se ha encargado de limitar su alcance al reconocer que “el principio objetivo de la responsabilidad de la Administración pública tal y como está planteado... entraña problemas de entendimiento con los tiempos que vivimos. El Estado social y democrático de Derecho no se compadece con este superblindaje, super-defensa que tienen los funcionarios frente a los ciudadanos como consecuencia del principio de la responsabilidad objetiva y universal de la Administración pública”<sup>(55)</sup>.

Al respecto, es interesante tener en cuenta el periplo intelectual de Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, seguido a través de sus prólogos a dos obras destacadas, separados entre sí por algo más de 30 años.

<sup>(51)</sup> Carlos E. DELPIAZZO – “Derecho Administrativo General” cit., volumen 2, pág. 448 y sigtes.; y “Estudios sobre la Responsabilidad de la Administración” cit., pág. 31 y sigtes.

<sup>(52)</sup> Carlos E. DELPIAZZO – “Derecho Administrativo Uruguayo” cit., pág. 399 y sigtes.

<sup>(53)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Acercas de la imputación de la responsabilidad del Estado en el Derecho comparado actual”, en Suplemento de Derecho Administrativo de Rev. El Derecho (Buenos Aires, 30 de marzo de 2000), Año XXXVIII, N° 9975, pág. 17 y sigtes.

<sup>(54)</sup> Georges VEDEL – “Derecho Administrativo” (Aguilar, Madrid, 1976), pág. 270 y sigtes.

<sup>(55)</sup> Jaime RODRIGUEZ-ARANA - “Nuevas orientaciones doctrinales sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración pública”, en Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo, Año II (2003), N° 4, pág. 29 y sigtes.

En 1970, el eminente maestro se agraviaba de lo que entendía era “una insensibilidad general” más que una insuficiencia normativa para que los particulares pudieran hacer valer la responsabilidad administrativa. Decía: “Las pretensiones de indemnización suelen naufragar, como sabe cualquier práctico del Derecho, en el rigor insólito (insólito porque para siempre en beneficio de los dañadores y responsables) que los jueces exigen para la prueba de la causalidad del daño y, finalmente y de manera especial, de su extensión concreta y en la virtual negación de las indemnizaciones alzadas o estimativas, que son, no obstante, las procedentes quizá en la mayor parte de los casos”. Y se preguntaba: “¿Es que la impunidad por los daños causados a los súbditos será un precio obligado para que la Administración pueda funcionar, un precio, pues, de la vida social?”<sup>(56)</sup>.

Luego de 32 años, en 2002, manifestó su “juicio positivo en favor de una rectificación del sistema” de responsabilidad patrimonial del Estado, el cual, a su juicio, es disfuncional e insatisfactorio ya que, entre quienes lo promovieron -él fue uno- “nunca existió la idea de que la responsabilidad patrimonial de la Administración en nuestro Derecho tuviese que ser una responsabilidad objetiva y absoluta, capaz de incluir supuestos ilimitados de indemnización”. Contrariamente, enfatiza en la tipificación de “tres causas específicas de imputación: primera, la realización directa y legítima del daño por la Administración... Segunda causa de imputación: la actuación ilícita de la Administración... Y finalmente, en tercer lugar, los casos de riesgo creado por la Administración, que implicaría la imputación del caso fortuito derivado de ese riesgo a que la Administración ha sometido, en beneficio propio, a los ciudadanos. Sólo en este último supuesto podría hablarse de la imputación de una responsabilidad objetiva”<sup>(57)</sup>.

**Desde el punto de vista uruguayo**, es dable advertir un divorcio entre la doctrina y la jurisprudencia nacionales.

En efecto, mientras que los autores -con honrosas excepciones<sup>(58)</sup>- postulan un criterio objetivo de imputación de la responsabilidad administrativa<sup>(59)</sup>, la jurisper-

<sup>(56)</sup> Eduardo GARCIA DE ENTERRIA - Prólogo a Jesús LEGUINA VILLA - “La responsabilidad civil de la Administración pública” (Tecnos, Madrid, 1970), 1ª edición, págs. 9 y 18.

<sup>(57)</sup> Eduardo GARCIA DE ENTERRIA - Prólogo a Oriol MIR PUIGPELAT - “La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema” cit., pág. XXI y sigtes.

<sup>(58)</sup> Enrique SAYAGUES LASO - “Tratado de Derecho Administrativo” (Montevideo, 1963), tomo I, pág. 660 y sigtes.; Daniel Hugo MARTINS - “La responsabilidad de la Administración y de los funcionarios en la Constitución uruguaya”, en Constitución y Administración (Montevideo, 1993), pág. 267 y sigtes.; y José KORZENIAK - “Curso de Derecho Constitucional 2º” (F.C.U., Montevideo, 1971), vol. 2, pág. 17 y sigtes.

<sup>(59)</sup> Justino JIMENEZ DE ARECHAGA - “La Constitución del Uruguay de 1952” (C.E.D., Montevideo, 1966), tomo II, pág. 314; Sergio DEUS - “Responsabilidad civil del Estado”, en La Justicia Uruguaya, tomo 94, sección Doctrina, pág. 31 y sigtes.; Jorge PEIRANO FACIO - “Responsabilidad del Estado”, en Anales del Foro, N° 109-120, pág. 72 y sigtes.; Julio A. PRAT - “Derecho Administrativo” (Acali, Montevideo, 1978), tomo 4, vol. 2, pág. 71; Mariano R. BRITO - “Responsabilidad extracontractual del Estado administrativa, legislativa y jurisdiccional”, en Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real (F.C.U., Montevideo, 1996), pág. 129 y sigtes.; Martín J. RISSO FERRAND - “Responsabilidad del Estado por su actividad jurisdiccional” (F.C.U., Montevideo, 1998), 2ª edición actualizada, pág. 38 y sigtes.; Augusto DURAN MARTÍNEZ - “Responsabilidad por hecho lícito de la Administración” cit., pág. 192 y sigtes.; Graciela BERRO - “Responsabilidad objetiva del Estado”, en Rev. de Derecho Público (Montevideo, 1992), N° 2, pág. 89 y sigtes.; Cristina VAZQUEZ - “Fundamentos de la responsabilidad del Estado en la doctrina juspublicista”, en Rev. de Derecho Público (Montevideo, 1995), N° 7, pág. 32 y sigtes.; Horacio CASSINELLI MUÑOZ - Informe sobre la responsabilidad del Estado por acto

cia se ha orientado a favor del criterio subjetivo, fundándose frecuentemente en la legislación civil<sup>(60)</sup>.

No obstante, en varias sentencias se reconoce la existencia de una presunción de culpa, lo que invierte la carga probatoria, siendo dable advertir una expansión de la noción de daño resarcible, a la vez que una presunción del nexo causal que traslada a la Administración obligada la prueba de descargo<sup>(61)</sup> e incluso se ha llegado a descartar el nexo causal<sup>(62)</sup>.

**En suma:** como lo he señalado en reiteradas oportunidades a partir de la observación de la realidad<sup>(63)</sup>, el moderno régimen de la responsabilidad, tanto en el ámbito público como privado, “desemboca finalmente en un sistema policéntrico”<sup>(64)</sup> y “pasa a ser múltiple ya que resulta compuesto por diversos criterios de imputación, cada uno dotado de su propia y específica razón justificante, y también con un propio y específico campo de aplicación”<sup>(65)</sup>. Pero esa diversidad en nada mella el alcance universal de la responsabilidad administrativa erigido como principio general de Derecho ni permite su identificación con la responsabilidad objetiva.

## V) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA

Evidentemente, la interdicción de la irresponsabilidad administrativa deviene ilusoria si no se cuenta con una tutela jurisdiccional efectiva<sup>(66)</sup>.

Más allá del simple derecho a la jurisdicción, el principio de la tutela jurisdiccional efectiva implica la universalidad del control jurisdiccional de la Administración o la justiciabilidad sin excepciones del Estado, en el sentido de que cualquier acto o conducta, positiva o negativa, de la Administración y de sus funcionarios puede ser sometida al

---

legislativo”, en *La Justicia Uruguaya*, tomo 105, sección Doctrina, págs. 323 y 324, y “Los límites de los derechos humanos en la Constitución nacional”, en *Cuaderno de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales* (Montevideo, 1990), N° 13, pág. 190; y Martín RISSO FERRAND y Alberto PEREZ PEREZ - *Intervenciones en Segundo Coloquio sobre Contenciosos de Derecho Público, Responsabilidad del Estado y Jurisdicción* (Edit. Universidad, Montevideo, 1995), págs. 122 y 123.

<sup>(60)</sup> Lorenzo SANCHEZ CARNELLI - “Responsabilidad del Estado” (Edit. Nueva Jurídica, Montevideo, s/ f), pág. 31 y sigtes.; Carlos DE CORES - “Reflexiones sobre la naturaleza de la responsabilidad civil del Estado”, en *Anuario de Derecho Civil Uruguayo*, tomo XXII, pág. 399 y sigtes.; Alicia CASTRO - “Algunos comentarios sobre la jurisprudencia contencioso administrativa de reparación patrimonial”, en *Cuarto Coloquio sobre Contenciosos de Derecho Público, Responsabilidad del Estado y Jurisdicción* (Edit. Nueva Jurídica, Montevideo, 1998), pág. 86 y sigtes.; y Susana BELLO - “Fundamento jurisprudencial de la responsabilidad del Estado por acto legislativo y jurisdiccional”, en *Rev. de Derecho Público* (Montevideo, 1995), N° 8, pág. 53 y sigtes.

<sup>(61)</sup> Alicia CASTRO - “Algunos comentarios sobre la reparación del daño y los criterios de actualización en la responsabilidad civil del Estado”, en *Segundo Coloquio cit.*, pág. 104 y sigtes.

<sup>(62)</sup> Felipe ROTONDO TORNARIA - “Responsabilidad del Estado: criterio jurídico de imputación”, en *Anuario de Derecho Administrativo*, tomo VII, págs. 117 y 118.

<sup>(63)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Enfoque actual de la responsabilidad administrativa” cit., pág. 227 y sigtes.; “Derecho Administrativo Uruguayo” cit., págs. 406 a 409; “Estudios sobre la Responsabilidad de la Administración” cit., págs. 41 y 42; y “Derecho Administrativo General” cit., volumen 2, págs. 457 y 458.

<sup>(64)</sup> Jorge GAMARRA - “Responsabilidad contractual” (F.C.U., Montevideo, 1997), tomo II, pág. 341.

<sup>(65)</sup> Jorge GAMARRA - “Tratado de Derecho Civil Uruguayo” (Montevideo, 1981), tomo XIX, pág. 42.

<sup>(66)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Responsabilidad del Estado y tutela jurisdiccional efectiva”, en *Estudios Jurídicos en homenaje a Mariano R. Brito* (F.C.U., Montevideo, 2008), pág. 972 y sigtes.

enjuiciamiento por parte de órganos jurisdiccionales, a instancia de cualquier persona o entidad a quienes dichos actos o conductas lesionen en sus derechos o intereses<sup>(67)</sup>.

Según la clásica definición de Jesús GONZALEZ PEREZ, se trata del “derecho de toda persona a que se le haga justicia; a que cuando pretenda algo de otra, esa pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso con unas garantías mínimas”<sup>(68)</sup>.

La efectividad de la tutela jurisdiccional efectiva, erigida como principio, debe verificarse en cada uno de los tres momentos referidos<sup>(69)</sup>: a) en el acceso a la Justicia; b) en el proceso; y c) una vez dictada la sentencia, haciendo efectiva su ejecución.

En primer lugar, el **acceso irrestricto a la jurisdicción** constituye un aspecto esencial de la tutela jurisdiccional efectiva frente a la Administración y es el presupuesto de las demás manifestaciones de la misma.

En segundo lugar, con relación a la **tutela efectiva en los procesos contra entidades estatales**, una primera cuestión que convoca a la reflexión es el *exagerado respeto de los tribunales a algunas prerrogativas públicas* tales como la inembargabilidad del Estado, la ejecutoriedad de sus decisiones y, en particular, la presunción de juridicidad de los actos administrativos, que no son tales o que no tienen el alcance que se les asigna desde una visión equivocada de la separación de Poderes.

Por otra parte, una segunda cuestión es la que deriva de las *limitaciones en materia de medidas cautelares*. Superada la etapa de prohibición de adoptarlas frente a la Administración, debe tenerse presente que la tutela cautelar hace parte de la tutela jurisdiccional efectiva y ella se logra, según los casos, no sólo con suspensiones de ejecución de determinados actos sino con medidas de ejecución provisional, de no innovar o de carácter positivo, tanto conservatorias como innovativas<sup>(70)</sup>.

Una tercera cuestión vinculada al desarrollo de los procesos contencioso administrativos es su *excesiva prolongación en el tiempo*. Al respecto, la duración razonable del proceso tiene su fundamento en el derecho a la seguridad jurídica y en la proporcionalidad entre medios y fines. Por lo tanto, la consideración del aspecto temporal desde la perspectiva de los derechos fundamentales debe proyectar nueva luz para la interpretación y, en su caso, reformulación de las normas positivas que regulan el trámite y sus pasos ya que la mirada de la cuestión desde la instrumentalidad del proceso sugiere que el mismo no puede ser un reservorio de irresponsabilidad por la atemporalidad del actuar de magistrados y funcionarios.

<sup>(67)</sup> Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR - “Principios de Derecho Administrativo General” (Iustel, Madrid, 2005), tomo I, págs. 88.

<sup>(68)</sup> Jesús GONZÁLEZ PÉREZ - “El derecho a la tutela jurisdiccional” (Civitas, Madrid, 2001), pág. 33.

<sup>(69)</sup> Gabriel DELPIAZZO ANTON - “Tutela jurisdiccional efectiva frente a la Administración” (U.M., Montevideo, 2009), pág. 19 y sigtes.

<sup>(70)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Medidas cautelares en el Derecho Administrativo”, en Angel LANDONI SOSA (Director) - “Curso sobre medidas cautelares” (F.C.U., Montevideo, 1999) pág. 214 y sigtes.; “Medidas cautelares frente a la Administración”, en Anuario de Derecho Administrativo, tomo XV, pág. 63 y sigtes.; “Importancia de las medidas cautelares en los contenciosos administrativos”, en Tribuna del Abogado (Montevideo, 2007), N° 155, pág. 28 y sigtes.; “Déficits del régimen cautelar en los contenciosos administrativos uruguayos frente al panorama comparado”, en Rev. de Derecho Administrativo (Buenos Aires, 2010), Año 22, N° 74, pág. 863 y sigtes.

Como cuarta cuestión, es preciso reivindicar que los requisitos de admisibilidad y de fondo en todos los juicios contra entidades estatales sean objeto de adecuada ponderación a fin de que los mismos no operen como *obstáculos al ingreso y progreso de la acción*.

Sobre el particular, debe priorizarse el *principio “pro actione”* en virtud del cual el Tribunal puede y debe procurar el sentido más favorable a la admisión de las pretensiones, evitando que meros formalismos o interpretaciones no razonables de las normas procesales impidan el enjuiciamiento de fondo del asunto planteado<sup>(71)</sup>.

En tercer lugar, en el Estado de Derecho no sólo debe ser posible llevar a juicio a las Administraciones públicas y alcanzar un fallo favorable dictado por un tribunal independiente e imparcial, sino también que se pueda obtener la **ejecución de la sentencia**.

Respecto a las sentencias anulatorias, la primera cuestión que se impone destacar es el *deber de las entidades estatales de cumplir* los fallos jurisdiccionales que las alcanzan, adecuando su conducta a ellos y procediendo en consecuencia. Téngase en cuenta que en la mayoría de los casos la pretensión del actor no se satisface con su solo dictado sino que es necesario que la Administración dicte uno o más actos expresos u ordene medidas de contenido material a fin de cumplir el fallo jurisdiccional.

Frente a la negativa franca o disimulada de la Administración a cumplir debidamente el fallo o aún ante la demora injustificada para hacerlo, se impone a los tribunales *disponer lo conveniente para su ejecución* en la medida que la función jurisdiccional consiste no sólo en juzgar sino en ejecutar lo juzgado.

Con carácter general, o sea, tanto para las sentencias anulatorias como para las que condenan a dar, hacer o no hacer, es preciso reivindicar que, como consecuencia del deber estatal de cumplir los fallos, correlativo al derecho de quien ha obtenido una sentencia a su favor, *la sustitución del cumplimiento por la reparación de los daños causados no es el principio sino la excepción*, de modo que sólo será procedente cuando resulte imposible la debida ejecución<sup>(72)</sup>.

**En suma:** se corre el riesgo de caer en la irresponsabilidad administrativa si no se dispone de instrumentos de control jurisdiccional eficaces para hacer valer el principio general de responsabilidad. Atentan contra el mismo tanto las reacciones judiciales adversas a hacer pagar a la Administración lo probado por considerar alta la carga económico financiera correspondiente como las apreciaciones de hecho y no de Derecho relativas a la contención del gasto público o a pseudo limitaciones presupuestales<sup>(73)</sup>.

<sup>(71)</sup> Gabriel DELPIAZZO ANTON - “Tutela jurisdiccional efectiva frente a la Administración” cit., pág. 75.

<sup>(72)</sup> Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO - “Incumplimiento de sentencias y responsabilidad estatal”, en “Estudios Jurídicos en homenaje al Prof. Mariano R. Brito” (F.C.U., Montevideo, 2008), pág. 925 y sigtes.; Augusto DURAN MARTINEZ - “Ejecución de la sentencia anulatoria. Una mirada al Derecho comparado con la preocupación por el contencioso administrativo uruguayo”, en “Estudios de Derecho Público” (Montevideo, 2008), volumen II, pág. 279 y sigtes., y “Contencioso Administrativo” (F.C.U., Montevideo, 2007), pág. 338 y sigtes.; Felipe ROTONDO TORNARIA - “Sentencias anulatorias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Su cumplimiento”, en Rev. Transformación, Estado y Democracia (O.N.S.C., Montevideo, 2007), N° 33, pág. 88 y sigtes.; Graciela RUOCCO - “Responsabilidad del Estado por inexecución de la sentencia anulatoria”, en IV Jornadas Académicas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en homenaje al Prof. Dr. Mariano R. Brito” (F.C.U., Montevideo, 2010), pág. 155 y sigtes.; y Gabriel DELPIAZZO ANTON - “Tutela jurisdiccional efectiva frente a la Administración” cit., pág. 96 y sigtes.

<sup>(73)</sup> Agustín GORDILLO - “Tratado de Derecho Administrativo” (F.D.A., Buenos Aires, 2000), tomo 2, 4ª edición, pág. XX-5 y sigtes.

## VI) CONCLUSION

Parafraseando al maestro Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, “El poder administrativo es de suyo un poder esencial y universalmente justiciable”<sup>(74)</sup>, de modo que no es acorde al Estado de Derecho contemporáneo la más mínima pretensión de justificar reductos de irresponsabilidad o amparar a determinados funcionarios en inexistentes fueros de irresponsabilidad.

Esa permanente lucha contra las inmunidades del poder continúa hoy y debe concretarse frente a quienes proclaman supuestos “modelos de equilibrio” entre las reparaciones debidas y los recursos públicos disponibles (muchas veces dispendiosamente aplicados a fines diferentes a los reclamados por el bien común).

Por eso, sin ignorar las dificultades reales que a veces pueden existir<sup>(75)</sup>, es preciso estar muy alertas no sólo para reivindicar la plena vigencia del principio general de responsabilidad sino para lograr Administraciones cada vez más responsables, es decir, que sean conscientes del “accountability” que deben a la sociedad a cuyo servicio están.

Si se baja la guardia en tema tan trascendente, se estará comprometiendo inexorablemente la calidad del Estado de Derecho, habilitando sus “fugas” y justificando a los corruptos que pretenden ejercer el poder como propio y no están dispuestos a responder por sus actos y omisiones<sup>(76)</sup>.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.

- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Angel – “La responsabilidad patrimonial de los entes instrumentales de la Administración y su transmisión a la entidad matriz” en Rev. de Estudios de la Administración Local y Autonómica (Madrid, 2006), N° 300 – 301, pág. 565 y sigtes.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio - “Curso de Derecho Administrativo” (Porrúa - UNAM, México, 2006).
- BARBE PEREZ, Héctor - “Los principios generales de Derecho como fuente de Derecho administrativo en el Derecho positivo uruguayo”, en Estudios Jurídicos en memoria de Juan José Amézaga (Montevideo, 1958), pág. 37 y sigtes., y en A.A.V.V. - “Los principios generales de Derecho en el Derecho uruguayo y comparado” (F.C.U., Montevideo, 2001), pág. 19 y sigtes.
- BELLO, Susana - “Fundamento jurisprudencial de la responsabilidad del Estado por acto legislativo y jurisdiccional”, en Rev. de Derecho Público (Montevideo, 1995), N° 8, pág. 53 y sigtes.
- BERRO, Graciela - “Responsabilidad objetiva del Estado”, en Rev. de Derecho Público (Montevideo, 1992), N° 2, pág. 89 y sigtes.
- BOULLADE, Gustavo – “La responsabilidad internacional del Estado”, en Estudios de Derecho Administrativo (Dike, Medoza, 2004), tomo XI, pág. 403 y sigtes.
- BRITO, Mariano R. - “El Estado de Derecho en una perspectiva axiológica”, en Rev. Ius Publicum (Santiago de Chile, 2001), N° 6, pág. 63 y sigtes.
- . “Planificación y libertad en el Estado social de Derecho”, en Rev. Uruguaya de Estudios Administrativos (Montevideo, 1977), Año I, N° 1, pág. 31 y sigtes.

<sup>(74)</sup> Eduardo GARCIA DE ENTERRIA – “La lucha contra las inmunidades del poder” (Civitas, Madrid, 1979), 2ª edición, pág. 97.

<sup>(75)</sup> Agustín GORDILLO – “La responsabilidad del Estado en la práctica”, en A.A.V.V. – “Cuestiones de Responsabilidad del Estado y del funcionario público. Jornadas organizadas por la Universidad Austral” (RAP, Buenos Aires, 2008), pág. 729 y sigtes.

<sup>(76)</sup> Jaime RODRIGUEZ ARANA – “Reflexiones sobre el poder público” (Andavira, Santiago de Compostela, 2011), pág. 127 y sigtes.

- “Principio de legalidad e interés público en el Derecho positivo uruguayo”, en *Rev. La Justicia Uruguaya*, tomo 90, sección Doctrina, pág. 11 y sigtes.
- “Derecho Administrativo. Su permanencia, contemporaneidad, prospectiva” (U.M., Montevideo, 2004).
- “Responsabilidad extracontractual del Estado administrativa, legislativa y jurisdiccional”, en *Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real* (F.C.U., Montevideo, 1996), pág. 129 y sigtes.
- BRITO, Mariano R. y DELPIAZZO, Carlos E. - “Derecho Administrativo de la Regulación Económica” (U.M., Montevideo, 1998).
- CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo - “Reflexiones sobre los principios generales de Derecho en la Constitución uruguaya”, en *Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real* (F.C.U., Montevideo, 1996), pág. 173 y sigtes., y en A.A.V.V. - “Los principios generales de Derecho en el Derecho uruguayo y comparado” (F.C.U., Montevideo, 2001), pág. 137 y sigtes.
- “Sobre reforma del Estado y Derecho Administrativo” (Edit. Universidad, Montevideo, 1996).
- “Incumplimiento de sentencias y responsabilidad estatal”, en “*Estudios Jurídicos en homenaje al Prof. Mariano R. Brito*” (F.C.U., Montevideo, 2008), pág. 925 y sigtes.
- CARBONELL, Miguel (Editor) - “Teoría del neoconstitucionalismo” (Trotta, Madrid, 2007).
- CARBONELL, Miguel (Editor) - “Neoconstitucionalismo(s)” (Trotta, Madrid, 2005), 2ª edición.
- CASSINELLI MUÑOZ, Horacio - Informe sobre la responsabilidad del Estado por acto legislativo”, en *La Justicia Uruguaya*, tomo 105, sección Doctrina, págs. 323 y 324.
- “Los límites de los derechos humanos en la Constitución nacional”, en *Cuaderno de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales* (Montevideo, 1990), N° 13, pág. 190 y sigtes.
- CASTRO, Alicia - “Algunos comentarios sobre la reparación del daño y los criterios de actualización en la responsabilidad civil del Estado”, en *Segundo Coloquio sobre Contenciosos de derecho Público, Responsabilidad del Estado y Jurisdicción* (Edit. Universidad, Montevideo, 1995), pág. 104 y sigtes.
- “Algunos comentarios sobre la jurisprudencia contencioso administrativa de reparación patrimonial”, en *Cuarto Coloquio sobre Contenciosos de Derecho Público, Responsabilidad del Estado y Jurisdicción* (Edit. Nueva Jurídica, Montevideo, 1998), pág. 86 y sigtes.
- CEA EGAÑA, José Luis - “Estado constitucional de Derecho: nuevo paradigma jurídico”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (Konrad Adenauer, Montevideo, 2005), Año 11, tomo I, pág. 47 y sigtes.
- COMADIRA, Julio Rodolfo - “La responsabilidad del Estado por su actividad lícita o legítima”, en *Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo* (Montevideo, 2003), Año II, N° 3, pág. 9 y sigtes.
- “Derecho Administrativo” (Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004), 2ª edición.
- DE CORES, Carlos - “Reflexiones sobre la naturaleza de la responsabilidad civil del Estado”, en *Anuario de Derecho Civil Uruguayo*, tomo XXII, pág. 399 y sigtes.
- DELPIAZZO ANTON, Gabriel - “Tutela jurisdiccional efectiva frente a la Administración” (U.M., Montevideo, 2009).
- DELPIAZZO, Carlos E. - “Derecho Administrativo Uruguayo” (Porrúa - UNAM, México, 2005).
- “Estudios sobre la Responsabilidad de la Administración” (U.M., Montevideo, 2009).
- “Derecho Administrativo Especial” (A.M.F., Montevideo, 2009 y 2010), 2 volúmenes, segunda edición actualizada y ampliada.
- “Derecho Administrativo General” (A.M.F., Montevideo, 2011 y 2013), 2 volúmenes.
- “Afirmación y evolución del principio de juridicidad. Vigencia del pensamiento de Maurice Hauriou”, en Andry MATILLA, Jaime Orlando SANTOFIMIO y Héctor SANTAELLA (Coordinadores) - “*Ensayos de Derecho Público en memoria de Maurice Hauriou*” (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013), pág. 197 y sigtes.
- “Proyección de dos clásicos franceses del Derecho Administrativo”, en *Rev. de la Facultad de Derecho* (Montevideo, 2012), N° 32, pág. 143 y sigtes.
- “Bien común, sociedad y Estado”, en *Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo* (Montevideo, 2012), Año XI N° 21, pág. 81 y sigtes.
- “La responsabilidad en el Derecho Público uruguayo”, en *Rev. de Derecho. Publicación arbitrada de la Universidad Católica del Uruguay* (Montevideo, 2008), N° 3, pág. 59 y sigtes.
- “Acerca de la imputación de la responsabilidad del Estado en el Derecho comparado actual”, en *Suplemento de Derecho Administrativo de Rev. El Derecho* (Buenos Aires, 30 de marzo de 2000), Año XXXVIII, N° 9975, pág. 17 y sigtes.

- “Transformaciones del Derecho Administrativo”, en Víctor HERNANDEZ MENDIBLE (Coordinador) - “Derecho Administrativo Iberoamericano, 100 autores en homenaje al Posgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello” (Ediciones Paredes, Caracas, 2007), tomo 1, pág. 417 y sigtes.
- “Pasado, presente y futuro del Derecho Administrativo”, en Rev. Argentina del Régimen de la Administración Pública (Buenos Aires, 2007), Año XXIX, N° 348, pág. 243 y sigtes.
- “¿Hacia dónde va el Derecho Administrativo?”, en Carlos Mario MOLINA y Libardo RODRIGUEZ (Coordinadores) - “El Derecho Público en Iberoamérica” (Temis, Bogotá, 2010), tomo I, pág. 373 y sigtes.
- “El Derecho Administrativo 50 años después de la obra de Sayagués Laso”, en Rev. de la Facultad de Derecho (Montevideo, 2011), N° 30, pág. 87 y sigtes.
- “Panorama actual de la responsabilidad estatal”, en Carlos E. DELPIAZZO (Coordinador) - “Transformaciones actuales del Derecho Administrativo” (F.C.U., Montevideo, 2010), pág. 13 y sigtes.
- “La responsabilidad estatal en el actual Estado de Derecho”, en Anuario Jurídico Villanueva (Universidad Complutense, Madrid, 2010), N° IV, pág. 15 y sigtes.
- “Calidad del Estado de Derecho”, en Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo (Montevideo, 2013), Año XIII, N° 23, pág. 7.
- “Responsabilidad de la Administración en Uruguay”, en Rev. Iberoamericana de Administración Pública (INAP, Madrid, 2003), N° 10, pág. 31 y sigtes.
- “Enfoque actual de la responsabilidad administrativa”, en Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz (UNAM, México, 2005), volumen sobre Responsabilidad, Contratos y Servicios Públicos, pág. 227 y sigtes.
- “Reconocimiento de los principios generales de Derecho en el Derecho Administrativo uruguayo”, en Jaime ARANCIBIA y José Ignacio MARTINEZ (Coordinadores) - “La primacía de la persona. Estudios en homenaje al Prof. Eduardo Soto Kloss” (Legal Publishing, Santiago de Chile, 2009), pág. 229 y sigtes.
- “Recepción de los principios generales de Derecho por el Derecho positivo uruguayo”, en A.A.V.V. - “Los principios en el Derecho Administrativo Iberoamericano. Actas del VII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo” (Netbiblo, La Coruña, 2008), pág. 607 y sigtes.
- “Actividad administrativa y Derecho privado”, en Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo (Montevideo, 2002), Año I, N° 1, pág. 25 y sigtes.
- “Responsabilidades del Estado y de los concesionarios de servicios públicos”, en Anuario de Derecho Administrativo, tomo VII, pág. 56 y sigtes.
- “La responsabilidad estatal ante la huída del Derecho Administrativo”, en Rev. Argentina del Régimen de la Administración Pública (Buenos Aires, 2009), Año XXXI, N° 370, pág. 157 y sigtes., y en Rev. de Direito Administrativo e Constitucional (Belo Horizonte, 2009), Año 9, N° 35, pág. 13 y sigtes.
- “Diversificación actual de la participación privada en la prestación de servicios públicos”, en AIDA - Rev. de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo (México, 2010), Año 4, N° 6, pág. 161 y sigtes.
- “La eficacia como principio y como excusa”, en Carlos E. DELPIAZZO (Coordinador) - “Pasado y presente del Derecho Administrativo Uruguayo” (F.C.U., Montevideo, 2012), pág. 271 y sigtes.
- “Alcance de la responsabilidad administrativa en el actual escenario de transformaciones del sector público”, en Estudios de Derecho Administrativo (La Ley Uruguay, Montevideo, 2011), N° 4, pág. 345 y sigtes.
- “Los derechos fundamentales y la libertad económica”, en VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo (FUNEDA, Caracas, 2004), pág. 66 y sigtes.
- “Actividad empresaria del Estado” en Rev. Uruguaya de Derecho Constitucional y Político (Montevideo, 1999), tomo VII, N° 39, pág. 229 y sigtes.
- “Responsabilidad del Estado y tutela jurisdiccional efectiva”, en Estudios Jurídicos en homenaje a Mariano R. Brito (F.C.U., Montevideo, 2008), pág. 972 y sigtes.
- “Medidas cautelares en el Derecho Administrativo”, en Angel LANDONISOSA (Director) - “Curso sobre medidas cautelares” (F.C.U., Montevideo, 1999) pág. 214 y sigtes.
- “Medidas cautelares frente a la Administración”, en Anuario de Derecho Administrativo, tomo XV, pág. 63 y sigtes.
- “Importancia de las medidas cautelares en los contenciosos administrativos”, en Tribuna del Abogado (Montevideo, 2007), N° 155, pág. 28 y sigtes.

- . “Déficits del régimen cautelar en los contenciosos administrativos uruguayos frente al panorama comparado”, en *Rev. de Derecho Administrativo* (Buenos Aires, 2010), Año 22, N° 74, pág. 863 y sigtes.
- DELPIAZZO, Carlos E. y RUOCCO, Graciela – “Tratado Jurisprudencial y Doctrinario sobre Actos y Contratos de la Administración” (La Ley Uruguay, Montevideo, 2013), tomo I.
- DEL VECCHIO, Giorgio - “Los principios generales del Derecho” (Bosch, Barcelona, 1979).
- DEUS, Sergio - “Responsabilidad civil del Estado”, en *La Justicia Uruguaya*, tomo 94, sección Doctrina, pág. 31 y sigtes.
- DROMI, José Roberto - “Derecho Administrativo Económico” (Astrea, Buenos Aires, 1977), tomo I.
- DURAN MARTINEZ, Augusto – “Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo” (La Ley Uruguay, Montevideo, 2012).
- . “En torno al neoconstitucionalismo”, en *Rev. Estudios Jurídicos* (UCUDAL, Montevideo, 2009), N° 7, pág. 63 y sigtes.
- . “Responsabilidad por hecho lícito de la Administración”, en *Casos de Derecho Administrativo* (Ingranusi, Montevideo, 1999), volumen I, pág. 187 y sigtes.
- . “La proyección del Derecho internacional de los derechos humanos en el Derecho Administrativo uruguayo”, en Augusto DURAN MARTINEZ – “Estudios sobre Derechos Humanos” (UCUDAL, Montevideo, 1999), pág. 89 y sigtes.
- . “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la perspectiva del Derecho Administrativo. Especial referencia al caso Gelman contra Uruguay”, en *Estudios Jurídicos*. Publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay (Montevideo, 2011), N° 9, pág. 19 y sigtes.
- . “Ejecución de la sentencia anulatoria. Una mirada al Derecho comparado con la preocupación por el contencioso administrativo uruguayo”, en “Estudios de Derecho Público” (Montevideo, 2008), volumen II, pág. 279 y sigtes.
- . “Contencioso Administrativo” (F.C.U., Montevideo, 2007).
- ESCOBAR GIL, Rodrigo A. - “Responsabilidad contractual de la Administración” (Temis, Bogotá, 1989).
- ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G. – “El control de convencionalidad. Situación en Uruguay”, en *Rev. de Derecho Público* (Montevideo, 2012), N° 42, pág. 45 y sigtes.
- GAMARRA, Jorge - “Responsabilidad contractual” (F.C.U., Montevideo, 1997), tomo II.
- . “Tratado de Derecho Civil Uruguayo” (Montevideo, 1981), tomo XIX.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón - “Curso de Derecho Administrativo” (Civitas, Madrid, 2004), tomo I, 12ª edición.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo – “La lucha contra las inmunidades del poder” (Civitas, Madrid, 1979), 2ª edición.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús - “El derecho a la tutela jurisdiccional” (Civitas, Madrid, 2001).
- . “Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas” (Civitas, Madrid, 2006), 4ª edición.
- GONZALEZ VARAS IBÁÑEZ, Santiago - “La responsabilidad administrativa en casos de colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones administrativas”, en *Rev. Española de Derecho Administrativo* (Civitas, Madrid, 2004), N° 123, pág. 410 y sigtes.
- GORDILLO, Agustín – “Tratado de Derecho Administrativo” (F.D.A., Buenos Aires, 2000), tomo 2, 4ª edición.
- . “La responsabilidad del Estado en la práctica”, en A.A.V.V. – “Cuestiones de Responsabilidad del Estado y del funcionario público. Jornadas organizadas por la Universidad Austral” (RAP, Buenos Aires, 2008), pág. 729 y sigtes.
- GUTIERREZ COLANTUONO, Pablo – “La responsabilidad estatal y el sistema americano de protección de derechos humanos: una perspectiva judicial”, en A.A.V.V. – “Cuestiones de Responsabilidad del Estado y del funcionario público. Jornadas organizadas por la Universidad Austral” (RAP, Buenos Aires, 2008), pág. 499 y sigtes.
- JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino - “La Constitución del Uruguay de 1952” (C.E.D., Montevideo, 1966), tomo II.
- KORZENIAK, José - “Curso de Derecho Constitucional 2º” (F.C.U., Montevideo, 1971), volumen 2.
- LEGUINA VILLA, Jesús - “La responsabilidad civil de la Administración pública” (Tecnos, Madrid, 1970), 1ª edición.
- MARTINS, Daniel Hugo - “La responsabilidad de la Administración y de los funcionarios en la Constitución uruguaya”, en *Constitución y Administración* (Montevideo, 1993), pág. 267 y sigtes.

- MEILAN GIL, José Luis - “La funcionalidad de los entes instrumentales como categoría jurídica”, en A.A.V.V. - “Administración instrumental. Homenaje al Profesor Manuel Francisco Clavero Arévalo” (Civitas, Madrid, 1994), tomo II, pág. 988 y sigtes.
- MIRPUIGPELAT, Oriol - “La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema” (Edisofer - BdeF, Madrid - Buenos Aires, 2012), 2ª edición.
- MONTORO CHINER, María Jesús y HILL PRADOS, María Concepción - “Responsabilidad patrimonial de la Administración y contrato de seguro” (Atelier, Barcelona, 2002), pág. 102 y sigtes.
- MUÑOZ, Guillermo - “Responsabilidad del Estado por omisión”, en Jornadas sobre responsabilidad del Estado y del funcionario público (Edit. Ciencias de la Administración - Universidad Austral, Buenos Aires, 2001), pág. 89 y sigtes.
- “Derecho público y Derecho privado en la organización de la Administración”, en Guillermo Andrés MUÑOZ y Carlos Manuel GRECCO - “Fragmentos y testimonios del Derecho Administrativo” (Ad-Hoc, Buenos Aires, 1999), pág. 459 y sigtes.
- ORTIZ MALLOL, José - “La relación entre la entidad matriz y la instrumental: algunas notas”, en A.A.V.V. - “La Administración Instrumental. VIII Jornadas del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía” (Sevilla, 2005), pág. 192 y sigtes.
- PAREJO ALFONSO, Luciano y otros - “Manual de Derecho Administrativo” (Ariel, Barcelona, 1996), volumen I, 4ª edición.
- PEIRANO FACIO, Jorge - “Responsabilidad del Estado”, en Anales del Foro, N° 109-120, pág. 72 y sigtes.
- PEREZ HUALDE, Alejandro - “El concesionario de servicios públicos privatizados. La responsabilidad del Estado por su accionar” (Depalma, Buenos Aires, 1997).
- PRAT, Julio A. - “Derecho Administrativo” (Acali, Montevideo, 1978), tomo 4, vol. 2.
- REAL, Alberto Ramón - “El Estado de Derecho”, en Estudios Jurídicos en memoria de Eduardo J. Couture (Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1957), pág. 585 y sigtes.
- “Los principios generales de Derecho en la Constitución uruguaya” (Montevideo, 1965), pág. 16, y en A.A.V.V. - “Los principios generales de Derecho en el Derecho uruguayo y comparado” (F.C.U., Montevideo, 2001), pág. 87 y sigtes.
- RISSO FERRAND, Martín - “Responsabilidad del Estado por su actividad jurisdiccional” (F.C.U., Montevideo, 1998), 2ª edición actualizada.
- RODRIGUEZ ARANA, Jaime - “Nuevas orientaciones doctrinales sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración pública”, en Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo, Año II (2003), N° 4, pág. 29 y sigtes.
- “Reflexiones sobre el poder público” (Andavira, Santiago de Compostela, 2011).
- ROTONDO TORNARIA, Felipe - “Responsabilidad del Estado: criterio jurídico de imputación”, en Anuario de Derecho Administrativo, tomo VII, págs. 117 y 118.
- “Sentencias anulatorias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Su cumplimiento”, en Rev. Transformación, Estado y Democracia (O.N.S.C., Montevideo, 2007), N° 33, pág. 88 y sigtes.
- RUOCCO, Graciela - “Responsabilidad del Estado por inejecución de la sentencia anulatoria”, en IV Jornadas Académicas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en homenaje al Prof. Dr. Mariano R. Brito” (F.C.U., Montevideo, 2010), pág. 155 y sigtes.
- “Una garantía de los derechos humanos: la responsabilidad patrimonial del Estado”, en Estudios Jurídicos. Publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay (Montevideo, 2012), N° 10, pág. 175 y sigtes.
- SALA ARQUER, José Manuel - “Huida al Derecho privado y huida del Derecho”, en Rev. Española de Derecho Administrativo (Civitas, Madrid, 1992), N° 75, pág. 399 y sigtes.
- SALOMONI, Jorge Luis - “La responsabilidad del Estado por omisión en la República Argentina”, en La responsabilidad del Estado frente a terceros (Guayaquil, 2005), pág. 73 y sigtes.
- SANCHEZ CARNELLI, Lorenzo - “Responsabilidad del Estado” (Edit. Nueva Jurídica, Montevideo, s/f).
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso - “Principios de Derecho Administrativo General” (Iustel, Madrid, 2005), tomo I.
- SANTO, Mariana - “Responsabilidad del Estado por actividad estatal legítima”, en Carlos E. DELPIAZZO (Coordinador) - “Transformaciones actuales del Derecho Administrativo” (F.C.U., Montevideo, 2010), pág. 41 y sigtes.

- SAYAGUES LASO, Enrique - "Tratado de Derecho Administrativo" (Montevideo, 1963), 2 tomos.
- SOTO KLOSS, Eduardo - "Derecho Administrativo" (Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1996), tomo II.
- . "Responsabilidad del Estado por daños de su Administración. Algunos casos de jurisprudencia (2º semestre de 2008)", en Rev. Ius Publicum (Santiago de Chile, 2009), N° 22, pág. 92 y sigtes.
- UROS MAGGI, Daniela - "Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el Derecho español y venezolano" (FUNEDA, Caracas, 2003).
- VAZQUEZ, Adolfo Roberto - "Responsabilidad contractual de la Administración Pública" (Abaco, Buenos Aires, 1992).
- . "Responsabilidad aquiliana del Estado y sus funcionarios" (Abaco, Buenos Aires, 1990).
- VAZQUEZ, Cristina - "Fundamentos de la responsabilidad del Estado en la doctrina juspublicista", en Rev. de Derecho Público (Montevideo, 1995), N° 7, pág. 32 y sigtes.
- VEDEL, Georges - "Derecho Administrativo" (Aguilar, Madrid, 1976).
- VILLAR PALASÍ, José Luis - "Tipología y Derecho estatutario de las entidades instrumentales de las Administraciones públicas", en A.A.V.V. - "Administración instrumental. Homenaje al Profesor Manuel Francisco Clavero Arévalo" (Civitas, Madrid, 1994), tomo I, pág. 164 y sigtes.

