

DERECHOS FUNDAMENTALES Y DERECHO ADMINISTRATIVO

*Felipe Rotondo**

RESUMEN. *La persona humana es el origen y fin del Estado, con derechos inherentes a su personalidad que aquel reconoce y cuyo ordenamiento jurídico protege. La Administración estatal debe servir al público, lo que legitima el ejercicio de poderes que el ordenamiento le fija. En el Estado democrático y social de Derecho se basa radicalmente en los valores de la libertad e igualdad y es promotor de los derechos fundamentales. En ese entorno debe situarse el Derecho Administrativo.*

PALABRAS CLAVE. *Persona. Estado administrador. Interés general / promoción de derechos.*

ABSTRACT. *The human person is the origin and purpose of the State; everyone has rights that are inherent to the human personality and to whom the juridical system recognizes and defends. The Public Administration should serve the public which legitimizes the exercise of its power. The social and democratic State of law is based essentially on the values of freedom and equality and as promoter of fundamental rights. In that environment the Administrative Law must be set.*

KEY WORDS. *Person. Public Administration. Public interest / promotion of human rights.*

I. INTRODUCCIÓN

1. En el tema están involucrados la persona humana y sus derechos y, por otro lado, una rama del Derecho que es “*jus publicum –antes y más bien que por su fuente u origen estatal – por la salvaguarda y protección del bien común supraordenado, el cual por*

* Profesor Agregado de Derecho Administrativo y Director del Instituto de esa asignatura en la Facultad de Derecho de la UDELAR. Profesor en Cursos de Maestría en la UM. Correo electrónico: feliperotondo1@gmail.com

naturaleza es participado (...)). Dicho bien comprende, por esencia y en primerísimo lugar, el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales, los que *“hacen a la perfección del hombre. Son debidos a todos los hombres y a cada hombre por razón de su perfección (...)”*, *“por reclamo de su naturaleza corporal y espiritual, haciéndolas posible en plenitud”*¹.

2. Con respecto al Estado, la rama jurídica considerada refiere al desarrollo de su función administrativa, la que comprende la a veces separada función ejecutiva. Pero, por lo antes dicho, su contenido relevante atañe a la relación entre la persona y el Estado administrador, de manera tal que sus reglas están directamente vinculadas con la tensión libertad-autoridad.

Por tanto se tratará en primer lugar cada uno de los *“polos”* de la relación y luego esta misma, a través de una Administración promotora de los derechos fundamentales.

II. PERSONA, DERECHOS FUNDAMENTALES Y ESTADO

1. La persona humana es el centro del Estado de Derecho, cuyo régimen jurídico le reconoce derechos que son fundamentales porque provienen de la dignidad que le es inherente; de ahí que se le califique de *Estado de derechos*. La referida dignidad es un atributo que se relaciona con su propia condición y que vale con independencia de la dignidad moral de cada individuo de la especie^{2/3}.

2. Los derechos de las personas reciben diversas denominaciones (derechos humanos, fundamentales, etc.), pero lo que importa es que, con cualesquiera de ellas, *“se aspira noblemente, a realzar la dignidad y la autonomía de la persona humana, para insertarla decorosamente en el marco de la convivencia social y del régimen político: hay derechos humanos porque el hombre, cada hombre y todo hombre, tiene una naturaleza en virtud de la cual hay exigencias que provienen del orbe del valor, a las que debe darse recepción en ese otro ámbito cultural de la vida humana, que es el mundo jurídico-político”*⁴.

Tales derechos no son creados, pues, por la normativa, la cual es un medio para expresarlos y garantizar su efectividad. Tienen una doble dimensión: una subjetiva, según la cual constituyen una posición jurídica en relación de alteridad, y una objetiva, al configurarse como normas de principio que explicitan un sistema de valores, *“válido para todas las esferas del derecho”*⁵.

¹ BRITO, Mariano R. Derechos fundamentales, en Derecho Administrativo. Su permanencia, contemporaneidad, prospectiva. Universidad de Montevideo 2004, p. 51.

² Conf. ARDAO, Arturo. El hombre en cuanto objeto axiológico, en El hombre y su conducta. Ensayos filosóficos en honor de Risieri Frondizi. Puerto Rico 1980, cit. por Urioste Braga, F. Libertad de expresión y derechos fundamentales. B de f. Mdeo-Bs.As. 2008, p. 188.

³ La dignidad humana se debe a que la persona es una unidad y una totalidad en sí misma, representa un punto de interacción de lo físico, psíquico y espiritual, lo que la hace un fin en sí y que tenga capacidad de apartarse de lo psicofísico y trascenderse, de ser profunda y finalmente responsable, conf. FRANKL, Víctor E. cit. por POLAINA LORENTE, Aquilino Actualidad de la voluntad del sentido, Rev. Berit Internacional Año VI N° 9. Sgo. de Chile 2008, p. 11.

⁴ BIDART CAMPOS, Germán J. Teoría General de los Derechos Humanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM México 1989, pp. 15-16.

⁵ Términos de sentencia del Tribunal Constitucional alemán del 15-I-1958. Cincuenta años de jurisprudencia. Bogotá 2003, p. 134.

III. ESTADO ADMINISTRADOR E INTERÉS GENERAL

1. El Derecho administrativo trata la organización y actividad de la Administración Pública y la regulación de sus relaciones con las personas.

Esa Administración, constituida por “*todos los órganos públicos actuando en función administrativa*”⁶, “*debe servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno al Derecho*” y actuar de acuerdo con los principios generales de a) imparcialidad; b) legalidad objetiva; c) impulsión de oficio; d) verdad material; e) economía, celeridad y eficacia; f) informalismo en favor del administrado; g) flexibilidad, materialidad y ausencia de ritualismos; h) delegación material; i) debido procedimiento; j) contradicción; k) buena fe, lealtad y presunción de verdad salvo prueba en contrario; l) motivación de la decisión; m) gratuidad”⁷.

Algunos de estos principios tienen claramente una proyección mayor que la procedimental y, en ese sentido, existen otros como los de publicidad y transparencia, participación y responsabilidad.

2. El interés general legitima el ejercicio de la autoridad estatal y el despliegue de su poder público para el cumplimiento de los deberes que el ordenamiento jurídico le asigna, en relación a las materias o actividades que establece (principio de especialidad). Ninguna institución estatal se rige por el principio de libertad, al contrario se halla en situación de deber. Este se da, también, en cuanto a que realice una “*buena administración*”, una “*administración eficiente*”, en términos de la Constitución, arts. 60 y 311 inciso 2°.

3. Dicho interés “*es la dimensión pública de los intereses individuales, o sea de los intereses de cada individuo en cuanto participe de la sociedad (jurídicamente organizada en el Estado)*”⁸. Es que el bien común, al que dicha Constitución identifica con aquel interés, no se busca “*por sí mismo, sino para las personas que forman parte de la comunidad social, y que sólo en ella pueden conseguir su bien realmente y de modo más eficaz*”⁹.

En ese sentido, “*El interés público se expresa, entre otras manifestaciones, en la satisfacción de necesidades colectivas, de manera regular y continua*”, pero en virtud de principios y normativa constitucional, tal satisfacción “*debe ser compatible con la protección de los derechos individuales, los inherentes a la personalidad humana o los que se deriven de la forma republicana de gobierno (...)*”¹⁰.

Tal el interés “*primario*” al cual debe estar dirigido el interés directo de la propia entidad estatal, que es un interés público “*secundario*”.

4. Las premisas del interés general son, entonces, entre otras las siguientes:

⁶ SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. T. I 9a. ed. puesta al día por Martins, D. H. Mdeo. 2010, p. 46.

⁷ Reglamento de Procedimiento Administrativo de la Administración Central, decreto 500/991, art. 2°, que explicita principios, la mayoría de ellos de rango jurídico superior.

⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Grandes temas de Direito Administrativo. 1ª ed. 2º tirajem. Malheiro Ed. S. Paulo 2010, A noção jurídica de interesse público, p. 181.

⁹ BENEDICTO XVI. Carta Encíclica Caritas in Veritate. Ed. Paulinas. Bs. As. 2009.

¹⁰ Ley 17.060 de 23-XII-1998, art. 20 y decreto 30/003 sobre Normas de Conducta en la Función Pública, art. 9°. Las normas citadas establecen que el interés público también se expresa por la buena fe en el ejercicio del poder, la imparcialidad de las decisiones, el desempeño de las atribuciones y obligaciones funcionales, la rectitud de su ejercicio y la idónea administración de los recursos públicos.

A) Encierra el reconocimiento de la necesidad propia de la persona humana y sus comunidades, de la acción de la sociedad políticamente organizada (el Estado), para afirmar las potencialidades de su naturaleza, acción en la que se inserta, claramente, la actividad esencial de brindar seguridad y protección.

B) El apoyo y asistencia estatales no exonera a la persona y aquellas comunidades, de su papel de protagonistas originarios.

C) El Estado no es el único, si bien el más calificado y eminente protagonista del interés general.

D) El interés general se define negativamente por la conducta de abstención de la acción estatal directa en cuanto hace a la libertad interior, y positivamente por el respeto de esta y la creación del entorno protector de su intangibilidad.

E) De lo anterior deriva el deber del Estado de procurar o buscar asegurar la participación de todos los individuos y comunidades en los bienes de desarrollo.

F) Exige, también, la limitación de la proyección exterior de la libertad, porque compete al Estado armonizar y coordinar conductas de los habitantes, con las delimitaciones precisas para la realización personal en seguridad y libertad¹¹.

IV. DERECHOS FUNDAMENTALES Y DERECHO ADMINISTRATIVO.

1. Las reglas que constituyen este Derecho se dirigen a atender el bienestar colectivo, el cual se configura con el goce de los derechos de las personas.

Tienden a su protección y la de los diversos grupos sociales en relación al ejercicio indebido del poder público; mejor, a asegurar que este cumpla con su misión servicial.

Si la esfera pública es la “*de los intereses de todos*”, su forma más acabada se genera “*por la constitucionalización de esos intereses de todos que son los derechos universales y, por ello, fundamentales. Dígase lo mismo ‘del pueblo’, aquí definido como el sujeto jurídico colectivo cuyos componentes son unificados por la igual titularidad de expectativas constituidas, como son precisamente los derechos fundamentales*”¹².

2. El Derecho administrativo no se enfoca hoy como el Derecho del poder o de su organización o de los servicios públicos, sino que se centra en la prosecución del interés general, el cual es realmente operativo si se respetan los derechos fundamentales de las personas en su vida cotidiana.

El Estado es instrumental para dicho interés y “*sobre todo y ante todo, garantizador de derechos y libertades ciudadanas*”¹³.

Del punto de vista sustancial, entonces, no tiene “*una caracterización lineal de dimensión única como se postuló en el pasado, al fijarla en la potestatividad pública, el*

¹¹ Conf. BRITO, Mariano R. Principio de legalidad e interés público en el derecho positivo uruguayo, en Derecho Administrativo (...), cit. p. 259.

¹² FERRAJOLI, Luigi. Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 2. Teoría de la democracia. Ed. Trotta. Madrid 2011, pp. 52-53: “*Las instituciones públicas son las que están dirigidas al ejercicio de funciones públicas y/o la garantía de situaciones universales, las primeras de todas los derechos fundamentales*”.

¹³ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El derecho fundamental a la buena administración de las instituciones públicas y el Derecho Administrativo, en El derecho a la buena administración y la ética pública. Tirant monografías 746. Valencia 2011, pp. 77 y sigs.

servicio público o en ambas ideas a la vez, pues la interacción de derecho y administración lo hacen surgir posmodernamente dentro de un plano transformador y flexible en que aquellas características son elementos de juicio para llegar, junto a otros, a determinar la esfera de lo administrativo, antes que determinantes de por sí de un concepto estable de qué es el derecho administrativo”.

Y “no se admite que la gestión estatal pueda estar desprovista de un contexto de probidad”; “los principios fundamentales del derecho público en el siglo XXI sólo pueden concretarse en las bases de la ética, buena fe y legalidad, que han de definirse preferentemente por el mecanismo primordial de la publicidad”¹⁴.

Por tanto, el Derecho Administrativo se replantea y puede definirse como “*el conjunto de normas jurídicas de Derecho Público que disciplinan las actividades administrativas necesarias para la realización de los derechos fundamentales y la organización y el funcionamiento de las estructuras estatales y no estatales encargadas de su funcionamiento*”¹⁵.

V. DERECHOS FUNDAMENTALES Y SUJETOS OBLIGADOS.

1. Todos tenemos el deber de respetar los derechos inherentes a la personalidad humana de los demás y ni individual ni asociativamente –en cualquier organización, pública o privada – estamos habilitados (no tenemos “*derecho*”) a actuar de manera de enervar su goce.

La eficacia relativa al sujeto obligado comprende a las entidades públicas, incluido el Poder Legislativo¹⁶, y a “*poderes*” privados de diversa naturaleza, entidades empresariales, sindicales y, en general, a los particulares¹⁷.

2. Tradicionalmente se consideró la eficacia de los derechos en relación al Estado, sea a través de su abstención o de su hacer (positivo), tendiente al efectivo goce de los derechos, los cuales pueden ser libertad-límite (para el Estado) o libertad-oposición (contra el Estado), y, también libertad *por* el Estado lo que ha caracterizado a la administración conformadora del Estado social de Derecho.

¹⁴ SILVA CIMMA, Enrique. Una visión de la Administración Pública del Siglo XX y los principios orientadores del Estado para el Siglo XXI, en Estudios Jurídicos en homenaje a Brito, M.R.. Mdeo. 2008, pp.301 y sigs.

¹⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 2ª ed. revista e atualizada. Ed. Saraiva 2006, p. 1.

¹⁶ Ello resulta claro en el Estado constitucional, realización cabal del Estado de Derecho, en el cual “(...) *la dimensión política de la Constitución no es una dimensión separada, sino el punto de encuentro en que convergen las dimensiones democrática (formación de la unidad política, la liberal (coordinación y limitación del poder estatal) y la social (configuración social de las condiciones de vida)*”. STRECK, Lenio Luiz. Verdad y consenso. De la posibilidad a la necesidad de las respuestas correctas en Derecho. Ed. Bdef. Mdeo-Bs.As. 2012, pp 20-21.

¹⁷ BARBAGELATA, Héctor Hugo. El bloque de constitucionalidad de los derechos humanos laborales. Rev. Derecho Laboral. T. XLII, No. 214, Mdeo. 2004, pág. 213 y sigs. afirma que “*tiende a alcanzar generalizada aceptación la tesis que sostiene que las normas sobre los derechos humanos, entre las cuales los sociales, tienen vocación de alcanzar no sólo, como se pensó durante mucho tiempo, las relaciones con el Estado o entre Estados, sino también todas las manifestaciones de la actividad de los individuos y consiguientemente las relaciones entre particulares*”.

La fuerza expansiva de los derechos llevó a un ámbito de proyección mayor en el cual el Estado tiene nuevos roles a cumplir; *“se ampara la libertad en todas sus manifestaciones respecto del Estado pero de igual forma –por imperio de la alteridad– también entre los individuos miembros de una sociedad determinada”*¹⁸.

Ello da lugar a la actuación del Estado como legislador o juez y, en importante grado, como administrador.

Existe derecho a *“acciones positivas”* del Estado las que pueden tener como objeto una *“acción normativa”* o una *“acción fáctica”*, la que implica *“derechos prestacionales”* que *“en principio también podría llevar a cabo un sujeto particular”*; se trata de los *“derechos a prestaciones en sentido estricto”*¹⁹.

VI. COMETIDOS DE LA ADMINISTRACIÓN Y DERECHOS FUNDAMENTALES

1. El ordenamiento jurídico sirve para la vida humana, si no lo hace, ¿para qué sirve?. Interesa el reconocimiento de los derechos de las personas, pero lo que importa decisivamente es su efectividad y, con ello, la de los deberes correlativos. De allí la relevancia de las garantías para asegurarlos, para prevenir su afectación y en su caso, obtener el restablecimiento de su goce.

Las garantías jurisdiccionales son decisivas y muchas veces, además, necesariamente inmediatas como es el caso del amparo, el cual implica una pretensión que cualquier persona deduce *“contra todo acto, omisión o hecho de las autoridades estatales o paraestatales, así como de particulares que, en forma actual o inminente”, lesione o restrinja, altere o amenace, “con ilegitimidad manifiesta, cualquiera de sus derechos y libertades reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución (...)”*.

2. La Administración tiene, también, un relevante rol para dicha efectividad en el marco de las reglas de derecho y puede, por cierto, incidir negativamente si no cumple lo que debe hacer o no lo hace adecuadamente.

Le corresponden las tareas *“necesarias”* concernientes, en lo interno, a la conservación de la cohesión social y en lo externo, a la conservación de la soberanía frente a los demás Estados y sujetos de la comunidad internacional, lo que no significa cerrarse, todo lo contrario, al avance del Derecho internacional.

Los servicios de orden público (policial) refieren a *“los valores de tranquilidad y seguridad públicas; la normalidad de la vida corriente en los lugares públicos, el libre ejercicio de los derechos individuales, así como las competencias de las autoridades públicas”*²⁰, a lo que se suman policías especiales como las de higiene pública, sanitaria

¹⁸ GUARIGLIA, Carlos E. El conflicto entre los derechos fundamentales. AMF Mdeo. 2007, p. 97.

¹⁹ Conf. ALEXI, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2ª ed. en español. Madrid 2008, pp.171 y sigs.

²⁰ Ley orgánica policial N° 13.963 de 22-V-1971 y modificativas; su art. 2º dispuso que la protección de los individuos implica otorgarles *“las garantías necesarias para el libre ejercicio de sus derechos, la guarda de sus intereses, en la forma que sea compatible con los derechos de los demás”*. La ley N° 19.315 de 18-II-2015, art. 3º, que *“La Policía Nacional tiene como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar el orden y la seguridad interna, mediante el desempeño de los cometidos que se desarrollan en los artículos siguientes”* (entre otros, auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se hallen en situación de peligro; prevenir la comisión de delitos, faltas y contravenciones administrativas; reprimir conductas que constituyen delitos y faltas; garantizar la seguridad en lugares y actos públicos).

animal y vegetal, moralidad y buenas costumbres, etc., con control del cumplimiento de normas y eventual coacción.

3. El Estado social llevó a otros cometidos de policía en sentido lato, en los campos económico y social, tendientes a mantener y restaurar las condiciones materiales de la convivencia tranquila y pacífica²¹; en ese sentido, las policías del trabajo, organizaciones comerciales o industriales trustificadas, defensa del consumidor, defensa de la competencia, etc. En tales situaciones, se está ante lo que Sayagués Laso llamó “*aspectos administrativos de la regulación de la actividad privada individual*”²², ya que la regulación, como acción de dictar reglas para encauzar una actividad particular, proviene, como principio, de leyes al estar en juego derechos fundamentales de las personas (art. 7º de la Constitución).

La complementación administrativa se efectúa mediante actos jurídicos generales (reglamentos) y particulares (resoluciones) o un hacer material; ejemplos respectivos, un permiso para construir una finca o una suspensión de un espectáculo público por alteración del orden.

Otro tipo de cometido “*necesario*” son “*las tareas dirigidas a la orientación y coordinación de las distintas actividades sectoriales e individuales*”²³.

4. Existen actividades *subsidiarias* que el Estado cumple a través de su administración y que pueden ser de: a) fomento o estímulo de la actividad privada; b) colaboración, mediante integración de esfuerzos con los particulares y c) suplencia, cuando falte la actividad particular o ella sea insuficiente y no atienda las necesidades sociales, por ejemplo, si no se garantiza el acceso equitativo de la población a los servicios. En el régimen uruguayo, el principio de subsidiariedad está claramente recibido en materia social y económica, ámbito este en el cual el Estado tiene, por mandato constitucional, tareas de dirección, fomento y control²⁴.

VII. CONTINUACIÓN

1. La naturaleza de la actividad de la Administración permite distinguir entre los derechos fundamentales aunque se admita la «*multifuncionalidad*» de estos²⁵:

A) Los que imponen un deber de abstención, sin perjuicio de una administración ordenadora, que concreta las medidas legales para el orden social.

Se trata de garantizar los derechos de primera generación: el derecho a la libertad en sus diversas manifestaciones (de comunicación, movimiento, industria y comercio, etc.), los derechos de propiedad, de reunión, etc.

²¹ Conf. REAL, Alberto R. en las V Jornadas Chileno-uruguayas de Derecho Comparado, 1968-Rev. Facultad de Derecho-Universidad de la República. Año XIX. Mdeo. Julio-diciembre 1968.

²² SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado cit. T. I, p. 76.

²³ CAGNONI, José Aníbal. Estado y sociedad: el principio de subsidiariedad, en Estudios sobre Estado democrático y social de Derecho. Mdeo. 1989, p. 49.

²⁴ Conf. CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo. Quehacer del Estado y actividad privada, en Estado-Administración. Su reforma en el presente. XV Aniversario del Anuario de Derecho Administrativo. Mdeo. 2005, pp. 22-23.

²⁵ Cumplen, a la vez, “*funciones*” de defensa y de prestación, conf. ALEXYS, Robert, op. cit., pp. 214 y sigs.

Estos derechos han cobrado nuevas facetas ante las circunstancias de la sociedad tecnológica. Es así que el derecho a la intimidad y, el más amplio de la privacidad, se ha desarrollado en virtud de la fuerza expansiva de los derechos, y se tiene el derecho a la protección de los datos personales, en un entorno en que el obligado es tanto público como privado, constituyendo un derecho de tercera generación²⁶. De modo parecido, al darse dimensión a la persona como integrante de la sociedad y razón de ser del Estado, se fomenta su participación y se “*abre*” la Administración, la cual -por ser pública precisamente no puede ser secreta sino transparente²⁷. Surgen, así, nuevos roles estatales.

B) Los que requieren una prestación (positiva) del Estado, el cual brinda bienes o servicios que contribuyen al goce efectivo de los derechos de manera tal que su administración es conformadora del orden social. La Administración asume cometidos cualitativamente distintos, de carácter social y también industriales y comerciales.

2. La posición del Estado, en estas áreas, puede ser de regulación y control sin ingresar en el hacer propio de los particulares; también actuar en concurrencia con estos e, incluso, mediante ley, contar con exclusividades o monopolios.

Se trata de asegurar derechos económicos, sociales y culturales, de segunda generación.

También los que se catalogan como de tercera generación, reclamables del Estado, sin perjuicio de que este también pueda ser su titular, incluso en el ámbito internacional.

Es, así, que en relación a los derechos vinculados con la paz, el desarrollo y el medio ambiente, es clave la actuación del Estado, el que crea, contribuye o coadyuva con la realidad de tales derechos. Por cierto, si no persigue el debido interés general, puede constituir en su primer agresor.

3. Precisamente deben prevverse procedimientos de control y responsabilidad de las autoridades y del Estado como tal, ya que de otro modo, declinaría la libertad. Es, por otro lado, básico el valor seguridad jurídica, la que supone un ordenamiento jurídico coherente y razonable, aplicado efectivamente, de tal forma que quienes intervienen en el mercado respectivo, tengan la convicción de certeza, del “*saber a qué atenerse*”, lo que constituye un derecho fundamental.

“*Donde no hay seguridad jurídica se resienten los derechos humanos*”. Para que la haya “*deben aunarse dos elementos esenciales que son la publicidad del ordenamiento y la confianza en la aplicación del derecho (...)*”. “*(...) también, específicamente en las situaciones en las que se requiere que las autoridades (administrativas, jurisdiccionales) se expidan, es preciso que lo hagan con imparcialidad, para que los alcanzados por los pronunciamientos, tengan confianza, fe, en las mismas*”²⁸. Importa, asimismo, su actuación en tiempo razonable y la irretroactividad de las reglas de derecho.

²⁶ La ley uruguaya N° 18.331 de 11-VIII-2008, art. 1°, bajo el título de “*Derecho humano*”, establece que “*El derecho a la protección de datos personales es inherente a la persona humana, (...)*”. Comprende poderes de control y disposición del titular de los datos, al acceso, rectificación, cancelación o eliminación y oposición respecto al titular de la base de datos.

²⁷ En ese sentido, “*el acceso a la información pública es un derecho de todas las personas (...)*”, ley uruguaya N° 18.831 de 17-X-2008, que “*tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública*”.

²⁸ Conf. LANZIANO, Wáshigton. Derechos Humanos Mdeo. 1998, p. 53.

VIII. DERECHOS FUNDAMENTALES, EN ESPECIAL ECONÓMICO-SOCIALES, EN EL ÁMBITO JURÍDICO INTERNACIONAL

1. Los derechos humanos tienen reconocimiento internacional sin perjuicio del nacional, de lo que deriva una visión del Derecho Administrativo a la luz del Derecho Internacional con incidencia en las fuentes y en el control de convencionalidad de la actuación de la Administración.

En relación al respeto de esos derechos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que los Estados Parte deben *«organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos»*²⁹.

En ello está incluida la Administración; así en la sentencia del caso Barbari y otros c/ Uruguay de 13-X-2011, la Corte expresó *“(...) que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos”* y que, por lo mismo, el procedimiento especial que se siga debe permitir *“un análisis completo”* de la situación y *“(...) asegurar que todos obtuvieran un pronunciamiento debidamente motivado”*.

En el caso Baena y otr. c/ Panamá, la sentencia de 2-II-2001 expresó que *“en cualquier materia (...) la discrecionalidad administrativa tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos”*.

2.^o *“El Estado de Derecho nunca, ni siquiera en su versión liberal, ha sido refractario a la intervención en el orden social”*³⁰, menos puede serlo en el siglo XXI.

El criterio axiológico a tener en cuenta es el del *“nexo entre derechos humanos y paz instituido en el preámbulo de la Declaración Universal de 1948. Deben estar garantizados como derechos fundamentales todos los derechos vitales cuya garantía es condición necesaria para la paz: el derecho a la vida y la integridad personal, los derechos civiles y políticos, los derechos de libertad, pero también, en un mundo en el que sobrevivir es cada vez más un hecho natural y cada vez más un hecho artificial, los derechos sociales para la supervivencia”*³¹.

3. Los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16-XII-1966, reconocen que *“con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen*

²⁹ Caso VELÁZQUEZ RODRÍGUEZ C/HONDURAS, sentencia de 29-VII-1988.

³⁰ PAREJO ALFONSO, Luciano. El Estado social y Administración Pública. Algunas reflexiones a propósito de la llamada crisis del primero. Rev. de Derecho Público N° 17. Mdeo. 2000, p. 19.

³¹ FERRAJOLI, Luigi. Democracia y garantismo. Ed. Trotta. Madrid 2008, pp. 43-44. *“Los derechos fundamentales están sustraídos a la esfera de la decisión política (...); “son establecidos en las constituciones como límites y vínculos a la mayoría justamente porque están siempre de los derechos de libertad a los derechos sociales – contra las contingentes mayorías”, p. 55.*

condiciones que permitan a cada persona gozar” de los derechos a los que refiere el Pacto, tanto como de los derechos civiles y políticos.

Su art.2.2 dispone que los Estados Partes *se comprometen a garantizar su ejercicio*, entre ellos, el del “*disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*”, art. 12 y “*a la educación*”, la cual “*debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y debe fortalecer el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales (...)*”; art. 13.

El Estado sólo puede someterlos a limitaciones determinadas por ley, en la medida compatible con su naturaleza y el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática, art. 4°.

4. La Convención Americana de Derechos Humanos, en el mismo sentido, expresa en su parte expositiva (párrafo 1 de los “*Considerandos*”) que el fin principal del Estado de Derecho es “*la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad*”. El Preámbulo del Protocolo Adicional de San Salvador expresa que “*resulta de gran importancia*” reafirmar, desarrollar, perfeccionar y proteger los derechos económicos, sociales y culturales “*en función de consolidar en América, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno (...)*”.

Por lo mismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que “*De ninguna manera podrían invocarse el orden público y el bien común para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real. Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamentos de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación ceñida a las justas exigencias de una sociedad democrática que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención*”³².

5. La Convención antes citada, art. 26, establece que los Estados Partes “*se comprometen a adoptar previsiones tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura (...)*”.

Ante esa disposición, se entiende que “*la operatividad de los derechos sociales no queda desplazada por la limitación de los recursos; pues ellos tienen vigencia, se ejercen y están tutelados con prescindencia de los presupuestos públicos*”, si bien “*esta afirmación debe ser considerada en el contexto de las economías y las finanzas de los países y partir del principio de que los recursos son limitados*”; también que corresponde se distribuyan adecuadamente^{33/34}.

³² Opinión Consultiva N° 6 de 9-V-1986, que reitera la N° 5 de 13-IX-1985.

³³ V. IVANEGA, Miriam Mabel. Derechos fundamentales: contenido y límites de los denominados ‘derechos sociales’, en Estudios Jurídicos en homenaje a Brito, M.R. FCU Mdeo. 2008, p. 113. Cita la Directriz de Maastrich sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales N° 9, que refiere a la “*obligación mínima esencial de asegurar la satisfacción de por lo menos los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos (...)*”. Fuera de ese límite, la dignidad humana se violaría.

IX. BASES CONSTITUCIONALES SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL URUGUAY

1. La Constitución uruguaya traza las líneas fundamentales del sistema, en tanto “orden sustancial o material de valores” o conjunto normativo que lo “contiene y expresa”³⁵. Su art. 7º consagra el “derecho a la protección en el goce” de derechos de fondo que le son preexistentes; por lo mismo, la limitación (“balizamiento” en términos de Brito) sólo puede incidir en la protección por razones de “interés general” dada la dimensión social de los derechos, y a través de un acto jurídico específico, ley (formal). La Sección II (“Derechos, deberes y garantías”) se inicia con ese art. 7º y culmina con el art. 72 (“La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno”). Con ello se explicita que el Estado uruguayo no es (no puede ni debe ser) “únicamente una realidad jurídica y formal”; “no se identifica únicamente con el derecho positivo. No es una legalidad desprovista de valores y fines culturales, humanos y sociales”³⁶.

2. Los derechos expresa o implícitamente reconocidos por la Carta, en virtud de su inherencia a la personalidad humana, son de aplicación inmediata, es decir que no requieren reglamentación para que sea posible hacerlos valer. Ello lo confirma la disposición del art. 332.

X. DERECHOS SOCIO-ECONÓMICOS EN EL URUGUAY.

1. Entre los derechos fundamentales considerados, están los económicos, sociales y culturales que la Constitución uruguaya reconoce desde 1934 ya que antes, y parcialmente, estaban reconocidos por ley. A continuación se mencionan algunos de ellos, los que implican prestaciones del Estado como sujeto eminentemente obligado y, también, de particulares.

2. Derecho a la salud física y mental.

2.1 La Constitución establece que “el Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas, procurando el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país” y que “procurará gratuitamente los medios de prevención y de asistencia tan solo a los indigentes o carentes de recursos suficientes”³⁷.

³⁴ “(...) no quiere decir que cualquier distinción sea válida, o que la Constitución nada tenga que decir al respecto, debido a que cuando los recursos no alcanzan, los derechos sociales deben ser entendidos como derechos a recibir un trato igualitario frente a la escasez, lo que no conlleva a que todos los individuos deban percibir lo mismo, sino que la distribución debe resultar compatible con los ideales constitucionales”, Grosman, L.S. Escasez e igualdad. Librería. Bs. As. 2008, p. 95.

³⁵ BIDART CAMPOS, Germán J. Qué es una Constitución, en Rev. Argentina de Derecho Constitucional. Año I 2000, No.1, p. 5. Si la persona humana “naturalmente está predispuesta y necesitada a vivir en sociedad (convivir), y a organizar políticamente esa convivencia (estado), su sociabilidad y su politicidad no se despegan de su valor personalidad, el que desde el plano de la ética penetra con sus exigencias en el mundo de la política y del derecho. De ahí que la Constitución, como orden jurídico-político que programa la convivencia organizada, recibe en su propia serie de valores jurídico-políticos al valor ético de la personalidad”, en La Constitución como proceso asociativo, en Constitución y Derechos Humanos. EDIAR. Bs. As. 1991, pp. 26-27.

³⁶ GIORGI, Héctor. Las condicionantes jurídicas y éticas de la actividad del Estado, en Anuario de Derecho Administrativo. T. V-1996, p. 41 y en Obras y Dictámenes. Recopilación. La Ley Uruguay Mdeo. 2010, p. 489.

³⁷ Art. 44, el cual agrega que “Todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad”.

A nivel legal se prevé que *“El Estado establecerá una cobertura de atención médica para todos los habitantes de la República como esencial componente de la seguridad social, a través de organismos públicos y privados”* (decreto-ley 15.181 de 21-VIII-1981); por su parte, el Sistema Nacional Integrado de Salud tiene como objetivo el *“establecer la atención integral de todos los habitantes residentes en el país, garantizando su cobertura equitativa y universal”, “sobre la base de la complementación público-privada”* (ley 17.930 de 19-XII-2005, art. 264). Los prestadores integrantes del Sistema no pueden *“rechazar a ningún usuario (...) ni limitarle las prestaciones incluidas en los programas integrados de salud aprobados por el Ministerio de Salud Pública”* (ley 18.211 de 5-XII-2007, art. 58).

2.2. El Estado tiene, pues, varias actividades en la materia: la prestación de servicios de salud, que cumple a través de la ASSE y otros servicios como los de sanidad policial y de las Fuerzas Armadas, y la de control sanitario, económico y contable de los prestadores privados³⁸.

2.3 La ley 18.335 de 15-VIII-2008 *“regula los derechos y obligaciones de los pacientes y usuarios”*. Entre los primeros, los de recibir un tratamiento igualitario e integral, que comprende *“todas aquellas acciones destinadas a la promoción, protección, recuperación, rehabilitación de la salud y cuidados paliativos, (...)”*; acceder a medicamentos de calidad, incluidos por el Ministerio de Salud Pública en el formulario terapéutico; conocer los posibles efectos colaterales de su uso; a que los exámenes diagnósticos, estudios de laboratorio y equipos cuenten con el debido control de calidad; a estar informado sobre los procedimientos de atención y dar el consentimiento, el cual se consignará en la historia clínica; a negarse a recibir atención médica y a que se expliquen las consecuencias de ello³⁹.

2.4 La ley 18.473 de 21-IV-2009 reconoce el derecho de la persona mayor de edad (18 años) y psíquicamente apta, *“a oponerse a la aplicación de tratamientos y procedimientos médicos”, “en forma voluntaria, consciente y libre”, “salvo que con ello afecte o pueda afectar la salud de terceros”,* acorde con el deber constitucional de cuidarse la salud. También *“a expresar anticipadamente su voluntad en el sentido de oponerse a la futura aplicación”* de tratamientos *“que prolonguen su vida en detrimento de la calidad de la misma, si se encontrare enferma de una patología terminal, incurable e irreversible”*⁴⁰.

Específicamente, como derechos *“relativos a la dignidad de la persona”*, se tiene el de un *“trato respetuoso y digno”*, que incluye, entre otros, el de *“ser respetado en todas las instancias del proceso de asistencia (...), recibir una explicación de su situación clara y en tiempo”, “estar acompañado por sus seres queridos o representantes de su confesión en todo momento de peligro (...), morir con dignidad, entendiendo dentro de este concepto el derecho a morir en forma natural, en paz, sin dolor, evitando en todos los casos anticipar la muerte por cualquier medio utilizado con ese fin (eutanasia) o prolongar artificialmente la vida (...-futilidad terapéutica) (...)”*.

³⁸ Se admiten prestadores no integrados al Sistema que actúan en libre contratación, si están habilitados por el Ministerio de Salud Pública y con control sanitario de este.

³⁹ *“Cuando mediaren razones de urgencia o emergencia, o de notoria fuerza mayor que imposibiliten el acuerdo requerido, o cuando las circunstancias no permitan demora por existir grave riesgo para la salud del paciente, o cuando se esté frente a patologías que impliquen riesgo cierto para la sociedad que integra, se podrán llevar adelante los procedimientos, de todo lo cual se dejará precisa constancia en la historia clínica”*, ley citada art. 11.

⁴⁰ *“No se entenderá que la manifestación anticipada de voluntad, implica una oposición a recibir los cuidados paliativos que correspondieren”*.

Se reconoce el derecho al conocimiento de la situación de salud, de la evolución de la enfermedad, de quién interviene en el proceso de asistencia, el de que se lleve una historia clínica, la que es *“propiedad del paciente”*

3. Derecho a la educación.

3.1 El art. 8º de la Constitución establece que *“Todas las personas son iguales ante la ley no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes”*, de modo que las diferencias pueden provenir de la inteligencia y de la voluntad.

La base es *“la libertad de la cultura; en cuanto cultura, relacionada directamente con la inteligencia; en cuanto libertad, relacionada directamente con la voluntad”*; se trata del *“derecho que tiene todo hombre de alcanzar la verdad”*⁴¹.

De la libertad cultural deriva la de enseñanza que la Carta prevé explícitamente en su art. 68, de acuerdo con el cual el Estado sólo puede intervenir mediante ley y *“al solo objeto de mantener la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden públicos”*.

3.2 Sin perjuicio de la libertad señalada, el Estado desarrolla cometidos por mandato constitucional, específicamente en relación a la enseñanza primaria, secundaria, normal, superior, industrial y artística (art. 202).

La Carta declara de *“utilidad social”* la gratuidad de la enseñanza oficial en todos los niveles, que la ley la ha impuesto. Por otra parte aquella establece la obligatoriedad de la enseñanza primaria, media, industrial y agraria (arts. 70 y 71).

3.3 La *“Ley General de Educación”* N° 18.437 de 12-XII-2008 declara *“de interés general la promoción del goce y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho fundamental”* y encomienda al Estado *“garantizar y promover una educación de calidad para todos sus habitantes (...)”*.

Reconoce *“el goce y el ejercicio del derecho a la educación como un bien público y social que tiene como fin el pleno desarrollo físico, psíquico, ético, intelectual y social de todas las personas sin discriminación alguna”*.

El bien público referido comprende, necesariamente, el de cada persona, es común a todos los integrantes de la comunidad y, por ello, es también social⁴².

Puede ser atendido por los particulares y así los institutos privados de enseñanza están exonerados de impuestos, *“como subvención por sus servicios”*⁴³; a su respecto se ha utilizado, pero no generalizado, la terminología de *“enseñanza pública de gestión privada”*⁴⁴.

⁴¹ BARBÉ PÉREZ, Héctor. Los servicios de enseñanza y la ley orgánica de la Universidad. Mdeo 1959, p. 9 y La prestación de la enseñanza por los particulares de acuerdo a los preceptos constitucionales. Apartado de La Justicia Uruguaya, 1974, p. 7. *“Que algo sea verdadero no justifica que se imponga, sino que deben darse las posibilidades para que la persona pueda, libremente, acordar o no con lo que se le propone como verdadero (...)”*

⁴² ROTONDO TORNARÍA, Felipe. Instrumentos jurídicos del sistema educativo uruguayo. Rev. de Derecho. Universidad de Montevideo, Año VIII-2009, N° 15, p. 91.

⁴³ Art. 69 de la Constitución. La legislación exige que tengan como fin exclusivo o predominante el de enseñanza y que se inscriban en la Administración respectiva.

⁴⁴ Es usual afirmar que *“(..) en la escuela privada la educación es concebida por definición como un bien particular”, que es “exclusiva y selectiva”, “sin embargo hay escuelas privadas en las que se propicia con más énfasis que en las públicas el respeto hacia las diferencias y la solidaridad”*. RIVERO, José. Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempo de globalización. Madrid 1999, p. 358.

4. Derecho a un ambiente sano.

4.1 Desde la reforma de 1996, la Constitución prevé que “*La protección del medio ambiente es de interés general (...)*”, art. 47.

Refiere, además, a un deber de abstención “*de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente*”, si bien en la materia corresponde una acción positiva, la cual emana de los principios, que son también reglas de derecho.

En cuanto a la reclamada abstención, “*no parece técnicamente atinada la adjetivación*”, “*especialmente para la contaminación (...)*”; el constituyente usó los términos no en un sentido técnico ambiental, “*sino con un significado vulgar, por el cual existiría una contaminación ‘leve’, admitida, y otra ‘grave’, prohibida en base al deber establecido constitucionalmente*”, lo que apreciará el administrador y, en su caso, el juez⁴⁵.

Dado el interés general “*es deber del Estado y de las entidades públicas en general, propiciar un modelo de desarrollo ambientalmente sostenible, protegiendo el ambiente y, si este fuere deteriorado, recuperarlo o exigir que sea recuperado*”, según la ley N° 17.283 de 28-XI-2000.

4.2 Esta ley explicita el derecho de los habitantes “*a ser protegidos en el goce de un ambiente sano y equilibrado*”. Fija principios de política ambiental, entre otros, “*la prevención y previsión*” como “*criterios prioritarios frente a cualquier otro en la gestión ambiental*”; que “*cuando hubiere peligro de daño grave o irreversible, no podrá alegarse la falta de certeza técnica o científica absoluta como razón para no adoptar medidas preventivas*”.

Asimismo la participación, ya que la protección del ambiente es “*un compromiso que atañe al conjunto de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho-deber de participar en ese proceso*”. En ese marco, a la Administración le compete formular planes, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar; también el cometido de policía, con potestad sancionatoria del Ministerio respectivo. Se advierte la “*multifuncionalidad*” del derecho, que determina diversos cometidos a cargo del Estado. Además, al constituir un derecho de solidaridad, se requiere el concurso, en general, de los habitantes.

XI. REVISIÓN

1. La persona humana es el origen y fin de la organización política, con derechos inherentes a su personalidad que el Estado reconoce y cuyo ordenamiento jurídico protege.

2. La Administración, como rodaje del Estado, debe servir al público; por y para ello posee “*poderes-función*” que el ordenamiento le fija.

3. Tiene a su cargo cometidos fundamentales de protección y seguridad; además coordina y armoniza actividades de los particulares para hacer posible la vida de la comunidad.

⁴⁵ Conf. COUSILLAS, Marcelo .J. La protección constitucional del ambiente, en Reflexiones sobre la reforma constitucional de 1996. Mdeo. 1998, p. 139.

4. La satisfacción de necesidades colectivas debe ser compatible con los derechos fundamentales de las personas; de otro modo, no se atiende el interés general.

5. El Estado democrático y social de Derecho se basa radicalmente en los valores de la libertad e igualdad⁴⁶. Es promotor de los derechos fundamentales, un *Estado de derechos*.

6. Los derechos pueden requerir:

a) una abstención (*derecho "de"*), sin perjuicio de que se los regule por ley, con la consiguiente aplicación por la Administración o el Juez.

b) una actividad prestacional de bienes y servicios (*derecho "a"*) que corresponde básicamente a la Administración aunque ella no impida, en su caso, la actuación de los particulares. En este último caso, el Estado tendrá actividad de regulación y control, sin perjuicio de la de fomento.

7. Ellos, como todos los derechos de las personas, requieren una garantía jurisdiccional efectiva.

8. La vinculación Derechos Humanos-Administración, la inserción de aquellos como núcleo duro del interés general, lleva a la personalización del Derecho Administrativo, superándose "*concepciones meramente técnicas para asumir la prevalencia del enfoque ético, en que se reconoce la supremacía de los derechos fundamentales y la consagración de los procedimientos democráticos de formación y manifestación de la voluntad estatal*"⁴⁷.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2ª ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2008.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso A. Grandes temas de Direito Administrativo. 1ª ed. 2º tirajem. Malheiro Ed. S. Paulo 2010.
- BARBAGELATA, Aníbal Luis. La Democracia. FCU Breviarios. Mdeo. 1983.
- BARBAGELATA, Héctor Hugo. El bloque de constitucionalidad de los derechos humanos laborales. Rev. Derecho Laboral. T. XLII, No. 214, Mdeo. 2004.
- BARBÉ PÉREZ, Héctor. Los servicios de enseñanza y la ley orgánica de la Universidad. Mdeo 1959.
- BARBÉ PÉREZ, Héctor. La prestación de la enseñanza por los particulares de acuerdo a los preceptos constitucionales. Apartado de La Justicia Uruguay, 1974
- BENEDICTO XVI. Carta Encíclica Caritas in Veritate. Ed. Paulinas. Bs. As. 2009.
- BIDART CAMPOS, Germán J. Teoría General de los Derechos Humanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM México 1989.
- BIDART CAMPOS, Germán J. Qué es una Constitución, en Rev. Argentina de Derecho Constitucional. Año I 2000, No.1.
- BRITO, Mariano R. Derecho Administrativo. Su permanencia, contemporaneidad, prospectiva. Universidad de Montevideo 2004.
- CAGNONI, José A. Estudios sobre Estado democrático y social de Derecho. Mdeo. 1989.
- CAJARVILLE PELUFFO, Juan P. Quehacer del Estado y actividad privada, en Estado-Administración. Su reforma en el presente. XV Aniversario del Anuario de Derecho Administrativo. Mdeo. 2005.

⁴⁶ Bien dijo BURDEAU: "*La igualdad es el soldado de la democracia. Pero la libertad es su alma, porque una sociedad perfectamente igualitaria no podría pretenderse democrática si los individuos no son libres*". Les libertés publiques. Paris 1961 p. 79, cit. por BARBAGELATA, Aníbal Luis La Democracia. Mdeo. 1983, p.39.

⁴⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Direito Administrativo cit., p. 47-48.

- COUSILLAS, M.J. La protección constitucional del ambiente, en Reflexiones sobre la reforma constitucional de 1996. FCU Mdeo. 1998.
- FERRAJOLI, Luigi. Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 2. Teoría de la democracia. Ed. Trotta. Madrid 2011.
- FERRAJOLI, Luigi. Democracia y garantismo. Ed. Trotta. Madrid 2008.
- GIORGI, Héctor. Las condicionantes jurídicas y éticas de la actividad del Estado, en Anuario de Derecho Administrativo. T. V-1996 y en Obras y Dictámenes. Recopilación. La Ley Uruguay Mdeo. 2010.
- GUARIGLIA, Carlos E. El conflicto entre los derechos fundamentales. AMF Mdeo. 2007.
- IVANEGA, Miriam Mabel. Derechos fundamentales: contenido y límites de los denominados 'derechos sociales', en Estudios Jurídicos en homenaje al Prof. Mariano R. Brito. FCU Mdeo. 2008.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 2ª ed. revista e atualizada. Ed. Saraiva 2006.
- LANZIANO, Wáshigton. Derechos Humanos Mdeo. 1998.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. El Estado social y Administración Pública. Algunas reflexiones a propósito de la llamada crisis del primero. Rev. de Derecho Público N° 17. Mdeo. 2000.
- POLAINA LORENTE, Aquilino. Actualidad de la voluntad del sentido. Rev. Berit Internacional Año VI N° 9. Sgo. de Chile 2008. .
- REAL, Alberto R. en V Jornadas Chileno-uruguayas de Derecho Comparado, 1968. Rev. Facultad de Derecho-Universidad de la República. Año XIX. Mdeo. Julio-diciembre 1968.
- RIVERO, José. Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempo de globalización. Madrid 1999.
- RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime El derecho fundamental a la buena administración de las instituciones públicas y el Derecho Administrativo, en El derecho a la buena administración y la ética pública. Tirant monografías 746. Valencia 2011.
- ROTONDO TORNARÍA, Felipe. Instrumentos jurídicos del sistema educativo uruguayo. Rev. de Derecho. Universidad de Montevideo, Año VIII-2009, N° 1.
- SAYAGUÉS LASO, Enrique Tratado de Derecho Administrativo. T. I 9a. ed. puesta al día por Martins, Daniel H. Mdeo. 2010.
- STRECK, Lenio Luiz. Verdad y consenso. De la posibilidad a la necesidad de las respuestas correctas en Derecho. Ed. Bdef. Mdeo-Bs.As. 2012.
- SILVA CIMMA, Enrique. Una visión de la Administración Pública del Siglo XX y los principios orientadores del Estado para el Siglo XXI, en Estudios Jurídicos en homenaje al Prof. Mariano R. Brito. FCU. Mdeo. 2008
- URIOSTE BRAGA, Fernando. Libertad de expresión y derechos fundamentales. B de f. Mdeo-Bs.As. 2008.

Fecha de recepción: 24 de abril 2015.

Fecha de aceptación: 16 de mayo 2015.