



Actividad prestacional y derechos sociales

Provider activity and social rights

Carlos E. Delpiazzo*
Universidad de Montevideo

Resumen:

Este trabajo enfatiza en la dimensión esencial de la servicialidad administrativa en el Estado Constitucional de Derecho poniendo el acento en la mirada desde los derechos sociales. La potenciación de la dimensión social del quehacer propio de la función administrativa y los requerimientos de la gestión del bien común son exigencias que impone la centralidad de la persona humana.

Abstract:

The article focuses in the social dimension of administrative serviciality in Constitutional Rule of Law State, emphasizing in the look from social rights. The empowerment of social dimension of performance of administrative function and requirements of management of general welfare are requirements imposed by the centrality in human person.

Palabras clave:

Servicialidad – Cometidos de la función administrativa – Actividad prestacional – Derechos sociales – Bien común

Keywords:

Serviciality – Administrative function commitments – Provider activity – Social rights – Common welfare

Sumario:

1. Delimitación conceptual – 2. Trascendencia esencial de a servicialidad – 3. Incidencia de la tipología de cometidos de la Administración – 4. Perspectiva desde los derechos sociales – 5. Conclusiones – 6. Bibliografía

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay. Director de la Especialización y Maestría en Derecho Administrativo y Gestión Pública en dicha Facultad. Catedrático de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo. Ex Catedrático de Derecho Administrativo, de Derecho Informático y de Derecho Telemático en la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de la República. Ex Director de la Escuela de Posgrado de dicha Facultad. Ex Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga. Autor de 77 libros y más de 500 trabajos publicados en el país y en el exterior. Profesor Invitado del Instituto Nacional de Administración Pública (España). Profesor Visitante de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad de Belgrano (Argentina). Profesor Extraordinario Visitante de la Universidad Católica de Salta (Argentina). Miembro del Comité Académico de la Maestría de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral (Argentina) y de la Comisión Académica del Programa de Doctorado de Derecho Administrativo Iberoamericano liderado por la Universidad de La Coruña (España). Ex Director y miembro del Instituto Uruguayo de Derecho Administrativo, del Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad Notarial Argentina, de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo, de la Asociación de Derecho Público del Mercosur, de la Asociación Centroamericana de Derecho Administrativo, de la Academia Internacional de Derecho Comparado, de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, y del Instituto Internacional de Derecho Administrativo. Secretario General del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Miembro de Número de la Academia Nacional de Derecho y de la Academia Nacional de Economía del Uruguay. Contacto: carlos.delpiazzo@delpiazzo.com

1. Delimitación conceptual

1.1 Lo prestacional en el marco de la función administrativa

Más allá de la diversidad de enfoques¹, *lo propio de la función administrativa* es y ha sido, a través de la evolución del Estado de Derecho, concretar en hechos la actividad estatal, o sea, realizarla en cuanto requiere ejecución práctica mediante actos jurídicos y operaciones materiales².

Por eso, su desenvolvimiento discurre entre tres dimensiones que la definen y enmarcan: la jurídica, la operativa y la ética. En atención a ellas, puede decirse que consiste en el ejercicio de poderes jurídicos distintos a los de legislar y decir el Derecho (dimensión jurídica), que son necesarios para la concreción práctica de la diversidad de cometidos estatales (dimensión operativa) en servicio de la sociedad y de sus integrantes para el logro del bien común (dimensión ética)³.

Con ese marco, *lo específico de la Administración prestacional*, para mejor servir a la sociedad a la que se debe, es antes que restringir o limitar los derechos de los ciudadanos (como en los cometidos esenciales del Estado), afectar positivamente y ampliar la esfera de derechos de éstos mediante el cumplimiento de determinadas actividades que se traducen en el suministro de bienes o servicios. Se trata de diferentes actividades, de diverso contenido, que realiza la Administración "*uti singuli*", es decir, direccionadas individualmente a cada habitante⁴.

Según útil enseñanza, para la determinación de la heterogénea actividad prestacional, corresponde su doble distinción tanto respecto a la actuación de la autoridad investida del poder de imperio, como a la puramente económica de producción o suministro de bienes y servicios en el mercado⁵.

Por un lado, mientras que la actividad imperativa está integrada por las tareas que implican necesariamente el ejercicio de la autoridad y se caracteriza por su cumplimiento en atención a los ciudadanos como colectivo, o sea, "*uti universi*", la actividad prestacional no precisa necesariamente la actuación administrativa investida de imperio y revestida de autoridad sino que, más bien, constituye un variado complejo de acciones de dación, de asistencia y cobertura frente a contingencias de las personas individualmente consideradas, asumidas por la Administración en atención a razones variables de orden político, social, económico o técnico.

Por otro lado, mientras que la actividad de carácter netamente económico asumida por la Administración no pierde por ello su condición original de privada cumplida originariamente por particulares en el ámbito de la libertad, la actividad prestacional ordinariamente responde a fines públicos concretos y descansa –con independencia de su forma de gestión (directa o indirecta)– en un régimen jurídico público, que a veces se despliega en régimen de concurrencia con la iniciativa privada, pero que a veces traduce una posición privilegiada de reserva o aún de exclusividad para la Administración.

1.2 Exigencias del Estado Constitucional de Derecho

Como es lógico, la dimensión operativa de la función administrativa, que es la que se expresa de modo más patente en la Administración prestacional, ha tenido distinto alcance e intensidad en el devenir del Estado moderno.

En efecto, como resulta fácil advertir, no son equivalentes los cometidos desarrollados en el Estado liberal, preocupado preponderantemente por brindar justicia y seguridad, que los asumidos por la Administración de un Estado intervencionista y conformador del orden económico y social.

Al presente, con la dificultad que siempre implica catalogar fenómenos en los que uno se encuentra inmerso, la realidad parece indicar que asistimos a una mutación del Estado social de Derecho, que antes de ahora, siguiendo a prestigiosa doctrina⁶, he calificado como *Estado constitucional de Derecho* como nuevo modelo en el que la limitación del poder se manifiesta en clave de garantía de todos los derechos fundamentales⁷.

1 Jaime Vidal Perdomo, Eduardo Ortiz Ortiz, Agustín Gordillo y Allan Brewer-Carias, *La función administrativa y las funciones del Estado. Cuatro amigos, cuatro visiones sobre el Derecho Administrativo en América Latina* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2014).

2 Enrique Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I (Montevideo: Barreiro y Ramos, 1963), 40 y ss.

3 Carlos E. Delpiazzo, *Derecho Administrativo General*, vol. 1, 2da edición actualizada y ampliada (Montevideo: A.M.F., 2015), 54.

4 Carlos E. Delpiazzo, *Derecho Administrativo Especial*, vol 1, 3era edición actualizada y ampliada (A.M.F., Montevideo, 2014), 579 y ss.

5 Luciano Parejo Alfonso et. al, *Manual de Derecho Administrativo*, 4ta edición (Barcelona: Ariel, 1996), 404 y ss.

6 José Luis Cea Egaña, "Estado constitucional de Derecho: nuevo paradigma jurídico", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* Año 11, Tomo I (2005): 47 y ss.

7 Delpiazzo, "Derecho Administrativo General..."; 36 y ss.

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, 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 derechos⁸.

Según la explicación de uno de sus protagonistas, el *neoconstitucionalismo* no es solo una conquista y un legado del siglo XX sino que es, sobre todo, un programa normativo para el futuro, al menos en un doble sentido: por un lado, en el sentido de que los derechos fundamentales reconocidos por las Constituciones nacionales y las Cartas internacionales deben ser garantizados y concretamente satisfechos mediante la elaboración e implementación de las técnicas de garantía idóneas para asegurar el máximo grado de efectividad de los mismos, y por otro lado, en el sentido de que el paradigma de la democracia constitucional puede y debe ser extendido en una triple dirección, a fin de que se garanticen todos los derechos, frente a todos los poderes, y en todos los niveles (no solo en el Derecho estatal, sino también en el internacional)⁹.

2. Trascendencia de la servicialidad

2.1 Fundamento

Como ya lo he destacado reiteradamente¹⁰, la servicialidad de la Administración proviene de su propia *etimología*, ya que la palabra "administrar" proviene del latín "ad" y "ministrare", que significa "servir a".

Quiere decir que el *fundamento* y la justificación de la existencia de la Administración radica en su servicialidad¹¹ y se realiza concretamente en el servicio a la sociedad como tal y en cada uno de sus integrantes y grupos intermedios, de lo que deriva su naturaleza instrumental¹² a fin de que los componentes del cuerpo social –todos– puedan alcanzar plenamente sus fines propios.

En palabras de José Luis Meilán Gil, "la idea de servicio subraya el carácter vicarial de la Administración"¹³.

Tal atributo de servicialidad adquiere especial importancia al presente, cuando, con el advenimiento del Estado constitucional de Derecho:

*"está reapareciendo la idea de que el Estado está para fomentar, promover y facilitar que cada ser humano pueda desarrollarse como tal a través del pleno ejercicio de todos y cada uno de los derechos humanos. Por tanto, el ser humano, la persona, es el centro del sistema; el Estado está a su servicio y las políticas públicas también (...) La muerte del Welfare State no es la muerte de una manera más social de ver la vida, sino la muerte de un sistema de intervención creciente que ha terminado asfixiando y narcotizando al ciudadano"*¹⁴.

Cuando el artículo 103.1 de la Constitución española proclama que "La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa (...) con sometimiento pleno a la ley y al Derecho", y cuando el artículo 2º del Reglamento uruguayo de procedimiento administrativo aprobado por el Decreto N° 500/991 de 27 de setiembre de 1991 –inspirado en aquél– dispone que "la Administración pública debe servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno al Derecho", se está poniendo el énfasis en la objetividad y la finalidad de esa servicialidad.

En primer lugar, la actividad administrativa ha de desenvolverse con objetividad, "cualidad que define la actitud de quien constata y afirma o decide, pendiente exclusivamente de los datos que componen una situación y de las reglas que la regulan. En lo que concierne a la organización administrativa y sus agentes,

8 Luis Prieto Sanchís, "Constitucionalismo y garantismo", en *Garantismo*, ed. Miguel Carbonell y Pedro Salazar (Madrid: Trotta - UNAM, 2005), 41 y ss.

9 Luigi Ferrajoli, "Sobre los derechos fundamentales", en *Teoría del neoconstitucionalismo*, ed. Miguel Carbonell (Madrid: Trotta, 2007), 72 y 73; y Augusto Durán Martínez, "En torno al neoconstitucionalismo", *Revista de Estudios Jurídicos* N° 7 (2009), 63 y ss.; y Augusto Durán Martínez, *Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo* (La Ley Uruguay, Montevideo, 2012), 14 y ss.

10 Carlos E. Delpiazzo, *Derecho Administrativo Uruguayo (México: Porrúa - UNAM, 2005)*, 7; Delpiazzo, "Derecho Administrativo General..."; 59; y Delpiazzo "Dignidad humana y servicialidad administrativa", en *Estudios de Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo Iberoamericano. Innovación y Reforma. Libro homenaje al Prof. Juan Carlos Cassagne*, Tomo I, coord. Juan Carlos Morón Urbina y Jorge Danós Ordóñez (Lima: Gaceta Jurídica, 2018), tomo I, pág. 101 y ss.

11 Eduardo Soto Kloss, *Derecho Administrativo*, Tomo I (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1996), 83.

12 Mariano R. Brito, "Principio de legalidad e interés público en el Derecho positivo uruguayo", en *Derecho Administrativo. Su permanencia, contemporaneidad, prospectiva*, (Montevideo: U.M., 2004), 259 y ss.

13 José Luis Meilán Gil, *Derecho Administrativo Revisado (Santiago de Compostela: Andavira, 2016)*, 36; José Luis Meilán Gil, *Administración Pública en perspectiva*, (Coruña: Universidade da Coruña, 1996), 361.

14 Jaime Rodríguez-Arana, *Ética, Poder y Estado* (Buenos Aires: RAP, 2004), 75

la vinculación a las reglas jurídicas a que ha de atenerse el agente es la que proporciona un sentido preciso a la exigencia de la objetividad¹⁵.

En segundo lugar, la norma enfatiza en el elemento finalista, ya que, naturalmente, la Administración es una institución servicial que no tiene, jurídicamente hablando, intereses propios sino que los fines que debe perseguir la trascienden¹⁶.

2.2 Proyecciones actuales

En la medida que la razón de ser de la Administración radica en su servicialidad¹⁷ a la persona humana, tanto en su dimensión individual como social, material y espiritual¹⁸, sustentada en la primacía que corresponde a su eminente dignidad¹⁹, ella se dirige al logro del interés general –siempre superior a los intereses individuales²⁰– que algunos traducen por interés público y que yo, sin confundir tales conceptos, prefiero encartar en la procura del bien común.

Como bien se ha dicho, “el bien común es el medio necesario para el pleno desarrollo de la persona humana en su triple dimensión individual, social y trascendente. No coincide por cierto con el bien del Estado ni con el de la Administración, pero ese bien del Estado y el de la Administración no pueden ser incompatibles con el bien común, puesto que a él están finalizados²¹”.

Por bien común se entiende “el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección²²”.

Por sus características, puede definírselo como *expansivo* (pues es el bien de todas las partes que integran el todo comunitario), *distributivo* (en tanto se realiza en la justicia distributiva, según se verá), *indeterminado* (ya que alcanza a todos los bienes de orden temporal, susceptibles de satisfacer las necesidades de la comunidad), *subsidiario* (en la medida que apunta a lo que los individuos y grupos intermedios no pueden satisfacer o alcanzar) y *solidario* (porque responde no solo a lo que a cada uno corresponde sino a lo que cada uno necesita)²³.

En palabras del recordado José Luis Meilán Gil:

“el ejercicio del poder público se justifica por y para la procura del bien común, el vivere bene de los miembros de la sociedad política en expresiones clásicas de Aristóteles y Tomás de Aquino, la felicidad de los súbditos y el bienestar en la época de la ilustración y el despotismo ilustrado, el reconocimiento de los derechos individuales de los ciudadanos en la onda de la revolución francesa, y la conservación del orden público en la concepción liberal burguesa, en garantizar los derechos fundamentales de la persona, servicios esenciales y la calidad de vida en el constitucionalismo contemporáneo²⁴”.

Es que el bien común, como dice Soto Kloss:

“no es otra cosa que el propio bien de la persona humana, en su totalidad (material y espiritual), pero no un bien como los demás, particularizado y apropiable individualmente sino ese bien continente que se da precisamente en la sociedad y en virtud del cual nada menos que ésta existe –razón de ser de la propia autoridad del gobernante– bien que permite ese conjunto de condiciones aptas para obtener la plena suficiencia de vida, en sociedad, y alcanzar el fin último del hombre, de acuerdo con su propia naturaleza humana (...) Y este bien común –causa final de la sociedad misma– no es ni el bien de la comunidad como tal, en cuanto singular, ni la suma de los bienes individuales, sino que tiene un objeto distinto propio, que es el bien del hombre pero en cuanto ser social²⁵”.

15 Luis Morell Ocaña, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I (Pamplona: Aranzadi, 1997), 46.

16 Miguel Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte general*, 12ma edición (Madrid: Tecnos, 2016), 76 y 77.

17 Carlos E. Delpiazzo, “Bien común, sociedad y Estado”, *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo* Año XI, Nº 21 (2012): 81 y ss.

18 Carlos E. Delpiazzo, “Las dimensiones del administrado”, en *Jornadas en homenaje al Prof. Dr. Mariano R. Brito organizadas por el Anuario de Derecho Administrativo* (Montevideo: U.M., 2014), 227 y ss.; y Delpiazzo, *Derecho Administrativo General...*, vol. 2, 229 y ss.

19 Carlos E. Delpiazzo, *Dignidad humana y Derecho* (Montevideo: U.M., 2001), 27 y ss.; José A. Cagnoni, “La primacía de la persona: el principio personalista”, *Revista de Derecho Público* Nº 24 (2003): 135 y ss., y José A. Cagnoni, “La dignidad humana. Naturaleza y alcances”, *Revista de Derecho Público* Nº 23 (2003), 11 y ss.; y Eduardo Soto Kloss, “La primacía de la persona humana, principio fundamental del Derecho público chileno”, en *Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real* (Montevideo: F.C.U., 1996), 507 y ss.

20 Jaime Rodríguez-Arana, *Interés general, Derecho Administrativo y Estado de Bienestar* (Madrid: Iustel, 2012), 29 y ss.

21 Augusto Durán Martínez, *Estudios de Derecho Público*, vol. II (Montevideo, 2008), 266.

22 Concilio Vaticano II - Constitución “Gaudium et Spes” Nº 26, reiterada, entre otros documentos, en la Encíclica del Papa Francisco, “Laudato Si’”, Nº 156.

23 Rodolfo Carlos Barra, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I (Buenos Aires: Abaco, 2002), 75 y ss.

24 José Luis Meilán Gil, “Intereses generales e interés público desde la perspectiva del Derecho público español”, *Revista de Direito Administrativo & Constitucional* Año 10, Nº 40 (2010): 171 y ss.

25 Eduardo Soto Kloss, “La democracia, ¿para qué? Una visión finalista”, en *Crisis de la democracia*, AAVV (Santiago de Chile: Universidad de Chile, 1975), 18 y 19.

3. Incidencia en la tipología de cometidos de la Administración

La adecuada valoración de la servicialidad como nota propia de la nueva Administración prestacional, que no busca sus objetivos en sí misma, sino en la atención de las necesidades de la sociedad a la que se debe y de cada uno de sus integrantes, implica un replanteo de las clásicas presentaciones de los cometidos o tareas mediante los cuales la Administración sirve, tanto a nivel comparado como en Uruguay.

3.1 Panorama comparado

Varios son los criterios que se han postulado para clasificar los cometidos de la Administración²⁶.

En primer lugar, desde el punto de vista cronológico, debe mencionarse el *criterio orgánico* de agrupamiento de los cometidos, coincidente con la distribución ministerial por materias imperante en algunos Estados europeos del siglo XIX, y que llevó a la diferenciación de cinco grandes áreas de actividad estatal²⁷: *relaciones exteriores, defensa, justicia, hacienda y fomento*.

En rigor, esta división de cometidos se correspondía básicamente con los llamados fines primarios propios del Estado liberal de Derecho y, por ende, no contempla adecuadamente la atención de las necesidades de la gente, que vendrá con el tránsito hacia el Estado social de Derecho.

En segundo lugar, la insuficiencia del criterio orgánico inclinó a muchos administrativistas europeos, principalmente italianos, a procurar una sistematización de los diversos cometidos en función del *criterio teleológico*.

Conforme a este criterio del fin perseguido, se distinguió entre la actividad de *conservación*, comprensiva de la defensa externa y el mantenimiento del orden interno, y la actividad de *bienestar y progreso social*, subdividida a su vez según tuviera por objeto la vida física de la población, la vida económica o el progreso intelectual y moral de los habitantes²⁸.

Se trata de un reagrupamiento de los cometidos antes descritos conforme al criterio orgánico, ya que la administración exterior, militar, de justicia y financiera hace al fin de conservación, mientras que el fomento dice relación con el fin de bienestar y progreso social.

En tercer lugar, teniendo en cuenta el *criterio de los medios de actuación* estatal, de la mano de la doctrina europea de la primera mitad del siglo XX, comenzó a distinguirse entre los cometidos de *policía* y de *prestación* según la actuación administrativa se desarrollara en función del poder de imperio o no, pasándose pronto de esa clasificación binaria a la tripartita constituida por la *policía, el servicio público y el fomento*²⁹.

De acuerdo a esta trilogía, se distingue la actividad de *policía* o limitación, caracterizada por el uso de la coacción, del *servicio público*, singularizado por la asunción directa por la Administración de tareas prestacionales, y del *fomento*, abarcativa del resto de la actuación administrativa tendiente a canalizar las iniciativas de los particulares en función de una mayor utilidad general³⁰.

Se trata de un esquema relativamente sencillo en el que se diferencian tres tipos de cometidos, presididos cada uno de ellos por la idea de limitación (policía), gestión prestacional (servicio público) y estimulación (fomento) respectivamente³¹.

En cuanto a la policía en sentido amplio, se la caracterizó precisamente en base a la potestad atribuida a las autoridades públicas para fijar limitaciones a las actividades de los particulares³².

Respecto al servicio público, los autores de la escuela de Burdeos establecieron como criterio definidor del Derecho administrativo y, por ende, de la jurisdicción administrativa, un concepto igualmente amplio³³, caracterizado esquemáticamente por tres elementos básicos:

26 Carlos E. Delpiazzo, *Derecho Administrativo Uruguayo...*, 320 y ss.; y Delpiazzo, *Derecho Administrativo Especial...*, vol. 1, 22 y ss.

27 Daniel Hugo Martins, *Objeto, contenido y método del Derecho Administrativo en la concepción integral del mundo del Derecho* (Montevideo: F.C.U., 2000): 358 y ss.

28 Guido Zanobini, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. 1 (Buenos Aires: Arayú, 1954), 26.

29 Georges Vedel, *Derecho Administrativo* (Madrid: Aguilar, Madrid, 1980), 661 y ss.; y Juan Miguel De la Cuétara, *La actividad de la Administración* (Madrid: Tecnos, 1983), 90 y 91.

30 Jean Rivero, *Droit Administratif*, 9na edición (París: Dalloz, 1980), 9ª edición, 421 y ss.; y Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, 9na edición (Tecnos, Madrid, 1989), 105 y ss.

31 José Bermejo Vera, *Derecho Administrativo. Parte especial*, 5ta edición (Civitas, Madrid, 2001), 58 y ss.

32 Rivero, *Droit Administratif*, 424.

33 Jorge Silva Cencio, *Servicio público y concesión de servicios* (Montevideo: A.M.F., 1980), 15 y ss.

- a) un elemento teleológico, significado porque se tratara de una actividad tendiente a satisfacer necesidades de interés general;
- b) un elemento subjetivo u orgánico, consistente en que la actividad estuviera a cargo de una entidad estatal; y
- c) un elemento formal, expresado en que la actividad se regule primordialmente por el Derecho público.

Con relación al fomento, se lo definió como "la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas particulares que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos"³⁴.

De acuerdo a esta clasificación, la actividad económica a cargo de la Administración se enmarca en el ámbito de lo prestacional. Precisamente, para diferenciarla del servicio público, la doctrina española agregó como categoría distinta a la *gestión económica*³⁵ que esta agrupa las acciones administrativas de producción directa de bienes y servicios desarrolladas en concurrencia con los particulares.

3.2 Panorama uruguayo

En primer lugar, en nuestro país, la doctrina clásica, atendiendo principalmente al *criterio del régimen jurídico* bajo el cual se cumplen las diversas actividades estatales, ha distinguido entre cometidos esenciales, servicios públicos, servicios sociales, actuación estatal en el campo de la actividad privada, y aspectos administrativos de la regulación de ésta³⁶.

Por lo que refiere a los *cometidos esenciales*, puede decirse que son aquellos inherentes al Estado en su calidad de tal, que no se conciben sino ejercidos directamente por el mismo, por lo que su régimen jurídico está pautado por la intensidad de las facultades de la Administración en relación al desenvolvimiento de los mismos.

En cuanto a los *servicios públicos*, se entiende por tales aquellos desarrollados por entidades estatales o por terceros mediante su mandato expreso (a través de una concesión), para satisfacer necesidades colectivas impostergables mediante prestaciones suministradas directa e inmediatamente a los individuos bajo un régimen de Derecho público, cuya determinación requiere de un acto legislativo, tanto desde el punto de vista material como formal, por cuanto implica sustraer la actividad respectiva del campo de la actividad privada. Sus destinatarios se encuentran en una situación estatutaria, por cuanto la utilización del servicio respectivo los ubica en un régimen predeterminado.

Los *servicios sociales* son aquellos desarrollados por entidades estatales o por particulares (a título de derecho propio) con fines eminentemente sociales, en un régimen que no es íntegramente de Derecho público, cuyos destinatarios se encuentran en calidad de beneficiarios.

La *actuación estatal en el campo de la actividad privada* nos ubica ante las tareas concretas que, en el ejercicio de la función administrativa, la Administración asume directamente, mediante autorización legal, o indirectamente, mediante la nacionalización de empresas o la participación en entidades privadas, en libre competencia (salvo monopolio), bajo un régimen predominante de Derecho privado (sin excluir al Derecho público), fundamentalmente en lo que refiere a la faz organizativa, y cuyos destinatarios se encuentran en posición de clientes.

A su vez, los *aspectos administrativos de la regulación de la actividad privada* refieren a aquellas tareas concretas de estimulación, constatación, orientación y fiscalización que la Administración realiza complementando la mera formulación de normas reguladoras.

En segundo lugar, sin perjuicio de lo que viene de decirse, el Derecho positivo uruguayo y la doctrina nacional moderna han puesto el énfasis en el *criterio de la prestación*, partiendo de la distinción entre la titularidad del cometido y su efectivo desempeño³⁷.

34 Luis Jordana de Pozas, "Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo", *Revista de Estudios Políticos* Nº 48 (1949): 484 y ss.

35 Gaspar Ariño Ortiz, *Principios de Derecho Público Económico* (Granada: Comares, 1999), 244.

36 Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo...*, Tomo I, 52 y ss.; Julio A. Prat, *Derecho Administrativo*, Tomo I (Montevideo Acali, 1977), 93 y Prat, *Derecho Administrativo*, Tomo IV, Vol I (Montevideo Acali, 1977), Felipe Rotondo Tornaria, *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo I (Editorial Universidad, Montevideo, 1985), 22 y ss.; y Juan Pablo Cajarville Peluffo, "Apuntes sobre funciones y cometidos del Estado", en *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político* Tomo III, Nº 18 (1987): 345 y ss.

37 Mariano R. Brito, "Las nuevas formas de gestión de los cometidos estatales", *Anuario de Derecho Administrativo*, Tomo IV (Montevideo,

Así, desde la aprobación del Decreto N° 255/995 de 11 de julio de 1995 se ha comenzado a distinguir entre cometidos sustantivos y cometidos no sustantivos o de apoyo. Dicha diferenciación fue recogida por la Ley de Presupuesto Nacional N° 16.736 de 5 de enero de 1996, al tenor de cuyo artículo 708 «sólo podrán ser Unidades Ejecutoras aquellas que tengan a su cargo cometidos sustantivos»³⁸.

En orden a la determinación del alcance de la noción de *cometidos sustantivos*, el artículo 17 del Decreto reglamentario N° 186/996 de 16 de mayo de 1996 establece que «son cometidos sustantivos las actividades referidas a la formulación de políticas, las de regulación y las de control, asignadas al Estado por la Constitución o la ley». Agrega que «la prestación efectiva de los servicios será realizada directamente por el Estado sólo cuando ello esté impuesto por la Constitución o la ley, cuando su ejecución por los particulares no garantice la equidad en el acceso de la población a los mismos o cuando exista una relación adecuada entre el costo del servicio y el resultado obtenido».

A su vez, en cuanto a los *cometidos no sustantivos* o de apoyo, el artículo 18 del citado Decreto señala, con carácter enunciativo (no taxativo), que no se consideran cometidos sustantivos los servicios de talleres, imprentas, limpieza, mantenimiento, vigilancia, transporte de personas y cosas, arquitectura, certificaciones médicas, extensión técnica y científica, investigación asociada a la extensión, laboratorios, cantinas y similares, así como los que implican duplicaciones o superposiciones con otras Unidades Ejecutoras del mismo o de otro Inciso.

En tercer lugar, atendiendo a las relaciones entre la Administración y la sociedad a la que aquélla se debe, se ha distinguido entre cometidos necesarios y subsidiarios, tomando como base el *criterio de las esferas de acción* del Estado y de las personas, aisladamente consideradas o formando agrupaciones intermedias³⁹.

Desde esta óptica, se consideran *cometidos necesarios* aquellos que el Estado y sólo él puede cumplir, incluyendo los concernientes a la conservación (en lo interno y en lo externo) y a la orientación y coordinación de las distintas actividades individuales, sectoriales y sociales.

A su vez, son *cometidos subsidiarios* aquellos que el Estado debe cumplir en ayuda de las actividades sociales, los cuales pueden revestir tres modalidades principales de acción:

- a) el fomento o estímulo de las actividades cumplidas por los diversos sectores sociales;
- b) la colaboración mediante la integración de esfuerzos con los particulares cuando la actividad social se cumple insuficientemente o deficientemente (en las áreas de salud, vivienda, etc.); y
- c) la suplencia cuando falta la actividad social requerida por la comunidad o cuando la actividad de que se trate, por su naturaleza o por el poderío económico que comporta, puede ser perjudicial al interés general.

La Constitución uruguaya recoge este criterio, presidido por el principio de subsidiariedad, cuando dispone que el Estado “velará” por la estabilidad de la familia (artículo 40), actuará “procurando” el perfeccionamiento de los habitantes (artículo 44), “propenderá” a asegurar vivienda para todos, “facilitando” su adquisición y “estimulando” la inversión de capitales privados para ese fin (artículo 45), y “orientará” el comercio exterior (artículo 50), entre otras disposiciones.

3.3 Proyecciones relevantes

Por mi parte, atendiendo al criterio de la prestación y haciendo pie en la tradicional sistematización de los cometidos estatales en función de su régimen jurídico, he postulado distinguir entre servicios esenciales, servicios públicos y servicios de libre prestación teniendo en cuenta la accesibilidad de los particulares a su desenvolvimiento⁴⁰.

Respecto a los llamados *servicios esenciales*, su régimen jurídico privativo del Estado determina que su prestación solo pueda ser realizada por el Estado, razón por la cual está vedado su desempeño por terceros.

1998), 9 y ss; y Héctor Giorgi, Miguel S Marienhoff, Enrique Sayagués Laso, et al, *Introducción al estudio actualizado de los cometidos estatales* (Montevideo: F.C.U., 2000).

38 Cristina Vázquez, “Marco normativo de la reforma del Estado en la ley N° 16.736 y disposiciones reglamentarias”, *Revista de Derecho Público* N° 11-12 (1997): 93 y ss.

39 José Aníbal Cagnoni, “Estado y sociedad: el principio de subsidiariedad”, *Revista del Centro Latinoamericano de Economía Humana* (1984): 33 y ss.

40 Carlos E. Delpiazzo, *Manual de Contratación Administrativa*, Tomo II (Montevideo: PRONADE - IEEM, 1994), 64 y ss.; y Carlos E. Delpiazzo, *Contratación Administrativa* (Montevideo: U.M., 1999, reedición 2004), 373 y ss.

En cuanto a los denominados *servicios públicos*, a diferencia de los servicios esenciales, no se trata ya de actividad exclusiva de la Administración sino que también puede ser desempeñada por particulares bajo concesión. En nuestro Derecho, la expresión concesión comprende tanto actos como contratos. Así, son actos de concesión los usos privativos de bienes del dominio público, en tanto que son contratos aquellos mediante los cuales la Administración (concedente) acuerda con un tercero (concesionario) la ejecución con plazo de una obra o servicio, bajo su vigilancia y control, por cuenta y riesgo del concesionario, quien percibirá como retribución el precio que pagarán los usuarios.

En tercer lugar, bajo el rótulo de *servicios de libre prestación*, se engloban una serie de actividades diversas que tienen como común denominador la viabilidad de ser desentendidos por particulares en ejercicio de un derecho propio. En ello radica la diferencia fundamental con los servicios públicos, donde el desempeño por los particulares supone un acto de autoridad concediéndoles la posibilidad de prestarlos.

Los principios que rigen esta categoría de servicios son los de libertad y subsidiariedad. Bajo el manto de los mismos, cabe distinguir tres tipos de servicios de libre prestación, a saber:

- a) los servicios sociales, a los cuales ya se hizo referencia;
- b) las actuaciones estatales en el campo de la actividad privada, incluyendo la actividad económica; y
- c) las demás actividades de interés público.

De lo que viene de decirse se desprende que, de acuerdo al criterio en análisis, no cualquier cometido estatal puede ser desempeñado por particulares (no pueden serlo los servicios esenciales) y que aquellos cuya naturaleza y régimen jurídico admite que puedan ser desentendidos por particulares, presentan rasgos diferenciales. A su vez, también resulta distinta en cada caso la posición del destinatario del servicio de que se trate.

Bajo esta perspectiva, no puede dejar de señalarse—como se indicó al principio— que la nueva Administración prestacional presidida por la idea de servicio, al abarcar los bienes y servicios que se prestan "*uti singuli*", engloba a los denominados servicios públicos, categoría que ha mutado sustancialmente a través del tiempo y de uno a otro país⁴¹.

En efecto, *a comienzos del siglo XX*, de la mano de la escuela de Burdeos, se afirmó lo que podemos calificar como una *noción amplísima de servicio público* definitiva del Derecho administrativo y, al mismo tiempo, de la jurisdicción administrativa frente a la jurisdicción ordinaria⁴².

A mediados del siglo XX, la amplitud de tal noción encerró el germen de su crisis, descrita de la siguiente manera:

*"Ante todo, hemos de señalar que la noción tradicional de servicio público se caracteriza por una cierta indeterminación de contenido (...) Hauriou, combatiendo la tesis de Duguit, llega, sin embargo, a la misma conclusión. El servicio público —dice— es la obra a realizar por la Administración; el poder público es el medio de realización. En un Manual reciente de Derecho administrativo, el de Rolland, se habla en sentido amplio del servicio público como la empresa o institución de interés público que, bajo la alta dirección de los gobernantes, está destinada a la satisfacción de las necesidades colectivas del país. También dentro de esta definición puede entrar cualquier tipo de actividad administrativa. La consecuencia es que algunos autores, examinando esta indeterminación del servicio público, han llegado a la conclusión de que el servicio público no es una figura verdadera y propia. Esta es, en Italia, la opinión de Romano; para él, el servicio público hace referencia al complejo de fines sociales que los entes administrativos deben proponerse y, por tanto, da lugar a una serie de institutos y relaciones profundamente diversos entre sí. Hasta tal punto llega Romano al convencimiento de que el servicio público no es una institución jurídica administrativa, que en su sistemática del Derecho administrativo prescinde de él"*⁴³.

De este modo, emerge la ya aludida caracterización del *servicio público en sentido estricto* como el conjunto de actividades desarrolladas por entidades estatales o por su mandato expreso, para satisfacer necesidades colectivas impostergables mediante prestaciones suministradas directa e inmediatamente a los individuos, bajo un régimen de Derecho público, según la definición que adquirió mayor difusión en nuestro país.

41 Carlos E. Delpiazzo, "Construcción y evolución de la noción de servicio público", en *Ensayos de Derecho Público en conmemoración del sesquicentenario del natalicio de León Duguit*, coor. Andry Matilla, José Luis Prado y Luis Gerardo Rodríguez (Monterrey: Garza 2011), 109 y ss.

42 Miriam Mabel Ivanega, *Acerca de los servicios públicos y sus controles administrativos* (Caracas: Editorial Sherwood, 2006), 11 y ss.

43 Fernando Garrido Falla, *Las transformaciones del régimen administrativo* (Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962), 141 y ss.

De tal definición ajustada se desprende la vinculación de la noción de servicio público con la de exclusividad (o monopolio en sentido económico) ya que se trata de “actividades desarrolladas por entidades estatales” (solución de principio) o por su “mandato expreso” (solución de excepción efectivizada a través de concesiones). Aunque no es este el lugar para profundizar en la distinción entre monopolio y exclusividad⁴⁴, lo cierto es que ambos conceptos traducen la supresión de la libre competencia. Sin embargo, mientras que el concepto de monopolio se asocia a la actividad estatal en el campo de los servicios de libre prestación, la noción de exclusividad se vincula a la exclusión de otros prestadores del servicio público respectivo ya que la «publicatio» apareja su retiro del campo de la libertad de los particulares.

A fines del siglo XX, las restricciones propias del régimen clásico de los servicios públicos –económicamente monopólicos, de mínimos, uniformes– aparejaron nuevamente su crisis⁴⁵ y el afloramiento del llamado «nuevo modelo de servicios públicos competitivos»⁴⁶.

Es así que en los albores del siglo XXI comienza a acuñarse la noción de *servicio universal*, según la cual el disfrute de las prestaciones propias del mismo por todos los ciudadanos debe ser garantizado sobre la base de principios tales como la no discriminación o la transparencia. Ello ha llevado a que la distinción entre las prestaciones de mercado y las prestaciones de servicio universal se funde en que estas últimas son modalidades a las que el mercado, por sí solo, no daría respuesta y la autoridad entiende que deben ser cubiertas porque constituyen un estándar mínimo al que todos tienen derecho.

Consecuentemente, lo que define al servicio universal es la ordenación de la actividad de que se trate en procura de tres objetivos⁴⁷:

- a) un reparto equitativo de las cargas del servicio entre todos los operadores que actúan en el sistema;
- b) la configuración de un bloque de prestaciones básicas para todos los usuarios, que deben existir sea cual sea el grado de rentabilidad y el interés que puedan tener los operadores por invertir en ellas y mantenerlas; y
- c) el establecimiento de normas sobre costos y demás aspectos que sean necesarios para fijar el contenido básico de las prestaciones que debe ofrecer cada operador.

Quiere decir que la prestación de determinados servicios es garantizada por el Estado, el cual, sin embargo, no se reserva la titularidad de esas actividades ni acude a modos de gestión directa, de modo que las actividades consideradas como servicio universal son básicamente privadas pero sometidas al control estatal. Dicho control se manifiesta mediante el carácter obligatorio de las actividades consideradas servicio universal, lo que implica que los prestadores están obligados a realizar esas actividades en igualdad de condiciones a todos los usuarios que las requieran. La nota que caracteriza a las actividades consideradas servicio universal es su accesibilidad: tratase de un conjunto definido de prestaciones que deben ser accesibles para todos los usuarios con independencia de su ubicación geográfica y de las condiciones económicas desfavorables para el operador.

Ahora bien, la determinación de cuáles actividades deben ser consideradas servicio universal no es una cuestión sencilla ni susceptible de generalizaciones o traspolaciones de un lugar a otro. Por eso, bien se ha dicho que el de servicio universal es “un concepto popular pero fugitivo”, ya que “se requiere un importante trabajo de análisis e interpretación para traspasar el concepto primario y llegar a determinar exactamente qué es el servicio universal en términos regulatorios y cómo esa definición general se compatibiliza con una implementación práctica específica”⁴⁸.

Al presente, sin que haya caído en desuso la expresión “servicio público” y cuando todavía el concepto de “servicio universal” no ha terminado de decantar, aparece la noción del *servicio de interés general*, singularizado por tratarse de actividades, comerciales o no, consideradas de interés general por las autoridades competentes y sujetas por ello a que su prestación se realice con continuidad, igualdad de acceso, universalidad y transparencia⁴⁹, es decir, cumpliendo los atributos del servicio público en sentido estricto y del servicio universal, pero sin “publicatio” y sin exclusión de la competencia.

44 Carlos E. Delpiazzo, *Manual de Contratación Administrativa...*, Tomo II, 93 y ss.; y Delpiazzo, *Contratación Administrativa...*, 412 y ss.

45 Héctor A. Mairal. “La ideología del servicio público”, *Revista de Derecho Administrativo* Año 5, N° 14 (1993): 359 y ss.; y Julio Rodolfo Comadira, “El servicio público como título jurídico exorbitante”, *Revista El Derecho* N° 10.912 (2003) 1 y ss.

46 Gaspar ARIÑO ORTIZ y otros - “El nuevo servicio público” (Marcial Pons, Madrid, 1997), pág. 25 y ss.

47 Santiago MUÑOZ MACHADO - “Servicio público y mercado” (Civitas, Madrid, 1998), tomo II, págs. 116 y 117.

48 Andrés M. Cerisola, *Las telecomunicaciones en un mundo en competencia* (Buenos Aires: Eudeba, 2000), 121 y ss.

49 Luis Martín Rebollo, “Sociedad, economía y Estado (A propósito del viejo regeneracionismo y el nuevo servicio público)”, en *Estudios de Derecho Público Económico. Libro de homenaje al Prof. Sebastián Martín Retortillo*, coord. Luis Cosculluela Montaner (Madrid: Civitas, 2003), 640; y Gérard Marcou, “De l’idée de service public au service d’intérêt général”, en *L’idée de service public dans le Droit des Etats de l’Union Européenne*, eds. Frank Moderne y Gérard Marcou (Paris: Harmattan, 2001), 375 y ss.

Bajo esta perspectiva, lo que importa es cuáles son los servicios que los administrados deben poder usar, garantizando que los mismos sean prestados con igualdad, regularidad, generalidad y eficacia, con independencia de quién sea el prestador, de modo que la nueva categoría de servicios de interés general implica una expansión conceptual abarcativa no solo de los servicios públicos en sentido estricto, sino también de algunos de los llamados servicios sociales y de algunos de los resultantes de las actividades privadas a cargo de la Administración.

Podría decirse que la mentada expansión contemporánea del concepto enfatiza en la servicialidad debida del servicio público, entroncándose en tal sentido con las aportaciones de la escuela de Burdeos⁵⁰.

4. Perspectiva desde los derechos sociales

4.1 Vitalización de la dimensión social

Cuando en el mundo ya se habla de derechos de tercera generación, que tienen un carácter eminentemente colectivo y refieren al derecho a la paz, a un medio ambiente sano, a la protección de las minorías y al acceso a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, al presente la nueva Administración prestacional se ve particularmente exigida por hacer verdad los derechos sociales, económicos y culturales, conocidos como de segunda generación en la evolución respectiva⁵¹. Ellos ponen el acento en la igualdad entre las personas, según lo reconoce el Preámbulo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al reconocer que “no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”.

La plena realización de los derechos sociales signa el hoy del Estado de Derecho, procurando un mayor diálogo entre Estado y sociedad, de forma y manera que se integren sin confrontación y sin pretender que el aparato burocrático se ocupe de todo, desde la cuna hasta la tumba⁵².

Según útil síntesis, los derechos sociales:

“son aquellas pretensiones específicas de los ciudadanos a obtener prestaciones o cosas, en el ámbito económico social, de quien ejercita una función pública, en general del Estado u otro ente público. Entonces los derechos sociales fundamentales serían los derechos sociales indisolublemente vinculados a condiciones imprescindibles para la realización de la dignidad humana. Es decir, los derechos a la alimentación, al vestido, a la vivienda, al trabajo, a la seguridad social, a la educación y a la sanidad entre otros. Es decir, derechos que reclaman una acción positiva del Estado o de los Poderes públicos que permita restablecer la quiebra de la dignidad producida por causas ajenas a la voluntad de la persona”⁵³.

Siendo así, los derechos sociales no son de aquellos en los que el Estado se debe abstener a fin de asegurar la libertad del individuo, sino derechos de prestación en el sentido de la acción positiva esperada del Estado cuando se constata una falla de la sociedad o del mercado en orden a satisfacer condiciones de vida digna, propias de la naturaleza humana.

Precisamente, compete al Estado y, en su ámbito, a la Administración, ocuparse de los derechos prestacionales porque son derechos fundamentales que deben ser respetados para posibilitar que todos los seres humanos puedan vivir en plenitud⁵⁴. “De esta manera, la legitimidad de los Poderes públicos no depende ya solamente de que no entorpezcan o limiten el disfrute de los derechos, sino también de que los promuevan eficazmente”⁵⁵.

En suma, es evidente que la nueva Administración prestacional se caracteriza por un rol servicial activo, especialmente direccionado a la satisfacción de los derechos de todos y, en particular, de quienes más lo necesitan para una vida digna.

50 Diego Zegarra Valdivia, *El servicio público. Fundamentos* (Lima: Palestra, 2005), 38 y ss.

51 Ver, entre otros: Mariana Blengio Valdés, *Manual de derechos humanos* (Montevideo: IJ Editores, 2016), 45 y ss.; Claudio Jesús Santagati, *Manual de derechos humanos* (Buenos Aires: Ediciones Jurídicas, 2013), 77 y ss.; y Daoiz Uriarte, *Curso de derechos humanos y sus garantías, Tomo I* (Montevideo: F.C.U., 2013), 24 y ss.

52 Jaime Rodríguez-Arana, “Dimensiones del Estado social y derechos fundamentales sociales”, *Revista de Investigações Constitucionais* N° 2 (2015): 31 y ss.

53 Jaime Rodríguez-Arana, *Derecho Administrativo y derechos sociales fundamentales* (Sevilla: Global Law Press, 2016), 387 y ss.

54 Augusto Durán Martínez, “Dimensión social de la actividad administrativa”, en *Función social de la Administración*, ed. Jaime Rodríguez-Arana, Carlos E. Delpiazio, et al., Tomo I (Bogotá Ibáñez – Universidad del Rosario, 2016), 87.

55 Miguel Carbonell, “La garantía de los derechos fundamentales en la teoría de Luigi Ferrajoli” en *Garantismo*, ed. Miguel Carbonell y Pedro Salazar (Madrid: Trotta, 2009), 179.

4.2 Requerimientos de la gestión del bien común

Cualquiera sea el criterio que se utilice para definir la función administrativa y sus cometidos, su tésis radica siempre en la realización del bien común⁵⁶.

Con toda la fuerza de su magisterio, el Papa Francisco ha postulado que:

“El bien común presupone el respeto a la persona humana en cuanto tal, con derechos básicos e inalienables ordenados a su desarrollo integral. También reclama el bienestar social y el desarrollo de los diversos grupos intermedios, aplicando el principio de la subsidiariedad. Entre ellos destaca especialmente la familia, como la célula básica de la sociedad. Finalmente, el bien común requiere la paz social, es decir, la estabilidad y seguridad de un cierto orden, que no se produce sin una atención particular a la justicia distributiva, cuya violación siempre genera violencia. Toda la sociedad –y en ella, de manera especial el Estado– tiene la obligación de defender y promover el bien común”⁵⁷.

Se trata de cinco aspectos que resumen, en forma práctica, cinco requerimientos de la gestión del bien común, a saber: el respeto a la persona humana, el bienestar social, el desarrollo de los grupos intermedios, especialmente la familia, y la justicia distributiva⁵⁸.

En primer lugar, lo propio del Estado constitucional de Derecho, que impregna todo el Derecho administrativo contemporáneo, es el reconocimiento de la *centralidad de la persona humana*, cuya primacía deriva de su eminente dignidad, de la que se desprenden todos y cada uno de los derechos fundamentales 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.

Es imprescindible no perder de vista que, en todo momento, cualquiera sea su edad o normalidad, el hombre ostenta aquella interior dignidad que le viene no de ser un hombre de dignidad sino de tener la dignidad de un hombre; de esa dignidad eminente o intrínseca extraen su razón de ser los derechos humanos, cuyo titular no es la humanidad en su abstracción genérica ni un determinado tipo de hombre, sino cada hombre en su personal concreción⁵⁹.

Por eso, la afirmación y reafirmación de los derechos fundamentales parte del reconocimiento de que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, cualquiera sea el ordenamiento jurídico, político, económico y social, y cualesquiera que sean los valores prevalentes en la colectividad histórica.

Desde la perspectiva del Derecho administrativo, cabe suscribir la enseñanza de Jesús González Pérez en el sentido de que la dignidad de la persona actúa “como principio informador y límite de la actividad administrativa”, ya que “es incuestionable que cualquiera que sea la finalidad perseguida por la Administración, cualquiera que sea la forma de actuación y cualquiera que sea la realidad social sobre que recaiga, ha de respetar como algo sagrado e inviolable la dignidad de la persona”⁶⁰.

Es que la dignidad humana es intangible y de máximo valor no por imperio de disposición alguna, sino por el origen y naturaleza del hombre, impregnando, por tanto, todas las ramas del Derecho⁶¹ e incidiendo en la recta jurisprudencia sobre los derechos humanos⁶².

56 Juan Carlos Cassagne, “La dimensión social de la actividad administrativa y sus principios rectores”, en *Función social de la Administración*, Tomo I, ed. Jaime Rodríguez-Arana, Carlos E. Delpiazzo, et al. (Bogotá: Ibáñez – Universidad del Rosario, 2016), 29 y ss.

57 Papa Francisco – Encíclica “*Laudato Si*”, N° 157.

58 Carlos E. Delpiazzo, “Estado de Derecho y bien común”, en *El Derecho Administrativo al servicio de la casa común*, coord. Augusto Durán Martínez (Montevideo: IJ - UCU, 2017), 333 y ss.

59 Arturo Ardao, “El hombre en cuanto objeto axiológico”, en *El hombre y su conducta. Ensayos filosóficos en honor de Risieri Frondizi*, ed. Jorge J. E. Gracia (Buenos Aires: UPRED, 1980), 73 y 74.

60 Jesús González Pérez, *La dignidad de la persona humana y el Derecho Administrativo* (Curitiba: Jurua, 2007), 13.

61 Mariana Blengio Valdés, *El derecho al reconocimiento de la dignidad humana* (Montevideo: A.M.F., 2007), 55 y ss; Néstor Sagüés, “Dignidad de la persona e ideología constitucional”, *Revista de Derecho Constitucional y Político* Tomo XII, N° 72 (1996): 679 y ss.; Ricardo Francisco Seco, “Un contenido para los términos dignidad de la persona humana. Aportes desde el Derecho del trabajo y el pensamiento social cristiano”, *Revista Derecho Laboral* Tomo LIII, N° 239 (2010): 459 y ss.; y Raúl Cervini, “El Derecho penal del enemigo y la inexcusable vigencia del principio de la dignidad de la persona humana”, *Revista de Derecho. Publicación arbitrada de la Universidad Católica del Uruguay*, N° 5 (2010): 36.

62 Mariano R. Brito, “La dignidad humana como fundamento de nuestro Derecho Administrativo”, en *Pasado y presente del Derecho Administrativo Uruguayo*, coord. Carlos E. Delpiazzo (Montevideo: F.C.U., 2012) 165 y ss.; Blengio Valdés, “El derecho al reconocimiento...”, 63 y ss; y José Chávez Fernández Póstigo, *La dignidad como fundamento de los derechos humanos en las sentencias del Tribunal Constitucional peruano* (Lima: Palestra, 2012).

Con palabras de José Aníbal Cagnoni, "la dignidad es consideración, respetabilidad, estimación de cada uno por sí y con respecto a todos los demás, es lo que merece la persona por su humanidad, es lo adecuado a esta esencialidad que hace singular en el universo a esta especie de seres vitales que somos los humanos"⁶³.

Consecuentemente, la dignidad de la persona implica el derecho que tiene todo hombre a que se le reconozca como ser dotado de fin propio y no como un simple medio para los fines de otros, y se erige como principio general de Derecho que sustenta todo el ordenamiento jurídico y sirve de base al universo de derechos de cada individuo. De ahí su centralidad⁶⁴, que Mariano Brito gustaba llamar "protagonismo originario"⁶⁵.

En segundo lugar, la contracara de la centralidad de la persona humana es la ya referida *servicialidad de la Administración*.

Si bien se ha hablado mucho de la crisis del Estado de bienestar y aún de la muerte del Estado, en rigor se asiste a una reforma del mismo⁶⁶ precisamente para rescatar la servicialidad como contrapartida necesaria de la centralidad humana en pos del bien común.

La "procura existencial" de que hablaba Ernst Forsthoff⁶⁷ ya no puede mirarse como asociada a un modelo de Estado asfixiante que asumía todas las situaciones de los individuos desde la cuna hasta la tumba, requiriendo elevados impuestos y minando con su asistencialismo la responsabilidad individual y social. Ello no implica desconocer los logros del viejo Estado de bienestar –desarrollo de sistemas de seguridad social, universalización de la asistencia sanitaria, desarrollo de infraestructuras, provisión de bienes y servicios– sino apuntar a un bienestar positivo: en lugar de luchar contra la indigencia, promover el trabajo; en vez de combatir la enfermedad, apostar a la prevención; más que erradicar la ignorancia, invertir en educación; más que combatir la indolencia, premiar la iniciativa, y así, responder a la realidad como garante más que como único prestador⁶⁸.

Es que hoy "El Estado de Derecho viene a configurarse–definirse conceptualmente por su finalidad: concurrir a la realización del hombre en plenitud mediante la función estatal protectora de la persona humana. Es regla paradigmática del Estado de Derecho la aceptación de una sustancia impenetrable para el Estado: la dignidad personal del hombre, que en su interioridad se desenvuelve y cuya protección necesaria (la libertad exterior) plantea el reclamo de tutela"⁶⁹.

En tercer lugar, lógica consecuencia de la centralidad de la persona humana es el *desarrollo de los grupos intermedios* que los individuos puedan formar en ejercicio de su derecho de asociación y que conlleva el derecho a la institucionalización de la asociación.

La conformación de dichos grupos intermedios, con los más diversos propósitos, constituye una manifestación de la dimensión social de toda persona que el Estado debe respetar y fomentar, sin coartar⁷⁰. Siguiendo gráfica expresión, cabe describir a la sociedad como una pirámide cuyo vértice es el Estado, encontrándose su cuerpo formado por el conjunto de agrupaciones *menores* en jerarquía, *anteriores* en su proximidad al hombre e *intermedias* en la relación de la persona con el Estado⁷¹.

Siendo así, el principio que debe animar la actuación estatal al respecto es el de *subsidiariedad*, en cuya aplicación puede detectarse un aspecto negativo y un aspecto positivo. Se habla de un aspecto negativo porque el bien común no fundamenta en favor del Estado competencias y responsabilidades que pertenecen al ámbito legítimo de los particulares y los grupos intermedios, y se habla de un aspecto positivo porque el Estado debe ayudar, coordinar, enderezar y proteger la iniciativa privada, supliendo lo que los particulares, individualmente o en grupos, no puedan cubrir⁷².

63 José Aníbal Cagnoni, "La dignidad humana. Naturaleza y alcances", en *CATEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS - "Dignidad Humana"* (Montevideo: UNESCO, 2003), 65.

64 Delpiazzo, "Las dimensiones del administrado...", 227 y ss.; y Delpiazzo, *Derecho Administrativo General...*, vol 2, 229 y ss.

65 Mariano R. Brito, "Libertad y autoridad del Estado", en *Aspectos legales y socioeconómicos de la desregulación y privatización*, AAVV (Montevideo: F.C.U., 1991), 28; y en Mariano R. Brito, *Derecho Administrativo. Su permanencia, contemporaneidad, prospectiva* (Montevideo: U.M., 2004), 245.

66 Jaime Rodríguez-Arana, "La reforma del Estado de bienestar", *Anuario da Faculdade de Dereito da Universidade da Coruña* Tomo 11 (2007): 827 y ss.

67 Ernst Forsthoff, *Sociedad industrial y Administración Pública* (Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública, 1967), 46 y ss.

68 José Esteve Pardo, *Estado garante. Idea y realidad* (Madrid: INAP, 2015), 63 y ss.

69 Mariano R. Brito, "El Estado de Derecho en una perspectiva axiológica", *Revista Ius Publicum* N° 6 (2011): 63 y ss., y en Brito, *Derecho Administrativo. Su permanencia...*, 256.

70 Carlos E. Delpiazzo, *Derecho Administrativo General...*, vol. 2, 224 y ss.; y Delpiazzo, "Las dimensiones del administrado...", 234 y ss.

71 Rodolfo Carlos Barra, *Tratado de Derecho Administrativo...*, Tomo I, 61.

72 Carlos E. Delpiazzo, *Derecho Administrativo Especial...*, vol. 2, 563 y ss.

Al respecto, bien se ha caracterizado al principio de subsidiariedad clasificando las distintas interpretaciones y conceptualizaciones que se han hecho a su respecto en tres grandes categorías: la que concibe al principio de subsidiariedad como un límite, la que lo define como una cualificación de la actividad estatal, y la que lo considera como un principio de división de competencias⁷³.

En cuarto lugar, es imperioso el destaque en el mundo actual de *la familia como célula básica de la sociedad*.

Es que la familia es una comunidad de personas ligadas por una unidad de origen: todo hombre es hijo y nunca deja de serlo. Ser hijo es incluso más radical que ser varón o mujer, porque indica el modo de originarse uno mismo: nacer. Ser hijo significa depender, proceder de, tener un origen determinado, reconocible en nombres y apellidos: es la estirpe a la que uno pertenece⁷⁴.

Por lo tanto, la familia es una institución natural y permanente, que constituye lo que Adolfo Gelsi Bidart llamó con acierto “el lugar de la persona”⁷⁵. En la familia se aprende a vivir y se obtiene un perfil genético propio, tanto en lo físico como en lo psíquico (carácter, aptitudes, urdimbre afectiva, aprendizaje de conducta, costumbres, gestos, modos de hablar, cultura práctica, etc.). Pero además, la familia es el depósito de los valores que más profunda y permanentemente quedan grabados en el espíritu de sus miembros mediante la educación (actitudes religiosas, virtudes morales, modos de valorar, ideales, etc.).

De ahí el indiscutible valor de la familia, y de ahí también el sólido fundamento de su ser y existir perdurable.

Por eso, la Constitución uruguaya (1966) establece con precisión en la primera frase del artículo 40 que «La familia es la *base de nuestra sociedad*». También la Constitución de la República Federativa de Brasil (1988) considera a la familia como “base de la sociedad” (artículo 226) mientras que la Constitución de la República de El Salvador (1983) agrega la palabra “fundamental”. Dice que “La familia es la base fundamental de la sociedad” (artículo 32).

En similar sentido, la Constitución Política de la República de Chile (1980) reconoce que “La familia es el *núcleo fundamental de la sociedad*” (artículo 1º, inc. 2º). En iguales términos se pronuncia la Constitución Política de Colombia (1991) (art. 42).

Acudiendo al mismo concepto, la Constitución de la República del Paraguay (1992) y la Constitución de la República Dominicana (2010) proclaman que “La familia es el *fundamento de la sociedad*” (artículos 49 y 55 respectivamente) y la segunda agrega que ella es “el espacio básico para el desarrollo integral de las personas”.

Por su parte, la Constitución Bolivariana de Venezuela (1999) dispone que “El Estado protegerá a las familias como *asociación natural de la sociedad* y como el espacio fundamental para el desarrollo integral de las personas” (artículo 75).

A partir de lo que viene de decirse, es constatable que las disposiciones constitucionales se alinean con la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), conforme a la cual «La familia es el *elemento natural y fundamental de la sociedad* y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado» (artículo 16, num. 3). La calificación de la familia como “*elemento fundamental de la sociedad*” aparece igualmente en el art. VI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).

Con parecidos términos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), conocida como Pacto de San José, preceptúa que «La familia es el *elemento natural y fundamental de la sociedad* y debe ser protegida por la sociedad y el Estado» (artículo 17, num. 1)⁷⁶. El giro se repite en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1988), conocido como Protocolo de San Salvador (artículo 10).

Las expresiones “célula básica”, “base”, “fundamento”, “núcleo fundamental”, “elemento natural y fundamental” califican la importancia y situación de primacía de la familia. En virtud de tal primacía, según lo reconocen los instrumentos internacionales y Constituciones citadas, la familia es acreedora de la protección estatal, la cual se expresa en un doble sentido: mediante la actuación y mediante la abstención.

73 Luis Sánchez Agesta, “El principio de función subsidiaria”, *Revista de Estudios Políticos* N° 121 (1962): 12 y ss

74 Ricardo Yepes Stork, *Fundamentos de Antropología* (Pamplona: EUNSA, 1996), 285 y 286.

75 Adolfo Gelsi Bidart, “La familia y el Derecho”, en *El Derecho y la Familia*, coord. Américo Plá Rodríguez y Ana María Ranzetti (Montevideo: F.C.U.), 248.

76 Héctor Gros Espiell, *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1991), 108.

Por un lado, a partir de la afirmación de la familia como sociedad natural y anterior a la sociedad civil –ya que la parte (la familia) es anterior al todo (la sociedad civil) – resulta con evidencia que el Estado tiene el *deber de actuar positivamente* para protegerla en la procura de sus derechos fundamentales⁷⁷.

Por otro lado, la familia también tiene derecho al cuidado estatal a través del *deber de abstención*. En efecto, al Estado no le cabe introducirse en los aspectos que hacen al fuero personal de los integrantes de la familia, especialmente en lo que refiere a la aptitud para la trasmisión de la vida. Una injerencia estatal sustituyente de la familia en sus misiones naturales sería lesiva de la dignidad humana⁷⁸.

En quinto lugar, hace al bien común brindar una *atención particular a la justicia distributiva*.

Desde Aristóteles, la justicia es considerada una virtud, que, entre nosotros, Eduardo J. Couture definió como la “virtud consistente en la disposición constante del ánimo de dar a cada uno lo que le corresponde”⁷⁹.

Consecuentemente, la virtud de la justicia se da en la ocurrencia de tres condiciones: el otro como término, lo debido como objeto, y la igualdad como medida⁸⁰.

Según se considere a los sujetos (si son particulares o si uno es el Estado), el bien que se recibe o entrega y la medida del acto justo tendrán distintas características que incidirán en la estructura de la relación jurídica, permitiendo distinguir la justicia conmutativa de la justicia distributiva.

La justicia conmutativa ordena las relaciones mutuas entre personas privadas, de modo que la proporción no se da respecto de los sujetos sino respecto de las cosas que entre ellos median. En cambio, la justicia distributiva regula las relaciones de cada uno con el todo, por lo que tiene a su cargo el reparto proporcional de los bienes que corresponden a cada sujeto conforme a sus méritos y necesidades⁸¹.

Así, mientras que en la justicia conmutativa la razón del débito es el intercambio de bienes privados, en la justicia distributiva aquella razón es el derecho a participar de los bienes comunes. Consecuentemente, en tanto en la justicia conmutativa, el bien o derecho de un sujeto se compensa con el débito u obligación de otro sujeto (que cumple su obligación con su propio patrimonio), en la justicia distributiva dicho bien o derecho tiene su contrapartida en el débito u obligación del Estado (que no tiene otro patrimonio que el afectado al cumplimiento del bien común y que sólo puede cumplirlo o realizarlo en relación con toda la comunidad, en la proporción que corresponda a cada una de sus partes)⁸². Por eso, se dijo antes que el bien común es esencialmente distributivo.

Como bien se ha destacado:

“La gestión de los intereses colectivos es la tarea fundamental de la Administración pública. Por eso, la sensibilidad ante lo público como deseo de hacer efectivo el bien común, es uno de los retos más importantes que tiene planteada la Administración como organización y los funcionarios como colectivo de personas individuales que son, en definitiva, los responsables de la buena marcha del aparato administrativo... La tarea de la gestión de los intereses colectivos tiene un contenido ético de notable envergadura. Por eso, exige de quienes ocupan cargos públicos, una especial ejemplaridad en la medida que tienen el trascendente deber de gestionar constantemente los intereses públicos”⁸³.

5. Conclusiones

Como ciudadanos y como hombres de Derecho, debe preocuparnos la calidad de nuestras instituciones en orden al perfeccionamiento del Estado de Derecho.

Y, siendo éste una construcción humana, su mejora será rápidamente perceptible si la Administración pública en general y las políticas sociales en particular ponen su foco en la persona de cada uno de los integrantes del cuerpo social como centro del sistema jurídico y de su razón de ser.

77 Mariano R. Brito, “El cuidado de la familia por el Estado y la procura del bien común en nuestros países”, *Revista de Derecho Público* N° 57-58 (1995): 170 y ss.

78 Mariano R. Brito, “Funciones del Estado en relación a la familia”, *El Derecho y la Familia*, coord. Américo Plá Rodríguez y Ana María Ranzetti (Montevideo: F.C.U.), 205 y ss.

79 Eduardo J. Couture, *Vocabulario Jurídico* (Buenos Aires: Depalma, 1976), 372.

80 Rodolfo Carlos Barra, *Principios de Derecho Administrativo* (Buenos Aires: Abaco, 1980), 58 y ss.

81 Augusto Durán Martínez, *Estudios de Derecho Administrativo. Parte General* (Montevideo, 1999), 140.

82 Rodolfo Carlos Barra, *Tratado de Derecho Administrativo...*, Tomo 1, 159.

83 Jaime Rodríguez-Arana, *La dimensión ética* (Madrid: Dykinson, 2001), 332.

De ese modo, se rescatará la auténtica servicialidad que, no por ser debida, es hoy verdad en todos los ámbitos. Y en ese rescate se privilegiará la auténtica nueva dimensión de la Administración prestacional: su ser para otros y, en especial, para quienes más lo necesitan para alcanzar una vida digna.

6. Bibliografía

Ardao, Arturo. "El hombre en cuanto objeto axiológico". En *El hombre y su conducta. Ensayos filosóficos en honor de Risieri Frondizi*, ed. Jorge J. E. García, 73 y ss. Buenos Aires: UPRED, 1980.

Ariño Ortiz, Gaspar. *Principios de Derecho Público Económico*. Granada: Comares, 1999.

Ariño Ortiz, Gaspar, et al. *El nuevo servicio público*. Madrid: Marcial Pons, 1997.

Barra, Rodolfo Carlos. *Principios de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abaco, 1980.

Barra, Rodolfo Carlos. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I. Buenos Aires: Abaco, 2002.

Bermejo Vera, José. *Derecho Administrativo. Parte especial*, 5ta edición. Madrid: Civitas, 2001.

Blengio Valdés, Mariana. *El derecho al reconocimiento de la dignidad humana*. Montevideo: A.M.F., 2007.

Blengio Valdés, Mariana. *Manual de derechos humanos*. Montevideo: IJ Editores, 2016.

Brito, Mariano R. "Las nuevas formas de gestión de los cometidos estatales". *Anuario de Derecho Administrativo* Tomo VI (1998): 9 y ss.

Brito, Mariano R. "El cuidado de la familia por el Estado y la procura del bien común en nuestros países". *Revista de Derecho Público* N° 57-58 (1995): g. 170 y ss.

Brito, Mariano R. "Funciones del Estado en relación a la familia". En *El Derecho y la Familia*, coord. Américo Plá Rodríguez y Ana María Ranzetti, 205 y ss. F.C.U.: Montevideo, 1998.

Brito, Mariano R. *Derecho Administrativo. Su permanencia, contemporaneidad, prospectiva*. Montevideo: U.M., 2004.

Brito, Mariano R. "El Estado de Derecho en una perspectiva axiológica". *Revista Ius Publicum* N° 6 (2001): 63 y ss.

Brito, Mariano R. - "La dignidad humana como fundamento de nuestro Derecho Administrativo", en Carlos E. DELPIAZZO (Coordinador) - "Pasado y presente del Derecho Administrativo Uruguayo" (F.C.U., Montevideo, 2012) pág. 165 y ss.

Brito, Mariano R. "Libertad y autoridad del Estado". En *Aspectos legales y socioeconómicos de la desregulación y privatización*, AAVV, 28 y ss. F.C.U., Montevideo, 1991.

Cagnoni, José A. "La primacía de la persona: el principio personalista". *Revista de Derecho Público* N° 24 (2003): 135 y ss.

Cagnoni, José A. "La dignidad humana. Naturaleza y alcances". *Revista de Derecho Público* N° 23 (2003): 11 y ss.

Cagnoni, José A. "Estado y sociedad: el principio de subsidiaridad". *Revista del Centro Latinoamericano de Economía Humana* N° 29 (1984): 33 y ss.

Cagnoni, José A. "La dignidad humana. Naturaleza y alcances". En *CATEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS - "Dignidad Humana"*, 65 y ss. Montevideo: UNESCO 2003.

Cajarville Peluffo, Juan Pablo. "Apuntes sobre funciones y cometidos del Estado". *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político* Tomo III, N° 18 (1987): 345 y ss.

Carbonell, Miguel. "La garantía de los derechos fundamentales en la teoría de Luigi Ferrajoli". En *Garantismo*, ed. Miguel Carbonell y Pedro Salazar, 179 y ss. Madrid: Trotta, 2009.

Cassagne, Juan Carlos, "La dimensión social de la actividad administrativa y sus principios rectores". En *Función social de la administración*, Tomo I, ed. Jaime Rodríguez-Arana, Carlos E. Delpiazzo et. al., 29 y ss. Bogotá: Ibáñez - Universidad del Rosario, 2016.

Cea Egaña, José Luis. "Estado constitucional de Derecho: nuevo paradigma jurídico". En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* Año 11, tomo I (2005): 47 y ss.

Cerisola, Andrés M. *Las telecomunicaciones en un mundo en competencia*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

Cervini, Raúl. "El Derecho penal del enemigo y la inexcusable vigencia del principio de la dignidad de la persona humana". *Revista de Derecho. Publicación arbitrada de la Universidad Católica del Uruguay* Nº 5 (2010): 36 y ss.

Comadira, Julio Rodolfo. "El servicio público como título jurídico exorbitante". *Revista El Derecho* Nº 10.912 (2003): 1 y ss.

Couture, Eduardo J. *Vocabulario Jurídico*. Buenos Aires: Depalma, 1976.

Delpiazzo, Carlos E. *Derecho Administrativo General*, vol. 1, 2da edición actualizada y ampliada. Montevideo: A.M.F., 2015.

Delpiazzo, Carlos E. *Derecho Administrativo Especial*, vol. 1, 3era edición actualizada y ampliada. Montevideo: A.M.F., Montevideo, 2014.

Delpiazzo, Carlos E. *Derecho Administrativo Uruguayo*. México: Porrúa – UNAM, 2005.

Delpiazzo, Carlos E. "Dignidad humana y servicialidad administrativa". En *Estudios de Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo Iberoamericano. Innovación y Reforma. Libro homenaje al Prof. Juan Carlos Cassagne*, Tomo I, coord. Juan Carlos Morón y Jorge Danós, 101 y ss. Gaceta Jurídica, Lima, 2018.

Delpiazzo, Carlos E. "Bien común, sociedad y Estado". *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo* Año XI, Nº 21 (2012): 81 y ss.

Delpiazzo, Carlos E. "Las dimensiones del administrado", en *Jornadas en homenaje al Prof. Dr. Mariano R. Brito organizadas por el Anuario de Derecho Administrativo*, 227 y ss. Montevideo: U.M., 2014.

Delpiazzo, Carlos E. *Dignidad humana y Derecho*. Montevideo: U.M., 2001.

Delpiazzo, Carlos E. *Manual de Contratación Administrativa*, Tomo II. Montevideo: PRONADE - IEEM, 1994.

Delpiazzo, Carlos E. *Contratación Administrativa*. Montevideo: U.M., 1999, reedición 2004.

Delpiazzo, Carlos E. "Construcción y evolución de la noción de servicio público", en *Ensayos de Derecho Público en conmemoración del sesquicentenario del natalicio de León Duguit*, coord. Andry Matilla, José Luis Prado y Luis Gerardo Rodríguez, 109 y ss. Monterrey, 2011.

Delpiazzo, Carlos E. "Estado de Derecho y bien común. El Derecho Administrativo al servicio de la casa común", coord. Augusto Durán Martínez, 333 y ss. Montevideo: IJ - UCU, 2017.

De la Cuétara, Juan Miguel. *La actividad de la Administración*. Madrid: Tecnos, 1983.

Durán Martínez, Augusto. *Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo*. Montevideo: La Ley Uruguay, 2012.

Durán Martínez, Augusto. *Estudios de Derecho Público*. Montevideo, 2008.

Durán Martínez, Augusto. *Estudios de Derecho Administrativo. Parte General*. Montevideo, 1999.

Durán Martínez, Augusto. "Dimensión social de la actividad administrativa". En *Función social de la Administración*, Tomo I, ed. Jaime Rodríguez-Arana y Carlos E. Delpiazzo, 87 y ss. Bogotá: Ibáñez – Universidad del Rosario, 2016.

Esteve Pardo, José. *Estado garante. Idea y realidad*. Madrid: INAP, 2015.

Ferrajoli, Luigi. "Sobre los derechos fundamentales". En *Teoría del neoconstitucionalismo*, ed. Miguel Carbonell. Madrid: Trotta, 2007.

Forsthoff, Ernst. *Sociedad industrial y Administración Pública*. Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967.

Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, 9na edición. Madrid: Tecnos, 1989.

Garrido Falla, Fernando. *Las transformaciones del régimen administrativo*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962.

Gelsi Bidart, Adolfo. "La familia y el Derecho". En *El Derecho y la Familia*, coord. Américo Plá Rodríguez y Ana María Ranzetti, 248 y ss. Montevideo: F.C.U., 1998.

González Pérez, Jesús. *La dignidad de la persona humana y el Derecho Administrativo*. Curitiba: Jurua, 2007.

- Gros Espiell, Héctor. *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1991.
- Ivanega, Miriam Mabel. *Acerca de los servicios públicos y sus controles administrativos*. Caracas: Editorial Sherwood, 2006.
- Jordana de Pozas, Luis. "Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo". *Revista de Estudios Políticos* N° 48 (1949): 484 y ss.
- Mairal, Héctor A. «La ideología del servicio público». *Revista de Derecho Administrativo* Año 5, N° 14 (1993): 359 y ss.
- Martín Rebollo, Luis. "Sociedad, economía y Estado (A propósito del viejo regeneracionismo y el nuevo servicio público)". En *Estudios de Derecho Público Económico. Libro de homenaje al Prof. Sebastián Martín Retortillo*, coord. Luis Cosculluela Montaner. Madrid: Civitas, 2003.
- Martins, Daniel Hugo. *Objeto, contenido y método del Derecho Administrativo en la concepción integral del mundo del Derecho*. Montevideo: F.C.U., 2000.
- Meilán Gil, José Luis. *Derecho Administrativo Revisado*. Santiago de Compostela: Andavira, 2016.
- Meilán Gil, José Luis. *Administración Pública en perspectiva*. Coruña: Universidade da Coruña, 1996.
- Meilán Gil, José Luis. "Intereses generales e interés público desde la perspectiva del Derecho público español". *Revista de Direito Administrativo & Constitucional* Año 10, N° 40 (2010): 171 y ss.
- Morell Ocaña, Luis. *Curso de Derecho Administrativo*. Pamplona: Aranzadi, Pamplona, 1997.
- Muñoz Machado, Santiago. *Servicio público y mercado*, Tomo II. Madrid: Civitas, 1998.
- Parejo Alfonso, Luciano, et. al. *Manual de Derecho Administrativo*, 4ta edición. Barcelona: Ariel, Barcelona, 1996.
- Prat, Julio A. *Derecho Administrativo*, Tomo I y IV, vol. 1. Montevideo: Acali, 1977.
- Prieto Sanchís, Luis. "Constitucionalismo y garantismo", *Garantismo*, ed. Miguel Carbonell y Pedro Salazar, 41 y ss. Madrid: Trotta, 2005.
- Rivero, Jean. *Droit Administratif*, 9na edición. París: Dalloz, 1980.
- Rodríguez-Arana, Jaime. *Ética, Poder y Estado*. Buenos Aires: RAP, 2004.
- Rodríguez-Arana, Jaime. *Interés general, Derecho Administrativo y Estado de Bienestar*. Madrid: Lustel, 2012.
- Rodríguez-Arana, Jaime. *La dimensión ética*. Madrid: Dykinson, 2001.
- Rodríguez-Arana, Jaime. "Dimensiones del Estado social y derechos fundamentales sociales". En *Revista De Investigações Constitucionais* N° 2 (2015): 31 y ss.
- Rodríguez-Arana, Jaime. *Derecho Administrativo y derechos sociales fundamentales*. Sevilla: Global Law Press, 2016.
- Rodríguez-Arana, Jaime. "La reforma del Estado de bienestar". En *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* Tomo 11 (2007): 827 y ss.
- Rotondo Tornaria, Felipe. *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo I. Montevideo: Editorial Universidad, 1985.
- Sagüés, Néstor. "Dignidad de la persona e ideología constitucional". *Revista de Derecho Constitucional y Político* Tomo XII, N° 72 (1996): 679 y ss.
- Sánchez Agesta, Luis. "El principio de función subsidiaria". En *Revista de Estudios Políticos* N° 121 (1962): 12 y ss.
- Sánchez Morón, Miguel. *Derecho Administrativo. Parte general*, 12ma edición. Madrid: Tecnos, 2016.
- Santagati, Claudio Jesús. *Manual de derechos humanos*. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas, 2013.
- Sayagués Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo: Barreiro y Ramos, 1963.
- Seco, Ricardo Francisco. "Un contenido para los términos dignidad de la persona humana. Aportes desde el Derecho del trabajo y el pensamiento social cristiano". En *Revista Derecho Laboral* Tomo LIII, N° 239 (2016): 459 y ss.

Silva Cencio, Jorge. *Servicio público y concesión de servicios*. Montevideo: A.M.F., 1980.

Soto Kloss, Eduardo. *Derecho Administrativo*, Tomo I. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1996.

Soto Kloss, Eduardo. "La primacía de la persona humana, principio fundamental del Derecho público chileno". En *Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real*. Montevideo: F.C.U., 1996.

Soto Kloss, Eduardo. "La democracia, ¿para qué? Una visión finalista". En *Crisis de la democracia*, AAVV, 18 y ss. Santiago de Chile: Universidad de Chile, 1975.

Uriarte, Daoiz. *Curso de derechos humanos y sus garantías*, Tomo I. Montevideo: F.C.U., Montevideo, 2013.

Vázquez, Cristina. "Marco normativo de la reforma del Estado en la ley N° 16.736 y disposiciones reglamentarias". *Revista de Derecho Público* N° 11-12 (1997): 93 y ss.

Vidal Perdomo, Jaime, Eduardo Ortiz Ortiz, Agustín Gordillo y Allan Brewer-Carias. *La función administrativa y las funciones del Estado. Cuatro amigos, cuatro visiones sobre el Derecho Administrativo en América Latina*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

Vedel, Georges. *Derecho Administrativo*. Madrid: Aguilar, 1980.

Yepes Stork, Ricardo. *Fundamentos de Antropología*. Pamplona: EUNSA, 1996.

Zanobini, Guido. *Curso de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Arayú, 1954.

Zegarra Valdivia, Diego. *El servicio público. Fundamentos*. Lima: Palestra, 2005.