

# La responsabilidad en el derecho público uruguayo\*

*Carlos E. Delpiazzo\*\**

**RESUMEN.** El trabajo tiene por objeto enfatizar que en un Estado de derecho no puede haber reductos de irresponsabilidad estatal. Para demostrarlo, se describe el régimen constitucional de responsabilidad de los organismos estatales y de sus funcionarios; se pone de manifiesto que el alcance de la responsabilidad se extiende a todas las funciones (administrativa, legislativa, jurisdiccional y aun constituyente), que comprende a toda causa (tanto al hacer como al omitir) y a toda actividad estatal (sea ilícita o aun lícita), tanto directa como indirecta (cumplida a través de terceros). Para que dicha responsabilidad, sin exclusiones, sea verdadera, se requieren, como supuestos imprescindibles, la plena vigencia de la tutela jurisdiccional efectiva y la consideración unitaria de la responsabilidad (como un instituto del derecho todo que no admite parcelamientos y divorcio de enfoques).

---

\* Este trabajo fue admitido y designado evaluador idóneo por resolución del Consejo de Redacción del día 7 de marzo de 2008. En concordancia con la evaluación favorable, por acta del 15 de mayo de 2008, el Consejo de Redacción resolvió su incorporación en este número de la Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay.

\*\* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay. Profesor de Derecho Administrativo y de Informática Jurídica, y Director del Instituto de Derecho Informático de la Facultad de Derecho de dicha Universidad. Profesor de Derecho Administrativo, Director del Programa Master de Derecho Administrativo Económico (PMDAE) y Profesor de Derecho Informático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo. 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). Autor de varios libros y múltiples trabajos sobre temas de su especialidad. 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 Andrés Bello de Juristas Franco-latinoamericanos, de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo y de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo. Secretario General del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.

**ABSTRACT.** This paper aims at emphasizing that there cannot be redoubts of state's lack of liability in a rule of law. To show this, the author describes the constitutional regime for the liability of state organizations and their employees. He clearly shows that the scope of liability reaches all functions (administrative, legislative, jurisdictional and constituent, inclusively), comprises any cause (both when doing or omitting to do) and any state activity (either illicit or licit), both direct and indirect (carried out by third parties). The full force and effect of judicial guardianship and the consideration of liability as a unit (as a principle of law in full which does not accept any parcelling nor separation of approaches) are required as essential hypotheses so that said liability without exclusions is true.

**SUMARIO.** **1.** Introducción. Afirmación de la responsabilidad como principio. **2.** Panorama nacional. 2.1. Evolución. 2.2. Régimen de la responsabilidad estatal. 2.3. Régimen de la responsabilidad de los funcionarios. **3.** Alcance de la responsabilidad. 3.1. Responsabilidad por todas las funciones. 3.2. Responsabilidad por toda causa. 3.3. Responsabilidad por toda actividad. 3.4. Responsabilidad directa e indirecta. **4.** Dos cuestiones a tener en cuenta. 4.1. Tutela jurisdiccional efectiva. 4.2. Unicidad de la responsabilidad. **5.** Conclusión. Solo si se vitaliza la justicia, se hace efectiva la responsabilidad estatal.

# 1.

## INTRODUCCIÓN

La afirmación de la responsabilidad étática como principio general de derecho está impuesta por el hecho de que el Estado y todos sus órganos, funciones, cometidos y medios (materiales y humanos) están al servicio de la persona humana y sus derechos fundamentales, y tienen por finalidad la consecución del bien común. En consecuencia, cualquier ámbito de irresponsabilidad, por más pequeño y excepcional que sea, violenta el Estado de derecho, implica una desigualdad y genera un agravio, que debe ser reparado total e integralmente. Todo daño, cualquiera sea el órgano estatal que lo provoque, significa un detrimento de la esfera jurídica de alguien, es decir, un menoscabo de lo que le pertenece, una lesión en lo suyo, que debe ser reparada a quien la ha sufrido, por aquel que la ha causado.<sup>1</sup>

Por eso, es propio del derecho público bregar para hacer verdad la responsabilidad étática en todos los planos, ya que, como enseña Eduardo SOTO KLOSS,<sup>2</sup> lo he destacado antes<sup>3</sup> y lo recalca Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO,<sup>4</sup> *quien dice derecho, dice*

---

<sup>1</sup> Carlos E. DELPIAZZO, “Responsabilidad de la Administración en Uruguay”, en *Rev. Iberoamericana de Administración Pública*, INAP, Madrid, 2003, n.º 10, pp. 31 y ss. “Enfoque actual de la responsabilidad administrativa”, en *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz*, UNAM, México, 2005, vol. *Responsabilidad, contratos y servicios públicos*, pp. 227 y ss. y “Responsabilidad del Estado y tutela jurisdiccional efectiva”, en *Estudios Jurídicos en homenaje a Mariano R. Brito*, FCU, Montevideo, 2007.

<sup>2</sup> Eduardo SOTO KLOSS, *Derecho administrativo*, ed. Jurídica de Chile, Santiago, 1996, t. II, pp. 285 y ss.

<sup>3</sup> Carlos E. DELPIAZZO, “Acerca de la imputación de la responsabilidad del Estado en el derecho comparado actual”, en *Suplemento de Derecho Administrativo de Rev. El Derecho*, Buenos Aires, 30 de marzo de 2000, año XXXVIII, n.º 9975, pp. 17 y ss.; “Responsabilidad del Estado para con los ciudadanos de América Latina”, en *Rev. de Direito Administrativo e Constitucional*, Curitiba, 2007, n.º 28.

<sup>4</sup> Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO, *Curso de derecho administrativo*, Porrúa-UNAM, México, 2006, p. 851.

*responsabilidad* y, por lo tanto, no pueden existir sujetos irresponsables ni reductos de irresponsabilidad. Desde esa óptica, cabe analizar el panorama nacional en la materia y los alcances prácticos de la responsabilidad estatal.

## 2.

---

### PANORAMA NACIONAL

Para comprender adecuadamente el régimen vigente en el Uruguay en materia de responsabilidad, es preciso reseñar sintéticamente cómo ha variado su encuadre constitucional y cómo se ha regulado la responsabilidad de los organismos estatales y de sus funcionarios.

#### 2.1. EVOLUCIÓN

La evolución constitucional uruguaya permite distinguir tres períodos.<sup>5</sup> Bajo la vigencia de las Constituciones de 1830 y 1917 nada se establece al respecto, por lo que la responsabilidad del Estado se hace valer jurisprudencialmente a partir del artículo 21 del Código Civil, que considera personas jurídicas “y, por consiguiente, capaces de derechos y obligaciones civiles”, entre otros, al Estado y los municipios.<sup>6</sup>

En la reforma constitucional de 1934 se produce una significativa modificación, al establecerse la responsabilidad primaria de los funcionarios y subsidiaria del Estado, cuya aplicación planteará serias dificultades interpretativas.<sup>7</sup> Dice el artículo 24:

Será civilmente responsable cualquier funcionario que, en ejercicio de la función pública que le estuviere confiada, y con incumplimiento de los deberes que el cargo le impone, cause perjuicio a un tercero [inciso 1.º].

Y agrega:

Responderán subsidiariamente el Estado, los Municipios, los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados, o el órgano público de que dependa el funcionario, quienes serán parte necesaria

---

<sup>5</sup> Enrique SAYAGUÉS LASO, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, 1963, t. I, pp. 636 y ss.; Julio A. PRAT, *Derecho administrativo*, Acali, Montevideo, t. 4, vol. 2, p. 56 y ss.; Carlos E. DELPIAZZO, *Derecho administrativo uruguayo*, Porrúa-UNAM, México, 2005, pp. 399 y ss.

<sup>6</sup> Juan José AMÉZAGA, *Culpa aquiliana*, Montevideo, 1914, pp. 140 y ss.

<sup>7</sup> Aparicio MÉNDEZ, “Relaciones entre la responsabilidad del Estado y del funcionario”, en *La Justicia Uruguaya*, t. I, pp. 122 y ss.; “Sobre responsabilidad del Estado”, en *Rev. de Derecho Público y Privado*, t. 14, pp. 337 y ss.

en los juicios que se promuevan al efecto, y tendrán el derecho de repetir contra aquel lo que hubieren pagado en caso de condenación [inciso 2.º].

En la reforma constitucional de 1952, en texto que se mantiene incambiado en la Carta vigente, se invierte la solución: se consagra la responsabilidad estatal directa.<sup>8</sup> De acuerdo con el nuevo artículo 24:

El Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y, en general, todo órgano del Estado, serán civilmente responsables del daño causado a terceros, en la ejecución de los servicios públicos confiados a su gestión o dirección.

## 2.2. RÉGIMEN DE LA RESPONSABILIDAD ESTATAL

Si bien la norma refiere a todas las entidades estatales, podrían plantearse dudas sobre el alcance de la referencia de la norma transcrita a “la ejecución de los servicios públicos”.

Sin embargo, existe consenso acerca de que dicha expresión está usada en un sentido amplio, que hace aplicable el precepto a todos los daños ocasionados por sujetos de derecho público en el ejercicio de la función administrativa,<sup>9</sup> sin perjuicio de opiniones en el sentido de que cubriría, también, la responsabilidad derivada del ejercicio de la función jurisdiccional<sup>10</sup> o aun toda la actividad estatal.<sup>11</sup>

En consecuencia, la responsabilidad de “todo órgano del Estado” frente al damnificado es directa y lo obliga a indemnizar pecuniariamente, tanto por los actos como por los hechos y omisiones que ocasionen perjuicio.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la ley n.º 11925 del 27 de marzo de 1953, extendido al universo de las entidades estatales por el artículo 22 de la ley n.º 16226 del 29 de octubre de 1991:

Todos los créditos y reclamaciones contra el Estado, de cualquier naturaleza u origen, caducarán a los cuatro años, contados desde la fecha en que pudieron ser exigibles.

---

<sup>8</sup> Daniel Hugo MARTINS, “La responsabilidad de la Administración y de los funcionarios en la Constitución uruguayo”, en *Rev. de Derecho Público y Privado*, t. 30, pp. 196 y ss.; y en *Constitución y Administración*, Montevideo, 1993, pp. 199 y ss.

<sup>9</sup> Enrique SAYAGUÉS LASO, *Tratado...*, o. cit., t. I, p. 658; Daniel Hugo MARTINS, “La responsabilidad de la Administración...”, o. cit., p. 263; Sergio DEUS, “Responsabilidad civil del Estado”, en *La Justicia Uruguaya*, t. XCIV, sección “Doctrina”, p. 35; Julio A. PRAT, *Derecho administrativo*, o. cit., t. 4, vol. 2, p. 60; y José KORZENIAK, *Curso de derecho constitucional 2.º*, FCU, Montevideo, 1971, vol. 2, pp. 11 y ss.

<sup>10</sup> Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución del Uruguay de 1952*, CED, Montevideo, 1966), t. II, p. 314; Mariano R. BRITO, “Responsabilidad por actividad jurisdiccional”, en *Congreso Internacional de Derecho Administrativo*, Montevideo, 1984, pp. 123 y ss.; Martín J. RISSO FERRAND, *Responsabilidad del Estado por su actividad jurisdiccional*, 2.ª ed. actualizada, FCU, Montevideo, 1998, pp. 78 y ss.

<sup>11</sup> Horacio CASSINELLI MUÑOZ, “Informe sobre la responsabilidad del Estado por acto legislativo”, en *La Justicia Uruguaya*, t. CV, sección “Doctrina”, p. 321.

Cabe observar que la norma constitucional bajo examen establece el principio general de la responsabilidad de los entes estatales, pero no determina cuándo surge dicha responsabilidad, es decir, cuál es el criterio de imputación que debe seguirse. Con un *enfoque subjetivo*, se exige, para que nazca la responsabilidad estatal, que exista culpa o dolo, o se acude al concepto francés de falta de servicio, que reclama que este no ha funcionado, ha funcionado tarde o ha funcionado defectuosamente.<sup>12</sup>

Por el contrario, desde una *perspectiva objetiva* se afirma que la responsabilidad del Estado no se centra en un hecho ilícito culpable o doloso, sino en el daño causado. Para esta concepción, una vez comprobado que un particular ha sufrido un daño derivado de la acción u omisión estatal, se procede a su reparación sin que sea necesario analizar cómo fue la conducta que ocasionó ese daño.<sup>13</sup> Va en ello la consideración de algunos autores de que el artículo 24 de la Constitución, por su texto y contexto (ubicación dentro de la sección II, “Derechos, deberes y garantías”), establece un derecho subjetivo perfecto que, por lo tanto, no puede ser limitado por ley ni por vía interpretativa.<sup>14</sup>

En sentido contrario a dicha tendencia doctrinaria, la jurisprudencia de nuestros tribunales se orienta a favor del criterio subjetivo, que se ha fundado frecuentemente en la legislación civil.<sup>15</sup>

No obstante, según se ha destacado:<sup>16</sup>

En varias sentencias se reconoce la existencia de una presunción de culpa, lo que invierte la carga probatoria, apartándose de la doctrina que se afilia a los criterios subjetivos y beneficiando, sin

---

<sup>12</sup> Enrique SAYAGUÉS LASO, *Tratado...*, o. cit., t. I, pp. 660 y ss.; Daniel Hugo MARTINS, “La responsabilidad de la Administración...”, o. cit., pp. 267 y ss.; José KORZENIAK, o. cit., pp. 17 y ss.

<sup>13</sup> Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución...*, o. cit., t. II, p. 314; Sergio DEUS, “Responsabilidad civil del Estado”, o. cit., pp. 31 y ss.; Jorge PEIRANO FACIO, “Responsabilidad del Estado”, en *Anales del Foro*, t. II, n.º 109-120, pp. 72 y ss.; Julio A. PRAT, *Derecho Administrativo*, o. cit., t. 4, vol. 2, p. 71; Mariano R. BRITO, “Responsabilidad extracontractual del Estado administrativa, legislativa y jurisdiccional”, en *Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real*, FCU, Montevideo, 1996, pp. 129 y ss.; Horacio CASSINELLI MUÑOZ, “Informe...”, o. cit., pp. 323 y 324; Martín J. RISSO FERRAND, “Responsabilidad del Estado...”, o. cit., pp. 38 y ss.; Graciela BERRO, “Responsabilidad objetiva del Estado”, en *Rev. de Derecho Público*, año 1992, n.º 2, pp. 89 y ss.; Cristina VÁZQUEZ, “Fundamentos de la responsabilidad del Estado en la doctrina juspublicista”, en *Rev. de Derecho Público*, año 1995, n.º 7, pp. 32 y ss.

<sup>14</sup> Horacio CASSINELLI MUÑOZ, “Los límites de los derechos humanos en la Constitución nacional”, en *Cuaderno de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, 1990, n.º 13, p. 190; Martín RISSO FERRAND y Alberto PÉREZ PÉREZ, intervenciones en *Segundo Coloquio sobre Contenciosos de Derecho Público, Responsabilidad del Estado y Jurisdicción*, ed. Universidad, Montevideo, 1995, pp. 122 y 123.

<sup>15</sup> Lorenzo SÁNCHEZ CARNELLI, *Responsabilidad del Estado*, Nueva Jurídica, Montevideo, s/f, pp. 31 y ss.; Carlos DE CORES, “Reflexiones sobre la naturaleza de la responsabilidad civil del Estado”, en *Anuario de Derecho Civil Uruguayo*, t. XXII, pp. 399 y ss.; Alicia CASTRO, “Algunos comentarios sobre la jurisprudencia contencioso administrativa de reparación patrimonial”, en *Cuarto Coloquio sobre Contenciosos de Derecho Público, Responsabilidad del Estado y Jurisdicción*, Nueva Jurídica, Montevideo, 1998, pp. 86 y ss.; Susana BELLO, “Fundamento jurisprudencial de la responsabilidad del Estado por acto legislativo y jurisdiccional”, en *Rev. de Derecho Público*, año 1995, n.º 8, pp. 53 y ss.; Mariano R. BRITO, “Responsabilidad extracontractual...”, o. cit., pp. 130 y ss.

<sup>16</sup> Martín J. RISSO FERRAND, “Responsabilidad del Estado por su actividad jurisdiccional”, o. cit., pp. 33 y ss. y 165 y ss.

duda, al damnificado, en una posición que parece acercarse más a las nuevas tendencias que dejan en un segundo plano la conducta del causante del daño para analizar, especialmente, la situación de la víctima. Pero esto no es otra cosa que un matiz, ya que sin duda siguen utilizándose en nuestra jurisprudencia los criterios subjetivos, aunque ya no considerando a los de carácter objetivo como inadmisibles.

Además, se advierte una expansión de la noción de daño resarcible, a la vez que una presunción del nexo causal que traslada a la Administración obligada la prueba de descargo,<sup>17</sup> e incluso se ha llegado a descartar el nexo causal.<sup>18</sup>

### 2.3. RÉGIMEN DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS

Tras proclamar, en el artículo 24, que las entidades estatales “serán civilmente responsables del daño causado a terceros”, el artículo 25 de la Constitución establece:

Cuando el daño haya sido causado por sus funcionarios, en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de ese ejercicio, en caso de haber obrado con culpa grave o dolo, el órgano correspondiente podrá repetir, contra ellos, lo que hubiere pagado en reparación.<sup>19</sup>

A partir de la lectura conjunta de ambas disposiciones, se ha interpretado que la responsabilidad patrimonial frente a terceros recae siempre sobre la entidad estatal de la que se trate y no es posible accionar directamente contra el funcionario, salvo en caso de actos personalísimos.<sup>20</sup> Significa que, una vez hecha efectiva la responsabilidad de la entidad estatal correspondiente, será esta la única legitimada para hacer valer la responsabilidad del funcionario, por vía de repetición, basada en un criterio definidamente subjetivo: se debe haber obrado con *culpa grave o dolo*; se excluyen la culpa simple, la mera negligencia o el error excusable.

Sin embargo, recientemente se ha postulado, en forma aislada y sin respaldo jurisprudencial hasta el momento, que el damnificado particular puede optar por demandar directamente al funcionario y no al Estado, o por demandar a ambos.<sup>21</sup> Dicha posición se funda en que del texto constitucional no puede inferirse una suerte de inmunidad de los funcionarios,

<sup>17</sup> Alicia CASTRO, o. cit., pp. 104 y ss. y 105 y ss.

<sup>18</sup> Felipe ROTONDO TORNARÍA, “Responsabilidad del Estado: criterio jurídico de imputación”, en *Anuario de Derecho Administrativo*, t. VII, pp. 117 y 118.

<sup>19</sup> Carlos E. DELPIAZZO, “Responsabilidad de los funcionarios públicos y de los concesionarios de servicios públicos”, en *Rev. de Direito Administrativo & Constitucional*, Curitiba, 2000, año 1, n.º 3, pp. 39 y ss.

<sup>20</sup> Enrique SAYAGUÉS LASO, *Tratado de derecho administrativo*, o. cit., t. I, pp. 659 y 668; Daniel Hugo MARTINS, “La responsabilidad de la Administración y de los funcionarios en la Constitución uruguayo”, o. cit., pp. 277 y ss.; Julio A. PRAT, *Derecho administrativo*, o. cit., t. 4, vol. 2, p. 65; Sergio DEUS, “Responsabilidad civil del Estado”, o. cit., pp. 35 y 36; Felipe ROTONDO TORNARÍA, “Responsabilidad del funcionario”, en *Estudios jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real*, FCU, Montevideo, 1996, pp. 470 y ss.

<sup>21</sup> Martín J. RISSO FERRAND, “Responsabilidad civil de los funcionarios públicos”, o. cit., pp. 17 y ss.; *Derecho constitucional*, Ingranusi, Montevideo, 1998, t. III, p. 51.

sino que la eventual responsabilidad directa de los funcionarios frente a terceros es una cuestión no regulada por la Constitución.

Para hacer efectiva la responsabilidad del funcionario,<sup>22</sup> el decreto del Poder Ejecutivo n.º 395/006, del 23 de octubre de 2006, establece que:

Una vez cancelada la obligación [resultante de la sentencia de condena al Estado], la Unidad Ejecutora iniciará un procedimiento administrativo tendiente a determinar si corresponde promover la acción de repetición contra el funcionario o los funcionarios responsables del daño causado [artículo 8.º].

Sustanciada la investigación con vista al funcionario o funcionarios responsables, se ordenará, en su caso, la promoción de la acción de repetición, mediante acto administrativo del Poder Ejecutivo (artículo 9.º).

Sin perjuicio de lo antedicho, el artículo 211, literal *c* de la Constitución comete al Tribunal de Cuentas dictaminar “en cuanto a las acciones correspondientes en caso de responsabilidad” al examinar las rendiciones de cuentas y gestiones de todas las entidades estatales.<sup>23</sup> Asimismo, el artículo 213 alude a “las responsabilidades y garantías a que quedarán sujetos los funcionarios públicos que intervienen en la gestión del patrimonio del Estado”, como materia a incluir en la ley de Contabilidad y Administración Financiera. Consecuentemente, el *Texto ordenado* de esta<sup>24</sup> dedica el título VI (artículos 119 y siguientes) al tema de la responsabilidad funcional, e incluye la patrimonial.

Más allá de tales disposiciones parciales, la solución de principio es que se compromete directamente la responsabilidad patrimonial del funcionario toda vez que se cause un daño al patrimonio de la entidad estatal.<sup>25</sup> En tal sentido, en materia financiero-contable, el mencionado *Texto ordenado de la ley de contabilidad y administración financiera* (TOCAF) prevé que “la responsabilidad alcanza, mancomunada y solidariamente, a todos los que resuelvan, dispongan, ejecuten o intervengan en la formación de actos u ocurrencia de hechos” que se aparten de la normativa aplicable (artículo 121), y el jerarca respectivo debe promover el procedimiento de investigación que corresponda (artículo 122), al cabo del cual, si no existieran responsabilidades, se archivará el expediente.

---

<sup>22</sup> Daniel Hugo MARTINS, “La responsabilidad civil de los funcionarios...”, o. cit., pp. 146 y ss.

<sup>23</sup> Carlos E. DELPIAZZO, *Tribunal de Cuentas*, AMF, Montevideo, 1982, p. 76.

<sup>24</sup> Carlos E. DELPIAZZO, *Texto ordenado de contabilidad y administración financiera*, 5.ª ed. actualizada, FCU, Montevideo, 2006, pp. 74 y ss.

<sup>25</sup> Daniel Hugo MARTINS, “La responsabilidad civil de los funcionarios públicos por daños causados a la Administración”, en *Tercer Coloquio sobre Contenciosos de Derecho Público, Responsabilidad del Estado y Jurisdicción*, ed. Universidad, Montevideo, 1997, pp. 155 y ss.; Felipe ROTONDO TORNARÍA, “Responsabilidad del funcionario...”, o. cit., pp. 474 y 475.



En cambio (artículo 129), si se configura responsabilidad, pero no hay perjuicio para el erario, se dispondrán las medidas disciplinarias adecuadas; y si se configura responsabilidad y perjuicio, se adoptarán medidas disciplinarias y se promoverá acción judicial de reparación.

Dice al final el artículo 129:

A los efectos de la acción civil el testimonio de la resolución administrativa y en coincidencia con el dictamen del Tribunal de Cuentas, constituirá presunción simple de la entidad del perjuicio a reclamar.

Cabe agregar que “el cese de funciones no exime de responsabilidad civil al ex funcionario” (artículo 126) y que “las responsabilidades específicas en materia financiero-contable y las civiles emergentes [...] prescriben a los diez años a contar de la fecha del acto o hecho que diera origen a las mismas” (artículo 127).

## 3.

### ALCANCE DE LA RESPONSABILIDAD

Si quien dice derecho dice responsabilidad, debe reputarse que la obligación de responder (en el más amplio sentido) es un principio general de derecho —regla de derecho que forma parte del haz de la juridicidad, constitutivo del bloque de la legalidad—, conforme al cual todo órgano del Estado debe restituir lo suyo a quien le ocasione un daño que la víctima no está obligada a soportar y que, por ende, no solo le ocasiona un menoscabo, sino que implica una desigualdad ante las cargas públicas.

Dicha obligación genérica de responder opera siempre, cualquiera sea la función jurídica de que se trate, la causa motivante, la índole de la actividad y el tipo de intervención de que se trate. A cada uno de estos cuatro aspectos se dedicarán las reflexiones siguientes.

#### 3.1. RESPONSABILIDAD POR TODAS LAS FUNCIONES

La generalidad de la responsabilidad del Estado conduce a afirmar, en primer lugar, que este debe responder no solo por su actividad administrativa, sino también por la legislativa, jurisdiccional y constituyente. En distintos estadios de la evolución jurídica, se ha ido reconociendo la responsabilidad estatal derivada del ejercicio de cada una de las funciones éticas.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Enrique SAYAGÜES LASO, *Tratado de derecho...*, o. cit., t. I, pp. 599 y ss.; Mariano R. BRITO, “Responsabilidad extracontractual del Estado...”, o. cit., pp. 133 y ss.; Lorenzo SÁNCHEZ CARNELLI, *Responsabilidad del Estado por su actividad administrativa, legislativa y jurisdiccional*, FCU, Montevideo, 2005.

En cuanto a la *responsabilidad derivada del ejercicio de la función administrativa*, una vez admitida, los debates doctrinarios y jurisprudenciales se centran en la cuestión del criterio de imputación,<sup>27</sup> su relación con la responsabilidad de los funcionarios<sup>28</sup> y su alcance. Sobre este último aspecto se volverá más adelante, en aras de proclamar su generalidad, para referir a la responsabilidad causada tanto por actos como por hechos y omisiones, así como a la generada en el obrar lícito o ilícito propio o de los terceros a los cuales la Administración confía el desenvolvimiento de cometidos que le son propios, que le han atribuido por el ordenamiento.

Respecto a la *responsabilidad derivada del ejercicio de la función legislativa*, se plantea la cuestión de su vinculación o dependencia con la inconstitucionalidad de la ley. Así, se sostiene que la responsabilidad del Estado por acto legislativo debe ser de interpretación estricta y rigurosa, ya que sus fundamentos reposan en normas constitucionales, de modo que la ley que no es inconstitucional no puede violar derechos.<sup>29</sup>

Sin embargo, dicha postura no coincide con la opinión mayoritaria, en el sentido de que la aplicación de normas legales constitucionales es susceptible de causar daños resarcibles a los particulares afectados por ellas, y que es indiferente que la ley sea o no conforme a la Constitución; basta que ocasione un perjuicio injusto, directo, cierto, grave, de carácter extraordinario, directamente dirigido a un grupo pequeño de situaciones jurídicas, distintas en su tratamiento al resto de las situaciones jurídicas.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Carlos E. DELPIAZZO, “Acerca de la imputación...”, o. cit., pp. 17 y ss.; *Derecho administrativo uruguayo*, o. cit., pp. 401 y ss.; “Responsabilidad de la Administración en Uruguay”, o. cit., p. 35 y ss.; “Enfoque actual de la responsabilidad administrativa”, o. cit., pp. 227 y ss.

<sup>28</sup> Carlos E. DELPIAZZO, “Responsabilidad de los funcionarios públicos y de los concesionarios de servicios públicos”, o. cit., pp. 39 y ss., “Responsabilidad de la Administración en Uruguay”, o. cit., pp. 36 y ss. Julio A. PRAT, *Derecho administrativo*, o. cit., t. 4, vol. 2, p. 65; Felipe ROTONDO TORNARÍA, “Responsabilidad del funcionario”, o. cit., pp. 470 y ss.; Martín J. RISSO FERRAND, “Responsabilidad civil de los funcionarios públicos”, o. cit., pp. 17 y ss.; Daniel Hugo MARTINS, “La responsabilidad civil de los funcionarios públicos por daños causados a la Administración”, o. cit., pp. 146 y ss.

<sup>29</sup> Zolá DÍAZ PELUFFO, “El problema de la responsabilidad del Estado por acto legislativo”, en *Rev. Derecho, Jurisprudencia y Administración*, t. 52, pp. 274 y ss., “Declaración de inconstitucionalidad y responsabilidad por acto legislativo”, en *Rev. Derecho, Jurisprudencia y Administración*, t. 64, pp. 82 y ss.; Julio César ESPÍNOLA, “Inconstitucionalidad de las leyes y responsabilidad por acto legislativo”, en *Jurisprudencia de Abadie Santos*, Montevideo, 1941, t. 63, pp. 792 y ss.; Julio A. PRAT, *Derecho administrativo*, o. cit., t. 4, vol. 2, pp. 89 y ss., “Responsabilidad del Estado por actividad legislativa”, en *Congreso Internacional de Derecho Administrativo*, Montevideo, 1984, pp. 56 y 57.

<sup>30</sup> Rodolfo SAYAGUÉS LASO, “La responsabilidad del Estado por actos legislativos”, en *Rev. de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, 1914, t. I, pp. 514 y ss.; Alberto Ramón REAL, *Los principios generales de derecho en la Constitución uruguaya*, Montevideo, 1965, p. 37; Juan José de AMÉZAGA, opinión en *El Banco de Seguros del Estado*, Montevideo, 1916, pp. 162 y ss.; José Aníbal CAGNONI, “Responsabilidad por acto legislativo”, en *Primer Coloquio sobre Contencioso de Derecho Público. Responsabilidad del Estado y Jurisdicción*, ed. Universidad, Montevideo, 1993, pp. 66 y 67; Ricardo BENGEOA VILLAMIL, “Estudio sobre sentencias en casos de responsabilidad de Estado por acto legislativo: RAVE”, en *La Justicia Uruguaya*, t. 105, sección “Doctrina”, pp. 45 y ss.

En relación con la *responsabilidad derivada del ejercicio de la función jurisdiccional*, sin perjuicio de sus particularidades,<sup>31</sup> no puede perderse de vista que se trata de una especie de responsabilidad estatal que no puede desligarse del género al que pertenece.

Como bien se ha destacado:<sup>32</sup>

El principio de legalidad exige el reconocimiento de la responsabilidad de todo aquel que causa un daño, sean estos magistrados, funcionarios judiciales o el Estado en cualquier ámbito de su actividad.

Finalmente, la de más reciente reconocimiento y menor grado de aceptación todavía es la *responsabilidad derivada del ejercicio de la función constituyente*. En efecto, el reconocimiento de que los derechos fundamentales no dependen del Estado, porque son inherentes a la dignidad de la persona humana, opera como un límite del poder constituyente, de modo que puede generarse responsabilidad en caso de exceso.

Según se ha postulado con acierto:

El fundamento de la responsabilidad, más allá de los argumentos coadyuvantes que pueden formularse, encuentra dos fuentes básicas: a) el propio concepto de Estado de derecho, ya que es imposible admitir su existencia si no se admite la consecuencia última, que no es otra que la responsabilidad, y b) el principio de igualdad ante las cargas públicas conforme al cual: i) si la actividad del Estado necesariamente es en beneficio de toda la colectividad y respetuosa de los derechos humanos, ii) si es sabido [y debe asumirse] que la actividad del Estado ocasiona daños a algunos, producto de su actividad lícita o ilícita, iii) los daños ocasionados deberán ser reparados a los efectos de restablecer la igualdad lesionada y distribuir los costos entre toda la colectividad. La responsabilidad es de principio. Lo anterior, incuestionablemente aplicable a los poderes constituidos y, en general, a todas las entidades estatales, es enteramente trasladable a los casos de ejercicio del poder constituyente. Ningún elemento permite diferenciar este caso del anterior.<sup>33</sup>

En consecuencia, ninguna duda puede haber acerca de que se deben indemnizar los daños ocasionados en el ejercicio de la función constituyente, tanto originaria como derivada, sea que la norma constitucional sea inválida o ajustada a derecho, en términos similares a los señalados con respecto a la responsabilidad estatal por los daños causados por la ley, sea esta ajustada o no a la Constitución.

---

<sup>31</sup> Alberto Ramón REAL, “Responsabilidad del Estado por actos jurisdiccionales en el Uruguay”, en *La Justicia Uruguaya*, t. 77, sección “Doctrina”; Mariano R. BRITO, “Responsabilidad por actividad jurisdiccional”, o. cit., pp. 123 y ss.; Martín J. RISSO FERRAND, “Responsabilidad del Estado por su actividad jurisdiccional”, o. cit.

<sup>32</sup> Guido Santiago TAWIL, *La responsabilidad del Estado y de los magistrados y funcionarios judiciales por el mal funcionamiento de la Administración de Justicia*, Depalma, Buenos Aires, 1989, p. 172.

<sup>33</sup> Martín RISSO FERRAND, “Responsabilidad del Estado por los daños causados en el ejercicio del poder constituyente”, en *Rev. de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay*, Montevideo, 2005, n.º VII, pp. 49 y ss., especialmente pp. 76 y 77.

### 3.2. RESPONSABILIDAD POR TODA CAUSA

En segundo lugar, el Estado debe responder no solo por sus acciones, sino también por sus omisiones<sup>34</sup> o inactividad.<sup>35</sup>

Sobre ello, si bien desde hace muchos años se admite ampliamente la responsabilidad ética por los *daños derivados de su hacer*, la *responsabilidad omisiva* es de reconocimiento más reciente y a veces limitado.

Sin embargo, desde la consideración de la responsabilidad estatal como principio general, es insoslayable afirmarla con su más amplio alcance y, consecuentemente, bregar por la articulación de medios procesales adecuados para hacerla valer en todo caso.<sup>36</sup>

Ello es así porque, como bien se ha destacado con respecto a la función administrativa,<sup>37</sup> “la inactividad de la Administración, cualquiera que sea su contenido, constituye una evidente manifestación de ilegalidad, desde que el ordenamiento jurídico no solo habilita, sino que, además, exige que la Administración ejerza sus potestades y competencias. Esta ilegalidad por omisión es, además, susceptible de lesionar la esfera jurídica de los particulares; de allí que, tanto objetiva como subjetivamente, la tutela jurisdiccional frente a la inactividad resulte imperante”.

Por eso, no puede sino compartirse la afirmación de que la competencia, más que un conjunto de poderes jurídicos atribuidos por el ordenamiento para el cumplimiento de determinados fines, constituye un elenco de deberes a ser cumplidos, de modo que la expresión que mejor describe su situación es la de deber-poder y no la de poder-deber.<sup>38</sup> Siendo así, tanto el incumplimiento de las obligaciones formales como sustantivas de hacer o dar que el ordenamiento jurídico impone a cualquier órgano público apareja responsabilidad.

### 3.3. RESPONSABILIDAD POR TODA ACTIVIDAD

En tercer lugar, el Estado es responsable tanto por su obrar ilícito como lícito, ya que la antijuridicidad no es, a su respecto, la única fuente de responsabilidad. En efecto, aun cuando el ejercicio de las competencias estatales no es generalmente causa de indemnización

---

<sup>34</sup> Guillermo MUÑOZ, “Responsabilidad del Estado por omisión”, en *Jornadas sobre Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público*, ed. Ciencias de la Administración, Universidad Austral, Buenos Aires, 2001, pp. 89 y ss.; Jorge Luis SALOMONI, “La responsabilidad del Estado por omisión en la República Argentina”, en *La responsabilidad del Estado frente a terceros*, Guayaquil, 2005, pp. 73 y ss.

<sup>35</sup> Alejandro NIETO, “La inactividad de la Administración y el recurso contencioso administrativo”, en *Documentación administrativa*, Madrid, 1986, n.º 208, pp. 229 y ss.; Marcos GÓMEZ PUENTE, *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, Pamplona, 2000.

<sup>36</sup> Daniela UROSA MAGGI, *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el derecho español y venezolano*, FUNEDA, Caracas, 2003, pp. 181 y ss.; Horacio D. CREO BAY, *Amparo por mora de la Administración pública*, Astrea, Buenos Aires, 1989, pp. 6 y ss.

<sup>37</sup> Daniela UROSA MAGGI, “Tutela judicial frente...”, o. cit., p. 62.

<sup>38</sup> Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO, *Curso de derecho administrativo*, o. cit., pp. 37 y ss.

para los particulares, al poseer el Estado la potestad de sacrificar derechos subjetivos de contenido patrimonial por razones de bien común, puede comprometer su responsabilidad sin que la contrariedad a la regla de derecho sea un presupuesto de ella.<sup>39</sup>

Por eso, bien ha destacado nuestra mejor doctrina<sup>40</sup> y ha reconocido la jurisprudencia:<sup>41</sup> “a veces existe la obligación de indemnizar sin que pueda imputarse a la Administración ilegalidad alguna”.

[Tal] es el caso de medidas adoptadas en aras del bienestar general, dictadas legítimamente, pero que ocasionan, a uno a varios particulares, un perjuicio excepcional y que nada justifica que este o estos lo soporten o lo sufran, cuando es toda la comunidad que se beneficia de dichas medidas.<sup>42</sup>

Evidentemente, el fundamento de la responsabilidad estatal en uno y otro caso es diferente. En el caso de la *responsabilidad por acto o hecho ilícito*, el fundamento de la responsabilidad se asienta en el principio de juridicidad, el cual delimita el marco en el que el Estado puede y debe actuar. Cuando un acto o hecho de la Administración vulnera la regla de derecho, nace la obligación de reparar los daños producidos por el actuar antijurídico.

En cambio, en el caso de la *responsabilidad por el quehacer lícito*, dado que no se vulnera el marco de actuación estatal ni se deja de cumplir con ningún deber de la Administración, de ninguna forma puede decirse que se viola el principio de juridicidad. Por eso, el fundamento de la responsabilidad en tal caso se encuentra, en forma genérica, en el principio de igualdad y, más específicamente, en el principio de igualdad de los administrados ante las cargas públicas.<sup>43</sup>

Este principio impone al Estado la obligación de tratamiento igualitario de los habitantes, de modo que cuando un acto o hecho suyo genera un daño se rompe la igualdad de trato, ya que algunos particulares se ven forzados a soportar cargas que otros no deben soportar.<sup>44</sup> Cada vez que se menoscabe la esfera propia de determinadas personas, surge en estas, con base en el principio de igualdad (artículos 8, 72 y 332 de la Constitución), un crédito indemnizatorio contra el Estado, de tal modo que aquel menoscabo resultante de la satisfacción de un interés general no pese sobre sus ocasionales damnificados directos, sino

---

<sup>39</sup> Julio Rodolfo COMADIRA, “La responsabilidad del Estado por su actividad lícita o legítima”, en *Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo*, año II, 003, n.º 3, p. 9 y *Derecho administrativo*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004, 2.ª ed., pp. 362 y 363. Julio Rodolfo COMADIRA y Héctor Jorge ESCOLA, *Derecho administrativo argentino*, Porrúa-UNAM, México, 2006, pp. 1020 y ss.

<sup>40</sup> Enrique SAYAGUÉS LASO, *Tratado de derecho administrativo*, o. cit., t. I, p. 615.

<sup>41</sup> Lorenzo SÁNCHEZ CARNELLI, *Responsabilidad del Estado por su actividad...*, o. cit., pp. 53 ss.

<sup>42</sup> Julio A. PRAT, *Derecho administrativo*, o. cit., t. 4, vol. 2, p. 71.

<sup>43</sup> Augusto DURÁN MARTÍNEZ, “Responsabilidad por hecho lícito de la Administración”, en *Casos de Derecho Administrativo*, Ingranusi, Montevideo, 1999, vol. I, p. 195.

que se distribuya, según la justicia distributiva que corresponde al derecho público, entre la generalidad de los habitantes.<sup>44</sup>

La circunstancia de que el acto o hecho de la Administración sea lícito no modifica esta situación. El principio de igualdad ante las cargas públicas se ve vulnerado cualquiera sea la naturaleza del acto o hecho que genere el daño.

La afirmación de la responsabilidad del Estado por su actividad lícita no debe confundirse con la responsabilidad objetiva. La distinción entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva se realiza con base en el criterio de imputación,<sup>45</sup> mientras que la diferenciación entre responsabilidad por acto o hecho lícito o ilícito se sustenta en sus diversos fundamentos,<sup>46</sup> por lo que puede existir responsabilidad del Estado por actividad lícita o ilícita tanto de fuente objetiva como subjetiva.

Significa que el Estado debe responder siempre por los daños generados, tanto por su actividad ilícita como lícita, en virtud de los principios de legalidad e igualdad ante las cargas públicas, respectivamente.

### 3.4. RESPONSABILIDAD DIRECTA E INDIRECTA

En cuarto lugar, el Estado debe responder no solo *por su actuación*, sino también *por la de terceros* que participan en el desenvolvimiento de sus cometidos.<sup>47</sup>

Evidentemente, la transferencia de la prestación de un cometido estatal a uno o más particulares genera un entramado de relaciones jurídicas diversas, propias de lo que se ha llamado el *triángulo Administración-gestor-usuario*.<sup>48</sup> Cuando esa transferencia refiere a la ejecución del cometido y no a su titularidad —fenómeno que ha sido designado como *delegación transestructural de cometidos*—,<sup>49</sup> cabe examinar por separado, por sus proyecciones sobre las responsabilidades involucradas, las que se traban entre el prestatario del cometido y los terceros (especialmente los usuarios), entre la Administración concedente y dicho prestatario, y entre los particulares y la Administración titular del cometido de que se trate.

<sup>44</sup> Horacio CASSINELLI MUÑOZ, Informe publicado en *La Justicia Uruguaya*, t. 105, sección “Jurisprudencia”, caso n.º 12133, p. 323.

<sup>45</sup> Carlos E. DELPIAZZO, “Acerca de la imputación de la responsabilidad del Estado en el Derecho comparado actual”, o. cit., pp. 17 y ss.; “Responsabilidad de la Administración en Uruguay”, o. cit., pp. 31 y ss. y “Enfoque actual de la responsabilidad administrativa”, o. cit., pp. 227 y ss.

<sup>46</sup> Augusto DURÁN MARTÍNEZ, “Responsabilidad por hecho lícito de la Administración”, o. cit., pp. 197 y ss.

<sup>47</sup> Carlos E. DELPIAZZO, “Responsabilidades del Estado y de los concesionarios de servicios públicos”, en *Anuario de Derecho Administrativo*, t. VII, pp. 56 y 57.

<sup>48</sup> Juan Miguel DE LA CUETARA, “Tres postulados para el nuevo marco jurídico de los servicios públicos”, en AA. VV., *El nuevo servicio público*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 134.

<sup>49</sup> Rodolfo Carlos BARRA, *Principios de derecho administrativo*, Abaco, Buenos Aires, 1980, pp. 246 y ss. y “La concesión de obra y de servicio público en el proceso de privatización”, en *Rev. de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1991, año 3, n.º 6, pp. 31 y ss.

Este tercer tipo de relaciones enfrenta a la cuestión de si la Administración puede ser llamada a responsabilidad por los particulares, en virtud del daño ocasionado por el concesionario del servicio público o prestatario del servicio de que se trate. Sobre esto la doctrina administrativista tradicional afirma que la responsabilidad de la Administración no se extiende a los actos o los hechos de los concesionarios de servicios públicos o de sus empleados, porque si bien el Estado ejerce sobre los concesionarios poderes de vigilancia y contralor, no tiene ni la gestión ni la dirección del servicio; a lo sumo determina, con carácter general, lo que no presupone dirección, las reglas de actuación a que deberán ajustarse.<sup>50</sup>

Sin embargo, a la luz de los modernos procesos de transferencia a particulares de actividades propias de las entidades estatales, es razonable pensar que “va a poder sostenerse, con buen fundamento, que el Estado también será responsable de los daños que se causan en la ejecución de esos servicios que no están confiados a su gestión, pero sí bajo su dirección”.<sup>51</sup>

Una vez admitido que la Administración pueda ser llamada a responsabilidad por la actuación de los particulares en el desempeño de los cometidos estatales a ellos confiados, es posible que pueda distinguirse más de un ámbito al respecto, ya que no solo la Administración concedente, sino también los nuevos órganos reguladores a los que se atribuyen competencias tutelares de los derechos e intereses de los usuarios, pueden ser generadores de responsabilidad.

No tendría sentido excluir de responsabilidad al Estado cuando la actividad prestacional que causa el daño ha sido puesta por él en manos del concesionario.<sup>52</sup>

Todo lo antedicho resulta corroborable si se subraya el rol de la Administración concedente como garante del servicio del que se trate,<sup>53</sup> en cuyo caso su consecuente responsabilidad es inexcusable. Carece de sentido que la Administración responda por su propia actividad cuando la realiza directamente y, en cambio, no lo haga cuando actúa a través de un concesionario.<sup>54</sup>

En efecto, como ya se ha destacado antes, el servicio concedido sigue siendo de la Administración concedente, por lo que esta “no puede desinteresarse de él, en tanto este sigue siendo un cometido de ella”.<sup>55</sup> Esto es así porque las actividades para cuya ejecución

---

<sup>50</sup> Enrique SAYAGUÉS LASO, *Tratado de derecho administrativo*, o. cit., t. I, p. 660; Daniel Hugo MARTINS, “La responsabilidad de la Administración y de los funcionarios en la Constitución uruguayo”, o. cit., p. 282.

<sup>51</sup> Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO, *Sobre reforma del Estado y derecho administrativo*, ed. Universidad, Montevideo, 1996, p. 22.

<sup>52</sup> Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO, *Curso de derecho administrativo*, o. cit., pp. 671 y ss.

<sup>53</sup> Juan Miguel DE LA CUETARA, “Tres postulados...”, o. cit., pp. 158 y ss.

<sup>54</sup> Luis MORELL OCAÑA, *Curso de derecho administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 1997, t. II, p. 407.

<sup>55</sup> Carlos E. DELPIAZZO, *Manual de contratación administrativa*, Montevideo, 1993, t. II, p. 88; y *Contratación administrativa*, UM, Montevideo, 1999, reedición 2004, p. 404.

la ley autoriza a la Administración a contratar a particulares siguen siendo actividades del Estado; lo que cambia es el medio a través del cual se ejecutan, pero siguen siendo cometidos estatales.<sup>56</sup>

## 4.

### DOS CUESTIONES A TENER EN CUENTA

Cuanto viene de decirse queda incompleto si no se hace una somera referencia a dos cuestiones vitales para que la responsabilidad estatal sea verdadera en su más amplio espectro de posibilidades, a saber: la plena vigencia de la tutela jurisdiccional efectiva y la consideración unitaria de la responsabilidad (como instituto del derecho todo) y de sus fundamentos (criterios de imputación).

#### 4.1. TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA

En primer lugar, el sometimiento real del Estado al derecho no se conforma con la pura afirmación doctrinaria y aun normativa, sino que requiere eficacia en términos de garantías concretas de técnica jurídica.<sup>57</sup>

En efecto:

La vigencia efectiva del principio de legalidad impone la existencia de un conjunto de mecanismos de control a través de los cuales pueda asegurarse eficazmente el sometimiento de la Administración al sistema normativo.<sup>58</sup>

De lo contrario, dicho principio “quedaría en simple declaración programática”.<sup>59</sup> Desde el *punto de vista objetivo*, la justiciabilidad del Estado<sup>60</sup> significa que:

Cualquier acto o conducta, positiva o negativa, de la Administración y de sus agentes, puede ser sometida al enjuiciamiento por parte de órganos judiciales, a instancia de cualquier per-

<sup>56</sup> Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO, “Sobre reforma del Estado y derecho administrativo”, o. cit., p. 18.

<sup>57</sup> Carlos E. DELPIAZZO, “Responsabilidad del Estado y tutela jurisdiccional efectiva”, o. cit.; y “Responsabilidad del Estado para con los ciudadanos de América Latina”, o. cit.

<sup>58</sup> Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de derecho administrativo general*, Iustel, Madrid, 2005, t. I, pp. 86 y 87.

<sup>59</sup> Luciano PAREJO ALFONSO y otros, *Manual de derecho administrativo*, Ariel, Barcelona, 1996, vol. 1, 4.ª ed., p. 68.

<sup>60</sup> Jorge SARMIENTO GARCÍA, *Los principios en el derecho administrativo*, Dike, Mendoza, 2000, pp. 163 y ss.



sona o entidad (pública o privada) a quienes dichos actos o conductas lesionen en sus derechos o intereses.<sup>61</sup>

Desde el *punto de vista subjetivo*, la referida justiciabilidad del Estado se traduce en la “tutela jurisdiccional de la posición jurídica del administrado”,<sup>62</sup> entendida como:

El derecho de toda persona a que se le haga justicia; a que cuando pretenda algo de otra, esa pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso con unas garantías mínimas.<sup>63</sup>

Tal derecho despliega sus efectos en tres momentos distintos, y en los tres deben ser efectivos: primero, en el acceso a la justicia; segundo, una vez en ella, que sea posible la defensa y la obtención de solución en un plazo razonable; y tercero, una vez dictada la sentencia, en la plena efectividad de sus pronunciamientos.<sup>64</sup>

## 4.2. UNICIDAD DE LA RESPONSABILIDAD

En nuestro país, según ha quedado dicho, existe un *divorcio entre la doctrina y la jurisprudencia nacionales* acerca de cuándo surge la responsabilidad estatal, es decir, si ella obedece a fundamentos de tipo subjetivo o de tipo objetivo, ya que los criterios de imputación “no son otra cosa que criterios particulares que consagran el fundamento de la responsabilidad”.<sup>65</sup>

Mientras la doctrina mayoritaria del derecho público se inclina por la responsabilidad objetiva de las entidades estatales, la jurisprudencia de los tribunales se orienta, prácticamente sin fisuras, en el sentido de la responsabilidad subjetiva y acude, frecuentemente, a la aplicación de la legislación civil.

Frente a tal realidad, es preciso rescatar que:

Prácticamente no hay figuras jurídicas propias ni del derecho público ni del derecho privado: la responsabilidad, la propiedad, el contrato, los bienes, etcétera, son instituciones que permanecen inmutables, más allá de la disciplina a la cual se apliquen [...] Se trata de instituciones del derecho que trascienden las distintas parcelas científicas en que puede dividirse el análisis del derecho y se convierten en verdaderos institutos propios de la teoría general, susceptibles, por lo tanto, de ser analizados desde distintos ángulos o perspectivas.<sup>66</sup>

<sup>61</sup> Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, o. cit., t. I, pp. 88.

<sup>62</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 2004, t. II, pp. 569 y ss.

<sup>63</sup> Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Civitas, Madrid, 2001, p. 33.

<sup>64</sup> *Ibíd.*, pp. 57 y ss.

<sup>65</sup> Jorge GAMARRA, *Tratado de derecho civil uruguayo*, Montevideo, 1981, t. XIX, p. 16.

<sup>66</sup> Carlos E. DELPIAZZO, *Manual de contratación administrativa*, 3.ª ed. actualizada, ed. Universidad, Montevideo, 1996, t. I, p. 19 y *Contratación administrativa*, o. cit., p. 10.

Si se parte de la *unicidad de la responsabilidad* como instituto del derecho todo, parece prudente tomar en cuenta la enseñanza que, *desde el derecho privado*, indica que no es posible pretender dar una solución monista al problema de la responsabilidad patrimonial del Estado,<sup>67</sup> y *desde el derecho público* actual se previene:

Ningún sistema de responsabilidad extracontractual del Estado ha asumido, en forma coherente, un modelo de responsabilidad objetiva.<sup>68</sup>

Incluso la doctrina administrativista española moderna proclama:

El principio objetivo de la responsabilidad de la Administración pública, tal y como está planteado [...] entraña problemas de entendimiento con los tiempos que vivimos. El Estado social y democrático de derecho no se compadece con este superblindaje, superdefensa que tienen los funcionarios frente a los ciudadanos, como consecuencia del principio de la responsabilidad objetiva y universal de la Administración pública.<sup>69</sup>

No es lógico que los tribunales se inunden de demandas:

Por los más sutiles e incluso nimios temas y que se pretenda vincular alguna vaga e imprecisa relación de causalidad para imputar, a la Administración, daños reales o no tan reales, que la misma sociedad [...] ciegue cualquier línea de responsabilidad personal para hacerla derivar y endosarla siempre al anónimo Estado.<sup>70</sup>

Al respecto, es interesante tener en cuenta el periplo intelectual del profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, seguido a través de sus prólogos a dos obras destacadas, separados entre sí por algo más de treinta años. En 1970, el eminente maestro se agravia de lo que entiende como “una insensibilidad general”, más que una insuficiencia normativa para que los particulares hagan valer la responsabilidad administrativa:

Las pretensiones de indemnización suelen naufragar, como sabe cualquier práctico del derecho, en el rigor insólito (insólito porque para siempre en beneficio de los dañadores y responsables) que los jueces exigen para la prueba de la causalidad del daño y, finalmente y de manera especial, de su extensión concreta y en la virtual negación de las indemnizaciones alzadas o estimativas, que son, no obstante, las procedentes quizá en la mayor parte de los casos.

Y pregunta:

---

<sup>67</sup> Carlos DE CORES, “Reflexiones sobre la naturaleza de la responsabilidad civil del Estado”, o. cit., p. 401.

<sup>68</sup> Raúl LETELIER WARTENBERG, “Un estudio de los efectos en las características de la responsabilidad extracontractual del Estado”, en *Rev. Actualidad en el Derecho Público*, Buenos Aires, 2001, n.º 17, p. 141.

<sup>69</sup> Jaime RODRÍGUEZ-ARANA, “Nuevas orientaciones doctrinales sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración pública”, en *Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo*, año II 2003, n.º 4, pp. 29 y ss.

<sup>70</sup> Luis Martín REBOLLO, “Los fundamentos de la responsabilidad del Estado”, en *Jornadas sobre Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público*, ed. Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 2000, p. 16.

¿Es que la impunidad por los daños causados a los súbditos será un precio obligado para que la Administración pueda funcionar, un precio, pues, de la vida social?<sup>71</sup>

Luego de treinta y dos años, en 2002, manifestaría su “juicio positivo en favor de una rectificación del sistema” de responsabilidad patrimonial del Estado, el cual, a su juicio, es disfuncional e insatisfactorio ya que entre quienes lo promueven —él es uno— “nunca existió la idea de que la responsabilidad patrimonial de la Administración en nuestro derecho tuviese que ser una responsabilidad objetiva y absoluta, capaz de incluir supuestos ilimitados de indemnización”.

Contrariamente, enfatiza en la tipificación de:

Tres causas específicas de imputación: primera, la realización directa y legítima del daño por la Administración [...] Segunda causa de imputación: la actuación ilícita de la Administración [...] Y finalmente, en tercer lugar, los casos de riesgo creado por la Administración, que implicaría la imputación del caso fortuito derivado de ese riesgo a que la Administración ha sometido, en beneficio propio, a los ciudadanos. Solo en este último supuesto podría hablarse de la imputación de una responsabilidad objetiva.<sup>72</sup>

Por eso, parece lógico limitar la responsabilidad objetiva a supuestos excepcionales, hacer del funcionamiento anormal de los servicios estatales la regla general de la responsabilidad y delimitar estándares normativos de diligencia que permitan conferir al sistema la necesaria flexibilidad en los casos concretos.<sup>73</sup>

Es que, como bien se ha destacado, el moderno régimen de la responsabilidad “desemboca finalmente en un sistema policéntrico”<sup>74</sup> y “pasa a ser múltiple, ya que resulta compuesto por diversos criterios de imputación, cada uno dotado de su propia y específica razón justificante y, también, con un propio y específico campo de aplicación”.<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, prólogo a Jesús LEGUINA VILLA, *La responsabilidad civil de la Administración pública*, 1.ª ed., Tecnos, Madrid, 1970, pp. 9 y 18.

<sup>72</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, prólogo a Oriol MIR PUIG PELAT, *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 19 y ss.

<sup>73</sup> Jaime RODRÍGUEZ-ARANA, “Nuevas orientaciones doctrinales sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración pública”, o. cit., pp. 34 y 35.

<sup>74</sup> Jorge GAMARRA, *Responsabilidad contractual*, FCU, Montevideo, 1997, t. II, p. 341.

<sup>75</sup> Jorge GAMARRA, *Tratado de derecho civil uruguayo*, Montevideo, 1981, t. XIX, p. 42.

## 5.

---

### CONCLUSIÓN

La lógica conclusión que deriva de cuanto viene de decirse es la necesidad de vitalizar la tutela jurisdiccional efectiva, como imprescindible instrumento de control estatal y, por ende, de verificación de los distintos supuestos de responsabilidad en que se pueda incurrir.

Frente a dicho aserto, se erige hoy como un enemigo de cuidado la denominada *huida del derecho administrativo* como garante de la plena vigencia del Estado de derecho.

Como gráficamente se ha expresado:

Con la apasionada fuga del derecho administrativo, los prebendados del poder persiguen el mejor y más fácil logro de sus intereses, para lo cual tratan de huir de los procedimientos administrativos de control del gasto, de selección de contratistas y funcionarios, y de la fiscalización judicial, en un manifiesto retroceso, del logro histórico, de control judicial pleno de los actos de la Administración, en una loca carrera por echarse en brazos del juez civil o laboral invocando principios de eficacia.<sup>76</sup>

Por lo tanto, es preciso luchar por la *vuelta al derecho administrativo*,<sup>77</sup> de modo que la actuación pública toda, sin exclusiones, encuentre como límite infranqueable el respeto a los derechos fundamentales y al principio de juridicidad. De ese modo, a través de una tutela jurisdiccional efectiva, podrá neutralizarse todo reducto de irresponsabilidad estatal.

---

<sup>76</sup> Juan Cruz ALLI ARANGUREN, *Derecho administrativo y globalización*, Civitas, Madrid, 2004, pp. 192 y 193.

<sup>77</sup> Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, "La vuelta al derecho administrativo. A vueltas con lo privado y lo público", en *Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo*, año IV, 2005, n.º 7, pp. 89 y ss.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, *Derecho administrativo y globalización*, Civitas, Madrid, 2004.
- AMÉZAGA, Juan José, *Culpa aquiliana*, Montevideo, 1914.
- “Opinión”, en *El Banco de Seguros del Estado*, Montevideo, 1916, pp. 162 y ss.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio, *Curso de derecho administrativo*, Porrúa-UNAM, México, 2006.
- BARRA, Rodolfo Carlos, *Principios de derecho administrativo*, Ábaco, Buenos Aires, 1980.
- “La concesión de obra y de servicio público en el proceso de privatización”, en *Rev. de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1991, año 3, n.º 6, pp. 31 y ss.
- BELLO, Susana, “Fundamento jurisprudencial de la responsabilidad del Estado por acto legislativo y jurisdiccional”, en *Rev. de Derecho Público*, Montevideo, 1995, n.º 8, pp. 53 y ss.
- BENGOA VILLAMIL, Ricardo, “Estudio sobre sentencias en casos de responsabilidad de Estado por acto legislativo: RAVE”, en *La Justicia Uruguaya*, t. 105, sección “Doctrina”, pp. 45 y ss.
- BERRO, Graciela, “Responsabilidad objetiva del Estado”, en *Rev. de Derecho Público*, Montevideo, 1992, n.º 2, pp. 89 y ss.
- BRITO, Mariano R., “Responsabilidad por actividad jurisdiccional”, en *Congreso Internacional de Derecho Administrativo*, Montevideo, 1984, pp. 123 y ss.
- “Responsabilidad extracontractual del Estado: administrativa, legislativa y jurisdiccional”, en *Estudios jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real*, FCU, Montevideo, 1996, pp. 129 y ss.
- CAGNONI, José Aníbal, “Responsabilidad por acto legislativo”, en *Primer Coloquio sobre Contencioso de Derecho Público, Responsabilidad del Estado y Jurisdicción*, ed. Universidad, Montevideo, 1993, pp. 66 y ss.
- CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, *Sobre reforma del Estado y derecho administrativo*, ed. Universidad, Montevideo, 1996.
- CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, “Informe sobre la responsabilidad del Estado por acto legislativo”, en *La Justicia Uruguaya*, t. CV, sección “Doctrina”, pp. 321 y ss.
- “Los límites de los derechos humanos en la Constitución nacional”, en *Cuaderno de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, 1990, n.º 13, pp. 190 y ss.
- Informe publicado en *La Justicia Uruguaya*, t. 105, sección “Jurisprudencia”, caso n.º 12133, pp. 323 y ss.

- CASTRO, Alicia, “Algunos comentarios sobre la jurisprudencia contencioso administrativa de reparación patrimonial”, en *Cuarto Coloquio sobre Contenciosos de Derecho Público, Responsabilidad del Estado y Jurisdicción*, Nueva Jurídica, Montevideo, 1998, pp. 86 y ss.
- COMADIRA, Julio Rodolfo, “La responsabilidad del Estado por su actividad lícita o legítima”, en *Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo*, año II, 2003, n.º 3, pp. 9 y ss.
- *Derecho administrativo*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004, 2.ª ed.
- COMADIRA, Julio Rodolfo, y ESCOLA, Héctor Jorge, *Derecho administrativo argentino*, Porrúa, UNAM, México, 2006.
- CREO BAY, Horacio D., *Amparo por mora de la Administración pública*, Astrea, Buenos Aires, 1989.
- DE CORES, Carlos, “Reflexiones sobre la naturaleza de la responsabilidad civil del Estado”, en *Anuario de Derecho Civil Uruguayo*, t. XXII, pp. 399 y ss.
- DE LA CUETARA, Juan Miguel, “Tres postulados para el nuevo marco jurídico de los servicios públicos”, en AA. VV., *El nuevo servicio público*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 134.
- DELPIAZZO, Carlos E., *Tribunal de Cuentas*, AMF, Montevideo, 1982.
- *Manual de contratación administrativa*, IEEM-Pronade, Montevideo, 1993, t. II.
- *Contratación administrativa*, UM, Montevideo, 1999, reedición 2004.
- “Acerca de la imputación de la responsabilidad del Estado en el derecho comparado actual”, en Suplemento de *Derecho administrativo* de *Rev. El Derecho*, Buenos Aires, 30 de marzo de 2000, año XXXVIII, n.º 9975, pp. 17 y ss.
- “Responsabilidad de la Administración en Uruguay”, en *Rev. Iberoamericana de Administración Pública*, INAP, Madrid, 2003, n.º 10, pp. 31 y ss.
- “Responsabilidades del Estado y de los concesionarios de servicios públicos”, en *Anuario de Derecho Administrativo*, t. VII, pp. 56 y ss.
- “Responsabilidad de los funcionarios públicos y de los concesionarios de servicios públicos”, en *Rev. de Direito Administrativo e Constitucional*, Curitiba, 2000, año 1, n.º 3, pp. 39 y ss.
- *Derecho administrativo uruguayo*, Porrúa-UNAM, México, 2005.
- “Enfoque actual de la responsabilidad administrativa”, en *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*, UNAM, México, 2005, vol. “Responsabilidad, contratos y servicios públicos”, pp. 227 y ss.
- *Texto ordenado de contabilidad y administración financiera*, 5.ª ed. actualizada, FCU, Montevideo, 2006.

- “Responsabilidad del Estado para con los ciudadanos de América Latina”, en *Rev. de Direito Administrativo e Constitucional*, Curitiba, 2007, n.º 28.
- “Responsabilidad del Estado y tutela jurisdiccional efectiva”, en *Estudios Jurídicos en homenaje a Mariano R. Brito*, FCU, Montevideo, 2007, pp. 967 y ss.
- DEUS, Sergio, “Responsabilidad civil del Estado”, en *La Justicia Uruguaya*, t. XCIV, sección “Doctrina”, pp. 35 y ss.
- DÍAZ PELUFFO, Zolá, “El problema de la responsabilidad del Estado por acto legislativo”, en *Rev. Derecho, Jurisprudencia y Administración*, t. 52, pp. 274 y ss.
- “Declaración de inconstitucionalidad y responsabilidad por acto legislativo”, en *Rev. Derecho, Jurisprudencia y Administración*, t. 64, pp. 82 y ss.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Responsabilidad por hecho lícito de la Administración”, en *Casos de derecho administrativo*, Ingranusi, Montevideo, 1999, vol. I, pp. 195 y ss.
- ESPÍNOLA, Julio César, “Inconstitucionalidad de las leyes y responsabilidad por acto legislativo”, en *Jurisprudencia de Abadie Santos*, Montevideo, 1941, t. 63, pp. 792 y ss.
- GAMARRA, Jorge, *Tratado de derecho civil uruguayo*, Montevideo, 1981, t. XIX.
- *Responsabilidad contractual*, FCU, Montevideo, 1997, t. II.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 2004, t. II.
- GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo, prólogo a Jesús LEGUINA VILLA, *La responsabilidad civil de la Administración pública*, 1.ª ed., Tecnos, Madrid, 1970, pp. 9 y ss.
- Prólogo a Oriol MIR PUIGPELAT, *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 19 y ss.
- GÓMEZ PUENTE, Marcos, *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, Pamplona, 2000.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Civitas, Madrid, 2001.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino, *La Constitución Uruguaya de 1952*, CED, Montevideo, 1966, t. II.
- KORZENIAK, José, *Curso de derecho constitucional 2.º*, FCU, Montevideo, 1971, vol. II.
- LETÉLIER WARTENBERG, Raúl, “Un estudio de los efectos en las características de la responsabilidad extracontractual del Estado”, en *Rev. Actualidad en el Derecho Público*, Buenos Aires, 2001, n.º 17, pp. 141 y ss.
- MARTINS, Daniel Hugo, “La responsabilidad de la Administración y de los funcionarios en la Constitución uruguaya”, en *Rev. de Derecho Público y Privado*, t. 30, pp. 196 y ss.; y en *Constitución y Administración*, Montevideo, 1993, pp. 199 y ss.

- “La responsabilidad civil de los funcionarios públicos por daños causados a la Administración”, en *Tercer Coloquio sobre Contenciosos de Derecho Público, Responsabilidad del Estado y Jurisdicción*, ed. Universidad, Montevideo, 1997, pp. 155 y ss.
- MÉNDEZ, Aparicio, “Relaciones entre la responsabilidad del Estado y del funcionario”, en *La Justicia Uruguaya*, t. I, sección “Doctrina”, pp. 122 y ss.
- “Sobre responsabilidad del Estado”, en *Rev. de Derecho Público y Privado*, t. 14, pp. 337 y ss.
- MORELL OCAÑA, Luis, *Curso de derecho administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 1997, t. II.
- MUÑOZ, Guillermo, “Responsabilidad del Estado por omisión”, en *Jornadas sobre Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público*, ed. Ciencias de la Administración, Universidad Austral, Buenos Aires, 2001, pp. 89 y ss.
- NIETO, Alejandro, “La inactividad de la Administración y el recurso contencioso administrativo”, en *Documentación Administrativa*, Madrid, 1986, n.º 208, pp. 229 y ss.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, y otros, *Manual de derecho administrativo*, Ariel, Barcelona, 1996, vol. 1, 4.ª ed.
- PEIRANO FACIO, Jorge, “Responsabilidad del Estado”, en *Anales del Foro*, t. II, n.º 109-120, pp. 72 y ss.
- PRAT, Julio A., *Derecho administrativo*, Acali, Montevideo, 1978, t. 4, vol. 2.
- “Responsabilidad del Estado por actividad legislativa”, en *Congreso Internacional de Derecho Administrativo*, Montevideo, 1984, pp. 56 y ss.
- REAL, Alberto Ramón, *Los principios generales de derecho en la Constitución uruguaya*, Montevideo, 1965.
- “Responsabilidad del Estado por actos jurisdiccionales en el Uruguay”, en *La Justicia Uruguaya*, t. 77, sección “Doctrina”, pp. 25 y ss.
- REBOLLO, Luis Martín, “Los fundamentos de la responsabilidad del Estado”, en *Jornadas sobre Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público*, ed. Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 2000, pp. 16 y ss.
- RISSO FERRAND, Martín J., intervención en *Segundo Coloquio sobre Contenciosos de Derecho Público, Responsabilidad del Estado y Jurisdicción*, ed. Universidad, Montevideo, 1995, pp. 122 y 123.
- *Responsabilidad del Estado por su actividad jurisdiccional*, 2.ª ed. actualizada, FCU, Montevideo, 1998, pp. 78 y ss.
- *Derecho constitucional*, Ingranusi, Montevideo, 1998, t. III.



- “Responsabilidad del Estado por los daños causados en el ejercicio del poder constituyente”, en *Rev. de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay*, Montevideo, 2005, n.º VII, pp. 49 y ss.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “Nuevas orientaciones doctrinales sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración pública”, en *Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo*, año II, 2003, n.º 4, pp. 29 y ss.
- “La vuelta al derecho administrativo. A vueltas con lo privado y lo público”, en *Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo*, año IV, 2005, n.º 7, pp. 89 y ss.
- ROTONDO TORNARÍA, Felipe, “Responsabilidad del funcionario”, en *Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real*, FCU, Montevideo, 1996, pp. 470 y ss.
- “Responsabilidad del Estado: criterio jurídico de imputación”, en *Anuario de Derecho Administrativo*, t. VII, pp. 117 y ss.
- SALOMONI, Jorge Luis, “La responsabilidad del Estado por omisión en la República Argentina”, en *La responsabilidad del Estado frente a terceros*, Guayaquil, 2005, pp. 73 y ss.
- SÁNCHEZ CARNELLI, Lorenzo, *Responsabilidad del Estado*, Nueva Jurídica, Montevideo, s/f, pp. 31 y ss.
- *Responsabilidad del Estado por su actividad administrativa, legislativa y jurisdiccional*, FCU, Montevideo, 2005.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de derecho administrativo general*, Iustel, Madrid, 2005, t. I.
- SARMIENTO GARCÍA, Jorge, *Los principios en el derecho administrativo*, Dike, Mendoza, 2000.
- SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, 1963.
- SAYAGUÉS LASO, Rodolfo, “La responsabilidad del Estado por actos legislativos”, en *Rev. de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, 1914, t. I, pp. 514 y ss.
- SOTO KLOSS, Eduardo, *Derecho administrativo*, ed. Jurídica de Chile, Santiago, 1996, t. II.
- TAWIL, Guido Santiago, *La responsabilidad del Estado y de los magistrados y funcionarios judiciales por el mal funcionamiento de la Administración de Justicia*, Depalma, Buenos Aires, 1989.
- U ROSA MAGGI, Daniela, *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el derecho español y venezolano*, FUNEDA, Caracas, 2003.
- VÁZQUEZ, Cristina, “Fundamentos de la responsabilidad del Estado en la doctrina juspublicista”, en *Rev. de Derecho Público*, Montevideo, 1995, n.º 7, pp. 32 y ss.