



Augusto Durán Martínez (Uruguay)*

Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Administración pública. Control y cumplimiento de la decisión jurisdiccional**

RESUMEN

Siempre ha sido difícil la ejecución de la sentencia anulatoria cuando no se ha contado con la buena voluntad de la Administración. Esa dificultad se ha visto no solo en el Uruguay sino en todo el mundo. No obstante, el mundo ha reaccionado. Al imponerse las ideas del neoconstitucionalismo en los países más avanzados se ha visto que la tutela judicial efectiva es un derecho humano, y que la ejecución de la sentencia y las medidas cautelares tendientes a posibilitar el cumplimiento de las sentencias forman parte de esa tutela judicial efectiva. Por tal razón, a partir de los esfuerzos realizados sobre todo en Alemania y España se comenzó a admitir con gran amplitud la adopción de medidas cautelares en el contencioso administrativo de anulación, y a aplicarse para la ejecución de la sentencia anulatoria los institutos comunes del derecho procesal. Lamentablemente esto en el Uruguay no ha ocurrido, pese a que no hay ningún obstáculo jurídico para ello.

Palabras clave: neoconstitucionalismo, tutela jurisdiccional efectiva, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, astreintes, Uruguay.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Durchsetzung von Aufhebungsurteilen ohne die Kooperation der Verwaltung war schon immer ein schwieriges Unterfangen. Diese Schwierigkeit ist nicht nur in Uruguay, sondern weltweit zu beobachten. Die Welt hat jedoch darauf reagiert. Zusammen mit der Idee des Neokonstitutionalismus in den am weitesten entwickelten Ländern setzte sich die Vorstellung durch, dass ein effektiver Rechtsschutz ein Menschenrecht darstellt und dass die Durchsetzung eines Urteils und die vorbeugenden Maßnahmen, mit deren Hilfe die Ausführung von Urteilen ermöglicht wird, Teil dieses effektiven Rechtsschutzes sind. Deshalb werden vor allem infolge der in Deutschland und Spanien unternommenen Anstrengungen im

* Profesor titular de Derecho Público II y III en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Profesor titular de Derecho Administrativo, director del Departamento de Derecho Administrativo y decano emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga. hduran@adinet.com.uy

** Exposición en el marco de las IV Jornadas Académicas en homenaje al Prof. Dr. Mariano Brito, organizadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Fundación Konrad Adenauer y celebradas en Montevideo los días 4 y 5 de junio de 2009.

Rahmen von verwaltungsgerichtlichen Aufhebungsverfahren zunehmend in großem Umfang vorbeugende Maßnahmen verfügt, während gleichzeitig auf die üblichen prozessrechtlichen Mittel zur Durchsetzung von Annullierungsurteilen zurückgegriffen wird. Leider geschieht dies bisher nicht in Uruguay, obwohl dem keine rechtlichen Hindernisse entgegen stehen.

Schlagwörter: Neokonstitutionalismus, effektiver gerichtlicher Schutz, Verwaltungsgericht, Verzugsstrafen, Uruguay.

ABSTRACT

Enforcement of annulment judgments has always been difficult absent the good will of the administration. This difficulty has not only existed in Uruguay but throughout the world. However, the world has reacted. With the imposition of neoconstitutionalism ideas in the most advanced countries, effective court protection has been viewed as a human right and enforcement of judgments and precautionary measures aimed at enabling execution of judgments is a part of this effective court protection. This is why, based on efforts made mainly in Germany and Spain, the adoption of precautionary measures began to be widely accepted in administrative litigation for annulment, and regular procedural law instruments began to be applied for the enforcement of annulment judgments. Unfortunately, this has not happened in Uruguay although there are no legal obstacles for it to occur.

Keywords: neoconstitutionalism, effective court protection, Court of Administrative Litigation, Uruguay.

I. El tiempo y la cultura

1. Aparicio Méndez, al final de su excelente libro *Lo contencioso de anulación en el derecho uruguayo*, expresó:

La ejecución de sentencia en cuanto impone a la Administración, con todos sus poderes y medios, el cumplimiento de una decisión jurisdiccional, está más en el dominio de la ética, de la cultura cívica y política, que en el del derecho [...] En esta como en todas las disciplinas, llegamos siempre a la misma conclusión. La técnica, como medio para obtener un fin, no puede superar el orden natural, y el orden natural, cuando se trata del derecho, está identificado sustancialmente con el hombre. La realidad del derecho dependerá necesariamente más que de la técnica jurídica del elemento humano que la mueve.¹

2. De esta reflexión quiero destacar dos cosas: una de tipo temporal, y otra, la referencia que allí se hace a la cultura.

¹ A. Méndez: *Lo contencioso de anulación en el derecho uruguayo*. Montevideo: Biblioteca de Revista de Derecho Público y Privado, 1952, pp. 210 ss.

3. El libro aludido se publicó en diciembre de 1952, pocos meses después de la entrada en vigencia de la Constitución que creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Lo expuesto basta para comprender que las dificultades indicadas por el autor para la ejecución de la sentencia anulatoria no se basaban en la experiencia nacional que, por lo dicho, era inexistente, o prácticamente inexistente, sino en la extranjera, sobre todo la europea, que era la de mayor conocimiento en nuestro medio.

Si bien en esa época ya regían las nuevas constituciones de Italia y Alemania que iniciarían una verdadera revolución en el mundo del derecho, eran todavía muy jóvenes: la peninsular tenía escasos cinco años, y la germana apenas tres.

La monumental obra de sus respectivos tribunales constitucionales recién empezaba. El resto de Europa continental se incorporará al *neoconstitucionalismo* bastante tiempo después.

Vale decir que prácticamente Europa entera y, por cierto, toda América Latina permanecían todavía en épocas del Estado legislativo. La consolidación del Estado constitucional requeriría bastante tiempo más, lo que se lograría entre otras cosas con los importantes aportes de la Constitución de Portugal de 1976 y la de España de 1978.

Además, si bien Bachof había pronunciado ya su célebre lección inaugural de Heidelberg en la cual planteaba la posibilidad de la inconstitucionalidad de normas constitucionales por colidir con el derecho metapositivo² —hago notar que no dice *metajurídico*, sino *metapositivo* (*suprapositivo* y *supralegal* es la palabra que figura en la versión portuguesa³)—, cabe advertir que la primera traducción al castellano se publicó en el año 2008 y la primera versión en portugués en 1977. Si bien Méndez estaba familiarizado con la doctrina alemana, difícilmente pudo haber conocido, al momento de escribir su libro, tal lección, pronunciada en julio de 1951 pero publicada a fines de ese año.⁴ No eran esos tiempos de internet.

Con esto queda claro que en 1952 no podíamos ser conscientes en el Uruguay del fenómeno jurídico que se estaba gestando.

4. El otro aspecto que quería destacar de las reflexiones de Méndez es su alusión a la cultura. Acierta Méndez cuando hace depender el cumplimiento de la sentencia anulatoria de la cultura cívica y política.

Tan importante es la cultura —la que, por cierto, no es incompatible con lo jurídico, como parece desprenderse del pasaje de Méndez ya citado— que Häberle ha propuesto una revisión de los elementos del Estado a los efectos de añadir la cultura (la Constitución es parte de esa cultura) y mirar los demás elementos del Estado desde esa perspectiva cultural.⁵

² O. Bachof: *¿Normas constitucionales inconstitucionales?*, Lima: Palestra, 2008, pp. 46 ss.

³ O. Bachof: *Normas constitucionais inconstitucionais?*, Coimbra: Almedina, 1994, pp. 2 ss., p. 55 y p. 62.

⁴ Advierto por otra parte que Méndez no incluye esta obra en la bibliografía empleada.

⁵ P. Häberle: *El Estado constitucional*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 21.

5. Si bien nuestras primeras constituciones adoptaron un sistema judicialista, extraído fundamentalmente de la Constitución de Cádiz de 1812 y de otras latinoamericanas inspiradas también en ella, como la de las Provincias Unidas del Río de la Plata de 1826,⁶ con la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en 1952, se introdujo una fuerte bocanada de influencia francesa en la materia que prendió muy bien en una sociedad afrancesada, por lo menos en la segunda mitad del siglo XIX y primera del XX.

Todo sistema de control jurisdiccional de la Administración se edifica en tutela de los derechos o intereses de las personas. Pero el de la dualidad de jurisdicción originado en Francia aparece además en tutela de la Administración. Es más, el Tribunal de Conflictos se concibe, en buena medida, para evitar la injerencia de la justicia judicial en los asuntos en que el Estado es demandado.⁷

Bénoit muestra de manera clara cómo la dualidad de jurisdicción no nace de golpe con la creación del Consejo de Estado con la Constitución del año VIII, sino que se gesta lentamente en una natural evolución de las instituciones políticas francesas desde el período feudal, pasando por la creación del Consejo del Rey en el período absolutista, se asienta con los edictos de Luis XIII de febrero de 1641 (Edicto de San Germán) y de Luis XIV de 8 de julio de 1661, que impiden a los Parlamentos intervenir en los litigios contra la Corona, lo que en definitiva se confirma y profundiza *mutatis mutandis* a través de varias leyes de la Revolución.⁸

Desde esta visión, que es la que predomina en la actualidad,⁹ se comprende que Mestre haya presentado al Consejo de Estado con dos caras, como Jano: por un lado, aparece como protector de los derechos de los administrados y, por otro, como protector de las prerrogativas de la Administración.¹⁰ Sugestivamente su libro se tituló *Le Conseil d'Etat protecteur des prérogatives de l'Administration*. No puede mucho esto extrañar puesto que el Consejo de Estado nació en las propias entrañas de la Administración y allí permanece.

6. Debemos tener en cuenta, por otro lado, que, aunque a través de la Constitución de Cádiz, recibimos las ideas de la Revolución Americana, ideas que ya eran conocidas en el período artiguista. Admitimos así la concepción norteamericana de Constitución como verdadera norma jurídica que se aplica directamente a la sociedad.

⁶ A. Durán Martínez: "El contencioso administrativo de anulación en el uruguay y el derecho comparado", en A. Durán Martínez (ed.): *Estudios de derecho público*, Montevideo, 2008, vol. II, p. 373.

⁷ A. De Laubadère: *Traité de droit administratif*, París: LGDJ, 6.^a ed., 1973, vol. I, pp. 410 ss.

⁸ F. P. Bénoit: *Le droit administratif français*, París: Dalloz, 1968, pp. 275 ss.; A. Durán Martínez: *Contencioso administrativo*, Montevideo: FCU, 2007, pp. 514 ss.

⁹ F. Monnier: "L'Ancien régime", en *Le Conseil d'État, de l'An VIII à nos jours*. París: Adam Biro, 1999, pp. 12 ss.; F. Arnoult y E. Monnier: *Le Conseil d'État. Jurer, conseiller, servir*. París: Découvertes Gallimard, 1929, pp. 11 ss.

¹⁰ A. Mestre: *Le Conseil d'État protecteur des prérogatives de l'Administration*, París: LGDJ, 1974, pp. 11 ss.

Incorporamos además desde 1830 a la Constitución un catálogo de derechos que se fue incrementando con las posteriores constituciones, y desde 1918 tenemos el emblemático artículo 72.

Sin embargo, con total inconsecuencia en virtud de ese sustrato cultural francés que caracterizó a nuestra sociedad, en los hechos construimos un verdadero Estado legislativo, cuando desde 1830 estaban ya los cimientos de un Estado constitucional.

7. No puede perderse de vista, por último, que cuando se crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo era todavía muy fuerte en el Uruguay la influencia del *paleopositivismo*, como lo llama Ferrajoli.¹¹

8. Se puede comprender entonces que en esa primera etapa de la vida de nuestro Tribunal de lo Contencioso Administrativo no se hablara de las astreintes como instrumento procesal para ejecutar una sentencia anulatoria; el embargo y la ejecución forzosa de bienes del Estado apareciera como inconcebible; las medidas cautelares —que tan útiles son para facilitar y, a veces, hasta posibilitar el cumplimiento de las sentencias— fueran impensables; el artículo 24 de la Constitución fuera leído con criterio restringido, abarcador solamente de daños producidos por la actividad administrativa y consagratorio de un criterio subjetivo de imputación de responsabilidad, y que no se admitiera la responsabilidad directa de los funcionarios.

9. Ante este panorama se creó una situación que provocó el lamento unánime de la doctrina, que hasta ahora tiene el mismo efecto que el lamento del pato en la barriga del lobo que Pedro ingeniosamente cazó.

II. El mundo

1. En tiempos del *neoconstitucionalismo*,¹² Europa, que vivía una situación en la materia muy parecida a la nuestra, cambió radicalmente.

2. Se comienza a abandonar la tajante separación entre moral y derecho y la neutralidad del derecho que pregona el paleopositivismo.¹³

¹¹ L. Ferrajoli: "Pasado y futuro del Estado de derecho", en Miguel Carbonell (ed.): *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid: Trotta, 2006, p. 14; L. Ferrajoli: *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*, Madrid: Trotta, 2006, p. 26.

¹² Sobre neoconstitucionalismo, véase Carbonell (ed.): *Neoconstitucionalismo(s)*, o. cit.; A. Durán Martínez: *En torno al neoconstitucionalismo*, en prensa; C. E. Guariglia: *Presunción de constitucionalidad de las leyes*, Buenos Aires: La Ley, 2009, pp. 73 ss.

¹³ Ferrajoli: *Garantismo...*, o. cit., pp. 24 ss.

Las constituciones adoptan un contenido ético, se cargan de valores, parten de la dignidad humana¹⁴ e incorporan un catálogo de derechos en una enumeración no taxativa sino abierta a los que se descubran con el progreso del conocimiento humano.¹⁵

La dignidad humana adquiere lugar central en el universo jurídico¹⁶ y así los derechos fundamentales regulan con rango máximo.¹⁷

Se reconoce a la Constitución la condición de verdadera norma jurídica, con fuerza vinculante y de mayor valor, de aplicación directa a la sociedad, por lo que puede ser aplicada por todos los operadores del derecho sin la intermediación de la ley.¹⁸

Esto, unido a la incorporación de principios, lleva a que la Constitución sea *sobre-interpretada*¹⁹ y hace que el juez haya dejado de ser un autómatas aplicador del derecho.

La supremacía constitucional impone la interpretación conforme a la Constitución de toda la normativa infraivalente, a los efectos de que toda ella se ajuste al sistema de valores de la Carta.²⁰

De esta manera, se produce lo que Guastini llamó “la constitucionalización del ordenamiento jurídico”,²¹ lo que es asegurado por la adopción de procedimientos de declaración de inconstitucionalidad de las leyes.²²

Así, se desplazó a la ley del lugar prominente que tenía y este pasó a ser ocupado por la Constitución. Del imperio de la ley se pasó al imperio de la Constitución o, más bien, del bloque de constitucionalidad,²³ para comprender los derechos humanos que son metapositivos —como decía Bachof— y por ende supraconstitucionales, y no pueden ser desconocidos por ninguna norma *puesta*. Del Estado legislativo se pasó al Estado constitucional.

Bien se comprende entonces que, en este esquema, el juez independiente pase a adquirir máxima relevancia, al convertirse en la máxima garantía de los derechos humanos.²⁴ El papel del juez se incrementa sensiblemente y con ello, también, su responsabilidad.

3. Sobre esta base, la jurisprudencia provocó la revolución jurídica ya señalada y cambió radicalmente la situación en lo que refiere a la ejecución de las sentencias,

¹⁴ Por ejemplo, el artículo 1.1. de la Ley Fundamental de Bonn dice: “La dignidad humana es intangible. Respetarla y protegerla es obligación de todo poder público”.

¹⁵ E. García de Enterría y T. R. Fernández: *Curso de Derecho Administrativo*, 4.ª ed., Madrid: Civitas, 1983, t. I, p. 128; L. Prieto Sanchis: “Neoconstitucionalismo y ponderación judicial”, en Carbonell (ed.): *Neoconstitucionalismo(s)*, o. cit., pp. 124 ss.

¹⁶ Häberle: o. cit., pp. 169 ss.; J. González Pérez: *La dignidad de la persona*, Madrid: Civitas, 1986, pp. 85 ss.; J. González Pérez: “La dignidad de la persona y el derecho administrativo”, en *II Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, Curitiba: Juruá, 2007, pp. 6 ss.

¹⁷ R. Alexy: “Los derechos fundamentales en el Estado Constitucional democrático”, en Carbonell (ed.): *Neoconstitucionalismo(s)*, o. cit., pp. 32 ss.

¹⁸ R. Guastini: “La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano”, en VV Carbonell (ed.): *Neoconstitucionalismo(s)*, o. cit., pp. 52 ss.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 53 ss.

²⁰ *Ibidem*, pp. 56 ss.; K. Larenz: *Metodología de la ciencia del derecho*, Barcelona: Ariel, 1994, pp. 337 ss.

²¹ Guastini: o. cit., pp. 49 ss.

²² *Ibidem*, pp. 51 ss.

²³ Guariglia: o. cit., pp. 195 ss.

²⁴ Ferrajoli: *Garantismo...*, o. cit., p. 96.

objeto hoy de nuestros desvelos. A modo de ejemplo referiré brevemente a lo ocurrido en España.

El artículo 24 de la Constitución española recoge expresamente el derecho a la tutela judicial efectiva y el 117 parte de la base de que la función jurisdiccional consiste en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

A partir de estas disposiciones, el Tribunal Constitucional elaboró una valiosísima jurisprudencia que consideró que la ejecución de la sentencia forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva, que puede ser regulado por la ley pero sin afectar su contenido esencial. Se consideraron inconstitucionales las leyes que disponían embargabilidades genéricas de bienes del Estado por obstaculizar la ejecución de las sentencias y se admitieron los institutos comunes del derecho procesal para esa ejecución. También se declararon inconstitucionales las leyes que prohibían la suspensión de los efectos de los actos administrativos; se dijo que “la tutela judicial no es tal sin medidas cautelares que aseguren el efectivo cumplimiento de la resolución definitiva que recaiga en el proceso”.²⁵

Por vía jurisprudencial, así, se comenzó a imponer astreintes, a admitir embargos, a proceder a ejecuciones forzosas para el cumplimiento de las sentencias, a fijar medidas cautelares con máxima amplitud y a responsabilizar a los organismos estatales y a los funcionarios por el incumplimiento de las sentencias.

Y todo esto —apoyado, por cierto, por la doctrina— fue luego poco a poco recogido por la ley. Es decir, basándose en principios, el juez provocó el cambio de la legislación, la cual, en definitiva, al recoger sus soluciones siguió el sendero trazado por la jurisprudencia.

III. La comarca

1. En el estado actual de nuestro derecho positivo es posible aplicar, en sus lineamientos básicos, las soluciones españolas indicadas.

En los últimos años, por esa razón, con Cajarville Peluffo²⁶ y Delpiazzo,²⁷ hemos²⁸ emitido opiniones bastante coincidentes en tal sentido.

²⁵ L. Martín Rebollo: *Leyes administrativas*, Pamplona: Thomson-Aranzadi, 14.^a ed., 2008, pp. 127 ss., 169 ss. y 1313 ss.

²⁶ J. P. Cajarville Peluffo: “Breve presentación de la jurisdicción contencioso administrativa uruguaya”, en J. P. Cajarville Peluffo: *Sobre derecho administrativo*, Montevideo: FCU, 2007, t. II, pp. 565 ss., 577 ss. y 587; idem: “Visión actual del contencioso administrativo uruguayo”, en Cajarville Peluffo: o. cit., t. II, pp. 601 ss. y 602 ss.; idem: “Incumplimiento de sentencias y responsabilidad estatal”, en C. E. Delpiazzo (coord.): *Estudios jurídicos en homenaje al Prof. Mariano R. Brito*, Montevideo: FCU, 2008, pp. 925 ss.

²⁷ C. E. Delpiazzo: *Derecho administrativo uruguayo*. México: Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp. 448 ss.; idem: “Medidas cautelares frente a la Administración”, en *Anuario de Derecho Administrativo*, Montevideo: FCU, 2008, t. XV, pp. 63 ss.; idem: “Responsabilidad del Estado y tutela jurisdiccional efectiva”, en Delpiazzo (coord.): o. cit., pp. 967 ss.

²⁸ A. Durán Martínez: “Ejecución de la sentencia anulatoria. Una mirada al derecho comparado con la preocupación por el contencioso administrativo uruguayo”, en A. Durán Martínez: *Estudios...*, o. cit., vol. II, pp. 279 ss.; idem: “Ejecución de la sentencia anulatoria en el contencioso

Las exposiciones de los profesores Graciela Ruocco, Rodrigo Ferrés, Diego Gamarra y Mariana Presno en las VI Jornadas Académicas continuaron y, en algunos puntos, profundizaron estas ideas, por lo que se puede afirmar que existe en el Uruguay, por lo menos en lo que refiere a la aplicación de los instrumentos comunes del derecho procesal para la ejecución de las sentencias y en lo que refiere a la responsabilidad del Estado por incumplimiento de sentencias, una doctrina especializada ya arraigada.

2. No se puede dudar de que la tutela jurisdiccional efectiva es un derecho humano; aunque sea, por haber sido recogido en el artículo 25 del Pacto de San José de Costa Rica. Y, por esa razón, es de esos derechos contenidos en el artículo 72, lo que le asigna, para algunos,²⁹ naturaleza constitucional y, en mi opinión,³⁰ supraconstitucional.

Lo expuesto indica que la ley, al regular la tutela jurisdiccional efectiva, no puede afectar su contenido esencial. Y si lo hace, deviene inconstitucional. Y si no hay ley, nada impide a la jurisprudencia aplicar directamente el principio.

3. Pacíficamente se admite hoy en día que las medidas cautelares destinadas a asegurar el cumplimiento de las sentencias y las conminaciones económicas, embargos y ejecución forzosa finalizadas al cumplimiento de las sentencias forman parte del derecho a la tutela judicial efectiva.³¹

administrativo uruguayo”, en Durán Martínez: *Estudios...*, o. cit., vol. II, pp. 357 ss.; ídem: *El contencioso administrativo de anulación...*, o. cit., pp. 383 ss.; ídem: “Algunas cuestiones relativas a la responsabilidad del Estado por incumplimiento de sentencias”, en *Estudios Jurídicos*, n.º 6, Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay, 2009, pp. 65 ss.; ídem: “La responsabilidad hacia la Administración en el derecho administrativo uruguayo”, en *Revista de Derecho Público*, n.º 35, 2009; ídem: *Medidas cautelares en el contencioso administrativo de anulación uruguayo*, México: Fundación Konrad Adenauer, en prensa.

²⁹ J. P. Cajarville Peluffo: “Relaciones de los ‘principios generales’ con otras fuentes del derecho administrativo en el derecho positivo uruguayo”, en M. R. Brito, J. P. Cajarville Peluffo, C. E. Delpiazzo y A. Durán Martínez: *Los principios en el derecho administrativo uruguayo*, Montevideo: Amalio M. Fernández, 2009, p. 70.

³⁰ A. Durán Martínez: “Los principios generales de derecho en el derecho administrativo. aplicación por el legislador, el administrador y el juez”, en Brito, Cajarville, Delpiazzo y Durán: o. cit., pp. 114 ss.

³¹ J. González Pérez: *El derecho a la tutela jurisdiccional*. Madrid: Civitas, 1989, pp. 256 ss.; E. García de Enterría: *Democracia, jueces y control de la Administración*. Madrid: Civitas, 2000, pp. 285 ss.; S. Galera Rodrigo: *Sistema europeo de justicia administrativa*, Madrid: Dykinson, Instituto de Estudios Jurídicos Internacionales, 2005, pp. 131 ss.; J. C. Cassagne y P. E. Perrino: *El nuevo proceso contencioso administrativo en la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires: Lexis Nexis, 2006, p. 322 ss.; F. R. García Pullés: *Tratado de lo contencioso administrativo*, Buenos Aires: Hammurabi, 2004, t. 2, pp. 797 ss.; P. Aberastury: *La justicia administrativa*, Buenos Aires: Lexis Nexis, 2006, pp. 329 ss.; E. B. Sacristán: “Medidas cautelares y recurso extraordinario”, en J. C. Cassagne (dir.): *Amparo, medidas cautelares y otros procesos urgentes en la justicia administrativa*, Buenos Aires: Lexis Nexis y UCA, 2007, p. 385; V. R. Hernández-Mendible: “Cuarenta años de la historia de las medidas cautelares en el proceso administrativo venezolano”, en *Revista de Derecho Público*, n.º 30, Montevideo: FCU, 2007, pp. 155 ss.; J. P. Cajarville Peluffo: “Sobre la suspensión jurisdiccional de los efectos del acto administrativo”, en J. P. Cajarville Peluffo: *Sobre derecho administrativo*, 2.ª ed. ampliada, Montevideo: FCU, 2008, t. II, pp. 665 ss.; C. E. Delpiazzo: “Medidas cautelares frente a la Administración”, en *Anuario de Derecho Administrativo*, Montevideo: FCU, 2008, t. XV, p. 63.; F. Córdón Moreno: “El sistema procesal en el marco de la Constitución de 1978”, en *20 años de ordenamiento constitucional. Homenaje a Estanislao Aranzadi*. Navarra: Aranzadi,

4. Nadie discute que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ejerce en el proceso anulatorio función jurisdiccional. Y nadie discute que la función jurisdiccional consiste en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Con relación a la función jurisdiccional ejercida por el TCA, ello se desprende además expresamente de la interpretación armónica de los artículos 1, 2 y 6 de la ley 15750, del 24 de junio de 1986.

5. El artículo 310 de la Constitución, cuando dice que el Tribunal se limitará a apreciar el acto en sí mismo, confirmando o anulándolo, sin reformarlo, refiere al contenido de la sentencia definitiva pero no comprende las resoluciones que disponen medidas cautelares o los actos dictados para ejecutar una sentencia. No puede, pues, invocarse este artículo para limitar sus potestades en materia de medidas cautelares o de ejecución de sentencia.

Al no poder invocarse ese artículo en estos ámbitos, procede aplicar el principio de la tutela judicial efectiva y efectuar una interpretación de la normativa infravalente conforme a él.

6. En virtud de lo establecido en los artículos 58 y 104 del decreto-ley 15524, del 9 de enero de 1984, he entendido que en el marco de la acción anulatoria rige el citado decreto-ley y sus modificativas y el Código de Procedimiento Civil y sus modificativas en lo que no sean incompatibles con los primeros. En los puntos no regulados por las normas antedichas, podría tener aplicación en subsidio el Código General del Proceso en lo que sea conciliable con las características del proceso anulatorio.³²

No obstante, advierto que la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo sostiene la derogación plena del CPC, por lo que entiende aplicable el CGP en subsidio del decreto-ley 15524 y sus modificativas.³³

7. En materia de medidas cautelares, si se entiende procedente mi tesis corresponde la aplicación del artículo 62 de la ley 13355, del 17 de agosto de 1965 (Ley de Abreviación de Juicios).

Es cierto que el inciso final de ese artículo impide que esas medidas cautelares se apliquen “contra el Estado o personas jurídicas de Derecho Público”.

Pero por las mismas razones que el Tribunal Constitucional español consideró inconstitucional la prohibición legal de suspender actos como medidas cautelares, también se debe considerar inconstitucional la prohibición de la Ley de Abreviación de Juicios.

1999, pp. 207 ss. y 213 ss.; J. González Pérez: *Ley de jurisdicción contencioso-administrativa (jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional)*, Madrid: Civitas, 1992, p. 467; ídem: *Comentarios a la ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid: Civitas: 1994, p. 1289; L. Martín Rebollo: “1978-1998: veinte años de Derecho Administrativo post constitucional”, en *20 años de ordenamiento constitucional*, o. cit., pp. 258 ss.; Durán Martínez: “Ejecución...”, o. cit., p. 297.

³² A. Durán Martínez: *Contencioso administrativo*, Montevideo: FCU, 2007, p. 308.

³³ *Ibidem*, pp. 304 ss.

En ambos casos se afecta el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva porque las medidas cautelares pueden llegar a ser determinantes para la ejecución de la sentencia.

Ese inciso final del artículo 62 de la Ley de Abreviación de Juicios, poniéndome en una cómoda posición positivista, era inconstitucional con relación a la Constitución de 1952 por ser incompatible con un derecho comprendido en su artículo 72. Y en esa misma cómoda posición positivista, cabe decir que hoy está derogado por la Constitución de 1967 por oposición superviniente, pues esta Carta reprodujo el artículo 72 en los mismos términos. A mayor abundamiento, procede sostener su derogación, además, por el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Si se comparte la tesis de la Procuraduría del Estado, corresponde la aplicación de las medidas cautelares previstas en los artículos 311 y siguientes del CGP.

Como no existen diferencias esenciales en ambas normativas en este punto, no me interesa explayarme en él. En ambos casos, las medidas cautelares son previstas con gran amplitud. Todas ellas proceden, además, de la suspensión de los efectos del acto prevista en los artículos 2 y 3 de la ley 15869, del 22 de junio de 1987.

Una interpretación conforme a la Constitución lleva a esta interpretación y a una ampliación de las medidas cautelares con máxima amplitud a los efectos de no dificultar el cumplimiento de una eventual sentencia anulatoria y no neutralizar el derecho a la tutela judicial efectiva.³⁴

8. En cuanto a la ejecución de las sentencias, los profesores Rodrigo Ferrés y Mariana Presno, con gran rigor científico, sostuvieron la aplicación de los instrumentos comunes del derecho procesal, como ya se venía sosteniendo en doctrina.

Mariana Presno sostuvo con razón la aplicación de las normas del CGP en materia de astreintes y Rodrigo Ferrés encaró muy bien el tema de los embargos y la ejecución forzosa. Admitió la interpretación restrictiva del término *Estado* que figura en el artículo 478 de la ley 17930, de 19 de diciembre de 2005, por mí propiciada,³⁵ y según parece compartida por Ettlín en un reciente libro,³⁶ y la inconstitucionalidad de la solución impuesta en el CGP y su ley interpretativa respecto de la inembargabilidad genérica de los bienes del Estado y de los gobiernos departamentales, como se sostuvo en España.

9. El Tribunal debe, pues, admitir con amplitud las medidas cautelares que se le planteen y proceder a los institutos comunes de ejecución de sentencias incluyendo la aplicación de astreintes, disponer embargo y ejecución forzosa contra cualquier bien de los entes autónomos y servicios descentralizados, y en caso de bienes del Estado y de los gobiernos departamentales promover de oficio la inconstitucionalidad de la ley que declara esos bienes inembargables, sin perjuicio de que ello lo pueda hacer también el interesado.

³⁴ Durán Martínez: *Medidas cautelares...*, o. cit.

³⁵ Durán Martínez: "Ejecución", o. cit., pp. 367 ss.; ídem: "Algunas cuestiones ...", o. cit., pp. 80 ss.

³⁶ E. Ettlín: *Procesos de ejecución de sentencias de condena a pagar sumas de dinero contra el Estado*, Montevideo: Amalio M. Fernández, 2008, p. 121.

Esta es la única actitud que corresponde en los tiempos que corren. Las vacilaciones de medio siglo atrás, a esta altura del conocimiento jurídico, son inadmisibles. Estamos en otro tiempo y con otra cultura jurídica, muy distinta de la vivida en el Uruguay del tercer cuarto del siglo pasado.

Por otra parte, no se puede sostener, como lo hizo Mestre con relación al Consejo de Estado hace 35 años, que el Tribunal es protector de las prerrogativas de la Administración. Esto no surge de nuestro texto constitucional ni fue esa la intención de sus redactores, por lo que la tradición francesa no nos es aplicable. Si bien el contencioso francés ha influido mucho en el uruguayo, no hemos efectuado una copia servil. Hay muchas diferencias, por lo que hay que ser muy cuidadoso cuando pretendemos trasladar soluciones francesas a nuestro país. El Tribunal es un órgano protector de los derechos e intereses directos, personales y legítimos de las personas, pero no de las prerrogativas de la Administración.

Eso no quiere decir que el Tribunal deba desconocer esas prerrogativas. Debe proteger los derechos e intereses referidos, respetando las prerrogativas de la Administración. Pero eso es muy distinto a decir que el Tribunal es un protector de las prerrogativas de la Administración, prerrogativas que, por otra parte, son mucho menores de lo que comúnmente se dice. Erigir al Tribunal en protector de las prerrogativas de la Administración significa proteger al más fuerte, y desconocer que la cultura de derechos humanos que vivimos significa el predominio de —como dice Ferrajoli— *la ley del más débil*.³⁷

Una interpretación conforme al bloque de constitucionalidad impone esta solución.

10. El incumplimiento de la sentencia compromete la responsabilidad de la entidad incumplidora y de la omisa en ejercer los poderes de control que la Constitución le confiere.³⁸

Muy interesante e inteligente es el desarrollo de la profesora Graciela Ruocco en cuanto a la posibilidad de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en aplicación del artículo 507 del CPC, obligue a la persona estatal omisa a resarcir los daños y perjuicios provenientes de la inejecución o a que se ejecute la sentencia a costa del perdedor, si es posible, a elección del acreedor. Bueno sería meditar este punto que, en mi conocimiento, no ha sido tratado en doctrina.

Pero ese incumplimiento puede también comprometer la responsabilidad del Estado, por omisión del Tribunal, si se abstiene de hacer ejecutar lo juzgado. El Tribunal no puede limitarse a juzgar y omitir hacer ejecutar lo juzgado. Si lo hace, fracciona la función jurisdiccional que la Constitución le confirió y compromete su responsabilidad. Lo mismo si la inejecución se produce por no haberse adoptado a tiempo las medidas cautelares que se deba adoptar. Ya se ha comenzado a admitir en

³⁷ L. Ferrajoli: *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid: Trotta, 2008, pp. 51 ss.

³⁸ Durán Martínez: "Algunas cuestiones...", o. cit., pp. 71 ss.

doctrina la responsabilidad del Estado por irregular prestación de los servicios judiciales por otros supuestos además de sentencias definitivas erróneas.³⁹

11. Esas responsabilidades comprometidas pueden también comprometer la de los funcionarios que no cumplen o no hacen ejecutar las sentencias cuando debieron haberlo hecho, o no admitieron medidas cautelares que correspondía y se frustra así el cumplimiento del fallo.

Y esa responsabilidad funcional puede ser directa. El artículo 111 de la ley 15750, del 24 de junio de 1985, cuando refiere a la responsabilidad civil de los jueces por actos propios de su función, se remite genéricamente a la Constitución de la República. Estamos pues ante una interpretación constitucional.

La responsabilidad indirecta como única posible no surge de los artículos 24 y 25 de la Constitución. Fue una lectura forzada, guiada por una disposición transitoria (literal T de las Disposiciones Transitorias y Especiales de la Constitución de 1952) que ya no existe, y efectuada en un marco cultural muy distinto del actual.

Con gran solvencia ha explicado el Dr. Diego Gamarra este punto, lo que contribuye a consolidar una doctrina⁴⁰ que está teniendo cierta recepción jurisprudencial⁴¹ que seguramente con el tiempo se impondrá pues se trata de la interpretación de la Constitución que más se ajusta al Estado constitucional.

Hay que ser, por cierto, muy cuidadosos, ponderados y razonables en esto, porque un mal empleo de esta responsabilidad puede provocar efectos contraproducentes además de injustos. Pero lo que no se puede perder de vista es que el Estado constitucional de derecho no admite islas de irresponsabilidad. Sería conveniente aquí una ley que regulara el punto y diera las garantías del caso sin afectar el contenido esencial de la responsabilidad, ya que ella es, por lo menos, de naturaleza constitucional.

Nieto, convencido de que sin una efectiva responsabilidad personal del funcionario no se pueden disminuir los daños causados por el Estado, propuso la siguiente fórmula para complementar la responsabilidad institucional del Estado con la personal del autor material del daño:

Primero. El damnificado puede, a su elección, dirigirse contra el Estado, contra el autor o contra ambos.

Segundo. Si se dirige contra el Estado y prospera su reclamación, aquél puede ejercitar una acción de regreso contra el autor personal. El funcionario es

³⁹ J. Barbagelata: "Responsabilidad del Estado por la irregular prestación del servicio de Justicia", en J. C. Cassagne y otros: *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho, y Rubinzal-Culzoni, 2008, pp. 401 ss.

⁴⁰ M. Risso Ferrand: "Responsabilidad civil de los funcionarios públicos", en *Segundo Coloquio. Contencioso de Derecho Público. Responsabilidad del Estado y jurisdicción*, Buenos Aires: Editorial Universidad, 1995, pp. 11 ss.; A. Durán Martínez: "La responsabilidad hacia la Administración en el derecho administrativo uruguayo", en *Revista de Derecho Público*. n.º 35, Montevideo: FCU, 2009, pp. 81 ss.

⁴¹ A. Nieto: "Responsabilidad personal y responsabilidad institucional de la Administración Pública", en Cassagne y otros: *Responsabilidad...*, pp. 170 ss.

responsable si ha actuado con dolo, negligencia o imprudencia graves o antes de producirse o consumarse el daño ha sido requerido (como sucedía con la ley de 1904) para que actúe correctamente.

Tercero. Si la víctima se dirige contra el autor material del daño, será code mandada la Administración Pública, que responderá subsidiariamente del pago de la indemnización. Con lo cual se asegura en todo caso el resarcimiento económico de los perjuicios.

Cuarto. El particular podrá requerir a la persona física competente en la tramitación o resolución del procedimiento para que actúe regularmente, evite los daños concretos que puedan producirse o cese en la causación de los ya producidos. Conforme a lo que acaba de decirse, el requerimiento desatendido sin justificación implicará automáticamente la culpabilidad del autor. Si el particular ignorase quién es la persona física eventualmente responsable dirigirá el requerimiento al jefe superior del departamento administrativo, quien procederá a la identificación de la persona responsable. La ausencia o demora de esta identificación e inmediato traslado del requerimiento extenderá a la persona del jefe superior la responsabilidad solidaria del autor material del daño.⁴²

Y enseguida agregó:

En su conjunto se trata de un sistema sencillo en el que se acumulan dos objetivos esenciales: por un lado, la percepción de una indemnización suficiente garantizada por un deudor solvente; y por otro, la evitación de muchos daños como consecuencia psicológica de la amenaza de una responsabilidad personal, frente a la que el autor material no puede quedar indiferente por contraste con lo que sucede actualmente con la responsabilidad institucional, que no afecta al patrimonio personal del autor.⁴³

Salvo en lo que refiere a la acción de repetición del Estado contra el funcionario, para la que el artículo 25 de nuestra Constitución exige dolo o culpa grave, todo lo demás propuesto por Nieto es aplicable en nuestro medio.

12. Bueno sería, así, que se dictaran leyes en todos estos puntos en el sentido indicado en este trabajo, como ocurrió en España y otros países. Siempre las buenas leyes aclaran y ayudan a tutelar los derechos.

Pero si no son buenas y son limitativas, la enmienda resulta peor que el soneto, por lo que es preferible no tenerlas. Al fin de cuentas, no se necesitan. En el estado actual del derecho positivo uruguayo, nuestro Tribunal de lo Contencioso Administrativo se encuentra en posición mucho más cómoda que el Tribunal Constitucional español cuando comenzó a producir su tan elogiada jurisprudencia. Ello no solo por la

⁴² *Ibidem*, p. 171.

⁴³ *Ibidem*

posibilidad de la aplicación del Código de Procedimiento Civil o del Código General del Proceso, en su caso, sino porque para una jurisprudencia basada en los principios expuestos en este trabajo no necesitamos los renovadores conceptos del neoconstitucionalismo: prácticamente los podemos sostener en nuestro país desde 1830.

No soy muy optimista en cuanto a mover al Poder Legislativo en estos temas. El sistema político no se ha visto muy receptivo en cuanto a tomar la iniciativa en la materia. Pero si el Tribunal se mueve, el Poder Legislativo también lo hará, como ocurrió en España. Y si nuestro legislador no atiende las sabias señales jurisprudenciales como lo hizo el español y no se dicta ley alguna, quedará la gloria imperecedera en la jurisprudencia administrativa que imponga las soluciones aquí indicadas.

Siento en estos momentos una sana envidia por los señores ministros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Si hacen lo que tienen que hacer, recordando la pertinente expresión de Churchill, podríamos decir que en nuestro país nunca *tantos habrán debido tanto a tan pocos*.

Bibliografía

- ABERASTURY, P.: *La justicia administrativa*, Buenos Aires: Lexis Nexis, 2006.
- ALEXY, R.: “Los derechos fundamentales en el Estado Constitucional democrático”, en M. CARBONELL (ed.): *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid: Trotta, 2006.
- ARNOULT, E., y F. MONNIER: *Le Conseil d'État. Juger, conseiller, servir*, París: Découvertes Gallimard, 1929.
- BACHOF, O.: *Normas constitucionais inconstitucionais?*, Coimbra: Almedina, 1994.
— *¿Normas constitucionales inconstitucionales?*, Lima: Palestra, 2008.
- BARBAGELATA, J.: “Responsabilidad del Estado por la irregular prestación del servicio de Justicia”, en J. C. CASSAGNE y otros: *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho, y Rubinzal-Culzoni, 2008.
- BÉNOIT, F. P.: *Le droit administratif français*, París: Dalloz, 1968.
- CAJARVILLE PELUFFO, J. P., “Breve presentación de la jurisdicción contencioso administrativa uruguaya”, en J. P. CAJARVILLE PELUFFO: *Sobre derecho administrativo*, t. II, Montevideo: FCU, 2007.
- “Incumplimiento de sentencias y responsabilidad estatal”, en C. E. DELPIAZZO (coord.): *Estudios jurídicos en homenaje al Prof. Mariano R. Brito*, Montevideo: FCU, 2008.
- “Relaciones de los ‘principios generales’ con otras fuentes del derecho administrativo en el derecho positivo uruguayo”, en M. R. BRITO, J. P. CAJARVILLE PELUFFO, C. E. DELPIAZZO y A. DURÁN MARTÍNEZ, *Los principios en el derecho administrativo uruguayo*. Montevideo, Amalio M. Fernández, 2009.
- *Sobre derecho administrativo*, 2.^a ed. ampliada, t. II, Montevideo: FCU, 2008.
- “Visión actual del contencioso administrativo uruguayo”, en J. P. CAJARVILLE PELUFFO: *Sobre derecho administrativo*, t. II, Montevideo: FCU, 2007.
- CARBONELL, M. (ed.): *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid: Trotta, 2006.
- CASSAGNE, J. C., y P. E. PERRINO: *El nuevo proceso contencioso administrativo en la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires: Lexis Nexis, 2006.
- CORDÓN MORENO, F.: “El sistema procesal en el marco de la Constitución de 1978”, en *20 años de ordenamiento constitucional. Homenaje a Estanislao Aranzadi*, Navarra: Aranzadi, 1999.
- DE LAUBADÉRE, A.: *Traité de droit administratif*, vol. I, París: LGDJ, 6.^a ed., 1973.
- DELPIAZZO, C. E.: *Derecho administrativo uruguayo*, México: Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa, 2005.
- “Medidas cautelares frente a la Administración”, en *Anuario de Derecho Administrativo*, Montevideo: FCU, 2008, t. XV.
- “Responsabilidad del Estado y tutela jurisdiccional efectiva”, en C. E. DELPIAZZO (coord.): *Estudios jurídicos en homenaje al Prof. Mariano R. Brito*, Montevideo: FCU, 2008.
- DURÁN MARTÍNEZ, A.: “Algunas cuestiones relativas a la responsabilidad del Estado por incumplimiento de sentencias”, en *Estudios Jurídicos*, n.º 6, Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 2009.

- *Contencioso administrativo*, Montevideo: FCU, 2007.
 - “El contencioso administrativo de anulación en el Uruguay y el derecho comparado”, en A. DURÁN MARTÍNEZ: *Estudios de derecho público*, vol. II, Montevideo, 2008.
 - “Ejecución de la sentencia anulatoria en el contencioso administrativo uruguayo”, en A. DURÁN MARTÍNEZ: *Estudios de derecho público*, vol. II, Montevideo, 2008.
 - “Ejecución de la sentencia anulatoria. Una mirada al derecho comparado con la preocupación por el contencioso administrativo uruguayo”, en A. DURÁN MARTÍNEZ: *Estudios de derecho público*, vol. II, Montevideo, 2008.
 - *Medidas cautelares en el contencioso administrativo de anulación uruguaya*, México: Fundación Konrad Adenauer, en prensa.
 - “Los principios generales de derecho en el derecho administrativo. Aplicación por el legislador, el administrador y el juez”, en M. R. BRITO y otros: *Los principios en el derecho administrativo uruguayo*, Montevideo: Amalio M. Fernández, 2009.
 - “La responsabilidad hacia la Administración en el derecho administrativo uruguayo”, en *Revista de Derecho Público*, n.º 35, 2009.
- ETTLIN, E.: *Procesos de ejecución de sentencias de condena a pagar sumas de dinero contra el Estado*, Montevideo: Amalio M. Fernández, 2008.
- FERRAJOLI, L.: *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid: Trotta, 2008.
- *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*, Madrid: Trotta, 2006.
 - “Pasado y futuro del Estado de derecho”, en M. CARBONELL (ed.): *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid: Trotta, 2006.
- GALERA RODRIGO, S.: *Sistema europeo de justicia administrativa*, Madrid: Instituto de Estudios Jurídicos Internacionales y Dykinson, 2005.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Democracia, jueces y control de la Administración*, Madrid: Civitas, 2000.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Madrid: Civitas, 4.ª ed., 1983.
- GARCÍA PULLÉS, F. R.: *Tratado de lo contencioso administrativo*, t. 2, Buenos Aires: Hammurabi, 2004.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid: Civitas, 1994.
- *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Madrid: Civitas, Cuadernos Civitas, 1989.
 - *La dignidad de la persona*, Madrid: Civitas, 1986.
 - “La dignidad de la persona y el derecho administrativo”, en *II Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, Curitiba: Juruá, 2007.
 - *Ley de jurisdicción contencioso-administrativa (jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional)*, Madrid: Civitas, 1992.
- GUARIGLIA, C. E.: *Presunción de constitucionalidad de las leyes*, Buenos Aires: La Ley, 2009.
- GUASTINI, R.: “La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano”, en M. CARBONELL (ed.): *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid: Trotta, 2006.

- HÄBERLE, P.: *El Estado constitucional*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R.: “Cuarenta años de la historia de las medidas cautelares en el proceso administrativo venezolano”, en *Revista de Derecho Público*, n.º 30, Montevideo: FCU, 2007.
- LARENZ, K.: *Metodología de la ciencia del derecho*, Barcelona: Ariel, 1994.
- MARTÍN REBOLLO, L.: *Leyes administrativas*, Pamplona: Thomson-Aranzadí, 14.ª ed., 2008.
- “1978-1998: veinte años de derecho administrativo post constitucional”, en *20 años de ordenamiento constitucional. Homenaje a Estanislao de Aranzadi*, Navarra: Aranzadi, 1999.
- MÉNDEZ, A.: *Lo contencioso de anulación en el derecho uruguayo*, Montevideo: Biblioteca de Revista de Derecho Público y Privado, 1952.
- MESTRE, A.: *Le Conseil d'État protecteur des prérogatives de l'Administration*, París: LGDJ, 1974.
- MONNIER, F.: “L'Ancien régime”, en *Le Conseil d'État, de l'An VIII à nos jours*, París: Adam Biro, 1999.
- NIETO, A.: “Responsabilidad personal y responsabilidad institucional de la Administración Pública”, en J. C. CASSAGNE y otros: *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Rubinzal-Culzoni, 2008.
- PRIETO SANCHÍS, L.: “Neoconstitucionalismo y ponderación judicial”, en M. CARBONELL (ed.): *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid: Trotta, 2006.
- RISSO FERRAND, M.: “Responsabilidad civil de los funcionarios públicos”, en *Segundo Coloquio Contencioso de Derecho Público. Responsabilidad del Estado y Jurisdicción*, Buenos Aires: Editorial Universidad, 1995.
- SACRISTÁN, E. B.: “Medidas cautelares y recurso extraordinario”, en J. C. CASSAGNE (dir.): *Amparo, medidas cautelares y otros procesos urgentes en la justicia administrativa*, Buenos Aires: Lexis Nexis y UCA, 2007.