

## El derecho administrativo al servicio de la justicia social

### Administrative law at the service of the social justice

Carlos E. DELPIAZZO\*

RESUMEN: Con base en una definición del derecho administrativo que atienda a una perspectiva servicial de los intereses sociales, este trabajo se enfoca en el potencial transformador del derecho administrativo cuando encuentra un componente importante de ética y funciona a partir del reconocimiento de la persona como parte central del devenir jurídico y adminis-

---

\* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay. Director de la Especialización y Maestría en Derecho Administrativo y Gestión Pública en la Facultad de Derecho de esa Universidad. Catedrático de Derecho Administrativo en dicha Maestría y en la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo. Ex Director de la Escuela de Posgrado de dicha Facultad. Ex Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga. Profesor Invitado del Instituto Nacional de Administración Pública (España). Profesor Visitante de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad de Belgrano (Argentina). Ex Director y miembro del Instituto Uruguayo de Derecho Administrativo, del Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad Notarial Argentina, de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo, de la Asociación de Derecho Público del Mercosur, de la Asociación Centroamericana de Derecho Administrativo, de la Academia Internacional de Derecho Comparado, de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, y del Instituto Internacional de Derecho Administrativo. Secretario General del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Miembro de Número de la Academia Nacional de Derecho y de la Academia Nacional de Economía del Uruguay. Contacto: <carlos.delpiazzo@delpiazzo.com>. Fecha de recepción: 20/04/20. Fecha de aprobación: 23/09/20.

trativo. En ese sentido, esta contribución se articula a partir de una concepción renovada del derecho administrativo enfocada en sus desafíos, las afrentas hacia la justicia social, los requerimientos necesarios de la justicia social, así como las perspectivas sobre este fenómeno.

**PALABRAS CLAVE:** Administración pública; bien común; derecho administrativo; ética; justicia social.

**ABSTRACT:** Based on a definition of administrative law that attends to a serving perspective of social interests, this work focuses on the transformative potential of administrative law when it finds an important component of ethics and works from the recognition of the person as a central part of the becoming legal and administrative. In that sense, this paper is articulated from a renewed conception of administrative law focused on its challenges, the insults towards social justice, the necessary requirements of social justice, as well as the prospects on this phenomenon.

**KEYWORDS:** Public administration, common benefit; administrative law; ethics; social justice.

## I. DESAFÍOS DEL NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO

**E**n su cuarto Mandamiento del Abogado, Eduardo J. Couture proponía lo siguiente: “Lucha. Tu deber es luchar por el Derecho, pero el día que encuentres en conflicto el Derecho con la Justicia, lucha por la Justicia”. Y agregaba: “El Derecho no es un fin sino un medio. En la escala de los valores no aparece el Derecho. Aparece, en cambio, la Justicia, que es un fin en sí y respecto de la cual el Derecho es tan sólo un medio de acceso. La lucha debe ser pues, la lucha por la Justicia”<sup>1</sup>.

Consistentemente, antes de ahora, definí al Derecho Administrativo atendiendo a cinco aspectos, diciendo que es la rama del Derecho público que “regula la organización de la Administración (aspecto estático) y la actividad administrativa (aspecto dinámico), tanto la concretada mediante actos jurídicos (aspecto teórico) como a través de operaciones materiales (aspecto práctico), que se realiza a través del ejercicio servicial de la función administrativa (aspecto teleológico)”<sup>2</sup>.

Desde la perspectiva de esta última dimensión, se intentará avanzar hacia el destaque de la trascendencia jurídica de la justicia social, sus amenazas actuales y los requerimientos que el bien común impone para su efectiva realización.

### A) JUSTICIA SOCIAL Y BIEN COMÚN

A partir de la constatación de que se asegura la justicia social cuando se realizan las condiciones que permiten a cada persona y los grupos intermedios que ellas forman conseguir lo que les

---

<sup>1</sup> COUTURE, Eduardo J., *Los Mandamientos del Abogado*, Montevideo, F.C.U., 2009, pp. 27 y 28.

<sup>2</sup> DELPIAZZO, Carlos E., *Derecho Administrativo General*, 2a. ed. actualizada y ampliada, Montevideo, A.M.F., 2015, vol. I, p. 67.

es debido según su naturaleza, resulta que la justicia social está ligada al bien común.

En efecto, desde Aristóteles, la justicia es una virtud social en tanto se manifiesta en las relaciones que cada uno tiene con sus semejantes.<sup>3</sup>

Siendo así, si la virtud de la justicia consiste en dar a cada uno lo suyo, en la medida que ese suyo de cada uno es inescindible del bien común, es preciso concluir en que el objeto de la virtud de la justicia materialmente considerado, es el bien común.<sup>4</sup>

Específicamente, por lo que refiere a la justicia social —noción asociada a la doctrina social de la Iglesia Católica<sup>5</sup>— se trata de una expresión que no designa una nueva especie de justicia sino que se contrapone a la injusticia social como desorden o desajuste de la vida social que debe ser superado, y que algunos autores, como Arturo Sampay,<sup>6</sup> asocian a la justicia distributiva.

En opinión de Rodolfo Carlos Barra, la justicia social es un valor “que informa toda la vida social y que existe en la realidad cuando los actos propios de las tres especies de la virtud de la justicia son habitualmente cumplidos: cuando el Estado cumple con las exigencias de la justicia distributiva en sus relaciones con los administrados; cuando las partes en una relación jurídico privada cumplen con sus respectivas obligaciones según lo manda la justicia conmutativa; cuando todos los miembros de la comunidad

---

<sup>3</sup> AGUINSKY DE IRIBARNE, Esther, *Justicia y Derecho*, Montevideo, 1965, pp. 35 y ss.

<sup>4</sup> FINNIS, John, *Natural Law and Natural Rights*, Oxford, Clarendon, 1989, p. 165. y *Ley natural y derechos fundamentales*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2000, p. 191.

<sup>5</sup> Especialmente a partir de la Encíclicas “*Quadragesimo Anno*” y “*Divini Redemptoris*” del Papa Pío XI (1931 y 1937) y reiterada, entre otros documentos, en las Encíclicas “*Solicitudo rei socialis*” y “*Centesimus Annus*” del Papa Juan Pablo II (1988 y 1991).

<sup>6</sup> SAMPAY, Arturo E., *Constitución y Pueblo*, Buenos Aires, Cuenca, 1974.

obedecen los postulados de la justicia general, orientando su acción en beneficio del bien común”<sup>7</sup>.

Por eso, desde el ámbito público, bien ha dicho Juan Carlos Cassagne que la expresión justicia social indica una orientación hacia la realización del bien común que tiene por objeto central la protección de la dignidad de las personas, particularmente de aquellos individuos más necesitados de la población, a los cuales el Estado tiene el deber de proteger y de asegurar estándares de vida mínimos compatibles con los recursos de la comunidad <sup>8</sup>.

## B) INSTRUMENTALIDAD DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

Más allá de la diversidad de enfoques,<sup>9</sup> lo propio de la función administrativa es y ha sido a través de la evolución del Estado de Derecho concretar en hechos la actividad estatal, o sea, realizarla en cuanto requiere ejecución práctica mediante actos jurídicos y operaciones materiales <sup>10</sup>.

Por eso, su desenvolvimiento discurre entre tres dimensiones que la definen y enmarcan: la jurídica, la operativa y la ética. En atención a ellas, puede decirse que consiste en el ejercicio de poderes jurídicos distintos a los de legislar y decir el Derecho (di-

---

<sup>7</sup> BARRA, Rodolfo Carlos, *Principios de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abaco, 1980, pp. 82 y 83; y, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abaco, 2002, t. I, p. 154.

<sup>8</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, “Reflexiones sobre la justicia social en la modernidad”, en Durán Martínez, Augusto (coord.), *El Derecho Administrativo al servicio de la casa común*, Montevideo, UCU-IJ Editores, 2017, p. 86; y, *Los grandes principios del Derecho Público Constitucional y Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2015, p. 31.

<sup>9</sup> VIDAL PERDOMO, Jaime et al., *La función administrativa y las funciones del Estado. Cuatro amigos, cuatro visiones sobre el Derecho Administrativo en América Latina*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

<sup>10</sup> SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, 1963, t. I, pp. 40 y ss.

mención jurídica), que son necesarios para la concreción práctica de la diversidad de cometidos estatales (dimensión operativa) en servicio de la sociedad y de sus integrantes para el logro del bien común (dimensión ética).<sup>11</sup>

En la medida que administrar quiere decir etimológicamente “servir a”<sup>12</sup>, la función administrativa es función de servicio en orden a la consecución del bien común.

Cuando se trata del quehacer de la Administración, la idea de servicio debe presidir la actuación de cualquiera que realiza una función pública; autoridad o funcionario, político o empleado, debe hacer siempre lo que sea mejor para el bien común.

En tal sentido, merece destacarse el acápite del art. 2º del Reglamento de Procedimiento Administrativo aprobado por el Decreto N° 550/991 de 27 de setiembre de 1991 -inspirado en el art. 103.1 de la Constitución española de 1978- a cuyo tenor “La Administración pública debe servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno al Derecho”.

Quiere decir que la justificación de la existencia de la Administración radica en su servicialidad<sup>13</sup> y se realiza concretamente en el servicio a la sociedad como tal y a cada uno de sus integrantes y grupos intermedios, de lo que deriva su naturaleza instrumental<sup>14</sup> a fin de que los componentes del cuerpo social -todos- puedan alcanzar plenamente sus fines propios.

---

<sup>11</sup> DELPIAZZO, Carlos E., *Derecho Administrativo General*, 2a. ed., vol. 1, p. 54.

<sup>12</sup> DELPIAZZO, Carlos E., *Derecho Administrativo Uruguayo*, México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 7; y *Derecho Administrativo General*, cit., p. 59.

<sup>13</sup> SOTO KLOSS, Eduardo, *Derecho Administrativo*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1996, t. I, pp. 83 y ss.

<sup>14</sup> BRITO, Mariano R., “Principio de legalidad e interés público en el Derecho positivo uruguayo”, *La Justicia Uruguaya*, tomo XC, pp. 11 y ss.; y *Derecho Administrativo. Su permanencia, contemporaneidad, prospectiva*, Montevideo, U.M., 2004, pp. 259 y ss.

En palabras de José Luis Meilan Gil, que intervino en la redacción de la referida norma constitucional española, “la idea de servicio subraya el carácter vicarial de la Administración”.<sup>15</sup>

Tal atributo de servicialidad adquiere especial importancia al presente, cuando, con el advenimiento del Estado constitucional de Derecho, “está reapareciendo la idea de que el Estado está para fomentar, promover y facilitar que cada ser humano pueda desarrollarse como tal a través del pleno ejercicio de todos y cada uno de los derechos humanos. Por tanto, el ser humano, la persona, es el centro del sistema; el Estado está a su servicio y las políticas públicas también. La muerte del Welfare State no es la muerte de una manera más social de ver la vida, sino la muerte de un sistema de intervención creciente que ha terminado asfixiando y narcotizando al ciudadano”.<sup>16</sup>

Es que “El Estado de Derecho viene a configurarse—definirse conceptualmente por su finalidad: concurrir a la realización del hombre en plenitud mediante la función estatal protectora de la persona humana. Es regla paradigmática del Estado de Derecho la aceptación de una sustancia impenetrable para el Estado: la dignidad personal del hombre, que en su interioridad se desenvuelve y cuya protección necesaria (la libertad exterior) plantea el reclamo de tutela”.<sup>17</sup>

La fórmula del art. 103.1 de la Constitución española, recogida en el citado art. 2º de nuestro Decreto N° 500/991 pone el énfasis en la objetividad y la finalidad de esa servicialidad.

---

<sup>15</sup> MEILAN GIL, José Luis, *Derecho Administrativo Revisado*, Santiago de Compostela, Andavira, 2016, p. 36; asimismo: *Administración Pública en perspectiva*, La Coruña, Universidade da Coruña, 1996, p. 361.

<sup>16</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Ética, Poder y Estado*, Buenos Aires, RAP, 2004, p. 75.

<sup>17</sup> BRITO, Mariano R., “El Estado de Derecho en una perspectiva axiológica”, en *Revista Ius Publicum*, Santiago de Chile, núm. 6, 2001, p. 63 y ss.; y en: *Derecho Administrativo. Su permanencia...*, *cit.*, p. 256.

En primer lugar, la actividad administrativa ha de desenvolverse con objetividad, “cualidad que define la actitud de quien constata y afirma o decide, pendiente exclusivamente de los datos que componen una situación y de las reglas que la regulan. En lo que concierne a la organización administrativa y sus agentes, la vinculación a las reglas jurídicas a que ha de atenerse el agente es la que proporciona un sentido preciso a la exigencia de la objetividad”.<sup>18</sup>

En segundo lugar, la norma enfatiza en el elemento finalista ya que, naturalmente, la Administración es una institución servicial que no tiene, jurídicamente hablando, intereses propios sino que los fines que debe perseguir la trascienden.<sup>19</sup>

## II. PRINCIPAL ENEMIGO DE LA JUSTICIA SOCIAL

Entre las deformaciones del sistema democrático, la corrupción política es una de las más graves porque, entre otras cosas, traiciona a la justicia social, comprometiendo el correcto funcionamiento del Estado, influyendo negativamente en la relación entre gobernantes y gobernados, introduciendo la desconfianza respecto a las instituciones públicas, causando un progresivo menosprecio de los ciudadanos por la política y, en definitiva, debilitando severamente las instituciones.

### A) TRAICIÓN DE LA CORRUPCIÓN A LA JUSTICIA SOCIAL

Contrariando la solución de principio de que todas las Administraciones públicas deben servir al interés general (que algunos textos califican como interés público o interés general y que yo,

---

<sup>18</sup> MORELL OCAÑA, Luis, *Curso de Derecho Administrativo*, Pamplona, Aranzadi, 1997, t. I, p. 46.

<sup>19</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo. Parte general*, 12a. ed., Madrid, Tecnos, 2016, pp. 76 y 77.

sin confundir tales conceptos, prefiero encartar en la procura del bien común), la corrupción implica la irrupción del interés privado, actuando por fuera de las normas, en el recinto de lo público, como la conducta de quienes, en lugar de servir al bien común, se valen de la función administrativa en su provecho <sup>20</sup>.

Desde el punto de vista de su sentido literal, ella consiste en la acción y efecto de corromper, es decir, de echar a perder o podrir y, por extensión, pervertir o viciar. Por eso, desde hace años, insisto en la necesidad de promover las virtudes (en tanto hábitos operativos buenos) como el modo más eficaz de neutralizar los vicios que se les oponen <sup>21</sup>.

Desde el punto de vista del Derecho positivo uruguayo, el art. 3° de la ley N° 17.060 de 23 de diciembre de 1998 define a la corrupción como “el uso indebido del poder público o de la función pública, para obtener un provecho económico para sí o para otro, se haya consumado o no un daño al Estado.

Sin embargo, desde el punto de vista de la realidad, muchas veces la corrupción no pasa por el provecho de tipo económico sino que, más ampliamente, se configura toda vez que se verifique “la utilización de potestades públicas para intereses particulares, cualquiera que sea la forma de manifestarse, sea en beneficio propio o de un tercero o del partido político, sea por razón de amistad o por dinero o por otras prestaciones” <sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> DELPIAZZO, Carlos E., “Marco regulatorio de la ética pública y del control de la corrupción”, en Delpiazzo, Carlos E. y Gesta Leal, Rogerio (coords.), *Ética y patologías corruptivas*, Montevideo, U.M., 2014, pp. 15 y ss.

<sup>21</sup> DELPIAZZO, Carlos E., “Ética no exercício da função administrativa”, en *Rev. Informativo de Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal*, Curitiba, núm. 5, 2001, pp. 420 y ss.; “Ética en la función pública”, en AA. V.V., *Ética y Función Pública*, Quito, 2005, pp. 10 y ss.; e “Imperiosa revalorización de la Ética pública”, *Rev. de la Red de Expertos Iberoamericanos en Gestión Pública*, núm. 3, 2008, pp. 4 y ss.

<sup>22</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *La ética en la Administración pública*, Madrid, Civitas, 1996, p. 53.

Es que quizás “la versión más grave de la corrupción sea ese conjunto de prácticas que, sin ser contrarias formalmente a la ley, suponen un claro atentado a la conducta que cabe esperar de los funcionarios y a la imagen misma del funcionamiento de la Administración”<sup>23</sup>

Por eso, desde el punto de vista conceptual, cabe coincidir con Augusto Durán Martínez cuando define a la corrupción como “la utilización de una determinada posición, sea cual sea, para procurar obtener para sí o para otro, un beneficio indebido cualquiera sea su naturaleza”. Agrega dicho autor: “No interesa que el beneficio sea económico para que haya corrupción. No interesa que haya daño al Estado o a la organización a la cual el corrupto pertenece. No interesa tampoco que el sujeto sea funcionario público o no. Lo que importa son dos cosas: a) que un sujeto, en virtud de ocupar una determinada posición, sea cual sea y donde sea, ejerza sus poderes para procurar obtener un beneficio de cualquier naturaleza para sí o para otro, que de no tener esa posición no lo habría podido obtener; y b) que ese beneficio sea ilegítimo”<sup>24</sup>

De ahí la importancia de promover en todos los ámbitos conductas éticas como antídoto a los comportamientos corruptos en el sentido de éticamente reprochables, más allá de las definiciones legales, para hacer verdad la justicia social.

---

<sup>23</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Ética, Poder...*, cit., p. 160.

<sup>24</sup> DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Corrupción. Mecanismos sociales y jurídicos para su control”, *La Justicia Uruguaya*, t. 134, pp. 7 y 8; y “Corrupción y derechos humanos. Aspectos de Derecho Administrativo”, *Estudios sobre Derechos Humanos*, Montevideo, Ingranusi, 1999, p. 138; y en: *Estudios en memoria de Héctor Frugone Schiavone*, Montevideo, A.M.F., 2000, pp. 155 y 156.

## B) VITALIZACIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA COMO ANTÍDOTO

El principal antídoto contra la corrupción en pos de la justicia social y del consiguiente aseguramiento y garantía de todos y cada uno de los derechos humanos, es la Ética.<sup>25</sup>

De ahí la importancia de “regenerar la vida pública” no limitándose sólo a la reacción frente a la corrupción sino garantizando la vigencia y realización de todos los valores éticos en el ámbito de la Administración, fundados en el valor trascendente de la persona y en el carácter servicial de la Administración ya que, “en definitiva, es la dignidad humana la que marcará las pautas de conducta. Dignidad en el administrador y en el administrado, en el que realiza las funciones administrativas y en su destinatario”.<sup>26</sup>

Hablar de ética pública puede sugerir la idea de una oposición con la ética individual en tanto aquella trata de las acciones del ser humano cuyos efectos se proyectan sobre los demás mientras que ésta refiere a las que producen efectos sobre sí mismo sin alcanzar a otros.

Sin embargo, hay que estar advertidos de que no se trata de dos éticas radicalmente distintas<sup>27</sup> sino de dos partes o enfoques de una misma disciplina, que tiene por objeto la moralidad como cualidad que corresponde a los actos humanos por el hecho de proceder de la libertad, y que determina la consideración de los mismos como buenos o malos. Al respecto, la inteligencia advierte de modo natural la bondad o maldad de los actos libres y cualquiera tiene experiencia de cierta satisfacción o remordimiento por las acciones realizadas.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> DELPIAZZO, Carlos E., *Ética y Administración Pública*, Montevideo, La Ley Uruguay, 2017, pp. 109 y ss.

<sup>26</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *La ética en la Administración pública*, Madrid, Civitas, 1996, p. 33.

<sup>27</sup> DWORKIN, Ronald, *Ética privada e igualitarismo político*, Barcelona, 1993.

<sup>28</sup> RODRÍGUEZ LUÑO, Ángel, *Ética*, Pamplona, EUNSA, 1982, p. 17.

A diferencia de lo que ocurre con la estética, donde lo lindo o lo feo pueden ser relativos, la ética refiere con vocación de universalidad<sup>29</sup> a lo que está objetivamente bien u objetivamente mal por encima de las opiniones subjetivas de cada persona. Tal calificación debe tener en cuenta siempre tres elementos: el objeto, el fin y las circunstancias.<sup>30</sup> Por lo tanto, no basta la buena intención y el fin no justifica los medios. Es en la universalidad de las reglas a aplicar que uno puede medir si las conductas son objetivamente buenas o malas; dicho en términos negativos: “no hagas a los demás lo que no quieres que hagan contigo”, y dicho en términos positivos: “trata a los otros como te gustaría ser tratado”.

Por ende, la unidad de la persona y los principios generales de la ética imponen su aplicación igualmente a quien está investido de un cargo público y a quien se encuentra en un ámbito privado o en su hogar, por lo que resulta incoherente cambiar de principios éticos según que uno se encuentre en un acto público o en una reunión particular.

De todos modos, es conveniente enfatizar que la ética aplicada a la función pública tiene su eje central en la idea de servicio, inherente al concepto mismo de una Administración rectamente dirigida al logro del bien común que implica la procura permanente de la justicia social.

Como bien lo ha destacado Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, no son las circunstancias las que presiden la actuación del funcionario público, sino la fuerza de la noción del servicio a la colectividad. Para ello, cabe acudir a algunos principios generales de actuación ética que deben presidir el accionar administrativo: procedimientos de selección para el ingreso y promoción en la carrera administrativa, anclados en los principios del mérito y la capacidad; formación continua de los agentes públicos; gestión de

---

<sup>29</sup> TRIGO, Tomás, (ed.), *En busca de una ética universal: un nuevo modo de ver la ley natural*, Pamplona, Eunsa, 2010, pp. 53 y ss.

<sup>30</sup> DELPIAZZO, Carlos E., *De la ética individual a la ética pública*, Congreso Internacional de Derecho Administrativo, San Salvador, 2011, pp. 787 y ss.

personal presidida por el buen tono y la educación esmerada; actitud de servicio e interés ante lo colectivo; identificación institucional del agente con los fines del organismo; inclusión de la ética pública en los planes de formación de los funcionarios; búsqueda de la economía y de la eficiencia; respeto de los principios de igualdad y no discriminación; observancia pertinente de la confidencialidad de la información; y conciencia funcionarial del papel promocional del Estado social y democrático de Derecho respecto del desarrollo integral de los ciudadanos y del ejercicio por éstos de sus derechos fundamentales <sup>31</sup>.

### III. REQUERIMIENTOS NECESARIOS DEL BIEN COMÚN

Ya ha quedado dicho que la justicia social está íntimamente ligada al bien común. Asimismo, cualquiera sea el criterio que se utilice para definir la función administrativa y sus cometidos, su télesis radica siempre en la realización del bien común.<sup>32</sup>

Siendo así, en la medida que la razón de ser del Estado (y de la Administración en particular) radica en su servicialidad <sup>33</sup> a la persona humana, tanto en su dimensión individual como social, material y espiritual, sustentada en la primacía que corresponde a su eminente dignidad<sup>34</sup>, el Estado de Derecho tiene una indudable

---

<sup>31</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Ética, Poder...*, cit., pp. 89 y ss.

<sup>32</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, "La dimensión social de la actividad administrativa y sus principios rectores", en Jaime Rodríguez-Arana, Jaime *et al.* (eds.), *Función social de la Administración*, Bogotá, Ibáñez-Universidad del Rosario, 2016, t. I, pp. 29 y ss.

<sup>33</sup> DELPIAZZO, Carlos E., "Bien común, sociedad y Estado", *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, Montevideo, año XI, núm. 21, 2012, pp. 81 y ss.

<sup>34</sup> DELPIAZZO, Carlos E., *Dignidad humana y Derecho*, Montevideo, U.M., 2001, pp. 27 y ss.; CAGNONI, José A., "La primacía de la persona: el principio personalista", en *Revista de Derecho Público*, Montevideo, núm. 24, 2003,

dimensión antropológica<sup>35</sup> enmarcada en el principio de juridicidad<sup>36</sup>.

Es que: “El bien común es el medio necesario para el pleno desarrollo de la persona humana en su triple dimensión individual, social y trascendente. No coincide por cierto con el bien del Estado ni con el de la Administración, pero ese bien del Estado y el de la Administración no pueden ser incompatibles con el bien común, puesto que a él están finalizados”.<sup>37</sup>

Por bien común se entiende “el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección”<sup>38</sup>.

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

---

pp. 135 y ss.; “La dignidad humana. Naturaleza y alcances”, *Revista de Derecho Público*, Montevideo, núm. 23, 2003, pp. 11 y ss.; y, SOTO KLOSS, Eduardo, “La primacía de la persona humana, principio fundamental del Derecho público chileno”, *Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real*, Montevideo, F.C.U., 1996, pp. 507 y ss.

<sup>35</sup> BRITO, Mariano R., “El Estado de Derecho...”, *cit.*, pp. 63 y ss.

<sup>36</sup> J.C., Pedro, “El principio de solidaridad en el Derecho Administrativo. Una visión personalista”, en Rodríguez-Arana, Jaime *et al.* (eds.), *Función social de la Administración*, Bogotá, Ibáñez-Universidad del Rosario, 2016, t. I, p. 54.

<sup>37</sup> DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Estudios de Derecho Público*, Montevideo, 2008, vol. II, p. 266.

<sup>38</sup> Constitución “Gaudium et Spes” del Concilio Vaticano II, N° 26, reiterada, entre otros documentos, en la Encíclica “Laudato Si”, N° 156.

y *solidario* (porque responde no sólo a lo que a cada uno corresponde sino a lo que cada uno necesita) <sup>39</sup>.

En palabras de José Luis Meilan Gil, “el ejercicio del poder público se justifica por y para la procura del bien común, el *vivere bene* de los miembros de la sociedad política en expresiones clásicas de Aristóteles y Tomás de Aquino, la felicidad de los súbditos y el bienestar en la época de la ilustración y el despotismo ilustrado, el reconocimiento de los derechos individuales de los ciudadanos en la onda de la revolución francesa, y la conservación del orden público en la concepción liberal burguesa, en garantizar los derechos fundamentales de la persona, servicios esenciales y la calidad de vida en el constitucionalismo contemporáneo.”<sup>40</sup>

#### A) PRINCIPIOS ORIENTADORES

De cuanto viene de decirse fluye naturalmente que el bien común no consiste en la simple suma de los bienes particulares de cada integrante del cuerpo social. No es posible realizarse sólo, prescindiendo de ser con y para los demás.

Pero la responsabilidad de edificar el bien común es propia del todo social <sup>41</sup>, por lo que constituye la razón de ser de la organización política de la colectividad. Por lo tanto, corresponde al Estado garantizar cohesión, unidad y organización a la sociedad civil de la que es expresión a fin de que ésta pueda lograr el bien común con la contribución de todos.

En ese contexto, en su Exhortación Apostólica “*Evangelii Gaudium*” (2013), bajo el título de “El bien común y la paz so-

<sup>39</sup> BARRA, Rodolfo, Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abaco, 2002, t. I, pp. 75 y ss.

<sup>40</sup> MEILAN GIL, José Luis, “Intereses generales e interés público desde la perspectiva del Derecho público español”, en *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, año 10, núm. 40, 2010, pp. 171 y ss.

<sup>41</sup> GUARIGILIA, Carlos E., *El conflicto entre los derechos fundamentales. Bases para una interpretación*, Montevideo, A.M.F. 2007, p. 220.

cial”, el Papa Francisco enuncia cuatro principios orientadores de la convivencia social en pos del bien común (Nº 221 a 237), a los que ya me referí en un trabajo anterior <sup>42</sup>.

En primer lugar, destacó que “el tiempo es superior al espacio. Este principio permite trabajar a largo plazo, sin obsesionarse por resultados inmediatos. Ayuda a soportar con paciencia situaciones difíciles y adversas, o los cambios de planes que impone el dinamismo de la realidad (...) Darle prioridad al espacio lleva a enloquecerse para tener todo resuelto en el presente (...) Darle prioridad al tiempo es ocuparse de iniciar procesos más que de poseer espacios. El tiempo rige los espacios, los ilumina y los transforma en eslabones de una cadena en constante crecimiento, sin caminos de retorno”.

En segundo lugar, señaló que “la unidad es superior al conflicto. La solidaridad, entendida en su sentido más hondo y desafiante, se convierte así en un modo de hacer la historia, en un ámbito viviente donde los conflictos, las tensiones y los opuestos pueden alcanzar una unidad pluriforme que engendra nueva vida. No es apostar por un sincretismo ni por la absorción de uno en el otro, sino por la resolución en un plano superior que conserva en sí las virtualidades valiosas de las polaridades en pugna”.

En tercer lugar, indicó que “la realidad es superior a la idea. Esto supone evitar diversas formas de ocultar la realidad: los purismos angélicos, los totalitarismos de lo relativo, los nominalismos declaracionistas, los proyectos más formales que reales, los fundamentalismos ahistóricos, los eticismos sin bondad, los intelectualismos sin sabiduría... La idea desconectada de la realidad origina idealismos y nominalismos ineficaces, que a lo sumo clasifican o definen, pero no convocan. Lo que convoca es la realidad iluminada por el razonamiento”.

---

<sup>42</sup> DELPIAZZO, Carlos E., “La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados”, *Revista de Derecho*, Montevideo, núm. 10, 2014, pp. 41 y ss.

En cuarto lugar, planteó que “el todo es más que la parte, y también es más que la mera suma de ellas. Entonces, no hay que obsesionarse demasiado por cuestiones limitadas y particulares. Siempre hay que ampliar la mirada para reconocer un bien mayor que nos beneficiará a todos... El modelo no es la esfera, que no es superior a las partes, donde cada punto es equidistante del centro y no hay diferencias entre unos y otros. El modelo es el poliedro, que refleja la confluencia de todas las parcialidades que en él conservan su originalidad”.

## B) EXIGENCIAS ACTUALES

Bajo el título de “El principio del bien común”, el Papa Francisco se refiere en la Encíclica “*Laudato Si*” (2015) a los presupuestos del mismo (Nº 157 y sigtes.). Dice al respecto que

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

Se trata de cinco aspectos que resumen, en forma práctica, cinco requerimientos de la gestión del bien común, a saber: el respeto a la persona humana, el bienestar social, el desarrollo de los

grupos intermedios, especialmente la familia, y la justicia distributiva <sup>43</sup>.

En primer lugar, lo propio del Estado constitucional de Derecho, que impregna todo el Derecho Administrativo contemporáneo, es el reconocimiento de la centralidad de la persona humana, cuya primacía deriva de su eminente dignidad, de la que se desprenden todos y cada uno de los derechos fundamentales y desde la cual deben ellos interpretarse y aplicarse: el legislador, absteniéndose de sancionar leyes que los contravengan; el juez al dirimir los litigios sometidos a su jurisdicción, y cualquier autoridad administrativa al cumplir sus cometidos <sup>44</sup>.

Es imprescindible no perder de vista que, en todo momento, cualquiera sea su edad o normalidad, el hombre ostenta aquella interior dignidad que le viene no de ser un hombre de dignidad sino de tener la dignidad de un hombre; de esa dignidad eminente o intrínseca extraen su razón de ser los derechos humanos, cuyo titular no es la humanidad en su abstracción genérica ni un determinado tipo de hombre sino cada hombre en su personal concreción <sup>45</sup>.

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

---

<sup>43</sup> DELPIAZZO, Carlos E., “Estado de Derecho y bien común”, en Durán Martínez, Augusto (coord.) *El Derecho Administrativo al servicio de la casa común*, Montevideo, IJ-UCU, 2017, pp. 333 y ss.

<sup>44</sup> DELPIAZZO, Carlos E., “Dignidad humana y principio pro homine en los litigios sobre derechos humanos”, *Revista de Derecho Público*, Montevideo, 2018, núm.54, pp. 35 y ss.

<sup>45</sup> ARDAO, Arturo, “El hombre en cuanto objeto axiológico”, *El hombre y su conducta. Ensayos filosóficos en honor de Risieri Frondizi*, Buenos Aires, UPRED, 1980, pp. 73 y 74.

Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, cabe suscribir la enseñanza de Jesús González Pérez en el sentido de que la dignidad de la persona actúa “como principio informador y límite de la actividad administrativa” ya que “es incuestionable que cualquiera que sea la finalidad perseguida por la Administración, cualquiera que sea la forma de actuación y cualquiera que sea la realidad social sobre que recaiga, ha de respetar como algo sagrado e inviolable la dignidad de la persona”.<sup>46</sup>

Es que la dignidad humana es intangible y de máximo valor no por imperio de disposición alguna sino por el origen y naturaleza del hombre, impregnando, por tanto, todas las ramas del Derecho<sup>47</sup> e incidiendo en la recta jurisprudencia sobre los derechos humanos<sup>48</sup>. Con palabras de José Aníbal Cagnoni, “la dignidad es consideración, respetabilidad, estimación de cada uno por sí y

<sup>46</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *La dignidad de la persona humana y el Derecho Administrativo*, Curitiba, Juruá, 2007, p. 13.

<sup>47</sup> BLENGIO VALDÉS, Mariana, El derecho al reconocimiento de la dignidad humana, Montevideo, A.M.F., 2007, pp. 55 y ss.; SAGÜES, Néstor, “Dignidad de la persona e ideología constitucional”, *Revista de Derecho Constitucional y Político*, Montevideo, 1996, t. XII, núm. 72, p. 679 y ss.; SECO, Ricardo Francisco, “Un contenido para los términos dignidad de la persona humana. Aportes desde el Derecho del trabajo y el pensamiento social cristiano”, *Revista Derecho Laboral* Montevideo, t. LIII, núm. 239, 2010, p. 459 y ss.; y CERVINI, Raúl, “El Derecho penal del enemigo y la inexcusable vigencia del principio de la dignidad de la persona humana”, *Revista de Derecho*, Montevideo, núm. 5, 2010, p. 36.

<sup>48</sup> DELPIAZZO, Carlos E., *Dignidad humana y principio...*, cit., pp. 38 y ss.; BRITO, Mariano R., “La dignidad humana como fundamento de nuestro Derecho Administrativo”, en Delpiazzo, Carlos E. (coord.), *Pasado y presente del Derecho Administrativo Uruguayo*, Montevideo, F.C.U., 2012, pp. 165 y ss.; BLENGIO VALDÉS, Mariana, *El derecho al reconocimiento...*, cit., pp. 63 y ss.; y CHÁVEZ FERNÁNDEZ POSTIGO, José, *La dignidad como fundamento de los derechos humanos en las sentencias del Tribunal Constitucional peruano*, Lima, Palestra, 2012.

con respecto a todos los demás, es lo que merece la persona por su humanidad, es lo adecuado a esta esencialidad que hace singular en el universo a esta especie de seres vitales que somos los humanos”.<sup>49</sup>

Consecuentemente, la dignidad de la persona implica el derecho que tiene todo hombre a que se le reconozca como ser dotado de fin propio y no como un simple medio para los fines de otros, y se erige como principio general de Derecho que sustenta todo el ordenamiento jurídico y sirve de base al universo de derechos de cada individuo. De ahí su centralidad<sup>50</sup>, que Mariano Brito gustaba llamar “protagonismo originario”<sup>51</sup>

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

Si bien se ha hablado mucho de la crisis del Estado de bienestar y aún de la muerte del Estado, en rigor se asiste a una reforma del mismo<sup>52</sup> precisamente para rescatar la servicialidad como contrapartida necesaria de la centralidad humana en pos del bien común.

---

<sup>49</sup> CAGNONI, José Aníbal, “La dignidad humana. Naturaleza y alcances”, en Cátedra UNESCO de Derechos Humanos, *Dignidad Humana*, Montevideo, 2003, p. 65.

<sup>50</sup> DELPIAZZO, Carlos E., “Las dimensiones del administrado”, *Jornadas en homenaje al Prof. Dr. Mariano R. Brito organizadas por el Anuario de Derecho Administrativo*, Montevideo, U.M., 2014, pp. 227 y ss.; y *Derecho Administrativo General*, *cit.*, pp. 229 y ss.

<sup>51</sup> BRITO, Mariano R., “Libertad y autoridad del Estado”, en AA. VV., *Aspectos legales y socioeconómicos de la desregulación y privatización*, Montevideo, F.C.U., 1991, p. 28; y en *Derecho Administrativo. Su permanencia...*, *cit.*, p. 245.

<sup>52</sup> RODRÍGUEZ ARANA, Jaime, “La reforma del Estado de bienestar”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, Coruña, t. XI, 2007, pp. 827 y ss.

La “procura existencial” de que hablaba Ernst Forsthoff<sup>53</sup> ya no puede mirarse como asociada a un modelo de Estado asfixiante que asumía todas las situaciones de los individuos desde la cuna hasta la tumba, requiriendo elevados impuestos y minando con su asistencialismo la responsabilidad individual y social. Ello no implica desconocer los logros del viejo Estado de bienestar -desarrollo de sistemas de seguridad social, universalización de la asistencia sanitaria, desarrollo de infraestructuras, provisión de bienes y servicios- sino apuntar a un bienestar positivo: en lugar de luchar contra la indigencia, promover el trabajo; en vez de combatir la enfermedad, apostar a la prevención; más que erradicar la ignorancia, invertir en educación; más que combatir la indolencia, premiar la iniciativa, y así, responder a la realidad como garante más que como único prestador<sup>54</sup>.

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

La conformación de dichos grupos intermedios, con los más diversos propósitos, constituye una manifestación de la dimensión social de toda persona que el Estado debe respetar y fomentar, sin coartar<sup>55</sup>. Siguiendo gráfica expresión, cabe describir a la sociedad como una pirámide cuyo vértice es el Estado, encontrándose su cuerpo formado por el conjunto de agrupaciones *menores* en jerarquía, *anteriores* en su proximidad al hombre e *intermedias* en la relación de la persona con el Estado<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> FORSTHOFF, Ernst, *Sociedad industrial y Administración Pública*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1967, pp. 46 y ss.

<sup>54</sup> ESTEVE PARDO, José, *Estado garante. Idea y realidad*, Madrid, INAP, 2015, pp. 63 y ss.

<sup>55</sup> DELPIAZZO, Carlos E., *Derecho Administrativo General*, cit., vol. 2, pp. 224 y ss.; y “Las dimensiones del administrado”, cit., pp. 234 y ss.

<sup>56</sup> BARRA, Rodolfo Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., p. 61.

Siendo así, el principio que debe animar la actuación estatal al respecto es el de *subsidiariedad*, en cuya aplicación puede detectarse un aspecto negativo y un aspecto positivo. Se habla de un aspecto negativo porque el bien común no fundamenta en favor del Estado competencias y responsabilidades que pertenecen al ámbito legítimo de los particulares y los grupos intermedios, y se habla de un aspecto positivo porque el Estado debe ayudar, coordinar, enderezar y proteger la iniciativa privada, supliendo lo que los particulares, individualmente o en grupos, no puedan cubrir<sup>57</sup>.

Al respecto, bien se ha caracterizado al principio de subsidiariedad clasificando las distintas interpretaciones y conceptualizaciones que se han hecho sobre el mismo en tres grandes categorías: la que concibe al principio de subsidiariedad como un límite, la que lo define como una cualificación de la actividad estatal, y la que lo considera como un principio de división de competencias<sup>58</sup>.

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

Es que la familia es una comunidad de personas ligadas por una unidad de origen: todo hombre es hijo y nunca deja de serlo. Ser hijo es incluso más radical que ser varón o mujer, porque indica el modo de originarse uno mismo: nacer. Ser hijo significa depender, proceder de, tener un origen determinado, reconocible en nombres y apellidos: es la estirpe a la que uno pertenece<sup>59</sup>.

Por lo tanto, la familia es una institución natural y permanente, que constituye lo que Adolfo Gelsi Bidart llamó con acierto “el

---

<sup>57</sup> DELPIAZZO, Carlos E., *Derecho Administrativo Especial*, 3a. ed., vol. 2, pp. 563 y ss.

<sup>58</sup> SÁNCHEZ AGESTA, Luis, “El principio de función subsidiaria”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 1962, pp. 12 y ss.

<sup>59</sup> YEPES STORK, Ricardo, *Fundamentos de Antropología*, Pamplona, EUNSA, 1996, pp. 285 y 286.

lugar de la persona”<sup>60</sup>. En la familia se aprende a vivir y se obtiene un perfil genético propio, tanto en lo físico como en lo psíquico (carácter, aptitudes, urdimbre afectiva, aprendizaje de conducta, costumbres, gestos, modos de hablar, cultura práctica, etc.). Pero además, la familia es el depósito de los valores que más profunda y permanentemente quedan grabados en el espíritu de sus miembros mediante la educación (actitudes religiosas, virtudes morales, modos de valorar, ideales, etc.).

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

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

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

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

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

---

<sup>60</sup> GELSI BIDART, Adolfo, “La familia y el Derecho”, en Pla Rodríguez, Américo y Ranzetti, Ana María (coords.), *El Derecho y la Familia*, Montevideo, FCU, 1998, p. 248.

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

Con parecidos términos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), conocida como Pacto de San José, preceptúa que “La familia es el *elemento natural y fundamental de la sociedad* y debe ser protegida por la sociedad y el Estado” (art. 17, num. 1) <sup>61</sup>. El giro se repite en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1988), conocido como Protocolo de San Salvador (art. 10).

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

Por un lado, a partir de la afirmación de la familia como sociedad natural y anterior a la sociedad civil -ya que la parte (la familia) es anterior al todo (la sociedad civil)- resulta con evidencia que el Estado tiene el *deber de actuar positivamente* para protegerla en la procura de sus derechos fundamentales<sup>62</sup>. Por otro lado, la familia también tiene derecho al cuidado estatal a través del *deber*

---

<sup>61</sup> GROS ESPIELL, Héctor, *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1991, p. 108.

<sup>62</sup> BRITO, Mariano R., “El cuidado de la familia por el Estado y la procura del bien común en nuestros países”, *Revista de Derecho Público*, Santiago de Chile, núm. 57-58, 1995, pp. 170 y ss.

*de abstención*. En efecto, al Estado no le cabe introducirse en los aspectos que hacen al fuero personal de los integrantes de la familia, especialmente en lo que refiere a la aptitud para la trasmisión de la vida. Una injerencia estatal sustituyente de la familia en sus misiones naturales sería lesiva de la dignidad humana.<sup>63</sup>

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

Desde Aristóteles, la justicia es considerada una virtud, que, entre nosotros, Eduardo J. Couture definió como la “virtud consistente en la disposición constante del ánimo de dar a cada uno lo que le corresponde”<sup>64</sup>.

Consecuentemente, la virtud de la justicia se da en la ocurrencia de tres condiciones: el otro como término, lo debido como objeto, y la igualdad como medida.<sup>65</sup>

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

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

---

<sup>63</sup> BRITO, Mariano R., “Funciones del Estado en relación a la familia”, en Pla Rodríguez, Américo y Ranzetti, Ana María (coords.), *El Derecho y la Familia, cit.*, pp. 205 y ss.

<sup>64</sup> COUTURE, Eduardo J., *Vocabulario Jurídico*, Buenos Aires, Depalma, 1976, p. 372.

<sup>65</sup> BARRA, Rodolfo Carlos, *Principios de Derecho Administrativo, cit.*, pp. 58 y ss.

los bienes que corresponden a cada sujeto conforme a sus méritos y necesidades<sup>66</sup>.

Así, mientras que en la justicia conmutativa la razón del débito es el intercambio de bienes privados, en la justicia distributiva aquella razón es el derecho a participar de los bienes comunes. Consecuentemente, en tanto en la justicia conmutativa, el bien o derecho de un sujeto se compensa con el débito u obligación de otro sujeto (que cumple su obligación con su propio patrimonio), en la justicia distributiva dicho bien o derecho tiene su contrapartida en el débito u obligación del Estado (que no tiene otro patrimonio que el afectado al cumplimiento del bien común y que sólo puede cumplirlo o realizarlo en relación con toda la comunidad, en la proporción que corresponda a cada una de sus partes)<sup>67</sup>. Por eso, se dijo antes que el bien común es esencialmente distributivo.

Como bien se ha destacado, “La gestión de los intereses colectivos es la tarea fundamental de la Administración pública. Por eso, la sensibilidad ante lo público como deseo de hacer efectivo el bien común, es uno de los retos más importantes que tiene planteada la Administración como organización y los funcionarios como colectivo de personas individuales que son, en definitiva, los responsables de la buena marcha del aparato administrativo... La tarea de la gestión de los intereses colectivos tiene un contenido ético de notable envergadura. Por eso, exige de quienes ocupan cargos públicos, una especial ejemplaridad en la medida que tienen el trascendente deber de gestionar constantemente los intereses públicos”<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Estudios de Derecho Administrativo. Parte General*, Montevideo, 1999, p. 140.

<sup>67</sup> BARRA, Rodolfo Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo, cit.*, t. I, pág. 159.

<sup>68</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, *La dimensión ética*, Madrid, Dykinson, 2001, p. 332.

#### IV. COMPROMISO PRESENTE Y FUTURO

Para la eficaz construcción del Estado constitucional de Derecho, como toda obra humana perfectible, se impone avanzar en la edificación del nuevo Derecho Administrativo fundado en la imprescindible reafirmación de la centralidad de la persona y de la servicialidad administrativa para el logro de la justicia social.

Para ello, con palabras del Papa Francisco en la multicitada Carta Encíclica “*Laudato Si*”, “Hace falta volver a sentir que nos necesitamos unos a otros, que tenemos una responsabilidad por los demás y por el mundo, que vale la pena ser buenos y honestos. Ya hemos tenido mucho tiempo de degradación moral, burlándonos de la ética, de la bondad, de la fe, de la honestidad, y llegó la hora de advertir que esa alegre superficialidad nos ha servido de poco” (Nº 229).

