



EL PRINCIPIO DEL "DEBIDO PROCESO" EN VÍA ADMINISTRATIVA*

THE PRINCIPLE OF "OBLIGATORY PROCESS" IN ADMINISTRATIVE LAW

Dra. Graciela Ruocco

Profesor Titular Grado 5 de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay. Profesor Agregado Grado 4 de Derecho Público de la Facultad de Contador de la Universidad Católica del Uruguay. Profesor Adjunto Grado 3 de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Especialista en Derecho Constitucional y Derechos Humanos.

Resumen

El proceso en sentido amplio, comprensivo del procedimiento administrativo, constituye el resguardo por el cual se asegura con mayor efectividad los bienes jurídicos tutelados por el Estado, la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad. Es la garantía de los derechos fundamentales, o más precisamente, es un derecho fundamental en sí mismo.

Palvras-Chave: Democracia, Direitos Fundamentais, Processo Administrativo.

Abstract

The process broadly comprehends the administrative procedure constituting the guarantee by which most effectively ensures the legal rights protected by the state, the defense of the human person and respect for its dignity. It is the guarantee of fundamental rights, or more precisely, is a fundamental right in itself.

Keywords: Democracy, Fundamental Rights, Administrative Process.

* Conferencia dictada en Segundas Jornadas Académicas de Derecho Constitucional celebradas en la Universidad Católica del Uruguay, organizadas por el Departamento de Derecho Constitucional. Junio. 2012.

INTRODUCCIÓN

El proceso en sentido amplio, comprensivo del procedimiento administrativo, constituye el resguardo por el cual se asegura con mayor efectividad los bienes jurídicos tutelados por el Estado, la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad. Es la garantía de los derechos fundamentales, o más precisamente, es un derecho fundamental en sí mismo.

El procedimiento administrativo es el conjunto de actos y trámites mediante los que se encauza la actuación de la Administración, con una doble finalidad: por un lado, garantizar la objetividad, neutralidad e independencia de la decisión administrativa; y por otro, asegurar la realización de un fin público por la misma Administración con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia, y dentro del respeto debido a los derechos de los particulares.¹

La regulación del procedimiento administrativo persigue fundamentalmente dos finalidades, la de encauzar la actividad de la Administración conforme a postulados de buena administración para satisfacción del interés público, y la de otorgar adecuadas garantías a los sujetos eventualmente afectados en sus derechos o intereses por la actuación administrativa.

Partiendo de esa premisa CAJARVILLE afirma el carácter instrumental del derecho a defenderse en el procedimiento administrativo en un doble sentido: en cuanto opera como garantía de la defensa, que no vale por sí, sino por los derechos e intereses sustanciales agredidos o eventualmente lesionados; y también respecto de la eficiencia administrativa, ya que el conocimiento previo de las razones del destinatario de su accionar coadyuva a su legalidad, conveniencia y oportunidad. "*La defensa del interesado sirve para decidir mejor*".²

El debido proceso en vía administrativa supone que la Administración, en ejercicio de sus poderes, no puede ni debe adoptar resolución definitiva sin que antes los interesados tengan cabal conocimiento de las actuaciones administrativas, producir prueba y formular sus descargos.

De este principio, pues, se derivan los principios de publicidad y contradicción, lo que asegura una mayor participación del sujeto, en el procedimiento y en la formación de la voluntad administrativa.

Como principio general de derecho sólo se encuentra explicitado entre nosotros para el funcionario público en el artículo 66 de la Constitución, pero ha sido reconocido por la mejor doctrina como inherente a la personalidad humana (artículo 72 de la Constitución).³

¹ HUTCHINSON, Tomás. Régimen de procedimientos administrativos. Astrea. Buenos Aires. 2006. p. 31.

² CAJARVILLE, Juan P. El derecho a defenderse en vía administrativa y la eficacia y eficiencia de la Administración. En *Sobre Derecho Administrativo*. FCU. Montevideo. 2008. 2ª Edición Tomo II, pp. 208-209 y 224.

³ DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. El principio del debido proceso en el procedimiento administrativo represivo. En *Estudios de Derecho Administrativo*. N° 2. La Ley Uruguay. Montevideo. 2010, pp. 315-316; cfr. LORENZO, Susana. Sanciones Administrativas. Editorial B de F. Montevideo, 1996, p. 104; CAJARVILLE, Juan P. Procedimiento Administrativo. En el Decreto 500/991. Ediciones Idea.

Señala DURÁN MARTÍNEZ que *“Marcar la raíz constitucional del principio del debido proceso tiene particular importancia pues, en tiempos de neoconstitucionalismo en que se afirma el Estado Constitucional de Derecho, es ya un lugar común sostener que toda la normativa infravalente debe interpretarse y aplicarse conforme a la Constitución.”*⁴

De manera que el respeto de todas las manifestaciones del principio del debido proceso en vía administrativa, deberá ser apreciado desde la Constitución.

La circunstancia de haber sido recogido el principio del “debido procedimiento” en una norma de carácter reglamentario (artículo 2º, literal i) del Decreto nº 500/991) y explicitado en el artículo 5º del mismo cuerpo normativo, no le confiere la eficacia formal del reglamento, porque es sin duda un principio con valor y fuerza de incuestionable fuente constitucional, como garantía de que sean respetados y protegidos todos los demás derechos que la Constitución reconoce y consagra.

El objetivo del presente trabajo es destacar las proyecciones del principio, y su consideración como derecho de la persona y correlativo deber de la Administración.

Asimismo abordaremos la debatida cuestión acerca del alcance del principio a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, para finalmente reflexionar acerca de la realidad de su aplicación - u omisión - en vía administrativa y algunos problemas que de ello derivan.

1. EL “DEBIDO PROCESO” Y SUS PROYECCIONES

El derecho de defensa, dentro de los derechos del hombre, posee singular relevancia en tanto tiene por finalidad tutelarlos frente al poder público, frente a la Administración.

La Constitución reconoce en forma expresa determinados derechos humanos cuya protección garantiza, y otros que, sin explicitarlos, ingresan a través del artículo 72. Pero todos ellos pierden valor efectivo si al sujeto no se le garantiza el derecho de defensa frente a la Administración.

La Constitución consagra algunos derechos en la Sección II sin condicionarlos a la ley ni supeditarlos a limitación legal alguna, configurándose por ende la situación del beneficiario como un derecho subjetivo oponible al Estado. En esta situación se encuentran los derechos consagrados en los artículos 12, 20, 30, 66, 317, 318 de la Constitución.

Estos derechos consagrados sin condicionamiento, no pueden ser limitados por el orden infraconstitucional. Sólo podrá establecerse válidamente una limitación en aquellos casos en que la Constitución, mediante un texto expreso, y por excepción, habilite la restricción.⁵

Montevideo. 1992. pp. 20-21; RISSO FERRAND, Martín. Derecho Constitucional. FCU. Montevideo. 2006, p. 612; DELPIAZZO, Carlos. Derecho Administrativo Uruguayo. Editorial Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2005, p. 183.

⁴ DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. “Principio del debido proceso en el procedimiento administrativo represivo cit...” p.p. 315-316.

⁵ RISSO FERRAND, Martín. Algunas garantías básicas de los derechos humanos. FCU. Montevideo. 2008. p. 56.

El derecho de defensa, conocido también como el derecho al debido proceso o debido procedimiento, ha sido reconocido expresamente para el funcionario público en el artículo 66 de la Constitución. De acuerdo con jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo también se funda en los artículos 12 y 20 de la Carta y en el Pacto de San José de Costa Rica.

LORENZO destaca que *“la previsión del artículo 12 por su tenor literal, podría hacer pensar en su referencia al campo penal”,* pero es posible *“su extensión a toda situación en que el individuo se encuentre frente al Estado, acusado. Acusado, es una palabra cuyo contenido abarca a cualquiera que esté soportando la imputación de haber causado una lesión al orden jurídico. (...) Por otra parte, un sistema republicano democrático es inconcebible sin un amplio recibo del derecho de defensa que, junto al de legalidad, constituyen los grandes pilares sobre los que se edifica aquel orden jurídico político”*.⁶ Lo mismo puede decirse del artículo 20 de la Carta.

El debido proceso puede definirse en sentido formal o adjetivo, y en sentido material o sustancial

El **“Debido proceso formal o adjetivo”** es el conjunto de garantías que protegen el “rito legal” de tramitación de los procedimientos. Es decir, se encuentra conformado por un conjunto de derechos esenciales que resultan imprescindibles para que un proceso sea valorado como justo. Entre ellos destacamos el derecho a ser oído, a contradecir, a producir prueba, a impugnar las decisiones, entre otros derechos.

El **“Debido proceso material o sustantivo”**, que al decir de RISSO *“...asocia el proceso con la sustancia...”*, está relacionado al contenido fundamental y la racionalidad de las leyes, y a la razonabilidad de las decisiones.⁷

La particularidad de este principio radica en el hecho de que logra integrar bajo un único concepto un conjunto de manifestaciones ya existentes como derechos en sí mismos.

El “debido proceso” es el derecho que tiene toda persona de tener su día ante el tribunal. En el ámbito administrativo, es el derecho de toda persona a que se le confiera vista de las actuaciones administrativas, a ser asistida por un Abogado, a formular sus descargos, a presentar y solicitar que se diligencien las pruebas ofrecidas, a la motivación de la decisión, a un procedimiento de duración razonable, el principio de contradicción, la presunción de inocencia y el derecho a no inculparse.⁸

⁶ LORENZO, Susana. op. cit. pp. 104-105.

⁷ RISSO FERRAND, M. Algunas garantías de los derechos humanos...cit.” p. 118.

⁸ DURAN MARTÍNEZ, Augusto. “Principios del procedimiento disciplinario”. En *Estudios de Derecho Administrativo. Parte General* F.C.U. Montevideo. 1999. pp. 308 a 312. Del mismo autor: “Principio del debido proceso en el procedimiento administrativo represivo...cit” pp. 317 y ss. Cfr. FRUGONE SCHIAVONE, Héctor. “Principios del procedimiento administrativo” en *Secretaría de la Presidencia de la República*. PRONADE. El nuevo procedimiento administrativo. Montevideo. 1991, pp. 35 y ss.; CAJARVILLE, Juan P. “Garantías constitucionales del procedimiento administrativo en los países del MERCOSUR.” En *Sobre Derecho Administrativo*. FCU. Montevideo. 2008. 2ª Edición Tomo II, pp. 151 y ss.; del mismo autor El derecho a defenderse en vía administrativa y la eficacia y eficiencia de la Administración, loc. cit., pp. 203 y ss.; REAL, Alberto R. Los principios del procedimiento administrativo en el Uruguay. Nuevos Estudios de Derecho Administrativo. Procedimiento, control y contencioso. Acali Editorial. Montevideo. 1976, pp. 30 y ss.; DELPIAZZO, Carlos. “Derecho Administrativo Uruguayo... cit.”, pp. 183-184; ROTONDO, Felipe. Manual de Derecho Administrativo. Ediciones Del Foro. Montevideo. 2009, pp. 340 y ss.

El amplio alcance del principio en todas sus manifestaciones ha sido reconocido por la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que desde 1990 se orienta con acierto en el sentido de anular los actos impugnados por vicios de procedimiento cuando se haya producido indefensión.⁹

En su mérito se impone a la Administración el deber de perseguir la verdad material, la impulsión de oficio, quedando obligada a reunir la probanza que conduzca al esclarecimiento de los hechos.

En ese proceso, la Administración debe respetar el derecho al honor y dignidad de la persona y debe preservar el principio de presunción de inocencia hasta que se demuestre lo contrario.

Entre las distintas manifestaciones del principio del debido proceso ocupa un lugar de privilegio el derecho a ser oído. También la proposición y control de la prueba en todo procedimiento administrativo, constituye la base fundamental que permite a la Administración arribar a la verdad material. Es el medio que conduce a la averiguación de la "verdad", única forma de asegurar el respeto de la propia esencia del ser humano, destinatario último del accionar administrativo.

Dice SANTO TOMÁS que "*Si los hechos y circunstancias no son debidamente probados se elaborará un juicio que tendrá como base meras conjeturas y será por lo tanto imprudente y temerario.*"¹⁰

Una decisión administrativa que no se encuentre respaldada por la evidencia que aporta la prueba resulta arbitraria y por tanto ilegítima.

2. EL DEBIDO PROCESO COMO PRINCIPIO, COMO DERECHO Y COMO DEBER

Así, el debido proceso constituye un principio y un derecho que sirve de parámetro a efectos de determinar si el proceso se ha desarrollado dentro de las garantías procesales que consagra la Constitución, y su sistema de valores. Es caracterizado como un derecho genérico hacia cuyo interior se individualizan diversas manifestaciones objetivamente reconocidas en la Constitución.

Finalmente, el debido proceso no es sólo un derecho de connotación procesal, que se traduce en el respeto de determinados atributos, sino que es también una institución compleja que además de incluir un proceso correcto, leal y justo, tiene que conseguir los resultados esperados en el sentido de oportunidad y eficacia.

Un derecho en sentido amplio es la conjunción entre distintas relaciones o posiciones jurídicas.¹² Entre las relaciones jurídicas subjetivas, los conceptos "correlativos" hacen referencia a una relación intersubjetiva donde cada elemento de cada par constituye el "inverso" o "correlativo" del otro.¹²

⁹ CAJARVILLE, J.P. El derecho a defenderse en vía administrativa y la eficacia y eficiencia de la Administración... cit., pp. 212-213. El autor identifica numerosas sentencias del Alto Cuerpo en el sentido referido en el texto.

¹⁰ SANTO TOMÁS de AQUINO Citado por DURÁN MARTÍNEZ, A. "La prueba en el procedimiento administrativo" En *Estudios de Derecho Administrativo. Parte General*. Montevideo. 1999. p. 143.

¹¹ CRUZ PARCERO, Juan A. El lenguaje de los derechos. Ensayo para una teoría estructural de los derechos. Editorial Trotta, pp. 34 a 36.

¹² CRUZ PARCERO, Juan A. op. cit. p. 33 nota 19.

A los efectos de este estudio interesa considerar la pretensión o derecho en sentido estricto, que tiene como correlativo un deber (lo que KELSEN llama “derecho reflejo”).

Es en este sentido que el reconocimiento del derecho al debido proceso, en todas sus proyecciones, genera el correlativo deber de las administraciones públicas de actuar en consecuencia. Esto es: conferir vista de las actuaciones administrativas a los interesados, permitir la asistencia letrada, conferir la oportunidad de formular descargos, diligenciar las pruebas ofrecidas, motivar las decisiones, culminar el procedimiento en un plazo razonable, presumir la inocencia hasta obtener evidencia de lo contrario.

3. ALCANCE DEL DEBIDO PROCESO EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en opinión consultiva OC/18 define el “*debido proceso*” como el:

*“conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier (...) acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea **administrativo sancionatorio o jurisdiccional**, debe respetar el debido proceso legal”¹³* - el destacado es nuestro - “[...] para que exista “*debido proceso legal*” es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva”¹⁴

Se define así el debido proceso formal como garantía, y de esta forma se ha reconocido en varios instrumentos internacionales, de aplicación en Latinoamérica, a saber: la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, artículos 8 a 11; Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, artículos 2, 9 y 14; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículos 18 y 26.

En particular, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en el artículo 8, bajo el *nomen juris* “**garantías judiciales**”, incluye las diversas manifestaciones del derecho y consagra las garantías mínimas para su protección:

- el **derecho a ser oído**, con las debidas garantías.¹⁵

¹³ CIDH - Opinión Consultiva OC-18 - párrafo 123

¹⁴ CIDH - Opinión Consultiva OC-18 - párrafo 121

¹⁵ **Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Bayarri Vs. Argentina Sentencia de 30 de octubre de 2008 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)** 101. El artículo 8.1 de la Convención consagra los lineamientos del llamado “debido proceso legal”, que implica, entre otras cosas, el **derecho de toda persona a ser oída** con las debidas garantías y dentro de un **plazo razonable** por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, **establecido con anterioridad** por la ley para la determinación de sus derechos.

- dentro de un **plazo razonable**.¹⁶
- por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, **establecido con anterioridad** por la ley.
- en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o **de cualquier otro carácter**.¹⁷
- el derecho a que se **presuma su inocencia** mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.
- el derecho a **conocer previa y detalladamente las imputaciones** que se le atribuyen.¹⁸

¹⁶ **Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina Sentencia de 26 de agosto de 2011 (Fondo, Reparaciones y Costas) 133...** la Corte ya ha señalado que el artículo 8.1 de la Convención consagra los lineamientos del llamado "debido proceso legal", que implica, entre otras cosas, **el derecho de toda persona a ser oída**, entre otras, **dentro de un plazo razonable**.

¹⁷ **Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Vélez Loor vs. Panamá Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) 142.** Es por ello que se exige que cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, adopte tales decisiones con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal. Así, el artículo 8 de la Convención consagra los lineamientos del debido proceso legal, el cual está compuesto de un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Adicionalmente, la Corte ha interpretado que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica también a la determinación de derechos y obligaciones de orden - civil, laboral, fiscal o **de cualquier otro carácter**. Por esta razón, no puede la administración dictar **actos administrativos sancionatorios** sin otorgar también a las personas sometidas a dichos procesos las referidas garantías mínimas, las cuales se aplican *mutatis mutandis* en lo que corresponda. **Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Yatama Vs. Nicaragua Sentencia de 23 de Junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) 148.** De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención, en la determinación de los derechos y obligaciones de las personas, **de orden penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter**, se deben observar "las debidas garantías" que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso. **149.** Todos los órganos que ejerzan **funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional** tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana. El artículo 8.1 de la Convención, que alude al **derecho de toda persona a ser oída** por un "juez o tribunal competente" para la "determinación de sus derechos", es igualmente aplicable al supuesto en que alguna autoridad pública, no judicial, dicte resoluciones que afecten la determinación de tales derechos, como ocurrió en el presente caso.

¹⁸ **Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México Sentencia de 26 de noviembre de 2010 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) 140.** El artículo 8.1 de la Convención consagra los lineamientos del llamado "debido proceso legal", que implica, entre otras cosas, el **derecho de toda persona a ser oída** con las debidas garantías y dentro de un **plazo razonable** por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, **establecido con anterioridad** por la ley para la determinación de sus derechos. **143.** Sobre el particular, el Tribunal resalta que se ha aludido a diversas irregularidades generales con las que se afectarían algunas garantías judiciales. Los representantes alegaron que aquéllas se relacionan con la **prueba** producida. **156.** Por otra parte, este Tribunal considera que una de las garantías inherentes al derecho de defensa es **contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa**, lo cual obliga al Estado a permitir el **acceso del inculpado al conocimiento del expediente** llevado en su contra.

- el derecho a la **asistencia letrada**.
- el derecho a **no ser obligado a declarar contra sí mismo** ni a declararse culpable.
- el derecho de **recurrir** la decisión.
- el derecho a **no ser juzgado por los mismos hechos**.
- el derecho a **proponer y controlar la prueba**.
- el deber de **motivar** las decisiones.¹⁹

¹⁹ **Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela Sentencia de 1 de julio de 2011 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) 115.** Este Tribunal ha señalado que es exigible a **cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial**, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, que adopte dichas decisiones con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal. Al respecto, el artículo 8 de la Convención consagra los lineamientos del debido proceso legal, el cual está compuesto por un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. De otra parte, la Corte ha señalado que “cualquier órgano del Estado que ejerza **funciones de carácter materialmente jurisdiccional**, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana”. En ese sentido, la Corte recuerda que “[e]n cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados”. **118.** Sobre este **deber de motivar las decisiones** que afectan la estabilidad de los jueces en su cargo, la Corte reitera su jurisprudencia en el sentido que la motivación “es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”. El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática. Por tanto, las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. En este sentido, la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos, deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad. Asimismo, la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores. Por todo ello, el deber de motivación es una de las “debidas garantías” incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso. **120...** el Tribunal considera que la discrecionalidad no fundamentada transformó el acto administrativo de remoción en un acto arbitrario que, al afectar indebidamente su derecho a la estabilidad en el cargo, vulneró el deber de motivación. **121.** De otra parte, al existir observaciones en contra de la señora Chocrón Chocrón, las mismas tenían que mencionarse expresa y claramente para permitirle ejercer plenamente su derecho a la defensa. Impedir que la persona ejerza su derecho de defensa, desde que se inicia un proceso que la involucra y la autoridad dispone o ejecuta actos que implican afectación de derechos, es potenciar los poderes investigativos del Estado en desmedro de derechos fundamentales de la persona. El derecho a la defensa obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, y no simplemente como objeto del mismo.

Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas) 117. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención, en la determinación de los derechos y obligaciones de las personas, **de orden penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter**, se deben observar “las debidas garantías” que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso. El incumplimiento de una de esas garantías conlleva una violación de dicha disposición convencional. **118.** El artículo 8.1 de la Convención no se aplica solamente a jueces y tribunales judiciales. Las

Desde los casos *Tribunal Constitucional Vs. Perú y Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, ambos de 2001, hasta el caso *Vélez Loor Vs. Panamá* de 2010, pasando por casos como *Ivcher Bronstein Vs. Perú* (2001), *Yatama Vs. Nicaragua* (2005), *Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay* (2006), *Claude Reyes y otros Vs. Chile* (2006), *Apitz Barbera y otros Vs. Venezuela* (2008), *Escher y otros Vs. Brasil* (2009), la Corte Interamericana ha reiterado que la Administración Pública, en sus distintas manifestaciones y magnitudes, no está excluida de cumplir con el deber de proveer al interesado todas las garantías que le permitan alcanzar decisiones justas. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.

En este sentido, en el *Caso Baena Ricardo*, la Corte Interamericana consideró que si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula 'Garantías Judiciales', su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, **cualquier actuación u omisión de los órganos estatales** dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.²⁰

De igual manera, en el *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, la Corte señaló que todos los órganos que ejerzan **funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional** tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana. En este tenor interpretó el artículo 8.1 de manera amplia, estableciendo que éste se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un 'juez o tribunal competente' para la 'determinación de sus derechos'. Asimismo, el Tribunal precisó que esa expresión se refiere a cualquier "autoridad pública", sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones "afecte la determinación de los derechos" de las personas.²¹

Por su parte, en el *Caso Barbani Vs. Uruguay*, el Alto Tribunal expresó:

116. *El artículo 8 de la Convención consagra los lineamientos del debido proceso legal, el cual está compuesto de un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos*

garantías que establece esta norma deben ser observadas en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos. **119.** De esta forma, las garantías contempladas en el artículo 8.1 de la Convención son también aplicables al supuesto en que alguna autoridad pública adopte decisiones que determinen tales derechos, tomando en cuenta que no le son exigibles aquellas propias de un órgano jurisdiccional, pero sí debe cumplir con aquellas garantías destinadas a **asegurar que la decisión no sea arbitraria.** **120.** La Corte ha establecido que las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos **deben estar debidamente fundamentadas**, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias.

²⁰ *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 127

²¹ *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 149.

de que las personas estén en condiciones de **defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos.**

117. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención, en la determinación de los derechos y obligaciones de las personas, de orden penal, civil, laboral, fiscal o de **cualquier otro carácter**, se deben observar “las debidas garantías” que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso. El incumplimiento de una de esas garantías conlleva una violación de dicha disposición convencional.

118. El artículo 8.1 de la Convención no se aplica solamente a jueces y tribunales judiciales. Las garantías que establece esta norma deben ser observadas en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos.

119. Las garantías contempladas en el artículo 8.1 de la Convención son también aplicables al supuesto en que alguna autoridad pública adopte decisiones que determinen tales derechos tomando en cuenta que no le son exigibles aquellas propias de un órgano jurisdiccional, pero sí debe cumplir con aquellas garantías destinadas a asegurar que la decisión no sea arbitraria.

120. El Tribunal ha desarrollado el **derecho a ser oído** protegido en el artículo 8.1 de la Convención, en el sentido general de comprender el derecho de toda persona a **tener acceso al tribunal u órgano estatal** encargado de determinar sus derechos y obligaciones, el cual en cierto tipo de procesos debe ejercerse de manera oral. Asimismo, al pronunciarse sobre la observancia de las garantías del debido proceso en la investigación de violaciones de derechos humanos, la Corte ha indicado que implica el deber estatal de garantizar que las víctimas o sus familiares tengan “amplias posibilidades de ser oídos” “en todas las etapas de los respectivos procesos, [de manera que] puedan **formular sus pretensiones y presentar elementos probatorios** y que éstos sean analizados de forma completa y seria por las autoridades antes de que se resuelva sobre hechos, responsabilidades, penas y reparaciones”.

121. Sobre el particular, la Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado que la exigencia de que una persona “sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial” es equiparable al derecho a un “juicio” o a “procedimientos judiciales” justos. Al respecto, la Corte Europea ha desarrollado el criterio según el cual un procedimiento justo supone que el órgano encargado de administrar justicia efectúe “un examen apropiado de las alegaciones, argumentos y pruebas aducidas por las partes, sin perjuicio de sus valoraciones acerca de si son relevantes para su decisión”.

122. El examen requerido en el presente caso amerita que la Corte precise el alcance del derecho a ser oído establecido en el artículo 8.1 de la Convención Americana. Ese derecho implica, por un lado, un

ámbito formal y procesal de asegurar el acceso al órgano competente para que determine el derecho que se reclama en apego a las debidas garantías procesales (tales como la presentación de alegatos y la aportación de prueba). Por otra parte, ese derecho abarca un ámbito de protección material que implica que el Estado garantice que la decisión que se produzca a través del procedimiento satisfaga el fin para el cual fue concebido. Esto último no significa que siempre deba ser acogido sino que se debe garantizar su capacidad para producir el resultado para el que fue concebido.

En tal virtud, la aplicación del artículo 8.1 a las decisiones que determinen derechos y obligaciones de las personas en sede administrativa es un *aserto indiscutido* en el estado actual de la jurisprudencia de la Corte Interamericana.²²

Ahora bien. Determinar el preciso alcance del debido proceso supone desentrañar qué debe entenderse por **“funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional”**.

Entendemos que en vía administrativa la autoridad ejerce función materialmente jurisdiccional cuando se enfrenta a resolver un conflicto de intereses con los sujetos alcanzados por su actividad. En tales circunstancias la Administración debe respetar las garantías del debido proceso.

Esta afirmación se concreta en normas como la contenida en el artículo 76 del Decreto N° 500/991, que prohíbe dictar resolución sin previa vista al interesado en los procedimientos seguidos de oficio con motivo de la aplicación de sanciones o de la imposición de un perjuicio a un sujeto, para que presente sus descargos y las correspondientes probanzas, así como articular su defensa. Resulta evidente aquí, la existencia de un conflicto de intereses, en el que debe respetarse el derecho del administrado a ser oído.

Ahora bien. La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Barbani Duarte y otros Vs. Uruguay*, ha atribuido al “derecho a ser oído” un alcance que a nuestro juicio excede lo que debe entenderse como ejercicio de **función materialmente jurisdiccional** por la Administración.

²² **Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú Sentencia de 28 de febrero de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas)** La Convención Americana impone no sólo el acceso propiamente dicho a la justicia en el plano del derecho interno (artículo 25), sino la realización misma de la **justicia material**. Para esto, determina la Convención la observancia de las **garantías jurídico-procesales (artículo 8)**, entendidas éstas **lato sensu**, abarcando el conjunto de requisitos procesales que deben observarse para que todos los individuos puedan defenderse adecuadamente de cualquier acto emanado del poder estatal que pueda afectar sus derechos. Cf., en este sentido (amplio alcance del debido proceso): CtIADH, caso del Tribunal Constitucional versus Perú, Sentencia (sobre el fondo) del 31.01.2001, párr. 69; CtIADH, caso Ivcher Bronstein versus Perú, Sentencia (sobre el fondo) del 06.02.2001, párr. 102; CtIADH, caso Baena Ricardo y Otros versus Panamá, Sentencia (sobre el fondo) del 02.02.2001, párr. 125. En este último caso, la Corte Interamericana advirtió con acierto que “en cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. (...) La administración (...) no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados”

En efecto, la Corte concluyó “...que el procedimiento administrativo especial resultó inefectivo, a la luz de lo que se tenía que determinar (...), debido a que el Banco Central realizó un examen incompleto del fondo de las peticiones, por lo cual el Estado incurrió en una violación del ámbito material del derecho a ser oído protegido en el artículo 8.1 de la Convención Americana...”²³

A tal conclusión arribó porque entendió que “...ha quedado acreditado que el órgano administrativo decidió no analizar los elementos que podrían invalidar o afectar el consentimiento, la Corte considera que ello significó un análisis incompleto del tercer requisito del artículo 31 de la Ley 17.613, que incidió directamente en la decisión de acoger o no las peticiones de las presuntas víctimas. Cualquier determinación de que había consentimiento sin tener en cuenta elementos que lo pudieran afectar o invalidar, tales como los alegados vicios al consentimiento y la falta del deber de informar de forma completa y veraz, era incorrecta.”²⁴

Entendemos que existe un límite infranqueable en las potestades administrativas (principio de especialidad), límite que se impone al legislador a la hora de conferir atribuciones a los órganos administrativos. En efecto, ciertos poderes son propios de la función jurisdiccional y por tanto competen al Poder Judicial (artículo 233 de la Constitución), y el legislador no podría atribuirlos a la Administración, sin incurrir en inconstitucionalidad. De manera que cualquier disposición legal que confiere poderes a órganos administrativos debe ser interpretada desde la Constitución a la hora de determinar el alcance de los aludidos poderes.

Al respecto, RISSO FERRAND afirma: “Fuera del ámbito penal no parece posible dudar que es competencia del Poder Judicial la resolución de conflictos intersubjetivos concretos de intereses. La admisión de esto ocasiona diversas dudas en cuanto a la constitucionalidad de normas referidas a las entidades de intermediación financiera y disposiciones que regulan otras materias y que en definitiva están sustituyendo al Poder Judicial en este tema”.

La determinación de la existencia o no de vicios del consentimiento implica la resolución de un concreto conflicto intersubjetivo de intereses, razón por la cual no puede entenderse que haya debido ser apreciado en vía administrativa.²⁵ En el entendido, además, que los interesados nunca perdieron su derecho a acudir a los Tribunales judiciales...

²³ Caso *Barbani Vs. Uruguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 13 de octubre de 2011, párr. 142.

²⁴ *Ibidem*. párr. 141.

²⁵ Discrepamos con las conclusiones de la Corte Interamericana, párr. 136: “A partir de dichos antecedentes, este Tribunal considera que para garantizar que efectivamente los peticionarios fueran oídos en sus reclamos, a través de este procedimiento especial, era necesario que el órgano encargado de resolver las peticiones pudiera analizar el consentimiento de forma completa, porque la ausencia de consentimiento era un requisito determinante para acceder a los derechos contemplados en el artículo 31 de la Ley 17.613. Dicho análisis incluye la valoración de todos los alegatos de los peticionarios que significaran una afectación al consentimiento, tales como los vicios que lo pudieran invalidar y la falta de información veraz y completa por parte de los Bancos de Montevideo y La Caja Obrera. Ese análisis debió tomar en cuenta no sólo aquellos elementos que permiten construir el consentimiento, tales como un contrato de administración de inversiones o instrucciones particulares para la transferencia, sino también aquellos que lo podrían invalidar o afectar, como lo serían los alegados vicios al consentimiento.”

5. ALGUNAS PATOLOGÍAS

5.1 CONTROL DE LA PRUEBA Y SECRETO DE LAS ACTUACIONES

El derecho a ofrecer y producir prueba es un contenido natural del debido proceso, en la medida que constituye la única forma que tiene el sumariado de acreditar cómo ocurrieron los hechos según sus afirmaciones. “*Sin prueba - dice DURÁN MARTÍNEZ - el acto resulta temerario e ilegítimo*”²⁶

BRITO califica de ilegítima toda restricción a la intervención del sumariado porque esa es la forma de ejercer el derecho a ser oído, presentar descargos y articular defensas previamente a la conclusión del procedimiento.²⁷

El sumariado tiene derecho a controlar la producción de la prueba; a tal efecto, la Administración le comunicará con antelación suficiente el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba y le hará saber que podrá concurrir asistido por técnicos.²⁸

A este respecto, cabe preguntarse acerca del derecho del sumariado a conocer y controlar la prueba instruida por el sumariante previamente a la vista. Con fundamento en el carácter reservado del sumario administrativo se ha respondido negativamente.

Al respecto, ha dicho DURÁN MARTÍNEZ: “*Cuando hablamos del secreto con relación a actuaciones administrativas tenemos que partir de la base de que esto es excepcional, el principio es la publicidad*”.²⁹

Esta afirmación se consolida a partir de la Ley de Acceso a la Información Pública N° 18.381, que establece: “*Las excepciones a la información pública serán de interpretación estricta y comprenderán aquellas definidas como **secretas** por la ley y las que se definan seguidamente como de carácter **reservado** y **confidencial***” (artículo 8).

El Sumario no ha sido definido como **secreto** por ley sino por el artículo 174 del Decreto N° 500/991.

Tampoco cabe en las situaciones definidas por el artículo 9 como **reservadas**, a saber:

Comprometer la seguridad pública o la defensa nacional, menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país, poner en riesgo la vida, la dignidad humana, la seguridad o la salud de cualquier persona, suponer una pérdida de ventajas competitivas para el sujeto obligado o pueda dañar su proceso de producción, desproteger descubrimientos científicos, tecnológicos o culturales desarrollados o en poder de los sujetos obligados. El único supuesto que podría hacer considerar reservado el expediente sumarial es el que refiere a poner en riesgo la **dignidad humana**. Sin embargo, esto sólo alcanzaría para mantener la reserva del sumario respecto de terceras personas ajenas al procedimiento disciplinario, pero no a su propio

²⁶ DURÁN MARTÍNEZ, A. “Principio del debido proceso en el procedimiento administrativo represivo... cit.” p. 322.

²⁷ BRITO, Mariano. “Régimen disciplinario. Principios Fundamentales del procedimiento. Infracción y Sanción Disciplinarias”. En *Procedimiento Administrativo*. Acali Editorial. Montevideo. 1977, pp. 128 y ss.

²⁸ CAJARVILLE, Juan P. Procedimiento administrativo en el decreto 500/991. Idea. Montevideo. 1992, p. 102

²⁹ DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. “El secreto de las actuaciones sumariales no alcanza al sumariado”. En *Estudios de Derecho Administrativo*. Años 2010. N° 2. Sección Dictámenes. La Ley Uruguay. p. 750.

respecto.³⁰

El artículo 7º de la Ley establece la obligación de la Administración de remitir al órgano de contralor una lista de asuntos reservados, actualizándola cada seis meses. Respecto de los expedientes existentes a la fecha de vigencia de la ley, el artículo 33 establece la necesidad de su clasificación y posterior comunicación al organismo de contralor en un plazo que ha sido extendido hasta el 31 de julio de 2012 por el artículo 150 de la Ley N° 18.719.

Tampoco puede considerarse que el sumario reviste el carácter de **confidencial**, conforme es definido en el artículo 10. En efecto, las actuaciones sumariales no refieren a la situación patrimonial de la persona, ni tampoco a hechos que puedan ser útiles a un competidor, o que estén amparadas en la confidencialidad de un contrato; ni tampoco son datos que requieran el consentimiento informado de la persona.

De manera que, las actuaciones a tramitar por el instructor deben ser comunicadas al sumariado para que éste pueda controlarlas, aún antes de la vista. La influencia que el sumariado pueda tener en la producción de las sucesivas pruebas por estar en conocimiento de las que se vienen diligenciando, es un riesgo que el sumariante deberá evitar a través de las medidas que están a su alcance (suspensión preventiva³¹, prohibición de ingreso a la oficina, etc.).

No compartimos la opinión de la Unidad de Acceso a la Información Pública, que invocando el artículo 18 de la Ley de Protección de Datos Personales, encuentra la base legal para afirmar el secreto de las actuaciones sumariales.

La disposición mencionada establece: “*Los datos personales relativos a la comisión de infracciones penales, civiles o administrativas sólo pueden ser objeto de tratamiento por parte de las autoridades públicas competentes, en el marco de las leyes y reglamentaciones respectivas, sin perjuicio de las autorizaciones que la ley otorga u otorgare. Nada de lo establecido en esta ley impedirá a las autoridades públicas comunicar o hacer pública la identidad de las personas físicas o jurídicas que estén siendo investigadas por, o hayan cometido, infracciones a la normativa vigente, en los casos en que otras normas lo impongan o en los que lo consideren conveniente.*”

El órgano de control sostiene que la referencia al “...marco de las leyes y **reglamentaciones respectivas**...” confiere base legal a la calificación de secreto del sumario contenida en el artículo 174 del Decreto N° 500/991.

A nuestro juicio, la calificación de **secretas** de las actuaciones debe ser definida inequívocamente por la ley, conforme lo exige el artículo 8º, en la medida que las excepciones a la información pública son de interpretación estricta.

5.2 LA 'NOTIFICACIÓN FICTA'

El Derecho positivo nacional no exhibe, en materia de notificaciones, una evolución garantista; peor aún, evidencia una marcada involución, yendo a contramano

³⁰ DURÁN MARTÍNEZ, A. “El secreto de las actuaciones sumariales no alcanza al sumariado... cit.” p. 753

³¹ Cfr. DURÁN MARTÍNEZ, A. “El secreto de las actuaciones sumariales no alcanza al sumariado... cit.” p. 751.

de aquellas tendencias modernas, como por ejemplo, cuando introduce la figura de la '**notificación ficta**' en la modificación del artículo 91 del Decreto N° 500/991 por el artículo 1° del Decreto N° 420/007.

Advertimos una clara involución de nuestro Derecho positivo cuando se concretan soluciones reglamentarias como las que provienen de la consolidación de esa especie de '*notificación ficta*' sin respaldo legal. Tal la solución contemplada en el Decreto N° 420/007 que modificó la tendencia garantista recogida en el artículo 91 del Decreto N° 500/991 en lo que al sistema de notificaciones refiere, estableciendo que si el interesado no concurre a la oficina a notificarse en caso de ser citado y posteriormente intimado con plazo de tres días, "**...la notificación se tendrá por efectuada**", en clara violación de la disposición constitucional que establece la notificación personal.

El artículo 91 del Decreto N° 500/991 establecía los procedimientos que debía cumplir la Administración para asegurar el conocimiento personal de la decisión administrativa dirigida a un determinado sujeto. La solución reglamentaria consagraba una verdadera obligación a cargo de la autoridad administrativa de hacer conocer en forma fehaciente su decisión, aún en casos de resistencia del interesado, estableciendo los medios a través de los cuales debía practicarse la notificación.

Sin embargo, la modificación introducida al artículo 91 por el artículo 1° del Decreto N° 420/007 destruye aquella solución garantista, que aseguraba el conocimiento seguro y completo de la volición administrativa, sustituyéndola por la '*notificación ficta*' sin respaldo legal, en caso de resistencia del obligado debidamente citado.

Dar por conocido el acto mediante una disposición de origen reglamentario, sin base legal, cuando no existe evidencia de ese conocimiento a través de carta certificada con aviso de retorno, o telegrama colacionado con aviso de entrega, o cedulón acompañado de copia íntegra del acto a notificar, o cualquier otro medio que asegure el conocimiento fehaciente y completo del mismo, resulta violatorio de los más elementales principios inherentes a la personalidad humana.

En efecto, se atenta en forma flagrante contra el principio que establece que la limitación de los derechos debe provenir de la ley, dictada por razones de interés general, el principio de seguridad jurídica, el de tutela judicial efectiva, el derecho de defensa, el de eficacia administrativa; en fin, el principio de buena administración, legitimando una solución claramente arbitraria que coloca a la persona en una situación de indudable indefensión.

Como advierte DURÁN MARTÍNEZ a la hora de la interpretación y aplicación de la citada disposición deberá tenerse especialmente en cuenta que un texto reglamentario sólo puede modificar o derogar normas reglamentarias; no puede desconocer principios generales de derecho de máximo valor y fuerza como son los inherentes a la persona humana.³²

³² DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. "Tendencias actuales del procedimiento administrativo en el Uruguay". En *Revista de Derecho Público*. Año 2011. N° 40. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. 2011, pp. 38-39.

CONCLUSÃO

Para las Administraciones públicas este es el inicio de una nueva etapa que nos tocará vivir; un enorme salto en la valoración del respeto del derecho de defensa que ya no tiene vuelta atrás, por lo que los abogados, autoridades e instructores tienen la obligación de avanzar al respecto y dejar de ver hacia el pasado, adentrándonos en la nueva era, preparándonos para ello mediante el estudio con la mente abierta. Cumplir las sentencias de la Corte Interamericana, condenatorias de los Estados por violaciones al derecho de defensa, cada vez más numerosas, es un comportamiento debido.

En caso de duda, no podemos olvidar el principio favor persona (*“pro homine”*) como directriz de preferencia. Ésta implica que, entre las distintas posibilidades interpretativas de una norma, debe escogerse la más protectora para la persona.³³

Tratándose de una norma de principio, caracterizada por no tener un supuesto de hecho definido (lo que sucede habitualmente con los derechos humanos), serán objeto de una interpretación expansiva, procurando darle el mayor alcance y efectividad posibles.³⁴

Recebido em 05.02.2013
Aprovado em 12.04.2013

³³ RISSO FERRAND, Martín. Las ocupaciones de los lugares de trabajo publicado en la página web de la Universidad Católica del Uruguay.

³⁴ RISSO FERRAND, Martín. Algunas garantías básicas de los derechos humanos. FCU. 2008, pp. 32-33