

# NUEVAMENTE SOBRE SOLUCIONES POSIBLES A LOS PROBLEMAS ORGANIZATIVOS DEL CONTENCIOSO ANULATORIO <sup>1(\*)</sup>

DR. CARLOS E. DELPIAZZO <sup>2(\*\*)</sup>

## I) INTRODUCCION

Desde que se previó la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la reforma constitucional de 1934 y efectivamente se constituyó según las disposiciones incluidas en la Constitución de 1952, hasta el presente, transcurrió mucha agua por debajo de los puentes <sup>3(1)</sup>.

En aquellos tiempos, otro era el país, otras eran las circunstancias y, sobre todo, otro era el grado de desenvolvimiento del Estado de Derecho <sup>4(2)</sup> y de la conciencia pública acerca de la importancia del Derecho Administrativo como instrumento de control del poder <sup>5(3)</sup>.

Las primeras décadas del siglo pasado coincidieron con el llamado **Estado liberal de Derecho** o Estado juez y gendarme, caracterizado por ser abstencionista en lo jurídico (limitado primordialmente a los fines primarios de brindar justicia y seguridad) y no intervencionista en lo económico.

En el mismo se afirmaron los *derechos fundamentales de primera generación*, es decir, las llamadas libertades individuales.

Como consecuencia de la crisis experimentada por el Estado liberal comenzaron a aplicársele correctivos en lo político, con proyecciones en lo económico y social.

A raíz de tales cambios, se inicia una segunda época, correspondiente al denominado **Estado social de Derecho** <sup>6(4)</sup>, el cual, a diferencia del anterior, se caracterizó por abandonar el abstencionismo en lo jurídico (encarando fines secundarios) y por ser intervencionista en lo económico.

1 <sup>(\*)</sup> Exposición formulada el 12 de agosto de 2010 en las V Jornadas Académicas organizadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

2 <sup>(\*\*)</sup> Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay. Profesor de Derecho Administrativo, Profesor de Informática Jurídica y de Derecho Telemático, y Director del Instituto de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de dicha Universidad. Profesor de Derecho Administrativo, Director del Programa Master de Derecho Administrativo Económico (PMDAE), y Profesor de Derecho Informático en la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo. Profesor Invitado del Instituto Nacional de Administración Pública (España). Profesor Visitante de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad de Belgrano (Argentina). Profesor Extraordinario Visitante de la Universidad Católica de Salta (Argentina). Autor de varios libros y múltiples trabajos sobre temas de su especialidad. Miembro del Instituto Uruguayo de Derecho Administrativo, del Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad Notarial Argentina, de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo, de la Asociación de Derecho Público del Mercosur, de la Academia Internacional de Derecho Comparado, de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, y de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo. Secretario General del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.

3 <sup>(1)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - "El Partido Nacional y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo", en La Revista Blanca (Montevideo, 2007), N° 4, pág. 193 y sigtes.

4 <sup>(2)</sup> Alberto Ramón REAL - "El Estado de Derecho", en Estudios Jurídicos en memoria de Eduardo J. Couture (Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1957), pág. 585 y sigtes.; y "Estado de Derecho y humanismo personalista" (F.C.U., Montevideo, 1974), pág. 95 y sigtes.

5 <sup>(3)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - "Transformaciones del Derecho Administrativo", en Víctor HERNANDEZ MENDIBLE (Coordinador) - "Derecho Administrativo Iberoamericano, 100 autores en homenaje al Posgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello" (Ediciones Paredes, Caracas, 2007), tomo 1, pág. 417 y sigtes.; y "Pasado, presente y futuro del Derecho Administrativo", en Rev. Argentina del Régimen de la Administración Pública (Buenos Aires, 2007), Año XXIX, N° 348, pág. 243 y sigtes.

6 <sup>(4)</sup> José Aníbal CAGNONI - "Estudios sobre el Estado Democrático y Social de Derecho" (Montevideo, 1989), pág. 29

Según se ha destacado, la diferencia básica entre el Estado liberal y el Estado social de Derecho radicó en que, mientras en el primero se trató tan sólo de ponerle vallas al Estado sin fijarle obligaciones de signo positivo, en el segundo, sin dejar de mantener las vallas, se le agregaron finalidades y tareas. A su vez, la identidad básica entre ambos residió en que el segundo tomó y mantuvo del primero la sumisión del Estado al Derecho y el respeto por los derechos individuales, avanzando en la adopción de medios de control efectivos <sup>7(5)</sup>.

No obstante, el Estado social de Derecho no sólo asumió el respeto y garantía de las libertades individuales sino que avanzó hacia los *derechos fundamentales de segunda generación*, promoviendo los derechos económicos, sociales y culturales.

En la medida que el Estado social de Derecho tampoco se ha dado de modo estático en el espacio y en tiempo, aún a riesgo de incurrir en una simplificación excesiva de una realidad cambiante, puede decirse que el devenir del mismo permite su disección en sucesivos momentos <sup>8(6)</sup>.

Así, puede identificarse una *etapa prestacional* <sup>9(7)</sup>, caracterizada por una presencia estatal creciente en la producción de bienes y servicios para la colectividad.

Avanzando sobre ella, es posible identificar una *etapa conformadora* del orden económico y social <sup>10(8)</sup>, en la que, a través de la planificación como instrumento técnico, el Estado penetra en la vida social procurando transformar la realidad que es en atención a un deber ser presidido por exigencias básicamente axiológicas de justicia social.

Más adelante, sin abdicar de la procura del bienestar de los habitantes, el Estado social de Derecho ingresa en una crisis determinante de sucesivas generaciones de reforma del Estado <sup>11(9)</sup>, determinantes de una *etapa de transformaciones*, signada por procesos de descentralización, integración, globalización e incorporación de nuevas tecnologías que alteraron la realidad del ser y del obrar de la Administración en su relacionamiento con los integrantes de la sociedad <sup>12(10)</sup>.

Sin que todavía se haya superado totalmente esa crisis, la realidad parece indicar que asistimos a una superación del Estado social de Derecho, cual es el **Estado constitucional de Derecho** <sup>13(11)</sup>, como nuevo modelo en el que la limitación del poder se expresa en clave de garantía de todos los derechos fundamentales.

De este modo, el Estado constitucional de Derecho expresa una fórmula cuyo elemento medular consiste en una concepción instrumental de las instituciones al servicio de los derechos fundamentales, en la cual el principio de juridicidad supone el sometimiento del poder no únicamente a límites formales sino también a

---

y sigtes.

7 <sup>(5)</sup> Agustín A GORDILLO - "Tratado de Derecho Administrativo" (F.D.A., Buenos Aires, 1997), tomo I, 4ª edición, págs. III-42 y III-43.

8 <sup>(6)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - "Derecho Administrativo Uruguayo" (Porrúa - UNAM, México, 2005), pág. 5 y sigtes.

9 <sup>(7)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - "Derecho Administrativo Especial" (A.M.F., Montevideo, 2009), volumen 1, segunda edición actualizada y ampliada, pág. 487 y sigtes.

10 <sup>(8)</sup> Héctor BARBE PEREZ - "Adecuación de la administración conformadora del orden económico y social a las exigencias del Estado de Derecho", en *Perspectivas del Derecho Público en la segunda Mitad del Siglo XX* (Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969), tomo V, pág. 21 y sigtes., y en *Rev. Derecho, Jurisprudencia y Administración* (Montevideo, 1967), tomo 65, pág. 1 y sigtes.

11 <sup>(9)</sup> Mariano R. BRITO y Carlos E. DELPIAZZO - "Derecho Administrativo de la Regulación Económica" (U.M., Montevideo, 1998), pág. 34 y sigtes., y 41 y sigtes.

12 <sup>(10)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - "Instrumentos usados para la reforma del Estado en Uruguay", en *Rev. de Derecho del Mercosur* (Buenos Aires, 1997), Año 1, N° 2, pág. 67 y sigtes.; "Automatización de la actividad administrativa en el marco de la reforma del Estado", en *Anuario de Derecho Administrativo* (Montevideo, 1998), tomo VI, pág. 17 y sigtes.; "Marco legal de la automatización de la actividad administrativa", en *Rev. Iberoamericana de Derecho Informático* (UNED, Mérida, 1998), N° 19-22, pág. 699 y sigtes.; "La Administración y el Gobierno electrónico", en *CD del XI Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática* (Panamá, 2006); y "Telecomunicaciones y Administración", en Fernando GALINDO (Coordinador) - "Gobierno, Derecho y Tecnología: las actividades de los Poderes públicos" (Civitas, Madrid, 2006), pág. 449 y sigtes.

13 <sup>(11)</sup> José Luis CEA EGAÑA - "Estado constitucional de Derecho: nuevo paradigma jurídico", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (Konrad Adenauer, Montevideo, 2005), Año 11, tomo I, pág. 47 y sigtes.

límites sustanciales impuestos por los principios generales y por la eminente dignidad de la persona humana, de la que derivan todos sus derechos <sup>14(12)</sup>.

En el mismo, sin abdicar de la tutela de los derechos de primera y segunda generación, se advierte un reconocimiento y aseguramiento de los *derechos fundamentales de tercera generación*, que incluyen el derecho a la mejor calidad de vida, a la defensa del medio ambiente, al desarrollo, al progreso y a la paz, entre otros.

Según la explicación de uno de sus protagonistas, el *neoconstitucionalismo* no es sólo una conquista y un legado del siglo XX sino que es, sobre todo, un programa normativo para el futuro, al menos en un doble sentido: por un lado, en el sentido de que los derechos fundamentales reconocidos por las Constituciones nacionales y las Cartas internacionales deben ser garantizados y concretamente satisfechos mediante la elaboración e implementación de las técnicas de garantía idóneas para asegurar el máximo grado de efectividad de los mismos, y por otro lado, en el sentido de que el paradigma de la democracia constitucional puede y debe ser extendido en una triple dirección, a fin de que se garanticen todos los derechos, frente a todos los poderes, y en todos los niveles (no sólo en el Derecho estatal sino también en el internacional) <sup>15(13)</sup>.

En el entendido de que la constitucionalización del ordenamiento jurídico es una cuestión de grado, se imponen algunas condiciones necesarias para que el mismo se vaya “impregnando” del nuevo paradigma basado en la eminente dignidad de la persona humana y de sus derechos inherentes <sup>16(14)</sup>:

- a) una Constitución rígida;
- b) la garantía jurisdiccional de la Constitución;
- c) la fuerza vinculante de la Constitución;
- d) la “sobreinterpretación” o interpretación extensiva de la Constitución;
- e) la aplicación directa de las normas constitucionales;
- f) la interpretación de las leyes conforme a la Constitución; y
- g) la influencia de la Constitución sobre las relaciones políticas.

De cuanto viene de decirse acerca de la evolución del Estado de Derecho, resulta que cada etapa del mismo no implica la supresión de la anterior sino su superación, y con ella la transformación en avance del Derecho Administrativo como Derecho (parcela del ordenamiento jurídico público) y como ciencia (disciplina que tiene por objeto su estudio) centrada en la servicialidad a la persona <sup>17(15)</sup>.

La mejora de calidad implicada en tal evolución no es posible sin la existencia de una Justicia administrativa especializada y ágil que reduzca a su mínima expresión todo posible ámbito de irresponsabilidad administrativa <sup>18(16)</sup>.

14 <sup>(12)</sup> Luis PRIETO SANCHIS - “Constitucionalismo y garantismo”, en Miguel CARBONELL y Pedro SALAZAR (Editores) - “Garantismo” (Trotta - UNAM, Madrid, 2005), pág. 41 y sigtes.

15 <sup>(13)</sup> Luigi FERRAJOLI - “Sobre los derechos fundamentales”, en Miguel CARBONELL (Editor) - “Teoría del neoconstitucionalismo” (Trotta, Madrid, 2007), págs. 72 y 73.

16 <sup>(14)</sup> Augusto DURAN MARTINEZ - “En torno al neoconstitucionalismo”, en Rev. Estudios Jurídicos (UCUDAL, Montevideo, 2009), N° 7, pág. 63 y sigtes.; y Ricardo GUASTINI - “La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano”, en Miguel CARBONELL (Editor) - “Neoconstitucionalismo(s)” (Trotta, Madrid, 2005), 2ª edición, pág. 49 y sigtes.

17 <sup>(15)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Uruguayo” cit., págs. 8 y 9.

18 <sup>(16)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Estudios sobre la responsabilidad de la Administración” (U.M., Montevideo, 2009), pág. 10 y sigtes.; y Gabriel DELPIAZZO ANTON - “Tutela jurisdiccional efectiva frente a la Administración” (U.M., Montevideo, 2009), pág. 68 y sigtes.

## II) ALTERNATIVAS ORGANIZATIVAS

### 1 - Bases

Frente a los actuales desafíos, determinantes de lo que ha sido unánimemente calificado como una crisis terminal de nuestro contencioso anulatorio <sup>19(17)</sup>, en el año 2007 aporté un análisis estadístico sin pretensión de exhaustividad demostrativo de la imposibilidad de superar el colapso sin adoptar reformas urgentes tanto en el plano organizativo como funcional <sup>20(18)</sup>.

Tres años después, la situación es mucho más grave ya que, pese al esfuerzo de los magistrados, el desborde de asuntos es exponencial, la extensión de los procesos se multiplica, la falta de especialización se agudiza, y perviven los condicionamientos de la acción anulatoria, la insuficiencia de las medidas cautelares y las dificultades para ejecutar las sentencias.

Sin perjuicio de que algunos aspectos pueden solucionarse a través de una evolución jurisprudencial posible, los problemas organizativos requieren acudir al dictado de normas constitucionales o legales.

En tal sentido, existen múltiples proyectos ya articulados, que me limitaré a reseñar exclusivamente en lo relativo a la faz institucional, sin que ello implique desconocer que hay muchas cuestiones procesales o de funcionamiento que también pueden tener incidencia en la mejora orgánica procurada.

### 2 - Propuestas constitucionales

Apuntando a la reforma de la Constitución, en el año 2003 el Prof. Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO y yo fuimos comisionados por el Directorio del Colegio de Abogados para redactar un anteproyecto sustitutivo de las Secciones X y XVII de la Carta <sup>21(19)</sup>.

En lo que interesa al tema bajo análisis, se tituló a la Sección XVII, *“De la jurisdicción constitucional y de lo contencioso administrativo”* ya que se concentró en el órgano proyectado no sólo la competencia anulatoria y reparatoria en lo contencioso administrativo sino también la de juzgar acerca de la inconstitucionalidad de las leyes y decretos emanados de las Juntas Departamentales (arts. 256 a 261).

Consecuentemente, al tenor del art. 307 se estableció que *“Habrá un Tribunal Constitucional y de lo Contencioso Administrativo, el que estará compuesto de cinco miembros”*.

Agregaba el art. 309 que *“La Jurisdicción Contencioso Administrativa será ejercida por el Tribunal Constitucional y de lo Contencioso Administrativo y por los Tribunales y Juzgados, en la forma y con las atribuciones que estableciere la ley”*.

A su vez, el art. 320 preveía *“Habrá los Tribunales de Apelaciones que se compondrán de tres miembros y Juzgados Letrados de lo Contencioso Administrativo que determine la ley, que señalará los lugares de sede de cada uno de ellos, sus atribuciones y el modo de ejercerlas (inc. 1º). Los integrantes de estos órganos serán designados por el Tribunal Constitucional y de lo Contencioso Administrativo, conforme a lo que disponga la ley sobre la base de las disposiciones que se establecen para el Poder Judicial y estarán sometidos a su superintendencia directiva, correccional, consultiva*

19 <sup>(17)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Apuntes para una revisión del contencioso administrativo uruguayo”, en Rev. de la Facultad de Derecho (Montevideo, 2000), N° 17, pág. 51 y sigtes.; Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO - “Sobre Derecho Administrativo” (F.C.U., Montevideo, 2007), tomo II, págs. 591 y 592; Augusto DURAN MARTINEZ - “Contencioso Administrativo” (F.C.U., Montevideo, 2007), pág. 501; Mariano R. BRITO - “De la Justicia de lo contencioso administrativo”, en Anuario de Derecho Administrativo, tomo VIII, pág. 81 y sigtes.

20 <sup>(18)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Imprescindible reorganización de lo contencioso administrativo”, en Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo (Montevideo, 2007), Año VI, N° 12, pág. 123 y sigtes.

21 <sup>(19)</sup> Ver: Proyecto de reforma de las Secciones XV y XVII de la Constitución redactado por los Profesores Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO y Carlos E. DELPIAZZO, en: Rev. Tribuna del Abogado, N° 135, págs. 6 a 9.

y económica. Les serán aplicables, en lo pertinente, las disposiciones de los artículos 243, 246 y 250 a 252" (inc. 2°), relativos a la duración en el cargo, cese, incompatibilidades y prohibiciones.

En materia de competencia, establecía el art. 310 que "Los órganos de esta Jurisdicción apreciarán el acto en sí mismo, confirmándolo o anulándolo, sin reformarlo (inc. 1°). Podrán asimismo, a pedido de parte, disponer la suspensión del acto impugnado y demás medidas cautelares que juzguen pertinentes, condenar a la reparación de los daños y perjuicios causados por el acto impugnado y disponer lo que corresponda para la plena ejecución de las sentencias" (inc. 2°).

Complementariamente, el art. 311, inc. 2° disponía que "Cuando se declare por sentencia firme que el acto anulado lesiona el interés general tutelado por la regla de Derecho o el de la buena administración, se elevará el asunto al Tribunal Constitucional y de lo Contencioso Administrativo para que decida si confiere a la anulación efectos generales y absolutos".

Finalmente, dando nueva redacción al históricamente polémico art. 312, tanto en su texto anterior <sup>22(20)</sup> como en el actual <sup>23(21)</sup>, se decía a fin de zanjar toda duda: "La acción de reparación de los daños causados por los actos administrativos a que refiere el artículo 309, se podrá acumular a la anulatoria, ante los órganos de esta Jurisdicción (inc. 1°). Si sólo se pretendiera la reparación del daño causado por un acto administrativo, la acción se interpondrá ante la jurisdicción que la ley determine" (inc. 2°).

### 3 - Propuestas legislativas

Alternativamente a la reforma constitucional, desde hace 25 años se han formulado diversos anteproyectos de ley animados del propósito común de constituir un sistema orgánico encabezado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con distintos niveles de juzgamiento -por eso, el art. 320 de la Constitución habla de "órganos inferiores" <sup>24(22)</sup>- y, por ende, posibilitadores de la doble instancia, la inmediatez y la agilización de los procesos. Entre ellos, cabe referirse a los siguientes:

- a) proyecto de ley redactado por el Prof. Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO y yo, con la colaboración del Profesor Horacio CASSINELLI MUÑOZ y que fuera avalado por el entonces Director del Instituto de Derecho Administrativo, Prof. Daniel Hugo MARTINS, de julio de 1985;

22 <sup>(20)</sup> A favor de la prejudicialidad de la acción anulatoria: Enrique SAYAGUES LASO - "Tratado de Derecho Administrativo" (Montevideo, 1959), tomo II, págs. 553 y 554; Héctor GIÓRGI - "El contencioso administrativo de anulación" (Montevideo, 1958), pág. 84; Julio A. PRAT - "Derecho Administrativo" (Acali, Montevideo, 1978), tomo 4, vol. 2, págs. 66 y 67; y José KORZENIAK - "Curso de Derecho Constitucional 2°" (F.C.U., Montevideo, 1971), vol. 2, pág. 12. En contra: Justino JIMENEZ DE ARECHAGA - "La Constitución del Uruguay de 1952" cit., tomo IV, pág. 961 y sigtes.; y Aparicio MENDEZ - "Lo contencioso de anulación en el Derecho uruguayo" (Montevideo, 1952), pág. 72 y sigtes.

23 <sup>(21)</sup> Postulando la prejudicialidad de la acción anulatoria: Carlos LABAURE ALISERIS - "El agotamiento de la vía administrativa y la nueva redacción del art. 312 de la Constitución", en Rev. de Derecho Público (Montevideo, 1998), N° 13, pág. 41 y sigtes.; y "Contencioso anulatorio y de reparación patrimonial", en Anuario de Derecho Administrativo, tomo VI, págs. 39 y 40. En contra: Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO - "La reforma constitucional de 1997, los recursos administrativos y al acción reparatoria", en La Justicia Uruguaya, tomo 121, sección Doctrina, pág. 53 y sigtes.; Carlos E. DELPIAZZO - "Responsabilidad de la Administración en Uruguay", en Rev. Iberoamericana de Administración Pública (INAP, Madrid, 2003), N° 10, págs. 43 a 45; Augusto DURAN MARTINEZ - "Relación entre la acción anulatoria y la acción reparatoria", en www.elderechodigital.com.uy, y "Contencioso Administrativo" cit., pág. 402 y sigtes.; Horacio CASSINELLI MUÑOZ y Gonzalo AGUIRRE RAMÍREZ - "La acción de reparación no requiere el agotamiento previo de la vía administrativa" (Edit. Nueva Jurídica, Montevideo, 1999), pág. 1 y sigtes.; Mariella SAETTONE - "La acción reparatoria y la prejudicialidad", en Reforma Constitucional 1997 (UCUDAL, Montevideo, 1997), pág. 177; Horacio CASSINELLI MUÑOZ - "La acción de reparación patrimonial en la reforma constitucional", en A.A.V.V. - "Reflexiones sobre la Reforma Constitucional 1996" (F.C.U., Montevideo, 1998), pág. 125; y Daniel Hugo MARTINS - "Algunos aspectos del reparatorio patrimonial", en A.A.V.V. - "Reflexiones sobre la Reforma Constitucional 1996" cit., pág. 127 y sigtes.

24 <sup>(22)</sup> Mauricio BEAU TARAMBURELLI - "Organos inferiores del TCA: arts. 312 y 320. Asignación de sectores del contencioso de Derecho público: reparatorio - anulatorio. Criterios", en IV Jornadas Académicas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en homenaje al Profesor Dr. Mariano R. Brito" (F.C.U., Montevideo, 2010), pág. 67 y sigtes.

- b) proyecto de ley redactado por los Profs. Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO, Horacio CASSINELLI MUÑOZ, Daniel Hugo MARTINS y yo, a pedido del Colegio de Abogados en agosto de 1985;
- c) proyecto de ley redactado a pedido del Tribunal de lo Contencioso Administrativo por el Prof. Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO y yo, en junio de 2000;
- d) mensajes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo al Poder Ejecutivo de junio de 2003 y de mayo de 2005, basados en el anteproyecto antes referido, los cuales fueron desglosados (sin ser tratados) por el Poder Legislativo de los respectivos proyectos de leyes de Rendición de Cuentas y de Presupuesto Nacional; y
- e) proyecto de ley elaborado en el ámbito del Colegio de Abogados (dado a publicidad en mayo de 2010).

En su mérito, corresponde referirse sintéticamente al contenido de cada una de dichas iniciativas legislativas en lo relativo a sus aspectos de organización.

**En el proyecto de julio de 1985**<sup>25(23)</sup>, la técnica seguida fue la de adecuar el decreto ley orgánico del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N° 15.524 de 9 de enero de 1984, haciéndolo en los siguientes términos:

- a) estableciendo que *“La Justicia Administrativa será ejercida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo”* (art. 2°);
- b) aclarando que *“Los Ministros del Tribunal de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y los Jueces Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo serán designados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de conformidad con lo establecido en el art. 230 de la Constitución”* (art. 3°);
- c) disponiendo que *“El Tribunal de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia en todos los asuntos en que el Estado, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados, los Gobiernos Departamentales y las personas públicas no estatales sean actores o demandados”* (art. 5°), es decir, adoptando un criterio subjetivo de definición de la competencia;
- d) previendo que *“Los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo tendrán competencia en el departamento de Montevideo y conocerán en todos los asuntos”* en que los indicados entes sean actores o demandados, con las excepciones que se indican (art. 6°);
- e) señalando que al Tribunal de lo Contencioso Administrativo se reserva conocer en instancia única de las demandas de nulidad previstas en el art. 309 de la Constitución y en las contiendas y diferencias cuya jurisdicción le atribuye el art. 313 de la Constitución, así como entender en el recurso de casación contra las sentencias del Tribunal de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo (art. 7°).

**En el proyecto de julio de 1985**<sup>26(24)</sup>, se propone una nueva ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, adoptando prácticamente las mismas soluciones propiciadas por el Instituto de Derecho Administrativo en el proyecto que viene de reseñarse.

**En el proyecto de junio de 2000**, la técnica seguida fue la de un texto legal independiente, limitado a la materia anulatoria, con el siguiente contenido en materia organizativa:

25 <sup>(23)</sup> Ver: Distribuido N° 496 de 1985, Carpeta N° 58 de 1985 de la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores.

26 <sup>(24)</sup> Ver: Distribuido N° 604 de 1985, Carpeta N° 58 de 1985 de la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores.

- a) creación gradual bajo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de un Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Anulatorio y hasta 6 Juzgados Letrados de Primera Instancia de lo Contencioso Anulatorio (art. 1º);
- b) previsión de que los Ministros del Tribunal de Apelaciones y los Jueces Letrados de Primera Instancia de lo Contencioso Anulatorio serán designados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con lo establecido en el art. 320 de la Constitución y disposiciones concordantes de la Ley Orgánica de la Judicatura y de Organización de los Tribunales (art. 10);
- c) definición de que *“El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá en instancia única de las demandas de nulidad de actos administrativos previstas en el art. 309 de la Constitución, que no correspondan a los Juzgados de Primera Instancia de lo Contencioso Anulatorio”* (art. 4º);
- d) consecuente determinación de que *“El Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Anulatorio conocerá en segunda instancia de las apelaciones que se interpongan contra las sentencias dictadas por los Juzgados Letrados de Primera Instancia de lo Contencioso Anulatorio”* (art. 5º);
- e) atribución a los Juzgados Letrados de Primera Instancia de lo Contencioso Anulatorio de competencia *en instancia única* de las demandas de nulidad de actos administrativos previstas en el art. 309 de la Constitución, en los asuntos de menor cuantía, cuando se trate de calificaciones de funcionarios públicos o sanciones disciplinarias leves, y cuando su objeto consista en clausuras, prohibiciones, inhabilitaciones o suspensiones de actividades que no superen los 5 días (art. 6º, inc. 1º);
- f) asimismo, los Juzgados Letrados de Primera Instancia de lo Contencioso Anulatorio conocerán *en primera instancia* de las demandas de nulidad de actos administrativos previstas en el art. 309 de la Constitución, en los asuntos de cuantía media, cuando se trate de lesiones a funcionarios públicos en su calidad de tales y no quepan en las previsiones anteriores ni dispongan la extinción de la relación funcional o una sanción grave, y cuando su objeto consista en clausuras, prohibiciones, inhabilitaciones o suspensiones de actividades que superen los 5 días y no excedan de 30 días (art. 6º, inc. 2º);
- g) determinación de que los procesos que se tramiten ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo continuarían desarrollándose de acuerdo al decreto ley N° 15.524, mientras que los que se tramiten ante los Juzgados Letrados de Primera Instancia de lo Contencioso Anulatorio y el Tribunal de Apelaciones se desenvolverían de conformidad con el CGP;
- h) precisión de que los órganos competentes para entender en primera o en única instancia lo serán también para decretar la suspensión de la ejecución del acto administrativo y para disponer medidas cautelares, provisionales o anticipadas de conformidad con los arts. 311 a 317 del CGP; y
- i) explicitación de que dichos órganos serán competentes para disponer lo necesario para la ejecución de las sentencias.

**En los mensajes del TCA de 2003 y 2005** -sustancialmente iguales entre sí (aunque con distinta numeración y ordenamiento)- se introdujeron leves variantes a la iniciativa descripta, fundamentalmente en aspectos procesales, tales como la regulación de las cuantías y la limitación de excepciones, y la previsión de las dotaciones presupuestales necesarias para la puesta en funcionamiento de las nuevas oficinas correspondientes a los tribunales subordinados a crearse.

**En el proyecto publicado en mayo de 2010** <sup>27(25)</sup>, gestado en el ámbito del Colegio de Abogados, se opta por la creación de seis Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Anulatorio en el ámbito

27 <sup>(25)</sup> Ver: Proyecto de Ley de Reforma (TCA) de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en Rev. Tribuna del Abogado, N° 167, págs. 30 y 31.

del Inciso 19, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sin prever un Tribunal de Apelaciones (art. 1º), con posible distribución regional (art. 2º).

Asimismo, se les atribuye competencia para conocer “*en primera instancia de las demandas de nulidad de actos administrativos previstos en el art. 309 de la Constitución y cuyo conocimiento no compete al Tribunal de lo Contencioso Administrativo*” (art. 4º), la cual se define detalladamente a renglón seguido (art. 5º).

Otros aspectos destacables de la iniciativa son los siguientes:

- a) la aplicación preponderante de las reglas contenidas en el CGP (art. 6º);
- b) la abreviación de la segunda instancia (art. 9º);
- c) la ampliación del elenco de medidas cautelares susceptibles de ser adoptadas tanto por los Juzgados como por el Tribunal (art. 11);
- d) la explicitación de reglas para la ejecución de las sentencias (arts. 12 y 13); y
- e) la aclaración de que “*para el ejercicio de la acción reparatoria directa a que refiere el art. 312 de la Constitución, no es necesaria la interposición de ningún recurso administrativo contra el acto dañoso que motiva la acción y que, para su ejercicio, no se requerirá que el daño haya sido producido antes de la demanda*” (art. 14).

### III) VALORACIÓN

Las transformaciones actuales del Derecho Administrativo y la imperiosa necesidad de vitalizar el Estado de Derecho desde la perspectiva del “neonconstitucionalismo” para que sea verdad para cada uno de los habitantes de esta tierra la plena vigencia de todos sus derechos fundamentales -también frente a la Administración- impone la inmediata reforma de nuestro contencioso administrativo, creando órganos de Justicia accesibles a todos y magistrados con la posibilidad de especializarse en Derecho Público.

Como ya lo he señalado en reiteradas oportunidades anteriores, la calidad del Estado de Derecho depende, en buena medida, de la amplitud de la responsabilidad estatal y de la eficacia de los medios para hacerla valer en tiempo y forma <sup>28(26)</sup>.

Se desnaturaliza el Estado de Derecho o, al menos, se degrada su valor cuando se pierde de vista la centralidad de la persona humana y la servicialidad administrativa que caracterizan nuestro sistema jurídico.

En efecto, la Constitución uruguaya está cimentada en la *centralidad de la persona humana* <sup>29(27)</sup>, a partir de la cual se reconocen los derechos fundamentales y se edifica el sistema del Estado de Derecho democrático y social. Dicha centralidad consiste en la afirmación de la primacía de la persona humana <sup>30(28)</sup>, tanto en su dimensión individual como social, material y espiritual, sustentada en su eminente dignidad <sup>31(29)</sup> y manifestada en el respeto, tutela y garantía debidos a todos los derechos.

28 <sup>(26)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Responsabilidad del Estado y tutela jurisdiccional efectiva”, en “Estudios Jurídicos en homenaje al Prof. Mariano R. Brito” (F.C.U., Montevideo, 2008), pág. 967 y sigtes.; y “Estudios sobre la responsabilidad de la Administración” cit., pág. 10 y sigtes.

29 <sup>(27)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Dignidad humana y Derecho” (U.M., Montevideo, 2001), pág. 27 y sigtes.; y “Marco constitucional del Derecho Administrativo Uruguayo”, en V Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (Quito, 2006), pág. 105 y sigtes.

30 <sup>(28)</sup> José A. CAGNONI - “La primacía de la persona: el principio personalista”, en Rev. de Derecho Público (Montevideo, 2003), N° 24, pág. 135 y sigtes.; y Eduardo SOTO KLOSS - “La primacía de la persona humana, principio fundamental del Derecho público chileno”, en Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real (F.C.U., Montevideo, 1996), pág. 507 y sigtes.

31 <sup>(29)</sup> Héctor GROS ESPIELL - “La dignidad humana en los instrumentos internacionales de derechos humanos”, en CATEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS - “Dignidad Humana” (Universidad de la República, Montevideo, 2003), pág. 9 y sigtes.; José Aníbal CAGNONI - “La dignidad humana. Naturaleza y alcances”, en CATEDRA UNESCO DE

Como contrapartida de este principio, se destaca la *servicialidad administrativa* <sup>32(30)</sup> ya que la razón de ser de la Administración es 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>33(31)</sup>, su ser para otros <sup>34(32)</sup>, a fin de que los componentes del cuerpo social -todos sin excepción- puedan alcanzar plenamente sus fines propios.

Ambos aspectos -la centralidad de la persona humana y la servicialidad de la Administración- requieren la vitalización del control contencioso administrativo y todos debemos comprometernos en el esfuerzo de lograrlo.

---

DERECHOS HUMANOS - "Dignidad Humana" cit., pág. 65 y sigtes., y en Rev. de Derecho Público (Montevideo, 2003), N° 23, pág. 11 y sigtes.; y María Elena ROCCA - "Toda nuestra Constitución reposa sobre la noción de persona", en Rev. de Derecho Público (Montevideo, 2003), N° 24, pág. 139 y sigtes.

32 <sup>(30)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - "Derecho Administrativo Uruguayo" cit., pág. 7.

33 <sup>(31)</sup> Mariano R. BRITO - "Principio de legalidad e interés público en el Derecho positivo uruguayo", en La Justicia Uruguaya, tomo XC, sección Doctrina, pág. 11 y sigtes., y en "Derecho Administrativo. Su permanencia, contemporaneidad, prospectiva" (U.M., Montevideo, 2004), pág. 257 y sigtes.

34 <sup>(32)</sup> Mariano R. BRITO - "Planificación y libertad en el Estado social de Derecho", en Rev. Uruguaya de Estudios Administrativos (Montevideo, 1977), Año I, N° 1, págs. 35, 40 y sigtes., y en "Derecho Administrativo. Su permanencia, contemporaneidad, prospectiva" cit., pág. 217 y sigtes.; y "El Estado de Derecho en una perspectiva axiológica", en Ius Publicum (Santiago, 2001) N° 6, pág. 63 y sigtes.