

---

# LA PROHIBICIÓN DE REFORMA DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y EL ART. 310 INC 1º DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

*ANDRÉS ACHARD BRITO DEL PINO*

Master en Derecho Administrativo Económico

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN. I. PLANTEO DEL TEMA Y DEMÁS PRECISIONES PREVIAS. II. ANTECEDENTES A LA CREACIÓN DEL ART. 310 DE 1952. III. EL NUEVO ART. 310 DENTRO DEL ESTABLECIMIENTO DEL TCA EN 1952. IV. LAS SOLUCIONES EN EL DERECHO COMPARADO. SU IMPORTANCIA. V. LA OPINIÓN DE LA DOCTRINA NACIONAL. VI. LA JURISPRUDENCIA DEL T.C.A. VII. LA SITUACIÓN ACTUAL. LA VINCULACIÓN ENTRE LA REFORMA DEL ACTO Y LA ANULACIÓN PARCIAL. VIII. CONCLUSIONES. APÉNDICE NORMATIVO

## INTRODUCCIÓN

El objeto del presente estudio monográfico de tesina se formula como finalización del curso de master en Derecho Administrativo Económico de la Universidad de Montevideo.

En ese marco, y con la intención de contribuir al estudio de las limitaciones constitucionales de la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es que se presenta aquí como tema principal –y tal como lo indica el título de la tesina- “*la prohibición de reforma del acto administrativo y el art. 310 inc 1º de la Constitución Nacional*”.

La causa principal que motivo la elección de este tema, que “prima facie” no presentaría dificultad alguna, es justamente la experiencia que en el desarrollo de la profesión se nos plantea día a día sobre el mismo. Sin intención de presentar de antemano ningún tipo de juicio o valoración sobre el asunto, debemos admitir que en la práctica profesional –y en particular en lo que hace a la acción del TCA- no hemos quedado satisfechos con la situación que se produce con las anulaciones parciales que se dan en infinidad de casos y menos aun con las explicaciones que, tanto doctrina como jurisprudencia, dan sobre el tema.

Fueron entonces esas constataciones de anulaciones parciales de actos que, junto a la prohibición de reforma, nunca terminaron de satisfacerlos, y lo que nos llevó a intentar profundizar en el tema.

De esa forma, por razones mas bien metodológicas el estudio se inicia en primer lugar por el planteo del tema como tal, siguiendo luego por analizar los antecedentes que dieron lugar en nuestro país al dictado en 1952 <sup>1</sup> de este art. 310 y de la instalación directa del TCA luego de 122 años de vida independiente del Uruguay, así como su posterior evolución en los sucesivos textos constitucionales y sus reformas.

Se podrán encontrar además, otros tantos capítulos destinados al análisis de algunas previsiones análogas en el Derecho comparado y la doctrina extranjera, que como es sabido han influido –y mas en el caso del Derecho Francés- en la fisonomía que actualmente tiene nuestro contencioso de anulación. De más está decir que todas y cada una de las comparaciones lo son en cuanto al punto de estudio, es decir la existencia o no de

1. Se hace referencia en general al inc 1º del art. 310 de 1952, ya que si bien es similar a la previsión de la Constitución de 1934 y 1942 (salvo la sustitución del término “revocándolo” por “anulándolo”), es en ésta Constitución donde se crea directamente el TCA, y por esa razón es a partir de ese momento, donde a nuestro entender, el artículo cobra una real importancia. De mas está decir que en la Constitución de 1967 y posteriores reformas, ese inc 1º no ha cambiado en su texto, respetando además la numeración de la Constitución de 1952 que tomamos como referencia.

una potestad de reforma del acto administrativo, y excluyen comparaciones, que si bien son interesantes, excederían en demasía el campo de estudio elegido.

También se destinan los correspondientes capítulos al análisis de la jurisprudencia y de la doctrina nacional, ya sea en cuanto a la forma en que se ha entendido la prohibición de reforma, sino también en cuanto a mostrar cómo ambas han sabido moverse dentro de los límites que la Constitución impone, a saber mediante la aplicación de lo que en doctrina se llama "la escisión del acto administrativo" y que como tal permite la anulación parcial de un acto administrativo.

Por último se encuentran las conclusiones del trabajo, que en el mejor de los casos habrá servido no sólo para plantear un tema interesante y sus posibles discusiones, fallas y alcances, sino que además -en el peor de los casos- tendrá utilidad como compilación para futuras búsquedas sobre el tema.

## I. PLANTEO DEL TEMA Y DEMÁS PRECISIONES PREVIAS

Tal como se hacía mención en la introducción, corresponde aquí plantear el tema que se desarrollará en las páginas siguientes. En primer lugar debe decirse que el mismo puede circunscribirse dentro del gran tema que se ocupa de las potestades que tienen las diferentes jurisdicciones contencioso administrativas y el alcance de sus fallos, aspectos estos que en nuestra Constitución están previstos en la sección XVII titulada "de lo Contencioso Administrativo".

En el presente trabajo entenderemos por reforma del acto administrativo la modificación de esa manifestación de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos tal como lo manifiesta el art. 120 del Decreto 500/991, y que como señala Sayagués Laso<sup>2</sup>, se compone de los siguientes elementos esenciales, a saber: órgano competente, voluntad administrativa, contenido, motivos, finalidad, forma y procedimiento.

Dejaremos de lado entonces la reforma que puede producirse por el órgano que dictó originalmente el acto o por su superior jerárquico a raíz -o no- de la presentación de recursos administrativos, para concentrarnos en la situación que se produce cuando esta manifestación de voluntad de la administración es modificada por un órgano diferente a aquel que dictó el acto, variando entonces el contenido de esta voluntad, y por ello, modificando muchas veces los propios motivos y en ciertos casos la finalidad perseguida por el acto.

Esto sucedería en los casos donde el Poder Judicial o el órgano independiente creado a esos efectos ejerciera su poder, casos estos en los cuales la nueva voluntad debería- para así ajustarse a derecho- no solo tener una motivación clara y jurídicamente hábil, sino que debería además ajustarse a la finalidad para la cual se concedió la competencia. Todo esto en tanto la ilegalidad del acto y posterior modificación se podría haber producido por su desajuste -entre otras causas- entre la finalidad perseguida y la autorización para la cual esa norma superior previo el dictado de aquel acto.

Conocido por todos es el hecho de que, dentro de la competencia para entender en las demandas o acciones de nulidad del art. 309 (obviamos las referencias para evitar repeticiones que son por todos conocidas), al Tribunal de lo Contencioso Administrativo (de aquí en mas "TCA" o "El Tribunal") se le han restringido sus potestades en cuanto el contenido de su fallo, pudiendo entonces solamente acoger la demanda y anular el acto, o bien desechar la misma y en consecuencia confirmarlo.

De esta forma, el art. 310 inc 1° establece de forma terminante que el Tribunal solamente podrá confirmar el acto o anularlo, pero sin poder reformarlo. De igual tenor el art. 28 inc 1° de la Ley Orgánica del TCA (Decreto Ley 15.524), quien específicamente refiere al tema, y repitiendo la prohibición constitucional menciona que "*El Tribunal se limitará a apreciar el acto en sí mismo, confirmándolo o anulándolo, sin reformarlo*".

Con semejante claridad de las normas tanto constitucionales como legales, en Uruguay no cabría pensar otra cosa que no sea la existencia de una prohibición total a la posibilidad de que los actos administrativos (sobre los cuales el TCA tiene competencia para expedirse) sean reformados por un órgano que no sea aquel que los dictó o su superior jerárquico, es decir por un órgano ajeno que se sustraiga en la voluntad de aquel que le dio vida al acto.

Pero bien, pese a lo anteriormente afirmado, todos sabemos que en la práctica nuestro TCA anula actos administrativos de forma parcial, como sucede por ejemplo en materia tributaria cuando elimina parte del

2. Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo 1, 8ª ED., puesta al día a 2002 por Daniel H. Martins, Montevideo, F.C.U., 2002, Pág. 431 y ss.

acto en la cual se le imputaba un recargo específico, o por ejemplo en materia disciplinaria cuando al funcionario destituido se le aplica además –en casos específicos- la pérdida de los derechos jubilatorios. En todos estos casos, que suceden a diario en la práctica del contencioso anulatorio nacional, se podría entender que el TCA reforma los actos administrativos pese a la prohibición establecida en el mencionado art. 310 inc 1º.

De más esta decir que a la sutileza de la anulación parcial, se suma la existencia en la doctrina de la famosa escindibilidad del acto, por la cual se entiende que ciertos actos son escindibles, y que de esa forma se pueden anular en parte sin perjuicio de aquel llamado acto principal. De todas formas, la aplicación de esta teoría también tiene sus problemas en cuanto a la forma de integrarse al resto del sistema y será objeto de estudio en este trabajo, no solo en cuanto a su planteo, sino por la forma en que la jurisprudencia la entiende y aplica en nuestro país.

Pese a ello, no se trata aquí de acusar una supuesta omisión constitucional de parte del TCA en lo que hace a su competencia natural, sino que por el contrario se busca analizarse la razón por la cual se ha llegado a esta situación. Para ello será necesario tener en cuenta cómo se ha ido generando este proceso de transformación –y en cierta medida de ampliación- de la competencia del contencioso administrativo (primero limitado a la reparación, y luego admitiendo la anulación), que durante 124 años fue suplido en mayor o menor medida por el Poder Judicial.

Es importante entonces tomar en cuenta la influencia que provenía desde el exterior, y no solo desde Europa (en especial Francia y España), sino también desde EE.UU., todo lo cual influyó necesariamente en la ingeniería constitucional que hoy disfrutamos. Si bien muchas veces es normal y necesario que se atienda a la evolución del derecho en un determinado país mirando con exclusividad los fenómenos nacionales, es innegable que no se puede realmente entender un determinado suceso si no se comprenden además de la situación histórica de esa determinada nación, las condiciones reinantes en el resto del mundo y la tensión que sobre el primero tienden a producir.

En el caso del derecho sucede exactamente lo mismo por lo que desde nuestro punto de vista, la interrelación entre las comunidades de ideas que existían –y existen- entre las diferentes naciones, han influido, no solo en cuestiones de corte cultural, ideas políticas y demás, sino también en las estructuras constitucionales (y mas específicamente de control contencioso administrativo), que en cierta medida son –como ocurre siempre- el reflejo de la evolución de una sociedad.

## II. ANTECEDENTES A LA CREACIÓN DEL ART. 310 DE 1952

### A) La Constitución de 1830

La primer Constitución de la que gozó la naciente República Oriental del Uruguay en 1830, no contenía en lo que hace a la materia contencioso administrativa ningún tipo de disposición al respecto<sup>3</sup>. Tal como lo recuerda Méndez<sup>4</sup>, *“la Sección IV destinada a la organización del Poder Judicial concretó la función jurisdiccional al contencioso civil... Sus disposiciones, atendiendo a la letra, parecían consagrar un sistema de judicialidad absoluta, es decir, la entrega al Poder Judicial de los asuntos de naturaleza administrativa”*.

Señala Vescovi<sup>5</sup> que este sistema *“Nace históricamente de la aplicación del principio de la separación de poderes y de la afirmación, tradicional, por ejemplo en el Derecho inglés, de que la Administración está siempre sometida al contralor de los tribunales ordinarios lo mismo que los particulares”*.

Esta situación no era en el fondo de extrañar, recordemos que en ese momento en Francia era de reciente aparición el Consejo de Estado creado por Napoleón Bonaparte en 1799, y de más esta decir que en 1830, al dictarse la primer Constitución de nuestro país, el propio Napoleón había ya dejado de gobernar. No se podía pretender entonces que la Constitución de 1830 tuviera disposiciones en materia contencioso administrativa. Los avances que vendrían principalmente de Europa en materia de control de la Administración en general –y en particular del Poder Ejecutivo- todavía tardarían varios años en llegar al Río de la Plata, región

3. Bajo el título de “La Constitución de 1830” se incluye la de 1918, ya que en lo que hace al control contencioso administrativo esta última no recibió modificación alguna.

4. Méndez, Aparicio “Historia del Contencioso Administrativo de Anulación”, en *Revista de la Asociación de Estudiantes de Abogacía*, Año 1933 (setiembre), Tomo VIII, N° 4, Montevideo.

5. Vescovi, Enrique, “El proceso contencioso administrativo de anulación”, *La Justicia Uruguaya*, tomo 88, año 1984, Pág. 5-20.

que por otra parte también sufriría la influencia de aquellas ideas provenientes de los EEUU y que recién recibirían tratamiento constitucional en 1934<sup>6</sup>.

Por lo pronto, con la Constitución de 1830 y su férrea determinación en cuanto a la división de poderes de Montesquieu, el sistema que se consagraba reconocía entonces al Poder Judicial como el único legitimado para poder actuar en materia contencioso administrativa<sup>7</sup>, por más que dicha actuación no implicaría prestar un estricto control de legalidad, sino más bien de reparación de los perjuicios causados por la actuación ilegal de la Administración. Esa sería la característica más sobresaliente de este periodo que se inicia en 1830.

## 1. Los juzgados de hacienda

En aras de ese objetivo de reparación pecuniaria depositado en manos del Poder Judicial fue que se creó en 1838 un Juzgado Especial de Hacienda, sustrayéndose esa competencia al Juzgado Letrado en lo Civil, no tanto por existir una búsqueda en lograr una temprana especialización, sino por el hecho de que este último se encontraba –como lo recuerda Méndez– sobrecargado por la cantidad de pleitos que involucraban a la hacienda pública. Con vaivenes como los que sufriera entre 1859 y 1877 (periodo en el cual se devolvió transitoriamente la competencia de hacienda al Juzgado Letrado en lo Civil), el Juzgado de Hacienda continuó ejerciendo su función como parte del Poder Judicial, especializándose en la actividad del Estado y en el Derecho Público, pero siempre sujeto a la reparación de los perjuicios ocasionado por los actos ilegales del gobierno.

De todas formas hay que resaltar que, ya sea por la existencia de un juzgado especializado o por la atribución de competencia al Juzgado Letrado en lo Civil, las facultades que el Poder Judicial tenía para con los actos de la Administración siempre se limitaron a la reparación pecuniaria no existiendo en ningún momento intento alguno por ampliar su control sobre el poder administrador (léase facultad de anular actos) y ello por el férreo límite que significaba la estricta separación de poderes reconocida en la Constitución de 1830.

Tal como lo recuerda Giorgi<sup>8</sup>, en el Uruguay de aquellos tiempos no sólo no existía una competencia contencioso administrativa, sino que tampoco existía tipo alguno de jurisdicción contencioso administrativa, *“en ese tiempo el acto administrativo goza de una absoluta impunidad en razón de que la declaración judicial de su ilegalidad no lo eliminaba del orden jurídico, no lo afectaba en lo mas mínimo en su vigencia”*.

Durante ese periodo se juzgaban más los efectos del acto que el acto mismo y por ello el particular afectado se limitaba a reclamar los daños que pudiera haber sufrido por la aplicación de aquel en su patrimonio sin que nada pudiera hacer para eliminar del ordenamiento aquella disposición ilegal.

De esta forma se comparte el panorama que sobre el punto tenía Sayagués Laso<sup>9</sup>, para quien *“El criterio predominante en la doctrina y la jurisprudencia afirmó la competencia de los jueces para declarar la ilicitud de los actos o hechos de la administración y condenarla a pagar la reparación patrimonial consiguiente, y negó que pudiesen anular los actos administrativos, o dictar ordenes a la administración, o suspender la ejecución de los actos administrativos impugnados...”*

## 2. El Código de Organización de los Tribunales (C.O.T.)

Sancionada en 1933, pero con vigencia a partir de febrero de 1934, la ley N° 9.164 reguló la competencia y organización de los tribunales del Poder Judicial, entre los cuales se incluyeron los Juzgados de Hacienda, que a partir de ese momento pasaron a denominarse “Juzgados Letrados Nacionales de Hacienda y de lo Contencioso Administrativo”<sup>10</sup>.

6. Referimos aquí al leading case americano por el cual la S.C.J. de EE.UU. se atribuyó el deber y el derecho de efectuar un control de legalidad sobre las leyes del parlamento. El caso “Madbury vs. Madison” significó sin lugar a dudas uno de los avances mas importantes en materia constitucional, si bien pasaría mucho tiempo antes de que se plasmara en nuestra carta magna.

7. Ello se deriva del texto del art. 91 de la Constitución de 1830 *“El Poder Judicial se ejercerá por una Alta Corte de Justicia, Tribunal o Tribunales de Apelaciones, y Juzgados de primera instancia, en la forma que estableciere la ley”*

8. Giorgi, Héctor, *El Contencioso Administrativo de Anulación*, Universidad de la Republica, Montevideo, 1958, Pág. 36.

9. Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo 2, 6° ED., puesta al día a 1998 por Daniel H. Martins, Montevideo, F.C.U., 1998, Pág. 437.

10. Jiménez de Aréchaga, Justino, *La Constitución Nacional de 1934*, vol 1, Editorial Medina, Montevideo, 1946, Pág. 36.

Previsto en el art. 100 núms. 4 y 5 del mencionado cuerpo normativo y tal como lo expresa Díaz Peluffo <sup>11</sup>, se amplió la competencia de estos juzgados de hacienda los que, a partir de ese momento, pasarían a entender “en segunda instancia de las apelaciones por lesión de derecho que las leyes otorguen para ante los tribunales contra las providencias y resoluciones administrativas definitivas dictadas de oficio o a petición de parte, contra las cuales se alegue la violación de un derecho, cuando contra ellas no corresponda el recurso jerárquico”, y se estableció además “en tercera instancia de las apelaciones por lesión de derechos que las leyes otorguen para ante los Tribunales, contra las resoluciones o sentencias administrativas que decidan el recurso jerárquico deducido contra las providencias o resoluciones a que se refiere el apartado anterior en los casos en que este ultimo recurso fuere precedente”.

De todas formas y pese a todas las hipótesis previstas en este artículo 100, no se puede decir que aquí se estableciera una verdadera segunda instancia jurisdiccional ya que no se le podía atribuir esta naturaleza al procedimiento que el particular debía realizar ante la administración misma y que hoy entendemos como parte del agotamiento de la vía administrativa. A lo sumo se trató de dar una forma más orgánica a las diferentes situaciones que por leyes anteriores le habían dado al Poder Judicial la posibilidad de entender ante la apelación de un particular por la negativa de la Administración <sup>12</sup>.

Una de las razones por las cuales se amplió la competencia de estos juzgados especializados fue, como menciona Vescovi <sup>13</sup>, “...esta inmensa gama de organismos realizando una creciente actividad administrativa, y el desarrollo de los fines secundarios del Estado, aumentó la necesidad de contralor, resultando insuficiente, pese al aumento de sus competencias, el Poder Judicial, al que se le negó siempre la facultad anulatoria.”

El origen del aumento de la intervención del Estado en la vida cotidiana de los habitantes se producía no solo por un aumento en los fines que éste desarrollaba -y que en cierta medida eran el reflejo de las ideas dominantes de la época-, sino que había sido la propia Constitución de 1918 la que había promovido -en parte- esta situación al constitucionalizar los diferentes entes autónomos y al establecer las respectivas autonomías departamentales <sup>14</sup>.

El Estado Uruguayo crecía a un ritmo vertiginoso como consecuencia de la estabilidad política alcanzada y de la favorable situación económica que vivía la región y que se acentuaría en los años posteriores hasta llegar a la década de 1950. Fruto de esta bonanza económica surge un aumento en las actividades que el Estado pasaba a tomar a su cargo y que necesariamente implicaba un desarrollo en tamaño y complejidad de su estructura burocrática, lo que llevó a un necesario aumento en la coordinación a nivel tanto del funcionamiento del Estado como de los recursos administrativos de control y garantías.

En este período tampoco es posible decir que existiera alguna variante en cuanto al carácter de judicial de la competencia contencioso anulatoria <sup>15</sup>, que si bien no formaba parte de ninguna sección específica de la Constitución de 1918 tal como sucedía con la de 1830, se infería que dicha competencia le había sido otorgada en principio al Poder Judicial. De ahí que siguieran siendo los órganos de este poder quienes se entendieran competentes para ocuparse de las reparaciones patrimoniales en materia de litigios contencioso administrativos, pero sin ningún tipo de facultad para ir más allá de la reparación, llámese anulación stricto sensu y menos aun la estricta reforma del acto.

Con ese panorama es que se iniciaría el segundo período a partir de la aprobación de la tercer Constitución que tendría la República a partir de 1934.

## B) La Constitución de 1934

La aprobación de esta nueva Constitución que se plebiscitara en abril de 1934, presentó varios avances en lo que hacía a las dos anteriores. Ello sucedió en cuanto se crearon -de forma más o menos directa-

11. Díaz Peluffo, Zolá, *El Recurso Contencioso Administrativo*, Editorial. IEAL, Montevideo, 1960, Pág. 38.

12. Así Giorgi (Ob. Cit. Pág. 37) menciona una serie de leyes por las cuales se facultaba a los particulares afectados a presentar un recurso de apelación contra las decisiones administrativas, siendo el Poder Judicial quien en definitiva decidiría, sustituyéndose en cierta medida en la voluntad de aquella. De igual forma lo entiende Carbajal Victorica en cuanto sostenía que esas leyes muchas veces “...dieron a los jueces el poder de reformar las decisiones ilegales o erróneas de la administración pública, y les dieron el poder jurídico de dictar sentencias de condena para que se pagara el monto de una jubilación o de un sueldo, o para que se hiciera efectiva una reparación...” (Carbajal, Victorica, “El régimen de Contencioso Administrativo Uruguayo”, en *La Justicia Uruguaya*, tomo 6, año 1943, Sección Doctrina, Pág. 3).

13. Vescovi, Enrique. “Unidad de Jurisdicción y justicia administrativa”, *La Justicia Uruguaya*, tomo 64, año 1971, Pág. 69-89.

14. Sobre este punto ver in extenso: Méndez, Aparicio, *Lo Contencioso de Anulación en el Derecho Uruguayo*, Biblioteca de revista de Derecho Público y Privado, Montevideo, 1952, Pág. 7-9.

15. Para Giorgi (Ob. Cit. Pág. 40) “El Código de Organización de los Tribunales instituyó un sistema judicialista para las causas contencioso administrativas, pero organizando una jurisdicción especial dentro del Poder Judicial”.

nuevas formas de control de los poderes del Estado, entre las que se mencionan la acción de inconstitucionalidad en manos del PJ, y la acción por ilegalidad de actos administrativos (con eventual anulación), cuya competencia se reservó para el futuro Tribunal de lo Contencioso Administrativo a ser establecido por ley nacional <sup>16</sup>.

En efecto, estas 2 nuevas acciones representaban un importante avance en la técnica constitucional y de contralor que la nación había visto hasta el momento. En primer lugar porque se ponía a tono con las herramientas de control que ya existían en otras constituciones del mundo y en segundo lugar –y más importante aun– se profundizaba el respeto por la persona y sus derechos individuales <sup>17</sup> frente al Estado al permitírsele a los particulares accionar ante leyes y actos administrativos contrarios a derecho.

De todas formas, como lo menciona Sayagués Laso <sup>18</sup>, si bien la Constitución previó la creación del TCA y le atribuyó una competencia determinada, en los hechos éste no pudo ver la luz a raíz de la inercia legislativa que llevó al que el parlamento nunca aprobara la ley de su creación (omisión que continuaría con la posterior Constitución de 1942).

Pese a ello, el avance en materia contencioso administrativa no se vio frenado, y el hecho de que el parlamento no dictara la ley de creación del TCA no dejó sin garantías a los particulares que se veían afectados por actos administrativos. El Poder Judicial siguió tomando en sus manos las competencias en materia de reparación que la Constitución no solo no le había quitado, sino que había reconocido de forma expresa en el inc 2º del art. 275.<sup>19</sup>

En cuanto a la anulación que se le reconocía al futuro TCA, la misma se delimitaba de forma clara, en cuanto el artículo 275 inc 1º establecía que “*El Tribunal se limitará a apreciar el acto en sí mismo, confirmando o revocándolo, sin reformarlo*”. De esta forma, el margen de maniobra que se le reconocía al futuro Tribunal aparecía desde el comienzo seriamente limitado por la Constitución, la cual sólo le reconocía a la sentencia de éste la posibilidad de anular <sup>20</sup> el acto o de confirmarlo, sin poder reformarlo.

Pese a ello y a raíz de que el legislador no dictó la ley que debía crear al TCA, él mismo debió por ello dictar otras tantas leyes que atribuyeron esa competencia constitucional a órganos del Poder Judicial (en este caso a los Juzgado de Hacienda), a los efectos de que los particulares pudieran entablar esa “acción de ilegalidad” <sup>21</sup>. Si bien es cierto que como manifiesta Jiménez de Aréchaga, esas leyes eran manifiestamente inconstitucionales por cuanto la Constitución había atribuido esa competencia al TCA, en los hechos se aceptaron por cuanto permitían a los particulares poder lograr la anulación de actos administrativos.

También fue una novedad de esta constitución de 1934 la disposición prevista en el art. 277, el cual estableció que “*La Ley, por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara podrá ampliar la competencia del Tribunal, atribuyéndole la plena jurisdicción en lo Contencioso-Administrativo. En tal caso, el mismo Cuerpo entenderá en la materia a que se refiere el inciso 2º del artículo 275*”.

De todas formas, hay que dejar en claro que la mención que se hace en el artículo a la “plena jurisdicción”, no tiene un correlación con el recurso de plena jurisdicción del Derecho Francés, donde el Consejo de Estado puede llegar a reformar el acto, sino que simplemente se estaba consagrando la posibilidad de que fuera el mismo órgano que anula el acto quien pudiera resolver la indemnización correspondiente, quitándole así al Poder Judicial la competencia para entender en el contencioso de reparación.

La afirmación anterior es evidente, ya que surge del propio texto del art. 277 en cuanto expresa: “*En tal caso, el mismo cuerpo entenderá en la materia a que se refiere el inciso 2º del artículo 275*”, donde se esta refiriendo sin duda al contencioso de reparación que se le atribuye –mientras no exista la plena jurisdicción– al Poder Judicial. Por otra parte, de las actas de discusión de la Comisión de Constitución de la Convención

16. **Artículo 271.-** “*Se establecerá por Ley, un Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, compuesto de tres miembros.*”. En 1942 la Constitución mantendría una disposición idéntica en el art. 268.

17. En esta misma línea, menciona Justino Jiménez de Aréchaga a estos 2 recursos o acciones, así como la creación constitucional del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral, si bien este último había sido creado por ley en 1924 (Ob. Cit. Pág. 35).

18. Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo 2, 6ª ED., puesta al día a 1998 por Daniel H. Martins, Montevideo, F.C.U., 1998, Pág. 451.

19. En esa misma línea la Ley Orgánica Municipal N° 9515 de 1935 establecía en el art. 64 la competencia del Poder Judicial para entender en la reparación patrimonial de aquellos particulares lesionados en su derecho por un acto administrativo.

20. En realidad el término correcto como lo hacía notar Jiménez de Aréchaga era “anulación” y no “revocación”, ya que quien revoca es el mismo que dictó, mientras que quien anula es un tercero. Esta pequeña falla sería solucionada por el Constituyente de 1952 quien utilizaría el término “anulación”.

21. Una lista completa de estas leyes puede verse en nota al pie N° 46, citado por Giorgi. (Ob. Cit. Pág. 41 y 42)

Nacional Constituyente de 1934, no hay –o no surge- ningún tipo de debate sobre el punto, habiendo sido aprobados todos estos artículos por unanimidad <sup>22</sup>.

### C) La Constitución de 1942

Esta nueva Constitución no alteró sustancialmente las innovaciones que se habían previsto en la carta de 1934, y en cierta medida fue una reacción del poder político de la época (llamado golpe “bueno” de Baldomir) a las cuotas políticas establecidas en la Constitución anterior fruto de la dictadura de Gabriel Terra y su acuerdo con facciones del partido nacional. Es decir que las modificaciones que se produjeron en 1942 en relación a la Constitución de 1934, lo fueron básicamente en cuanto a los aspectos de representatividad y atribuciones del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, sin que implicara grandes cambios en lo que refiere a los artículos relativos al hasta entonces proyectado Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

De todas formas, en relación a la sección XVII titulada “De lo contencioso administrativo” se incluyeron cambios en lo que hace a la redacción del art. 273, disposición dentro del cual se tratan las contiendas inter-administrativas sobre las cuales el Tribunal tiene la obligación de resolver.

No existieron cambios en lo que hace a la redacción del art. 272, el cual siguió limitando el alcance de la actividad del Tribunal en relación a la acción de nulidad y la posible anulación o confirmación del acto, sin poder reformar el mismo. De igual forma el art. 274, en cuanto a la potestad de la ley para atribuirle la “plena jurisdicción”.

En cualquiera de los casos, las modificaciones introducidas en la Constitución de 1942, no solo no fueron trascendentes desde el punto de vista de nuestro estudio (el art. 310 inc 1º se mantuvo incambiado), sino que además no lograron concreción alguna, ya que tampoco durante su vigencia se dictaría la ley que debía dar vida al TCA. Para ello todavía deberíamos esperar 10 años mas, hasta la siguiente Constitución de 1952.

### D) Síntesis del periodo 1830 - 1942

De acuerdo al raconto histórico realizado en las páginas anteriores, se pueden encontrar 2 etapas bien marcadas en lo que hace al control contencioso anulatorio y sus alcances. La primera comprende el periodo que va desde 1830 hasta la Constitución de 1934, y el segundo de 1934 a 1952.

En este primer período que comprendería 104 años de la vida independiente del país, el sistema que existió fue sin lugar a dudas de corte judicialista, donde quien podía entender en relación a los daños que se derivaban de la actuación administrativa era solamente el Poder Judicial. Por esa misma razón, la posibilidad de control se limitaba a la reparación del daño cuando ello era posible, sin que se pudiera atacar la existencia misma del acto ilegal, el que continuaba plenamente vigente.

El hecho de que esa competencia tuviera una mayor especialización con la creación de los Juzgados de Hacienda, o de que ciertas leyes específicas permitieran a la justicia una instancia que en ese momento se llamó “de apelación” (aunque no lo fuera estrictamente), no cambia el hecho de que en ese periodo no existió ningún tipo de control estricto por parte del Poder Judicial de los actos administrativos que dictaban los diferentes órganos del Estado y que, en el mejor de los casos, no implicara la desapplicación del acto por oposición a una norma de mayor jerarquía.

La segunda etapa inaugura sí un período de reformas importantes a nivel del contralor de la actividad del Estado en el sentido más amplio, pese a lo cual, no es menos cierto que, en lo que hace al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, él mismo no sólo no llegaría a tener creación fáctica (en tanto el parlamento no dicto la ley correspondiente), sino que el alcance de sus poderes -que en el interin serian ejercidos por el Poder Judicial- no llegaría sino a la anulación o confirmación del acto. Toda esta situación incidirá drásticamente en la siguiente Constitución que regiría a partir de 1952.

22. La discusión relativa a estos artículos en el anteproyecto pueden verse en el Acta 81 de la “Constitución de la Republica – Anotada con la indicación de los debates de la *Comisión de Constitución de la Convención Nacional Constituyente*, Imprenta Nacional, 1935, Montevideo. La aprobación de los artículos 310 y siguientes por la Convención Nacional Constituyente puede verse en *Comisión Nacional Constituyente*, Tomo 2, Pág. 250-251, Imprenta Nacional, 1935, Montevideo.

### III. EL NUEVO ART. 310 DENTRO DEL ESTABLECIMIENTO DEL TCA EN 1952

#### A) La creación directa del TCA y su significación

Tal como menciona Méndez<sup>23</sup>, *“La constitución de 1952 es la culminación de un movimiento constitucional orientado hacia la consagración de un régimen contencioso de derecho público integral”*.

Ello fue posible en tanto los Constituyentes de la época optaron por modificar el texto del nuevo art. 307 (anterior 271 y 268 de las Constituciones de 1934 y 1942 respectivamente), disponiendo así la creación en forma directa del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Las modificaciones que imponía esta nueva Constitución en comparación al sistema anterior proyectado en las 2 Constituciones pasadas incluían, no solo la existencia de recursos administrativos que condicionaban la acción de nulidad (arts. 317 y 319), sino que el propio contencioso reparatorio (que tal como lo establecía el art. 312<sup>24</sup> estaría en manos del PJ en principio) quedaba sujeto a la previa anulación del acto por el TCA, o bien a la reserva de la reparación por 4 votos conformes.

De esa forma, se terminaba de eliminar el anterior contencioso de lesión de derechos que se reconocía ya desde 1830, y por el cual el Poder Judicial tenía atribuida la competencia de reparar los perjuicios de los actos ilegales que se mantenían validos. Se instauraba de forma definitiva la jurisdicción anulatoria que ya se proyectaba en 1934 pero que, por razones de demora legislativa, recién culminaría en 1952 y quedaba en el pasado el sistema judicialista que en los hechos había funcionado en el país por más de cien años.

En cuanto a las potestades que se le atribuían al TCA, y sin perjuicio de la creación del art. 311 en cuanto al alcance del fallo<sup>25</sup> que no se preveía en las Constituciones anteriores, el art. 310 sufrió una modificación mínima pero certera, ya que se sustituyó el termino *“revocación”* por el termino *“anulación”*, que sin duda es mas acorde con la técnica jurídica, en tanto quien anula es un órgano que esta por fuera, y que además lo extingue en ejercicio de función jurisdiccional.

Pese a ello, el alcance que sobre el acto tendría la decisión del Tribunal se mantendría incambiado totalmente. Sobre el punto expresa Jiménez de Aréchaga<sup>26</sup>: *“El Tribunal no reforma el acto. El inciso primero fija el alcance de los poderes del Tribunal. El Tribunal confirma o anula, no puede reformar el de la Administración. En caso alguno se sustituye a la autoridad administrativa de la cual emana el acto que se analiza, como ocurriría si pudiera decidir el punto en forma distinta a como aquella lo hizo.”*

De esta forma, en el Uruguay, y pese a instituirse un órgano que no formaba parte de la Administración (como en Francia) ni del Poder Judicial (como el modelo judicialista norteamericano), la Constitución limitó su actuación dentro de una categorización que podríamos llamar de jurisdicción subjetiva, en tanto buscó proteger los derechos de los individuos y no el derecho objetivo como tal. Ello surge en cuanto para accionar ante el Tribunal se requiere ser titular de un derecho subjetivo o de un interés directo personal y legítimo (art 309 inc 3), y del propio efecto particular que tiene la anulación –como regla- en caso de acogerse la demanda.

A ello se debe agregar que a la competencia atribuida al Tribunal sobre la simple anulación de los actos, se le reconoció a la ley nacional la potestad de ampliar su competencia al contencioso reparatorio<sup>27</sup>, es decir considerando solo 2 contenciosos dentro de la clásica tetralogía de Lafferrière<sup>28</sup>.

23. Ob. Cit. Pág. 7.

24. Este art. 312 tenía como antecedentes a los arts. 277 y 274 de las Constituciones de 1934 y 1942 respectivamente, los cuales hacían mención a la atribución de la plena jurisdicción, que si bien no tenían el alcance establecido por el Consejo de Estado Francés, permitían –también- la reparación pecuniaria del daño. En si mismo el artículo mejora la redacción evitando los equívocos. Sobre este punto es interesante la opinión de Jiménez de Aréchaga, Justino, *La Constitución de 1952*, vol 2 y 3, Medina, Montevideo, [s.f.], Pág. 86. y Sayagués Laso, Enrique *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo*, Martín Bianchi Antunez, Montevideo, 1952, Pág. 93.

25. **Artículo 311.** - *“Cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo declare la nulidad del acto administrativo impugnado por causar lesión a un derecho subjetivo del demandante, la decisión tendrá efecto únicamente en el proceso en que se dicte. Cuando la decisión declare la nulidad del acto en interés de la regla de derecho o de la buena administración, producirá efectos generales y absolutos.”*

26. Jiménez de Aréchaga, Justino, *La Constitución de 1952*, vol 2 y 3, Medina, Montevideo, [s.f.], Págs. 84 y 85.

27. Sobre este punto existe la opinión divergente de Méndez (*Lo Contencioso de Anulación en el Derecho Uruguayo*, Biblioteca de revista de Derecho Publico y Privado, Montevideo, 1952, Pág. 66), quien entiende que la constitución no consagró un verdadero contencioso de reparación en el art. 312, sino que simplemente le permitiría al TCA apreciar el aspecto patrimonial como consecuencia de la sentencia anulatoria que podría dictar. Es decir que para el cobro de la indemnización debería ir al Poder Judicial.

28. Las 4 jurisdicciones posibles serían las siguientes: *plena jurisdicción, anulatoria, interpretativa y represiva*. Citado por Giorgi (Ob. Cit. Pág. 26) en nota al pie N° 25.

Quizás por esta razón fue que el propio Méndez<sup>29</sup> le negaba al TCA la calidad de verdadero Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya que a su juicio *“solo pueden merecer el nombre de tal un contencioso administrativo que contenga y armonice todos los medios de defensa requeridos para la efectividad integral del derecho.”* Esta opinión revelaba su posición en cuanto reconocía que al TCA se lo había reducido al estricto control de lo anulatorio, y que tampoco por ley podía atribuírsele la plena jurisdicción, ya que el propio art. 310 le había impedido de forma expresa reformar el acto sometido a su decisión.

## B) La discusión en el seno de la Comisión de Reforma

Si bien es cierto que el tema relativo a la prohibición establecida sobre el TCA para reformar los actos que caían bajo su jurisdicción no fue parte expresa de las discusiones que sobre el articulado se dieron en la Comisión de Reforma<sup>30</sup>, de todas formas los intercambios de ideas que se dieron sobre los restantes incisos del art. 310 son de provecho.

La utilidad que se deriva de esta discusión en cuanto al tema de la prohibición de reformar es doble. En primer lugar en cuanto el tema es referido de forma indirecta durante la discusión, pero además –y quizás tanto mas importante- porque nos permite ver cuales eran las ideas que sobre el Contencioso se manejaban en el seno de la Comisión, y cuales fueron sus intenciones expresas en cuanto a la constitución de esta nueva jurisdicción.

Se traslucen de esta discusión, no solo las diferentes concepciones políticas y de control de la Administración por un órgano externo en cuanto garantía de los derechos individuales, sino que también deja entrever los –mas o menos justificados- temores por la actividad a desarrollar por este Tribunal, y la posible influencia que éste podría llegar a tener sobre el normal desenvolvimiento del gobierno, y en particular del Poder Ejecutivo.

En cuanto al alcance que se le reconoce al Tribunal, no hay duda de que se limita a la simple anulación del acto y no se admite la reforma del mismo. Esto surge con claridad al momento de presentarse el art. 310 por parte del miembro informante -Dr. Ferrer Serra- para su posterior votación, donde se expresa por éste que *“Establecemos de nuevo o precisamos, que se refiere pura y exclusivamente al contencioso de anulación, y establecemos expresamente que no podrá reformar el acto, pero sí anularlo.”* *“...nosotros hemos establecido preceptivamente que de los tres contenciosos que pueden haber en el Contencioso Administrativo: el de reparación, el de modificación y el de anulación, nos decidíamos fundamental y exclusivamente por el de anulación”*.

De todas formas, la discusión de ese artículo se centraría en las mayorías necesarias para poder anular el acto según se viole un derecho subjetivo o un interés directo personal y legítimo, así como las requeridas para reservar la acción de reparación ante la justicia ordinaria. En el proyecto que se trajo a discusión se requerían 4 votos para anular un acto ya sea por violación de un derecho subjetivo o de un interés directo personal y legítimo, mientras que bastaban 3 votos conformes para reservar la acción de reparación ante el Poder Judicial.

Si bien es cierto que el proyecto que efectivamente se sancionó fue diferente, en cuanto previó 3 votos conformes para anular por la violación de un derecho subjetivo o para reservar la acción de reparación, y 4 para anular para el resto de los casos, la discusión planteada dejaba en claro que existía un temor fundado en la acción del Tribunal y la posible interferencia en la actividad de la Administración.

El Dr. Beltrán, en un momento dado de su exposición y criticando justamente esa mayoría de 4 votos requerida para anular el acto, menciona que ello sería un retroceso frente al sistema existente previo al establecimiento directo del TCA, ya que leyes anteriores habían facultado al PJ a asumir esa competencia que ahora tendría el TCA. De ahí que expresara *“...que ya hay una zona de la administración en la que el Juez, por imperio de las normas legales, puede anular o modificar el acto. Para toda esa zona administrativa ya conquistada en el control jurisdiccional, se experimenta en este caso un retroceso, porque ahora el Tribunal de lo Contencioso Administrativo requerirá un quórum especial difícilmente lograble.”*

Frente a esa preocupación del Dr. Beltrán de que no se estaría dotando un control jurídico que tuviera una real eficacia, y de que se estaría aplicando un sistema que privilegia a la administración en detrimento

29. Méndez, Aparicio, *Lo Contencioso de Anulación en el Derecho Uruguayo*, Biblioteca de revista de Derecho Publico y Privado, Montevideo, 1952. Pág. 74 y 75.

30. El contenido de la discusión se encuentra en las páginas 452-479 de las actas de la Comisión de Reforma ubicadas en la Biblioteca del Palacio Legislativo, y la aprobación de los artículos en cuestión se ubican en las páginas 568-571.

del particular al requerir menos votos para confirmar que para anular, se ve la posición contraria del Dr. Minelli, quien recuerda que salvo en aquellos actos permanentes o de efecto continuo, el particular a lo más que puede aspirar es justamente a la reparación, ya que el Tribunal no puede modificar el acto administrativo. De ahí que exprese que la solución a la que llegó la Comisión que propone el texto, lo fue tomando en cuenta *"El respeto debido al acto administrativo, sobre todo cuando emana del Poder Ejecutivo surgido de una elección directa."*

De ahí que el Dr. Minelli entienda que el texto es en sí mismo una transacción que debe existir, ya que *"...concilia el punto de vista político; la necesidad de que un acto administrativo sólo sea anulado en casos muy excepcionales y la de que el damnificado no requiera para que la vía de la reparación le quede abierta, sino una mayoría menor."*

Mas lejos va el Sr. Batlle Pacheco, quien entiende que la necesidad de 4 votos para anular se debe a que en cierta medida el particular que solicita la anulación de un acto *"Quiere desautorizar a una autoridad y entonces, es lógico, me parece, que para esa segunda razón se tomen mayores garantías."* De ahí que el propio Dr. Minelli exprese en su apoyo, que *"si se facilita extraordinariamente la posibilidad de su revocación, eso puede crear, aparejar consecuencias que es necesario tener en cuenta."*

Esa posición sería rebatida luego por el Dr. Beltrán, quien deja en claro que el propio establecimiento histórico del contencioso de anulación, lo es justamente porque el particular no ve su derecho satisfecho por la reparación, y subraya la existencia de esa lucha entre los derechos del particular y la necesidad de la Administración de dictar actos, resumiendo que *"...en este capítulo contencioso nos estamos moviendo en dos polos que hay que contemplar: por una parte el temor de perturbar la acción administrativa, por el otro, el deseo de garantizar al ciudadano."*

Eventualmente, el artículo que se terminaría aprobando por la Comisión de reforma, es diferente en relación al propuesto, pero lo significativo de esta discusión que merece destacarse es que:

- La clase política denotaba un real temor en cuanto a la eventual actividad del Tribunal, y los efectos sobre la actividad administrativa del Poder Ejecutivo.
- Que no existían dudas, que aun reconociendo que en el pasado alguna ley atribuía la posibilidad de reformar un acto administrativo, el Tribunal que se instalaba a partir de ese momento no podía sino limitarse a la anulación o a la confirmación.
- Había una real percepción por parte de los integrantes de la Comisión de que se trataba de balancear los derechos de los individuos con la más o menos libre realización de la actividad administrativa.
- Existía por parte de ciertos grupos que conformaban la comisión y que pertenecían al partido que gobernaba al país desde comienzos del siglo XX, un excesivo reconocimiento al acto administrativo, que sin dudas iba más allá de lo que después se conocería como la "presunción de legitimidad".

## C) El panorama a partir de ese momento

Con la aprobación de la Constitución de 1952 en el plebiscito correspondiente, quedaría efectivamente instituido el TCA, quien de momento y hasta la sanción de su ley orgánica<sup>31</sup> funcionaría en base a las disposiciones transitorias incluidas a esos efectos.

A partir del establecimiento del Tribunal, y pese a que con posterioridad sufriría distintas reformas, el art. 310 se mantendría incambiado, y con ello la prohibición del TCA de reformar el acto, manteniéndose restringida su competencia a la anulación o confirmación del mismo.

De todas formas, es necesario mencionar que, de acuerdo a la Constitución vigente de 1967, el art. 309 establece (a diferencia de su redacción de 1952) que el TCA conocerá además de los *actos administrativos definitivos emanados de los demás órganos del Estado*. De esa forma cualquier tipo de duda respecto a los actos sobre los cuales puede expedirse el Tribunal quedaron eliminadas, comprendiendo entonces a los actos emanados del Estado persona pública mayor, órganos de control de creación constitucional (TC, TCA y CE), Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

La otra modificación que revistió importancia fue la prevista en la reforma de 1997, por la cual se vio reformado el art. 312 de la Constitución, eliminando así la ligazón de instancia que se había creado en 1952,

31. Habría que esperar varias décadas hasta que el 9/1/84 se sancionara la Ley Orgánica del TCA, Decreto Ley 15.524 (modificado parcialmente por la Ley 15.869 de 22/6/87).

y por la cual el particular que pretendía la reparación debía, además de agotar la vía administrativa <sup>32</sup>, presentarse ante el TCA para lograr la anulación del acto a efectos de obtener la reparación. También en 1952 se eliminarían las referencias que existían en las Constituciones de 1934 y 1942 (arts. 277 y 274 respectivamente) sobre la posibilidad de que la ley pudiera atribuirle al Tribunal la plena jurisdicción, y se establecía correctamente la referencia al contencioso reparatorio. En la Constitución de 1967 ese artículo se reformaría eliminando la referencia al contencioso de reparación, el cual quedaría definitivamente establecido en manos del Poder Judicial.

## IV. LAS SOLUCIONES EN EL DERECHO COMPARADO. SU IMPORTANCIA

Existen sobradas razones para estudiar, o por lo menos para hacer un estudio superficial de los dos grandes sistemas jurídicos en materia contencioso administrativa y más especialmente en relación a la eventual reforma del acto administrativo. Sobre todo bajo el entendido de que entre ellos, no solo ha existido en mayor o menor medida algún tipo de influencia recíproca, sino que además han sido tomados como fuente en otros tantos ordenamientos jurídicos.

Es así que, tal como sucede en los diferentes aspectos de la vida y de la política en general, las diferentes instituciones se moldean de acuerdo a costumbres, ideas dominantes de una determinada época, tensiones sociales y reclamos populares propios de ese momento. Pero también comparten muchas veces ideas que son traídas de terceros países y que influyen en ellas con diferente intensidad. Nadie puede entonces dudar por ejemplo que en el ideario de la revolución francesa estaban latentes muchas de las ideas que habían dado lugar a la revolución americana unos años antes y viceversa.

Lo dicho es aplicable tanto a las ideas políticas como a los sistemas de gobierno e instituciones jurídicas y demás, es de particular importancia en países como el Uruguay, donde su propia génesis tiene razón de ser en un determinado contexto histórico. Si a ello sumamos el origen extranjero de sus primeras poblaciones, no es de extrañar que las ideas extranjeras influyeran en nuestra forma de gobierno e instituciones y que, por lo tanto incidieran claramente en la forma que se le terminó dando a nuestro contencioso administrativo, tanto en su origen como en su posterior evolución.

Las diferentes etapas que el sistema de contralor de legalidad de los actos administrativos fue pasando en las diferentes Constituciones Nacionales, es justamente una prueba viviente de las diferentes tensiones que esas ideas y su evolución provocaron –para bien o para mal– en nuestro sistema jurídico. En virtud de ello será necesario analizar la eventual influencia extranjera en las siguientes páginas.

### A) Francia

#### 1. Origen y posición institucional del Consejo de Estado

El propio surgimiento del Consejo de Estado en la etapa post revolucionaria, sus competencias y sus límites, solo pueden comprenderse si se analiza la situación que con anterioridad se vivía en Francia. Si, tal como mencionábamos al comienzo del trabajo, entendemos que la forma de control, las potestades del órgano que controla y demás, son en el fondo una manifestación de la forma en que cada ordenamiento ha entendido la separación de poderes, en Francia esto no escapa a la regla.

En efecto, tal como lo señala Sayagués Laso <sup>33</sup> en relación al Derecho Francés, *“Los constituyentes de 1789 se mostraron hostiles hacia los tribunales judiciales, en cuanto a su competencia para entender en los litigios contra la administración, y por diversas leyes prohibieron absolutamente que aquellos pudieran conocer de dichos litigios o turbar de cualquier manera el funcionamiento de las autoridades administrativas”*.

32. Aspectos estos regulados por el art. 317 de la Constitución y Ley 15.869 de 22/6/87 (modificada oportunamente por la ley 17.292 de 25/1/01). De todas formas a la fecha se mantiene dividida la jurisprudencia y parte de la doctrina, en relación a si es necesario agotar la vía administrativa para poder acudir a la vía reparatoria ante el Poder Judicial.

33. Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo 2, 6ª ED., puesta al día a 1998 por Daniel H. Martins, Montevideo, F.C.U., 1998, Pág. 377 y ss.

34. Prat, Julio A. “Curso de Derecho Administrativo” tomo 5 vol 3, Editorial ACALI, Montevideo, 1982, Pág. 23.

Por otra parte, y como señala Prat<sup>34</sup>, a la interpretación o lectura que se hacía de la separación de poderes, se sumaba además la total desconfianza que los revolucionarios de la época sentían por los parlamentos, antiguos cuerpos judiciales del Antiguo Régimen. Esos 2 hechos, mas la existencia del propio Napoleón Bonaparte y sus ideas sobre el tema, darían creación -en el periodo del Consulado- a uno de los órganos mas estables y respetuosos del ordenamiento estatal francés<sup>35</sup> como lo es el Consejo de Estado.

Esta solución llevó a que, con el paso de los años, el sistema contencioso administrativo en Francia no transitara hacia uno de corte judicialista como en los Estados Unidos o Inglaterra, donde se entiende que la Administración esta sometida al Juez tal como lo hace el particular, sino que se estableciera dicha potestad en un órgano que formaría parte de la administración pero sería independiente de ésta.

Si bien es cierto que el Consejo de Estado en sus comienzos funcionaba básicamente en materia de asesoramiento al gobierno (primero al cónsul y luego emperador Bonaparte) y con proyectos de decisión en materia contencioso administrativa en lo que comúnmente se llamó como periodo de "justicia retenida", a partir de la ley de 24 de mayo de 1872 se le reconoce la competencia al propio Consejo de Estado, pasando así a la etapa de "justicia delegada".

El dictado de esta ley, mas el fallo *Cadot*<sup>36</sup> del propio Consejo de Estado por el cual se declara juez común en materia administrativa, termina por separar la administración activa de la administración contenciosa, siendo esta ultima totalmente autónoma de la jurisdicción judicial y de la administración misma.

## 2. El alcance de la decisión. Los diferentes recursos admisibles

Tal como lo destacan la mayoría de los autores, tradicionalmente se han reconocido de acuerdo a la distinción formulada por Lafferrier<sup>37</sup> según los poderes que en cada uno tiene el Consejo de Estado, la existencia de 4 recursos pasibles de ser planteados ante el mismo. Estos son el recurso de plena jurisdicción, el de anulación, el de interpretación y el de represión. Nos enfocaremos en los 2 primeros, en atención que tanto el de interpretación como el de represión no tienen vinculación con el tema objeto de este estudio.

## 3. El recurso de plena jurisdicción

A los efectos de la posible reforma del acto administrativo por el Consejo de Estado, el recurso que nos interesa analizar aquí es justamente el de plena jurisdicción. Dicho recurso recibe este nombre en atención a que, como menciona Giorgi<sup>38</sup>, "*...consagra la sujeción total de la acción administrativa al dominio del órgano jurisdiccional. En este jurisdicción, el administrado puede obtener la reparación en el orden patrimonial y la anulación o reforma del acto administrativo impugnado.*"

En este recurso de plena jurisdicción, el proceso que se planea lo es entre el particular afectado en su derecho subjetivo (a diferencia del interés directo y personal que requiere el recurso de anulación), el cual ha sido desconocido por la administración, incurriendo así en una violación legal o contractual<sup>39</sup>.

El objetivo primordial de este recurso es el de restablecer el derecho subjetivo violado o lesionado por la actuación administrativa y de ahí que el juez pueda llegar, no solo a anular sino a reformar el acto, si bien la solución (fallo) solo tiene efecto en el caso concreto.

Como en estos casos el proceso como tal se dirige contra un acto, muchas veces el particular cuyo agravio se deriva de un hecho deberá provocar la decisión administrativa por medio de una petición a la administración.

35. Junto con la creación del Consejo de Estado fueron creados los Consejos de Prefectura en base a una división territorial. Los mismos subsistirían hasta la reforma de 1953, donde se transformaron en Tribunales Administrativos Regionales con decisión en primera instancia, pero admitiendo la apelación ante el Consejo de Estado.

36. Contenido accesible en [http://www.conseil-etat.fr/ce/jurisp/index\\_ju\\_la04.shtml](http://www.conseil-etat.fr/ce/jurisp/index_ju_la04.shtml)

37. Este criterio es cuestionado sobre todo por aquellos que siguen la clasificación de Duguít en relación a la estructuración de los contenciosos en subjetivos y objetivos, según se pretenda reparar el derecho lesionado en el primer caso, o solamente restaurar el orden jurídico vulnerado. Ver in extenso en Prat (Ob. Cit. Pág. 48-49), Mairal (Mairal, Héctor A., *Control Judicial de la Administración Pública*, Vol. 1, Editorial Depalma, Bs. As., 1984, Pág. 167 y 169.) y Giorgi (Ob. Cit. Pág. 30 y 31).

38. Ob. Cit. Pág. 27.

39. Tal como lo expresa Mairal (Ob. Cit. Pág. 163), el caso típico es la reclamación contra la administración fundada en un contrato administrativo. Sobre ese particular es que se ha creado en Francia la teoría de los actos separables, de forma de admitir legitimación a los terceros que no son parte del contrato en cuanto al recurso por exceso de poder. Este tema se puede ver con profundidad en Macera, Bernard-Frank, "Pasado, presente y futuro de la teoría de los actos separables en el derecho francés de la contratación pública" en *Revista de Derecho Administrativo*, N° 32, Depalma, Buenos Aires, setiembre-diciembre, 1999.

Este recurso se diferencia además del recurso de anulación (también llamado por exceso de poder) en cuanto no están establecidas las hipótesis de su aplicación a texto expreso, siendo por ello el recurso de principio ante el Consejo de Estado, y en el cual su poder de control sobre la Administración es más marcado.

## 4. El recurso de anulación (exceso de poder)

A diferencia del recurso de plena jurisdicción, este recurso de anulación es una clara creación jurisprudencial del Consejo de Estado, y su objeto principal no es ya el resolver la situación puntual de aquel particular cuyo derecho ha sido violado o lesionado por el acto, sino que se trata en principio de precaver el derecho objetivo (ordenamiento jurídico), eliminado de forma total o parcial ese acto ilegal. De ahí que se halla sostenido que en este caso estamos ante un verdadero proceso al acto que se considera ilegal por el recurrente. Es en razón de esta función de purgar al orden jurídico de los actos eventualmente ilegales, que el efecto que tiene la eventual anulación – a diferencia del recurso de plena jurisdicción- lo sea *erga omnes*.

La característica particular de este recurso es que, si bien está abierto contra toda decisión administrativa que produzca efectos jurídicos, se limita en cuanto solo puede plantearlo quien ha sido violado ya no en su derecho subjetivo como se requiere en el recurso de plena jurisdicción, sino en su interés personal y directo <sup>40</sup> (si bien se ha admitido la legitimación de los grupos organizados en tanto una decisión afecte al grupo como tal). Además este recurso solo admite 4 causales de nulidad, a saber: la incompetencia, el vicio de forma, la violación de la ley, y la desviación de poder.

## 5. Síntesis de ambos recursos

Tal como se desprende de lo dicho en las páginas anteriores, en el derecho Francés tanto el recurso de plena jurisdicción como el recurso por exceso de poder permiten al Consejo de Estado –con la limitación propia del tipo de recurso y el alcance del fallo- modificar la decisión administrativa impugnada.

En el primero caso (recurso de plena jurisdicción) el Consejo de Estado puede rehacer totalmente el acto administrativo, en tanto la modificación implica en sí misma un nuevo acto creado por aquel al sustituirse en la voluntad de la Administración. Aunque también es cierto que en el segundo caso (anulación parcial en el recurso por exceso de poder) el Consejo de Estado modifica –aunque de forma diferente- también el acto, ya que una vez anulado en parte pasa a ser otro acto totalmente diferente, o por lo menos lo sería teóricamente.

Más adelante veremos cómo ambos recursos han influido en la creación constitucional de nuestro contencioso administrativo, que desde ya adelantamos, ha tomado parte de cada uno de los mencionados formando así uno nuevo, único y especial.

## B) Estados Unidos de Norte América

### 1. Un sistema judicialista

A diferencia del sistema europeo continental que tiene su máximo exponente en el Derecho Administrativo Francés y en el Consejo de Estado como órgano especializado, el Derecho Administrativo en Norteamérica ha tenido una evolución totalmente diferente, apoyándose y reconociéndole al Poder Judicial el conocimiento de todas las decisiones que se podrían catalogar –para el derecho francés- como contencioso administrativas.

Ello responde en cierta medida a una lectura diferente a la que hacían los franceses de la división de poderes y que en los Estados Unidos significó el atribuir cada una de las funciones (llámese legislativa, judicial y ejecutiva) a una determinada rama del gobierno. En los Estados Unidos como veremos más adelante, el Poder Ejecutivo tiene además de las atribuciones y cometidos establecidos en la Constitución Federal, todas aquellas que las diferentes leyes les han ido atribuyendo de forma expresa por el Congreso (incluidas las cuestionadas delegaciones para dictar leyes, tan propias de los periodos de crisis).

40. Como menciona Prat en cita a pie de página N° 359 (Ob. Cit. Pág. 52), “el recurso no está organizado como una acción popular”. También Sayagués Laso en el tomo 2 de su Tratado, Pág. 387.

En cuanto a sus particularidades, no hay que olvidar en primer lugar que las raíces de este derecho administrativo –que no siempre fue reconocido como tal– están en el sistema inglés del *common law*, y que si bien es cierto que éste ha sido modificado en atención a los principios que vienen de una constitución escrita como la americana, las semejanzas aun son apreciables <sup>41</sup>.

Dejando de lado los comienzos del Derecho Norteamericano, y de la tesis por la cual se sostenía que, así como el Estado no podía dañar al particular, tampoco podía el Poder Judicial interferir en la actividad administrativa de aquél, es que nos encontramos con la creación de los órganos reguladores (*agencies*) y comisiones (*boards*), etapa a partir de la cual se evidencia un aumento en la importancia del Derecho Administrativo Norteamericano que tendría su punto culminante con el dictado de la *Administrative Procedure Act* el 11 de junio de 1946.

El aumento en la complejidad de las actividades que el Estado debía prestar por sí mismo, o bien que debía supervisar en su ejecución por particulares, llevó a que en épocas tempranas comenzaran a proliferar este tipo de agencias <sup>42</sup>, empezando con la creación de la ICC (*Interstate Commerce Commission*) en 1877.

Estas agencias, que en tanto órganos administrativos forman parte del poder administrador mas allá de su forma de integración y cometidos específicos <sup>43</sup>, no sólo ejercían actividad administrativa, sino que en muchos casos la propia ley que las creaba les reconocía dos atribuciones de máxima importancia: el ejercicio de actividad legislativa restringida en su materia (*rule making*), y la posibilidad de dictar decisiones cuasi-judiciales (*adjudication power*).

## 2. Revisión Judicial (Judicial review)

Haciendo un símil con el sistema administrativo europeo continental podemos decir que en principio el Poder Judicial de los EEUU ha admitido como regla general la revisabilidad de los actos dictados tanto por la administración en forma general como por las *agencies* y *boards* que se fueron creando con el paso del tiempo <sup>44</sup>.

Es así que se ha distinguido la existencia de 2 tipos de acciones revisoras por el Poder Judicial, según sea que ellas estén o no establecidas en la ley que crea la potestad administrativa (o en su caso la que crea la agencia o la comisión). En los casos en que la ley no lo prevé el Poder Judicial las ha admitido y en los casos en que han sido previstas, se diferencia según los actos sean o no ejecutorios, ya que cuando no lo son, la revisabilidad se produce cuando la administración quiere ejecutar la decisión a través del poder judicial, mientras que cuando los actos tienen esta calidad de ejecutorios el particular debe agotar la vía administrativa <sup>45</sup> para poder acceder al Poder Judicial y a la anulación del acto.

Mencionada Sayagués Laso <sup>46</sup> que en EE.UU. las causas por las cuales un acto puede considerarse ilegal, son en principio o bien por ser *ultra vires*, o no ser razonables, o haberse infringido el principio del debido proceso (*due process of law*).

En cuanto a los límites que han existido a esta revisión judicial son dos. Por un lado cuando la propia ley lo establece de forma expresa <sup>47</sup> al crear la atribución a favor de la administración (incluidas las *agencies* o *boards*) y por otro cuando el poder de decisión que se atribuye es discrecional.

Pese a ello, como menciona García de Enterría <sup>48</sup>, esas restricciones a la revisión judicial pueden ser dejadas de lado ya que, en cuanto a la admisibilidad de la eliminación de ésta por la ley, la jurisprudencia se

41. Conforme opinión de Sayagués Laso en el Tomo 2 de su Tratado, Pág. 411.

42. Como menciona García de Enterría (García de Enterría, Eduardo "Algunas reflexiones sobre el Derecho Administrativo Norteamericano (a propósito de una nueva exposición sistemática del mismo)", en *Estudios de Derecho Administrativo*, tomo 1°, Universidad de la República, Montevideo, 1968, Pág. 182), el concepto de agencia en el Derecho Norteamericano esta definido por la Federal Administrative Procedure Act (Section 2° 551 US Code) como "toda autoridad del gobierno de los Estados Unidos distinto del Congreso y de los Tribunales".

43. La mención a "formar parte del poder administrador" no implica claramente que estas agencias formen parte de la rama ejecutiva, sino todo lo contrario. Justamente la idea al crear estas comisiones fue que se mantuvieran fuera del esquema del Poder Ejecutivo.

44. Como menciona García de Enterría (Ob. Cit. Pág. 190) ello ha tenido consagración en la Administrative Procedure Act (art. 702), la cual reconoce el derecho de todo particular de acceder a la revisión judicial de toda actuación administrativa que le cause un perjuicio.

45. "Agency action is clearly not "final" in a given case if the private party has not complied with the rule requiring the exhaustion of administrative remedies." Sobre el agotamiento de la vía administrativa ver Schwartz, Bernard, *An introduction to American Administrative Law*, 1st Ed., New York, Oceana Publications Inc., 1958, Pág. 171-174.

46. Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo 2, 6ª ED., puesta al día a 1998 por Daniel H. Martins, Montevideo, F.C.U., 1998, Pág. 413.

47. Schwartz, Bernard, *An introduction to American Administrative Law*, 1st Ed., New York, Oceana Publications Inc., 1958, Pág. 164. También trata el punto de forma muy correcta Marial, Héctor (Ob. Cit. Pág. 416-429).

48. Ob. Cit. Pág. 190

ha manejado de forma muy firme para permitir la revisión<sup>49</sup>. De esta forma es que, tanto en relación al tema de la revisibilidad como en cuanto a la discrecionalidad, la propia ley de procedimiento administrativo (APA art. 706<sup>50</sup>) permite controlar decisiones que puedan resultar arbitrarias o caprichosas.

### 3. Alcance de la revisión (Scope of review)

En cuanto a los poderes que se le reconocen al Poder Judicial sobre el acto impugnado, la discusión siempre a estado como señala Schwartz<sup>51</sup> entre la posición que admite una revisión limitada y la que admitía una revisión amplia (o *de novo*).

Quizás el hecho que mas influyó en la determinación de la extensión de ese poder lo fue el comprender los efectos que una amplia capacidad revisora por parte del Poder Judicial (*Courts*) podría haber tenido sobre la intención manifiesta que tuvo el Parlamento (*Congress*) al crear a los organismos reguladores y sobre la propia distinción –básica en el sistema americano- entre la ley y el hecho (*law and fact*).

En palabras de Schwartz<sup>52</sup>: “*The basic importance of scope of review lies in the fact that the extent of judicial inquiry in particular cases may determine whether or not full effect is given to the legislative purpose in creating administrative agencies.*” “*The judicial function is thus one of control: we can expect judicial review to check –not to supplant- administrative action. The province of the judge is to confine the administrator within the bound of legality, not to determine for himself the wisdom of challenged administrative action*”.

Por lo tanto, el juez en los Estados Unidos solo puede en principio analizar si el acto fue dictado o no de acuerdo a derecho, pese a que la propia APA (*Administrative Procedure Act*) establece que en relación a los hechos (que en principio quedaban fuera del escrutinio judicial), el juez puede llegar a analizarlos siempre que no exista esa *evidencia sustancial razonable* que la administración debió tomar en cuenta para dictar el acto. Si ella se encuentra, entonces el juez no puede de ninguna forma reexaminar los hechos que dieron lugar a la decisión y ello porque es el administrador y no el integrante del Poder Judicial quien tiene la capacidad técnica de analizar esos hechos (*facts*).

Coherente entonces la afirmación de Schwartz<sup>53</sup> al decir que “*When the American Courts review administrative acts, the overriding consideration is that of deference to the administrative expert. The result has been a theory of review that limits the extent to which the discretion of the expert may be scrutinized by the non-expert judge*”

Pero aun en estos casos, el resultado final de la decisión judicial no puede ir mas allá de la anulación del acto, eliminándose así toda posibilidad de reforma del mismo salvo previsión expresa de la ley<sup>54</sup>. Lo que si ha admitido el Derecho Norteamericano en base a sus antecedentes jurisprudenciales es la anulación parcial del acto impugnado.

Sobre este punto también es interesante la opinión de Schwartz<sup>55</sup>, quien realizando una comparación con el sistema francés expresaba que “*This alternative does not, of course, mean that the French reviewing court must uphold o set aside as a whole the administrative act that is challenged. Like the American courts, the Council of State quickly asserted a power of partial annulment –i.e., the authority to set aside only a portion of the challenged act which is illegal, or only that portion which adversely affects the petitioner*”.

49. Así la Suprema Corte de Justicia de EE.UU. ha sostenido a partir de *Stark v. Wickard*, que el silencio de la ley no permite sostener que por ello el Poder Legislativo haya tenido la intención de eliminar la revisibilidad judicial. Sobre el punto ver Schwartz, Bernard, *An introduction to American Administrative Law*, 1st Ed., New York, Oceana Publications Inc., 1958, Pág. 162-163.

50. Ver Apéndice Normativo, Pág. 56.

51. Schwartz, Bernard, *French Administrative Law and the Common-Law World*, 1st ed., New York, New York University Press, 1954, Pág.193.

52. Schwartz, Bernard, *An introduction to American Administrative Law*, 1st Ed., New York, Oceana Publications Inc., 1958, Pág. 180.

53. Schwartz, Bernard, “Administrative Law in the United States – An overview-”, en *Estudios en Honor de Frias*, Vol. 2, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina, 1994, Pág. 794.

54. Forkosch menciona que de todas formas esas son las excepciones, y que por ello la regla general es la de que una vez anulado el acto este debe volver a la administración para su reconsideración y dictado acorde a derecho, ya que el review no puede ser nunca la atribución de una función administrativa (Forkosch, Morris D., *A Treatise on Administrative Law*, The Bobbs-Merrill Company Inc Publishers, Indianapolis, 1956, Pág. 734.

55. Schwartz, Bernard, *French Administrative Law and the Common-Law World*, 1st ed., New York, New York University Press, 1954, Pág. 196.

## V. LA OPINIÓN DE LA DOCTRINA NACIONAL

En cuanto a la opinión que la doctrina nacional ha tenido sobre el punto, hay que adelantar lo que cualquier interesado puede constatar con la simple consulta de los diversos textos que circulan en las bibliotecas: la misma no se ha tratado con gran profundidad. En efecto, no hay ningún autor nacional que a partir de 1934 (donde la Constitución preveía el establecimiento por ley del TCA) haya analizado el punto dedicándole más de 2 o 3 párrafos, y las discusiones que se han suscitado nunca han tenido como objeto la prohibición de reforma del acto administrativo, la cual se da como un hecho incuestionable.

Tampoco han hecho un mayor análisis de las implicancias que podría tener el admitir la anulación parcial del acto y su incidencia como modificación –o posible reforma– del acto original. A lo sumo se menciona que la anulación podrá ser total o parcial según el acto puede dividirse o escindirse, y siempre que la parte anulada no tenga una vinculación tal con el resto, que de anularse implique la anulación pura y simple de todo el acto.

Pese a ello es menester mencionar las opiniones que –sintéticas o no– han expresado algunos exponentes de la doctrina nacional.

### A) Sayagués Laso

Niega la posibilidad de que el Tribunal esté habilitado para reformar el acto. Funda su opinión en el hecho de que el Constituyente buscó crear justamente un recurso de anulación y que no fue su intención reconocerle al Tribunal la posibilidad de sustituirlo o modificarlo. A su juicio *“La reforma de un acto supone la posibilidad de sustituir en parte el contenido del acto. Lo cual quiere decir que el Tribunal no tiene la misma competencia que el Consejo de Estado Francés cuando decide el recurso de plena Jurisdicción”*<sup>56</sup>.

En cuanto a la anulación parcial menciona que *“cabe admitir la posibilidad de la anulación parcial, siempre que el acto parcialmente extinguido no constituya un todo inseparable.”*<sup>57</sup>. Es decir que acepta la anulación parcial siempre que se pueda separar claramente la disposición impugnada del resto del acto y que ésta no forme –con el resto del acto– un conjunto que no puede fraccionarse ya que de lo contrario el acto caería en su totalidad.

Ejemplifica su razonamiento con un caso hipotético donde se da un acto administrativo que contenga 5 artículos, de los cuales sólo uno es impugnado de ilegalidad por el particular, y admitiendo entonces que se podría anular solo uno de los artículos, manteniendo el resto del acto que fue dictado acorde a derecho.

### B) Giorgi

En la misma línea de pensamiento expresa que en relación al acto impugnado el TCA *“No es competente para reformarlo o enmendarlo, por expresa prohibición constitucional; por tanto, no puede sustituirse en el fallo a la administración, es decir, disponer en la sentencia aquello que considere arreglado a derecho y que es consecuencia ineludible de la tesis sustentada en la decisión jurisprudencial”*<sup>58</sup>.

En cuanto a la admisión de la anulación parcial, Giorgi no solo no la niega, sino que además la reconoce como una potestad propia del Tribunal. De todas formas reconoce que ello solo es posible *“..cuando cabe la separación de la disposición atacada, del resto de la decisión administrativa..”*. En esos casos no existiría a su juicio una reforma del acto *per se*.

Para este autor, sí existiría una reforma del acto si se anula parcialmente un acto cuyas disposiciones formaran un conjunto indivisible e inseparable, ya que en esos casos solo cabría la anulación íntegra del acto. De lo contrario, la anulación parcial operaría como una reforma o modificación del acto administrativo que le está prohibida por mandato constitucional.

56. Sayagués Laso, Enrique *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo*, Martín Bianchi Antunez, Montevideo, 1952, Pág. 94. Similar opinión tiene Méndez, (Méndez, Aparicio, *Lo Contencioso de Anulación en el Derecho Uruguayo*, Biblioteca de revista de Derecho Público y Privado, Montevideo, 1952, Pág. 75) al mencionar que al TCA *“..se le ha prohibido la reforma de los actos sometidos a su decisión.”*

57. Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo 2, 6ª ED., puesta al día a 1998 por Daniel H. Martins, Montevideo, F.C.U., 1998, Pág. 493.

58. Giorgi, Ob. Cit. Pág. 283 y 284.

De esa forma sostiene que *“si la disposición ilegítima no fuera un presupuesto esencial del acto, si no hubiere sido motivo determinante de su formulación y si cabe el fraccionamiento de la decisión administrativa, no hay impedimento jurídico en su anulación parcial”*<sup>59</sup>.

### C) Vescovi

También reconoce la imposibilidad del Tribunal para reformar el acto, manifestando que la facultad del mismo *“consiste sólo en “confirmar” (esto es rechazar la acción deducida, más propiamente) o “anular” el acto. Expresamente queda excluida la facultad de reformarlo”*<sup>60</sup>.

Sobre la facultad de anulación parcial también coincide con las 2 opiniones anteriores, ya que entiende que en el Derecho Uruguayo la misma *“..puede admitirse siempre que sea posible la separación de la disposición atacada. Si, en cambio, no puede separarse del resto de la decisión administrativa, en el caso, es decir si forma un todo indivisible, sólo puede anularse íntegramente, pues la anulación parcial se entiende que importaría una reforma, prohibida por la Constitución.”*<sup>61</sup>

El criterio que utiliza para reconocer la posibilidad de separar una parte de la disposición es justamente según ésta tenga o no la característica de presupuesto esencial del acto. Es decir que para anular parte del acto es necesario que éste no tenga una vinculación tal con el resto de las disposiciones que, de ser anulada una de ellas, se afectaría al resto de las mismas.

## VI. LA JURISPRUDENCIA DEL T.C.A.

Sobre el punto no han faltado opiniones del máximo órgano nacional en materia contencioso administrativa, si bien se puede adelantar que las mismas no son de gran ayuda en lo que hace al plano teórico, ya que las más de las veces se limitan a reproducir el art. 310 inc 1º sin analizar la causa o razón del mismo.

De esta forma, sobre la prohibición de reformar el acto no se pueden mencionar grandes novedades en las sentencias dictadas por el Tribunal, a lo sumo se puede señalar que en múltiples fallos el mismo se ha limitado a mencionar y reconocer que:

- *“Que de acuerdo con el art. 310 de la Constitución las facultades del Tribunal se limitan a confirmar o anular el acto impugnado, sin reformarlo. No puede, pues “disponer la realización de un concurso, para proveer el cargo disputado como lo pide el demandante”.*<sup>62</sup>
- *“..solamente está facultado para confirmar o anular el acto en cuestión, por lo que mal podría reformarlo para incluir al actor entre los funcionarios.”*<sup>63</sup>
- *“El actor no tiene razón en la exigencia de que la sentencia, fuera de limitarse a anular la resolución en examen, por ser contraria a la regla de derecho (por no amparar en los beneficios de la ley, a quien se encuentra en la situación que la norma prevé), indique, además, el puesto al que debe ser promovido en vía de la obligada recomposición (art. 310, Constitución).”*<sup>64</sup>
- *“Como bien señala el Sr. Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, la Constitución es clara en cuanto a que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene su competencia circunscripta a la confirmación o anulación de los actos impugnados, ya que el art. 310 establece: “El Tribunal se limitara a apreciar el acto en si mismo, confirmándolo o anulándolo, sin reformarlo”*<sup>65</sup>.

También en cuanto a la admisión de la anulación parcial el Tribunal ha sido poco expresivo, y la mayoría de las veces ha optado por remitirse a lo dicho por los exponentes mas clásicos de la doctrina tradicional (léase Sayagués Laso y Giorgi). De esta forma ha admitido y reconocido su competencia para anular de forma parcial un acto, sosteniendo que:

- *“Se trata, como se advierte, de un acto con contenido decisorio múltiple, divisible, por cuanto conjunta varias decisiones que se basan en motivos diversos; lo que faculta fraccionarlo a los fines del exa-*

59. Ibídem.

60. Vescovi, Enrique. “Unidad de Jurisdicción y justicia administrativa”, *La Justicia Uruguaya*, tomo 64, año 1971, Pág. 69-89.

61. Ibídem.

62. Sent. TCA s/n de fecha 24/2/57 (LJU tomo XXXVII, Pág. 144-147).

63. Sent. TCA N° 1253 de 28/9/92.

64. Sent. TCA N° 353 de 25/7/90.

65. Sent. TCA N° 727 de 7/9/98.

*men de la regularidad jurídica de cada una de las disposiciones que integran la resolución atacada, así como la consecuente y legítima facultad de disponer, eventualmente, su anulación parcial (Conf. Giorgi: "El contencioso...etc," pag. 58/60)."*<sup>66</sup>

De esta forma, ha procedido a amparar demandas de anulación con respecto a ciertas disposiciones de un acto administrativo y confirmando el resto del acto (o mejor dicho desestimándola con respecto al resto), pero siempre tomando en cuenta la "separabilidad" o "fraccionamiento" del acto, así como la vinculación que esa decisión que se separa –y anula– tiene en relación al conjunto.

Por ejemplo, en Sentencia N° 1010 de 3/12/97 se procedió a anular parcialmente el acto dictado –en uso de atribuciones delegadas– por la DGI. En esa ocasión se anuló parte del acto por el cual se declaraba solidaria e ilimitada la responsabilidad de los accionantes, confirmando el resto el acto por el cual se determinaba la deuda por tributos y demás.

Esta situación se repite día a día, pudiéndose mencionar a título de ejemplo las Sentencias N° 904 de 9/11/97, N° 992 de 1/12/97, N° 1089 de 29/11/95, N° 674 de 12/5/99 y demás de la corporación, todas ellas dentro de las cuales se anuló parcialmente el acto impugnado, si bien no siempre se aclaró la competencia del Tribunal en cuanto a la anulación parcial.

Esto demuestra que, al día de hoy, la posición común tanto de la doctrina como de la jurisprudencia no es solo la de reiterar que está vigente la prohibición de reformar el acto, sino también el sostener pacíficamente la posibilidad de dividir y fraccionar el acto, luego de lo cual y en base a ese examen de legalidad poder terminar anulando parte del mismo.

## VII. LA SITUACIÓN ACTUAL. LA VINCULACIÓN ENTRE LA REFORMA DEL ACTO Y LA ANULACIÓN PARCIAL

Una vez analizadas las posiciones de la doctrina y de la jurisprudencia nacional con respecto a la prohibición de reforma del acto, corresponde a continuación mencionar el otro –eventualmente posible– medio de reforma, a saber: la anulación parcial.

Tal como se mencionaba en la introducción, existen a nuestro juicio inevitables puntos de contacto entre ambos fenómenos que, mas que poner en duda la razón o sin razón de la prohibición del art. 310, llega inclusive a cuestionar su efectividad en plano de la práctica del contencioso administrativo nacional.

### A) La anulación parcial en el Derecho Nacional. Su comparación con el sistema Francés y Norteamericano

Como veíamos en las páginas anteriores, en lo que hace al Derecho comparado no podemos decir que exista unanimidad ni mucho menos en cuanto a permitir por los órganos de contralor (dentro o fuera del Poder Judicial) reformar los actos administrativos ilegales. Sólo en Francia con el recurso de plena jurisdicción veíamos esa posibilidad, y aun en esos casos existe la limitación de que a ese recurso solo puede acceder el particular que ha visto vulnerado su derecho subjetivo y en él no tiene cabida aquel que ha visto violado su interés directo, personal y legítimo. Podemos ver en este recurso de plena jurisdicción un contencioso claramente subjetivo, en cuanto busca reparar la situación del particular y su derecho lesionado más que la del derecho y su ajuste al orden jurídico general.

De todas formas, en Uruguay el sistema contencioso administrativo tiene características de los 2 recursos previstos en el Derecho Francés. Por un lado no podríamos decir que es un contencioso objetivo de acuerdo a la clasificación de Duguit, ya que no intenta mantener la estabilidad del ordenamiento jurídico al anular el acto –como regla– con efectos generales (la previsiones del art. 311 lo hacen la excepción y no la regla). Si bien es cierto que el acto es una parte importante en el litigio, y que su examen es parte de la labor del Tribunal, no es menos cierto que la finalidad y la esencia del proceso es la situación jurídica subjetiva lesionada que es la causa y el objeto de la demanda<sup>67</sup>.

66. Sent. TCA N° 1343 de 30/9/92.

67. De igual forma se refería Demichelli al mencionar el régimen establecido para el contencioso municipal en el Estatuto Municipal de 1919 (Demichelli, Alberto, *Lo Contencioso Administrativo*, Vol. 1, Editorial Peña, Montevideo, 1927, Pág.. 112).

Tampoco se puede decir que sea un contencioso subjetivo estricto como en el caso del recurso de plena jurisdicción en el Derecho Francés, ya que la anulación con efecto particular no tiene necesariamente siempre la eficacia de salvar el derecho subjetivo del particular, y como se impide reformular el acto tampoco aquel puede verse siempre satisfecho (ello en algunas situaciones podrá suceder o no) por la simple anulación y la consecuente reparación patrimonial.

Pese a ello, tanto el Derecho Francés (en el recurso por exceso de poder) como el norteamericano han admitido la posibilidad de anular parcialmente un acto y con ello –y pese a las limitaciones- han permitido conjugar por un lado la necesidad de anular parte del acto ilegal que afecta a un particular con la necesidad de mantener el resto del acto que o bien no lo afecta, o bien fue dictado acorde a derecho, salvando así de cierta forma el normal desenvolvimiento de la Administración.

Es difícil de todas formas analizar las soluciones de los derechos extranjeros con el nuestro propio, ya que como veíamos, en el Derecho Francés la anulación del recurso por exceso de poder tiene efectos erga omnes, mientras que ello no sucede en el derecho norteamericano ni en el uruguayo. Obviamente ello es resultado del fin del recurso en los distintos ordenamientos.

En uno se trata de mantener la coherencia del ordenamiento jurídico, mientras que en el resto se trata de proteger los derechos del particular afectado, y por ello la anulación –además de tener efecto en el caso concreto- solo puede ser solicitada por sujetos en una determinada situación subjetiva de derecho. Se trata en definitiva de diferentes intencionalidades, si bien tienen puntos de contacto.

## **B) El acto con contenido múltiple. Su diferencia con la documentación de varios actos en un solo instrumento**

Ahora bien, es necesario considerar a continuación la situación que se produce y se admite en el Derecho extranjero con respecto a la anulación parcial de un acto, que como mencionábamos en el punto 2, a nuestro juicio implica en cierta forma una reforma del acto mismo.

Previo a ello es necesario diferenciar lo que significa anular parte del acto, en tanto acto administrativo único, con la situación que se da comúnmente en la práctica, donde varios actos (por acto entiendase la definición del art. 120 del Dec. 500/991, como toda manifestación de voluntad de la Administración que produce efectos jurídicos) están materialmente contenidos en un solo documento.

En estos casos no podemos hablar de un acto individual sino de varios actos que, por cuestiones de práctica administrativa, se introducen en un solo documento. Aquí si se puede anular el acto A, mas allá de que se mantengan los actos B, C y D, aun cuando todo estos fueron dictados y documentados por un determinado jerarca en un solo documento, y ello atento a que surge claramente que cada una de esas voluntades que produce efectos jurídicos es en sí misma un acto administrativo.

Reservamos entonces la situación de la anulación parcial del acto, para aquellos casos donde la voluntad administrativa se dirige en relación a un particular determinado por una misma causa y es en relación a éste que se establecen diferentes acciones o disposiciones (con los consiguientes efectos jurídicos). Por ejemplo: un caso donde la DGI establezca a raíz de un procedimiento inspectivo una serie de acciones que van desde la determinación del monto adeudado y la multa con los recargos correspondientes hasta la declaración de un director como responsable solidario y la solicitud a la justicia del embargo preventivo, etc.

En estos casos es donde la jurisprudencia y la doctrina manifiestan que estamos ante un acto con contenido múltiple y divisible. Y es en esas situaciones donde, en general, se ha admitido que parte del acto se puede anular, siempre que por ello el resto del mismo no se vea comprometido. Por ejemplo, admitiendo esta anulación parcial en el ejemplo de la DGI, se podría anular la parte del acto donde se declara a un director como responsable solidario, así como el pedido del embargo, pero no se podría anular solo la parte de la disposición donde se determina una deuda y dejar el resto del acto en pie, ya que una parte de la disposición es antecedente de la otra. Aquí no se aplica nada más que la lógica jurídica en atención a disposiciones que se encuentran en un grado de conexión tal, que una parte es antecedente necesario de la otra.

## **C) La anulación parcial. Un enfoque jurisprudencial para aumentar el contralor y la protección del individuo**

Decíamos entonces que esta anulación parcial no tiene en el Derecho Nacional ningún tipo de disposición que la legitime de forma expresa, pese a lo cual la jurisprudencia y la doctrina han optado por sostenerla

sin mayores elaboraciones teóricas, tal y como se hace constar en el capítulo referido a la jurisprudencia nacional.

Ahora bien, es teóricamente posible sostener que también aquí estemos en presencia de una creación jurisprudencial de nuestro TCA, que tal como lo hicieron el Consejo de Estado Francés cuando anulaba un acto por exceso de poder, o las propias Cortes Americanas al admitir la posibilidad de anular actos parcialmente como una forma de aumentar su competencia y la efectividad de sus decisiones.

En efecto, es claro que tal como le ocurría al Consejo de Estado ante el recurso por exceso de poder, o al Poder Judicial de EE.UU. en su competencia normal, muchas veces la simple anulación no era suficiente o conveniente en todos los casos, ya que como menciona Gordillo <sup>68</sup> “...raramente una cuestión se presentará nítida en blanco y negro que haga fácil al Tribunal optar por la validez o la invalidez, lisa y llana, del acto impugnado.”.

La solución entonces no era suficiente muchas veces, y ello porque la limitación de anular o confirmar el acto no permitían una solución justa, la que en general pasaba por una solución media. Como no podían reformar el acto para que se adecuara de forma perfecta a la solución, vieron en la escindibilidad del acto una solución adecuada, ya que permitía mantener la parte del acto que había sido correctamente dictada, anulando aquella otra parte que le producía daño al particular (y que según los ordenamientos y recursos se anulaba para todos o solo para el particular).

Pero de todas formas, esas anulaciones parciales tenían límites y uno de ellos era justamente que no podía anularse una parte del acto que era la condición y base sobre la cual se establecía otra disposición del mismo acto. De lo contrario esto hubiera significado la anulación del acto entero y eso era justamente lo que se quería evitar desde un principio.

A nuestro juicio ello fue lo que sucedió en Uruguay, ya que como al TCA se le prohibía reformar el acto para proteger el derecho subjetivo o el interés directo personal y legítimo del individuo, el cual en definitiva terminaba debiendo contentarse solamente con la reparación pecuniaria del daño ante el Poder Judicial, se vio en esta solución de la anulación parcial (que como decíamos implica además reconocer la existencia de un acto que se puede escindir) una forma de proteger, por un lado al ordenamiento de la eventual anulación total del acto que solo era ilegítimo en una parte, y por el otro la de asegurar al particular una solución que iba más allá de la simple reparación patrimonial (sobre todo en los casos donde el agravio era permanente).

## D) En cuanto a la admisión de la anulación parcial

Decimos entonces que en nuestro Derecho se ha admitido, tanto por la jurisprudencia como por la doctrina, que los actos administrativos pueden escindirse o dividirse en ciertas ocasiones, y que de esa forma pueden ser anulados.

Ahora bien, lo cierto es que ni la doctrina ni la jurisprudencia han sabido mencionar con acierto cual es la disposición que admite tal solución, y ello particularmente a los ojos de una prohibición que no da lugar a dos interpretaciones como es el art. 310 inc 1 “*El Tribunal se limitará a apreciar el acto en sí mismo, confirmando o anulándolo, sin reformarlo*”.

No existe previsión sobre el tema en el art. 309, 310, 311 de la Constitución, ni tampoco en el DL 15.524, Ley 15.869 y sus modificativas. A los sumo, como ocurre en el caso de art. 28 del DL 15.524, se reitera que el Tribunal aprecia el acto *en sí mismo*, y como tal lo anula o lo confirma. No hay mención alguna a una posible anulación parcial, o al múltiple contenido decisorio del acto y su posible anulación.

El propio Decreto 500/991 expresa al definir lo que debe entenderse por acto administrativo como “toda manifestación de voluntad de la Administración que produce efectos jurídicos”, y que además debe contener la motivación clara que requiere el art. 123, y las formalidades a las que se refiere el art. 124.

No existe por lo tanto ninguna disposición que permita sostener que el acto administrativo puede ser escindible o divisible <sup>69</sup>, y por ello admitir en consecuencia que la anulación parcial ha sido implícitamente prevista por nuestro ordenamiento jurídico, por lo que habría que concluir que dicha solución –al igual que otras tantas– ha sido fruto de la influencia que los derechos extranjeros han traído al país.

68. Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Cáp. XV, Pág. XV8, tomado de [www.gordillo.com](http://www.gordillo.com)

69. Si bien es cierto que el art. 2 inc segundo de la ley 15.869 menciona que el TCA “...podrá decretar la suspensión transitoria, total o parcial, de la ejecución del acto impugnado.”, ello a nuestro juicio refiere solamente a la ejecución como tal, y no a que el acto sea escindible.

Pese a este reconocimiento pacífico que existe tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, y por el cual se admite la posibilidad de escindir el acto, en definitiva nos genera dudas el hecho de que la misma se admita aun cuando todo el ordenamiento jurídico es conteste en cuanto a sostener que el acto administrativo es uno solo y que ese acto es, además, la voluntad de la administración.

Es así que podría entenderse que la voluntad de la administración al crear un acto fue una sola y que la misma no se puede ver diseccionada so pretexto de que en realidad serían varias voluntades (que además implicaría decir que son varios actos), ya que ella es única y como tal así debe ser analizada. Si corresponde anularla debe serlo en su totalidad, y la misma solución en caso de que corresponda la confirmación. Pero no se puede -sin ser totalmente contradictorio- sostener por ejemplo que la motivación fue errónea y entonces se debe anular parte del acto y dejar el resto, ya que la motivación es una sola para todo el acto, y si fue errónea lo fue para todo y no solo para una parte del mismo.

El acto administrativo como voluntad de la administración que produce efectos jurídicos -que además debe contar con los elementos que menciona Sayagués Laso- es el objeto del análisis de legalidad que efectúa el TCA. Si bien es cierto que los efectos jurídicos son tomados en cuenta a los efectos del particular que acciona, los mismos no son el acto, sino parte de aquel, o lo que es igual la manifestación jurídica de su existencia.

El hecho de que hasta este momento se tome al acto como una unidad conceptual que puede ser dividida en varias disposiciones con un origen común, a nuestro juicio podría interpretarse como que el acto administrativo (voluntad de la administración) está contenido por sub-voluntades que forman actos en sí mismos, los cuales pueden ser anulados por el TCA. Pero ello implicaría un error, ya que como decíamos, la voluntad de la Administración al crear un acto que implica diferentes efectos jurídicos que pueden, además, afectar a varios particulares (como en el ejemplo de la DGI), son todos en sí mismos parte integral de un acto, el cual es dictado por la Administración con una motivación determinada y que, de anularse en parte, implicarían una reforma a esa voluntad original.

El hecho de que esa disposición anulada no fuera la base del acto (en tanto su anulación no haría perder lógica al resto) no implica a nuestro juicio sostener que ello no sea una forma indirecta de modificar esa voluntad administrativa original.

Esta conclusión no varía lógicamente por las diferentes clasificaciones de actos administrativos según su alcance o generalidad, o la propia forma mediante la cual surgen, ya que como lo señalaba Delpiazzo<sup>70</sup>, una cosa es el acto administrativo que incorpora al ordenamiento jurídico una norma, y otra es la norma creada por aquél, que será en definitiva aquella a clasificar.

## E) Análisis crítico de la jurisprudencia y de la doctrina

Es normal encontrarnos con diferentes fallos del TCA donde se expresa que la admisión de la escindibilidad del acto vendría inspirada en el hecho de que, como el acto tiene un contenido decisorio múltiple, cada una de esas decisiones pueden ser analizadas individualmente de forma de ver si se ajustan a la legalidad. Pero también ahí la jurisprudencia podría llegar a confundir los términos, ya que su competencia está circunscripta al análisis de legalidad de los actos administrativos y no de las decisiones o efectos jurídicos múltiples que pueden formar parte de los actos administrativos.

El TCA aprecia el acto (con ese contenido múltiple que no se puede negar que tenga en muchos casos) en sí mismo, sin que pueda dejar fuera parte de aquel. Por ello, así como se le impone apreciarlo en sí mismo, es decir en su conjunto, es también que en su conjunto debe anularlo o confirmarlo. La anulación de parte de ese contenido decisorio, aun cuando lo sea en un extremo que no invalida la lógica del razonamiento en insito (por ejemplo anulación de los recargos por no de la deuda), modifica el acto tal y como fue dictado en su origen, haciendo variar su contenidos decisorio múltiple.

La situación actual es avalada por la doctrina, que a nuestro juicio de forma coherente y buscando promover una situación de justicia y de brevedad en la reparación del daño que sufre el particular por el acto, han sostenido esta posibilidad de anulación parcial, que como se menciona, podría llegar a la reforma lisa y llana del acto original. De haber aplicado con rigurosidad el sistema que plantea la Constitución, el acto con contenido múltiple, pero que afecta a un particular en una de las decisiones (siguiendo el mismo ejemplo, cuando lo declara responsable solidario), debería ser anulado in totum por el TCA pese al pedido del actor

70. Delpiazzo, Carlos, "Notas para una caracterización actual del acto administrativo", en *Anuario de Derecho Administrativo*, Tomo IX, F.C.U., Montevideo, 2002, Pág. 26.

de que se anulara solo en parte (y aun cuando aquella fuese ilegal), y la Administración debería proceder a dictar un nuevo acto con contenido múltiple si ese fuera el caso..

De todas formas, también es cierto que el sostener la anulación lisa y llana en lugar de la anulación parcial implicaría varios desajustes en nuestro sistema:

A) En primer lugar supondría la violación a la prohibición de actuar de oficio del Tribunal (art. 38 Decreto Ley 15524), ya que anularía todo el acto y no solo la parte que pidió el actor (ya que no podría hacer otra cosa).

B) También supondría dejar de lado el principio de congruencia, ya que como se mencionaba en el punto anterior, el Tribunal estaría decidiendo sobre algo que no fue solicitado por el actor (art. 58, 59 num. 3, 7 y 104 del Decreto Ley 15.524 y Art. 198 del C.G.P.).

C) Se estaría dificultando la actuación de la administración, ya que al borrarse el acto de la faz de la tierra en relación a ese particular (ya que el efecto es subjetivo), debería volverse a dictar un nuevo acto con todo el múltiple contenido que tenía el original.

Además, se podría plantear en caso de que se anulara el acto, que en razón de que el efecto sólo lo sería en relación a un particular (el cual debería esperar el dictado del nuevo acto), subsistiría el acto anulado en relación al resto de los particulares (si fuera un acto dictado en relación a varios sujetos).

Por esta razón es que, probablemente con tino, la jurisprudencia y la doctrina prefirieron no ahondar en el concepto de acto administrativo y su equiparación a voluntad administrativa, ya que ello implicaría necesariamente tener que anular la voluntad toda, mas allá del contenido múltiple que pudiera tener. Al permitir entonces diseccionar la voluntad de la Administración y poder anular parte de aquella, se llegaba a una solución de justicia entre la necesidad del particular y la de lograr que la función administrativa no se viera enlentecida.

## VIII. CONCLUSIONES

En suma y en definitiva, creemos que en el transcurso de esta monografía ha quedado demostrado que en nuestro país la reforma del acto esta efectivamente prohibida. Las causas de ello fueron –claramente– no solo la interpretación que los constituyentes realizaron de la separación de poderes (que como veíamos varia según el país), sino además un temor claro de la clase política en cuanto a permitir una interferencia en el normal desenvolvimiento de la administración.

El hecho de que se creara un órgano independiente para entender en estas cuestiones contencioso administrativas, en lugar de otorgársele al Poder Judicial como sucede en varios países (por ejemplo los anglosajones), o aun de crear un órgano dentro de la administración como es el caso del Consejo de Estado Francés, no hace variar la conclusión anterior. A lo sumo se puede decir que la creación de un órgano especializado como el TCA pero con poderes restringidos, fue una solución de consenso en 1952 que por el momento no parece tender a cambiar, aunque ello sería deseable que ocurriese.

En cuanto a la anulación parcial como una vía para reformar el acto, veíamos que la jurisprudencia y la doctrina nacional la han compartido desde 1952, y ello parece correcto atento a la función que la misma cumple y que permite equilibrar la necesidad de proteger al particular lesionado en su derecho, con el propio funcionamiento del Estado. Pese a ello, siempre debe hacerse la salvedad de que admitir la anulación parcial implica necesariamente tomar una posición determinada sobre la propia definición de acto administrativo, ya que si éste se define de forma estricta la anulación parcial (con efecto de reformar del acto) no sería teóricamente posible.

Quizás sería deseable que en algún momento el art. 310 de la Constitución se viera enmendado reconociendo de forma expresa la anulación parcial como forma de eliminar susceptibilidades, pero mientras ello no suceda podremos aun admitirla siempre que el contenido del acto lo permita, pese a lo cual necesariamente existirán casos donde planteada la duda sobre la escindibilidad, y atento a la prohibición constitucional, deberemos aplicar esta ultima anulando completamente el acto y debiendo la Administración proceder al dictado de uno nuevo ajustado a derecho.

## APÉNDICE NORMATIVO

### Derecho Nacional

#### Constituciones Nacionales

##### • Constitución de 1934

**Artículo 273.-** El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo entenderá en las demandas contra las resoluciones ilegales de la Administración, tomadas en el ejercicio de sus funciones, sea contra los individuos y las entidades privadas, sea contra los empleados públicos.

En la jurisdicción del Tribunal se comprenderán los actos de las autoridades municipales y de los Servicios Descentralizados y Entes Autónomos.

**Artículo 274.-** Serán consideradas decisiones ilegales las que fueran violatorias de la Ley, sea en su forma, sea en su fondo.

También lo serán aquéllas no ajustadas a su finalidad o designio que en derecho configuran el abuso o la desviación de poder.

**Artículo 275.-** El Tribunal se limitará a apreciar el acto en sí mismo, confirmándolo o revocándolo, sin reformarlo.

La consideración de las responsabilidades de la Administración quedará librada a la justicia ordinaria.

**Artículo 276.-** El Tribunal entenderá, además, en las contiendas jurisdiccionales que se susciten entre el Poder Ejecutivo y los Municipios o los Servicios Descentralizados o Entes Autónomos y, también, en las diferencias entre unos y otros de estos órganos.

**Artículo 277.-** La Ley, por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara podrá ampliar la competencia del Tribunal, atribuyéndole la plena jurisdicción en lo Contencioso-Administrativo. En tal caso, el mismo Cuerpo entenderá en la materia a que se refiere el inciso 2º del artículo 275.

##### • Constitución de 1942

**Artículo 270.-** El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo entenderá en las demandas contra las resoluciones ilegales de la Administración, tomadas en el ejercicio de sus funciones, sea contra los individuos y las entidades privadas, sea contra los empleados públicos.

En la jurisdicción del Tribunal se comprenderán los actos de las autoridades municipales y de los Servicios Descentralizados y Entes Autónomos.

**Artículo 271.-** Serán consideradas decisiones ilegales las que fueren violatorias de la Ley sea en su forma, sea en su fondo.

También lo serán aquéllas no ajustadas a su finalidad o designio que en derecho configuran el abuso o la desviación de poder.

**Artículo 272.-** El Tribunal se limitará a apreciar el acto en el sí mismo, confirmándolo o revocándolo sin reformarlo.

La consideración de las responsabilidades de la Administración quedará librada a la justicia ordinaria.

**Artículo 273.-** El Tribunal entenderá, además, en las contiendas de competencia fundadas en la legislación y en las diferencias que se susciten entre el Poder Ejecutivo y las Intendencias, las Juntas Departamentales, los Servicios Descentralizados o los Entes Autónomos y, también, en las contiendas o diferencias entre uno y otro de estos órganos. También será así en las contiendas o diferencias que se produzcan entre los miembros integrantes de las Juntas o Directorios de Entes Autónomos o Servicios Descentralizados, siempre que no hayan podido ser resueltas por el procedimiento normal de la formación de la voluntad del órgano. De toda contienda fundada en la Constitución entenderá la Suprema Corte de Justicia.

Si al dictar resolución definitiva la Suprema Corte o el Tribunal considerasen que existe mérito para ello, podrán suspender preventivamente a los Intendentes, miembros de Juntas Departamentales o Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, pasando los antecedentes a la autoridad competente para iniciar el procedimiento que corresponda.

Los funcionarios suspendidos serán sustituidos por sus respectivos suplentes y si no los tuvieren, el Poder Ejecutivo los designará con venia del Senado. En caso de transcurrir treinta días sin que se hubiere iniciado el procedimiento por la autoridad competente, los funcionarios serán reintegrados a sus cargos.

Si la autoridad administrativa competente fuera el Poder Ejecutivo, la resolución definitiva deberá dictarse dentro del plazo de ciento ochenta días. Si el Senado debiera pronunciarse sobre la resolución del Poder Ejecutivo, deberá hacerlo dentro del plazo de noventa días, pasados los cuales sin que éste tome resolución, se cumplirá la resolución del Poder Ejecutivo. Si la autoridad competente fuera el Senado deberá dictarse resolución dentro del plazo de noventa días (artículo 250).

Vencidos los plazos señalados sin que se hubiera dictado resolución, los funcionarios serán reintegrados a sus puestos.

En caso de que la autoridad competente sea la justicia penal, la suspensión de los funcionarios se mantendrá hasta que por sentencia firme se declare la absolución o condenación del funcionario o se decrete el sobreseimiento. La sentencia condenatoria apareja de pleno derecho la destitución del funcionario.

Mientras la Ley no haya establecido el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, todas las contiendas o diferencias a que se refiere este artículo, serán resueltas por la Suprema Corte de Justicia.

**Artículo 274.-** La Ley, por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá ampliar la competencia del Tribunal, atribuyéndole la plena jurisdicción en lo Contencioso-Administrativo. En tal caso, el mismo Cuerpo entenderá en la materia a que se refiere el inciso 2° del artículo 272.

#### • Constitución de 1952

**Artículo 309.-** El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos, cumplidos por la Administración, en el ejercicio de sus funciones, contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder.

La jurisdicción del Tribunal comprenderá también los actos administrativos definitivos de los Gobiernos Departamentales, de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados.

La acción de nulidad sólo podrá ejercitarse por el titular de un derecho o de un interés directo, personal y legítimo, violado o lesionado por el acto administrativo.

**Artículo 310.-** El Tribunal se limitará a apreciar el acto en sí mismo, confirmándolo o anulándolo, sin reformarlo.

Para dictar resolución, deberán concurrir todos los miembros del Tribunal, pero bastará la simple mayoría para declarar la nulidad del acto impugnado por lesión de un derecho subjetivo.

En los demás casos, para pronunciar la nulidad del acto, se requerirán cuatro votos conformes. Sin embargo, el Tribunal reservará a la parte demandante, la acción de reparación, si tres votos conformes declaran suficientemente justificada la causal de nulidad invocada.

**Artículo 311.-** Cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo declare la nulidad del acto administrativo impugnado por causar lesión a un derecho subjetivo del demandante, la decisión tendrá efecto únicamente en el proceso en que se dicte.

Cuando la decisión declare la nulidad del acto en interés de la regla de derecho o de la buena administración, producirá efectos generales y absolutos.

**Artículo 312.-** Declarada la anulación o reservada la acción de reparación, en su caso, se podrá promover el contencioso de reparación ante la justicia ordinaria para la determinación del daño causado. La Ley, por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá ampliar la competencia del Tribunal, atribuyéndole conocimiento del contencioso de reparación.

**Artículo 313.-** El Tribunal entenderá, además, en las contiendas de competencia fundadas en la legislación y en las diferencias que se susciten entre el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, y, también, en las contiendas o diferencias entre uno y otro de estos órganos.

También entenderá en las contiendas o diferencias que se produzcan entre los mismos integrantes de los Concejos y Juntas Departamentales, Directorios o Consejos de los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados, siempre que no hayan podido ser resueltas por el procedimiento normal de la formación de la voluntad del órgano.

De toda contienda fundada en la Constitución entenderá la Suprema Corte de Justicia.

**Artículo 317.-** Los actos administrativos pueden ser impugnados con el recurso de revocación, ante la misma autoridad que los haya cumplido, dentro del término de diez días, a contar del día siguiente de su notificación personal, si correspondiere, o de su publicación en el "Diario Oficial".

Cuando el acto administrativo haya sido cumplido por una autoridad sometida a jerarquías, podrá ser impugnado, además, con el recurso jerárquico, el que deberá interponerse conjuntamente y en forma subsidiaria, al recurso de revocación.

Cuando el acto administrativo provenga de una autoridad que según su estatuto jurídico esté sometida a tutela administrativa, podrá ser impugnado por las mismas causas de nulidad previstas en el artículo 309, mediante recurso de anulación para ante el Consejo Nacional de Gobierno, el que deberá interponerse conjuntamente y en forma subsidiaria, al recurso de revocación.

Cuando el acto emane de un órgano de los Gobiernos Departamentales, se podrá impugnar con los recursos de reposición y apelación en la forma que determine la Ley.

**Artículo 318.-** Toda autoridad administrativa está obligada a decidir sobre cualquier petición que le formule el titular de un interés legítimo en la ejecución de un determinado acto administrativo, y a resolver los recursos administrativos que se interpongan contra sus decisiones, previos los trámites que correspondan para la debida instrucción del asunto, dentro del término de ciento veinte días, a contar de la fecha de cumplimiento del último acto que ordene la ley o el reglamento aplicable.

Se entenderá desechada la petición o rechazado el recurso administrativo, si la autoridad no resolviera dentro del término indicado.

**Artículo 319.-** La acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no podrá ejercitarse si antes no se ha agotado la vía administrativa, mediante los recursos correspondientes. La acción de nulidad deberá interponerse, so pena de caducidad, dentro de los términos que en cada caso determine la ley.

#### • Constitución de 1967 (actualizada)

**Artículo 309.-** El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos, cumplidos por la Administración, en el ejercicio de sus funciones, contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder.

La jurisdicción del Tribunal comprenderá también los actos administrativos definitivos emanados de los demás órganos del Estado, de los Gobiernos Departamentales, de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados.

La acción de nulidad sólo podrá ejercitarse por el titular de un derecho o de un interés directo, personal y legítimo, violado o lesionado por el acto administrativo.

**Artículo 310.-** El Tribunal se limitará a apreciar el acto en sí mismo, confirmándolo o anulándolo, sin reformarlo.

Para dictar resolución, deberán concurrir todos los miembros del Tribunal, pero bastará la simple mayoría para declarar la nulidad del acto impugnado por lesión de un derecho subjetivo.

En los demás casos, para pronunciar la nulidad del acto, se requerirán cuatro votos conformes. Sin embargo, el Tribunal reservará a la parte demandante, la acción de reparación, si tres votos conformes declaran suficientemente justificada la causal de nulidad invocada.

**Artículo 311.-** Cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo declare la nulidad del acto administrativo impugnado por causar lesión a un derecho subjetivo del demandante, la decisión tendrá efecto únicamente en el proceso en que se dicte.

Cuando la decisión declare la nulidad del acto en interés de la regla de derecho o de la buena administración, producirá efectos generales y absolutos.

**Artículo 312.-** La acción de reparación de los daños causados por los actos administrativos a que refiere el artículo 309 se interpondrá ante la jurisdicción que la ley determine y sólo podrá ejercitarse por quienes tuvieren legitimación activa para demandar la anulación del acto de que se tratare.

El actor podrá optar entre pedir la anulación del acto o la reparación del daño por éste causado.

En el primer caso y si obtuviere una sentencia anulatoria, podrá luego demandar la reparación ante la sede correspondiente. No podrá, en cambio, pedir la anulación si hubiere optado primero por la acción reparatoria, cualquiera fuere el contenido de la sentencia respectiva. Si la sentencia del Tribunal fuere confirmatoria, pero se declarara suficientemente justificada la causal de nulidad invocada, también podrá demandarse la reparación.

**Artículo 313.-** El Tribunal entenderá, además, en las contiendas de competencia fundadas en la legislación y en las diferencias que se susciten entre el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, y, también, en las contiendas o diferencias entre uno y otro de estos órganos.

También entenderá en las contiendas o diferencias que se produzcan entre los miembros de las Juntas Departamentales, Directorios o Consejos de los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados, siempre que no hayan podido ser resueltas por el procedimiento normal de la formación de la voluntad del órgano.

De toda contienda fundada en la Constitución entenderá la Suprema Corte de Justicia.

**Artículo 317.-** Los actos administrativos pueden ser impugnados con el recurso de revocación, ante la misma autoridad que los haya cumplido, dentro del término de diez días, a contar del día siguiente de su notificación personal, si correspondiere, o de su publicación en el "Diario Oficial".

Cuando el acto administrativo haya sido cumplido por una autoridad sometida a jerarquías, podrá ser impugnado, además, con el recurso jerárquico, el que deberá interponerse conjuntamente y en forma subsidiaria, al recurso de revocación.

Cuando el acto administrativo provenga de una autoridad que según su estatuto jurídico esté sometida a tutela administrativa, podrá ser impugnado por las mismas causas de nulidad previstas en el artículo 309, mediante recurso de anulación para ante el Poder Ejecutivo, el que deberá interponerse conjuntamente y en forma subsidiaria al recurso de revocación.

Cuando el acto emane de un órgano de los Gobiernos Departamentales, se podrá impugnar con los recursos de reposición y apelación en la forma que determine la ley.

**Artículo 318.-** Toda autoridad administrativa está obligada a decidir sobre cualquier petición que le formule el titular de un interés legítimo en la ejecución de un determinado acto administrativo, y a resolver los recursos administrativos que se interpongan contra sus decisiones, previos los trámites que correspondan para la debida instrucción del asunto, dentro del término de ciento veinte días, a contar de la fecha de cumplimiento del último acto que ordene la ley o el reglamento aplicable.

Se entenderá desechada la petición o rechazado el recurso administrativo, si la autoridad no resolviera dentro del término indicado.

**Artículo 319.-** La acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no podrá ejercitarse si antes no se ha agotado la vía administrativa, mediante los recursos correspondientes. La acción de nulidad deberá interponerse, so pena de caducidad, dentro de los términos que en cada caso determine la ley.

## Leyes

### • Decreto-Ley 15.524 (Ley orgánica del TCA)

Artículo 28.

El Tribunal se limitará a apreciar el acto en sí mismo, confirmándolo o anulándolo, sin reformarlo.

Cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo declara la nulidad del acto administrativo impugnado por causar lesión a un derecho subjetivo del demandante, la decisión tendrá efecto únicamente en el proceso en que se dicte.

Cuando la decisión declare la nulidad del acto en interés de la regla de derecho o de la buena administración, producirá efectos generales y absolutos.

### • Ley 9.164 (Código de Organización de los Tribunales)

Artículo 100.

Los Jueces Letrados Nacionales de Hacienda conocerán:

1° En primera instancia judicial:

- a) De todas las demandas que en lo principal se relacionen directamente con la Hacienda Pública, sin mas excepciones que las de los incisos 4° y 5° del artículo 90, las de los juicios por infracciones aduaneras que se inicien ante la Dirección General de Aduanas y cuya cuantía exceda de quinientos pesos y las de aquellos que leyes especiales cometan en primera instancia al conocimiento de los Jueces de Paz del departamento de la Capital o de los Jueces Letrados de Primera Instancia de los demás departamentos. Se reputaran comprendidos en la Hacienda Pública, a los efectos de esta disposición, los patrimonios del Estado, Municipios y Entes Autónomos.
- b) En todos los juicios no cometidos expresamente dichos Jueces de instancia o de Paz en que, siendo actores o demandados personas de derecho público, sean de derecho público las cuestiones comprendidas en el debate, o las normas de cuya aplicación se trate, o los actos o contratos a que se refiera la contienda o cuyo cumplimiento o inexecución la hayan motivado o las responsabilidades que se exijan.

2° En segunda instancia judicial:

- a) En todos los Juicios a que alude el apartado 1° cuyo conocimiento competa en primer grado a las jurisdicciones ordinarias o especiales a que el mismo hace referencia.

3° En primera instancia contencioso administrativa:

- a) De las acciones por lesión de derechos que promuevan los particulares.
- b) De las que promuevan las corporaciones y sindicatos habilitados para actuar judicialmente, en los casos en que su intervención corresponda de acuerdo con sus estatutos.

4º En segunda instancia contencioso administrativa:

De las apelaciones por lesión de derecho que las leyes otorguen para ante los tribunales contra las providencias y resoluciones administrativas definitivas dictadas de oficio o a petición de parte, contra las cuales se alegue la violación de un derecho, cuando contra ellas no corresponda el recurso jerárquico.

5º En tercera instancia contencioso administrativa:

De las apelaciones por lesión de derecho que las leyes otorguen para ante los tribunales; contra las resoluciones o sentencias administrativas que decidan el recurso jerárquico deducido contra las providencias o resoluciones a que se refiere el apartado anterior en los casos en que este último recurso fuera precedente.

En todos los juicios de la jurisdicción de los Jueces Letrados Nacionales de Hacienda y de lo Contencioso Administrativo, habrá el recurso extraordinario de nulidad notoria contra las sentencias judiciales de tercera instancia cuando no emanen de la Alta Corte de Justicia, y contra las de segunda confirmatorias de las de primera; el cual recurso, sin perjuicio de la ejecución de las sentencias recurridas, se interpondrá dentro de los treinta días siguientes a la notificación.

## Decretos

### • Decreto N° 500/991

Artículo 120.

Acto administrativo es toda manifestación de voluntad de la Administración que produce efectos jurídicos.

Llámase Reglamento, a las normas generales y abstractas creadas por acto administrativo.

Llámase Resolución, a las normas particulares y concretas creadas por acto administrativo.

Llámase Disposición General, a las normas generales y concretas creadas por acto administrativo.

Llámase Reglamento Singular, a las normas particulares y abstractas creadas por acto administrativo.

Artículo 121.

Los actos referidos en los incisos 2, 4 y 5 del artículo anterior cuando fueren dictados por el Poder Ejecutivo recibirán el nombre de Decretos y cuando fueren dictados por los Ministerios se denominarán Ordenanzas.

Artículo 122.

Las designaciones y promociones de funcionarios deben dictarse bajo la forma de resoluciones. En general, los actos administrativos dictados en un expediente a petición de parte, son resoluciones.

Los decretos pueden dictarse en un expediente como consecuencia y culminación de su trámite, o pueden dictarse sin que existan antecedentes que posean la forma de expediente.

Artículo 123.

Todo acto administrativo deberá ser motivado, explicándose las razones de hecho y de derecho que lo fundamentan. No son admisibles fórmulas generales de fundamentación, sino que deberá hacerse una relación directa y concreta de los hechos del caso específico en resolución, exponiéndose además las razones que con referencia a él en particular justifican la decisión adoptada.

Artículo 124.

Todo acto administrativo debe constar de una parte expositiva y una dispositiva.

La parte expositiva debe contener:

Un "Visto". La finalidad del "Visto" es situar la cuestión que va a ser objeto del acto;

Uno o varios "Resultandos" puestos a continuación del "Visto", en los que se deben exponer los hechos que constituyan los antecedentes del acto administrativo de que se trate. Los decretos y ordenanzas pueden prescindir de los "Resultandos";

Uno o varios "Considerandos", en los que se desarrollan los fundamentos de derecho, las doctrinas aplicables, las razones de mérito y la finalidad perseguida;

Un "Atento", en el que se citan o se hace referencia a las reglas de derecho y a las opiniones o asesoramientos recabados en que el acto se fundamenta. En ciertos casos pueden ser sustituidos los "Considerandos", por el "Atento". Ello es pertinente en los siguientes casos:

cuando como solo fundamento del acto se citan una o varias disposiciones legales o reglamentarias, o se expresan en forma muy breve sus fundamentos;

cuando se hacen constar una o varias opiniones emitidas en el expediente que constituye el antecedente del acto administrativo.

Cuando no existe ninguna cuestión de hecho ni se plantea ningún problema de derecho puede prescindirse de los "Resultandos" y de los "Considerandos" y consistir la parte expositiva en un "Visto" y un "Atento".

La parte dispositiva debe ir numerada en las resoluciones y articulada en los Decretos y Ordenanzas.

El acápite de la parte dispositiva debe mencionar al órgano que adopta el acto administrativo, a lo que seguirá un "Decreta" o un "Resuelve", si el acto es dictado por el Poder Ejecutivo, y un "Dispone" o un "Resuelve" si el acto es dictado por un Ministerio.

No se admitirá en la parte expositiva ninguna otra expresión que las citadas precedentemente.

## Derecho Comparado

### • EE.UU. US CODE - CHAPTER 7 - JUDICIAL REVIEW

#### 701. Application; definitions.

(a) This chapter applies, according to the provisions thereof, except to the extent that -

- (1) statutes preclude judicial review; or
- (2) agency action is committed to agency discretion by law.

(b) For the purpose of this chapter -

(1) "agency" means each authority of the Government of the United States, whether or not it is within or subject to review by another agency, but does not include -

- (A) the Congress;
- (B) the courts of the United States;
- (C) the governments of the territories or possessions of the United States;
- (D) the government of the District of Columbia;
- (E) agencies composed of representatives of the parties or of representatives of organizations of the parties to the disputes determined by them;
- (F) courts martial and military commissions;
- (G) military authority exercised in the field in time of war or in occupied territory; or
- (H) functions conferred by sections 1738, 1739, 1743, and 1744 of title 12; chapter 2 of title 41; subchapter II of chapter 471 of title 49; or sections 1884, 1891-1902, and former section 1641(b)(2), of title 50, appendix; and

(2) "person", "rule", "order", "license", "sanction", "relief", and "agency action" have the meanings given them by section 551 of this title.

#### 702. Right of review.

A person suffering legal wrong because of agency action, or adversely affected or aggrieved by agency action within the meaning of a relevant statute, is entitled to judicial review thereof. An action in a court of the United States seeking relief other than money damages and stating a claim that an agency or an officer or employee thereof acted or failed to act in an official capacity or under color of legal authority shall not be dismissed nor relief therein be denied on the ground that it is against the United States or that the United States is an indispensable party. The United States may be named as a defendant in any such action, and a judgment or decree may be entered against the United States: Provided, That any mandatory or injunctive decree shall specify the Federal officer or officers (by name or by title), and their successors in office, personally responsible for compliance. Nothing herein (1) affects other limitations on judicial review or the power or duty of the court to dismiss any action or deny relief on any other appropriate legal or equitable ground; or (2) confers authority to grant relief if any other statute that grants consent to suit expressly or impliedly forbids the relief which is sought.

#### 703. Form and venue of proceeding.

The form of proceeding for judicial review is the special statutory review proceeding relevant to the subject matter in a court specified by statute or, in the absence or inadequacy thereof, any applicable form of legal action, including actions for declaratory judgments or writs of prohibitory or mandatory injunction or habeas corpus, in a court of competent jurisdiction. If no special statutory review proceeding is applicable, the action for judicial review may be brought against the United States, the agency by its official title, or the appropriate officer. Except to the extent that prior, adequate, and exclusive opportunity for judicial review is

provided by law, agency action is subject to judicial review in civil or criminal proceedings for judicial enforcement.

704. Actions reviewable.

Agency action made reviewable by statute and final agency action for which there is no other adequate remedy in a court are subject to judicial review. A preliminary, procedural, or intermediate agency action or ruling not directly reviewable is subject to review on the review of the final agency action. Except as otherwise expressly required by statute, agency action otherwise final is final for the purposes of this section whether or not there has been presented or determined an application for a declaratory order, for any form of reconsideration, or, unless the agency otherwise requires by rule and provides that the action meanwhile is inoperative, for an appeal to superior agency authority.

705. Relief pending review.

When an agency finds that justice so requires, it may postpone the effective date of action taken by it, pending judicial review. On such conditions as may be required and to the extent necessary to prevent irreparable injury, the reviewing court, including the

court to which a case may be taken on appeal from or on application for certiorari or other writ to a reviewing court, may issue all necessary and appropriate process to postpone the effective date of an agency action or to preserve status or rights pending conclusion of the review proceedings.

706. Scope of review.

To the extent necessary to decision and when presented, the reviewing court shall decide all relevant questions of law, interpret constitutional and statutory provisions, and determine the meaning or applicability of the terms of an agency action. The reviewing court shall -

- (1) compel agency action unlawfully withheld or unreasonably delayed; and
- (2) hold unlawful and set aside agency action, findings, and conclusions found to be -
  - (A) arbitrary, capricious, an abuse of discretion, or otherwise not in accordance with law;
  - (B) contrary to constitutional right, power, privilege, or immunity;
  - (C) in excess of statutory jurisdiction, authority, or limitations, or short of statutory right;
  - (D) without observance of procedure required by law;
  - (E) unsupported by substantial evidence in a case subject to sections 556 and 557 of this title or otherwise reviewed on the record of an agency hearing provided by statute; or
  - (F) unwarranted by the facts to the extent that the facts are subject to trial de novo by the reviewing court.

In making the foregoing determinations, the court shall review the whole record or those parts of it cited by a party, and due account shall be taken of the rule of prejudicial error.

## Bibliografía

1. Carbajal Victorica, Juan José. "El régimen de Contencioso Administrativo Uruguayo", en *La Justicia Uruguaya*, tomo 6, año 1943, Sección Doctrina, Pág. 1-6.
2. Delpiazzo, Carlos, "Notas para una caracterización actual del acto administrativo" en *Anuario de Derecho Administrativo*, tomo IX, F.C.U., Montevideo, 2002, Pág. 25-32.
3. Demichelli, Alberto, *Lo Contencioso Administrativo*, vol. 1, Editorial Peña, Montevideo, 1927.
4. Díaz Peluffo, Zolá, *El Recurso Contencioso Administrativo*, Editorial. IEAL, Montevideo, 1960.
5. Forkosch, Morris D., *A Treatise on Administrative Law*, The Bobbs-Merrill Company Inc Publishers, Indianapolis, 1956.
6. García de Enterría, Eduardo "Algunas reflexiones sobre el Derecho Administrativo Norteamericano (a propósito de una nueva exposición sistemática del mismo)", en *Estudios de Derecho Administrativo*, tomo 1º, Universidad de la Republica, Montevideo, 1968.
7. Giorgi, Héctor, "Cumplimiento de los Fallos por la Administración" en *La Justicia Uruguaya*, tomo 40, Sección Doctrina, Pág. 13-22.
8. Giorgi, Héctor, *El Contencioso Administrativo de Anulación*, Universidad de la Republica, Montevideo, 1958.
9. Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Cáp. XIII y XV, tomado de [www.gordillo.com](http://www.gordillo.com).
10. Jiménez de Aréchaga, Justino, *La Constitución de 1952*, vol 2 y 3, Medina, Montevideo, [s.f.].
11. Jiménez de Aréchaga, Justino, *La Constitución Nacional de 1934*, vol 1, Editorial Medina, Montevideo, 1946.
12. Mairal, Héctor A., *Control Judicial de la Administración Pública*, Vol. 1, Editorial Depalma, Bs. As., 1984.
13. Méndez, Aparicio "Historia del Contencioso Administrativo de Anulación", en *Revista de la Asociación de Estudiantes de Abogacía*, Año 1933 (septiembre), Tomo VIII, N° 4, Montevideo.
14. Méndez, Aparicio, *Lo Contencioso de Anulación en el Derecho Uruguayo*, Biblioteca de revista de Derecho Publico y Privado, Montevideo, 1952.
15. Prat, Julio A. "Curso de Derecho Administrativo" tomo 5 vol 3, Editorial ACALI, Montevideo, 1982.
16. Sayagués Laso, Enrique *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo*, Martín Bianchi Antunez, Montevideo, 1952.
17. Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo 1, 8ª ED., puesta al día a 2002 por Daniel H. Martins, Montevideo, F.C.U., 2002.
18. Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo 2, 6ª ED., puesta al día a 1998 por Daniel H. Martins, Montevideo, F.C.U., 1998.
19. Schwartz, Bernard, "Administrative Law in the United States – An overview-", en *Estudios en Honor de Frías*, vol. 2, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina, 1994.
20. Schwartz, Bernard, *An introduction to American Administrative Law*, 1st Ed., New York, Oceana Publications Inc., 1958.
21. Schwartz, Bernard, *French Administrative Law and the Common-Law World*, 1st ed., New York, New York University Press, 1954.
22. Vescovi, Enrique, "El proceso contencioso administrativo de anulación", *La Justicia Uruguaya*, tomo 88, año 1984, Pág. 5-20.
23. Vescovi, Enrique. "Unidad de Jurisdicción y justicia administrativa", *La Justicia Uruguaya*, tomo 64, año 1971, Pág. 69-89.