

Bruno A. Fidelin Bresciani* (Uruguay)
Manuela Castellanos Leguisamo** (Uruguay)

Reforma de la jurisdicción contencioso-anulatoria y consolidación del Estado de derecho en Uruguay: una aproximación en clave constitucional

RESUMEN

El artículo aborda la reforma de la jurisdicción contencioso-anulatoria en Uruguay desde una perspectiva constitucional. A partir del reconocimiento de la justicia administrativa como límite al poder público y garantía de los derechos fundamentales en todo sistema democrático, se analiza el aporte del nuevo Código de lo Contencioso-Administrativo (Ley 20.333) en la consolidación del Estado de derecho. El trabajo concluye que esta reforma representa un punto de inflexión hacia un modelo de justicia administrativa más garantista, en línea con los principios constitucionales e internacionales, aunque se identifican desafíos persistentes que deberán ser atendidos en el futuro.

Palabras clave: contencioso anulatorio; Estado de derecho; justicia administrativa.

The Reform of the Jurisdiction for Annulment of Administrative Acts and the Consolidation of the Rule of Law in Uruguay: A Constitutional Approach

ABSTRACT

This article addresses the reform of the jurisdiction for annulment of administrative acts in Uruguay from a constitutional perspective. Recognizing the administration of justice as a constraint on public power and a guarantee of fundamental rights in any democratic system, it analyzes the contribution of the new Administrative Litigation Code (Law No. 20.333) to the consolidation of the rule of law. It concludes that this

* Abogado, Universidad de la República (Uruguay). brunoafidelin@gmail.com / <https://orcid.org/0009-0001-6238-4543>

** Abogada, Universidad de la República (Uruguay). manucaste30@gmail.com / <https://orcid.org/0009-0002-2980-3408>

reform represents a turning point towards a more protective model of administrative justice, in line with constitutional and international principles, while also identifying persisting challenges that must be addressed in the future.

Key words: Contentious jurisdiction for annulment; rule of law; administrative justice.

Reform des verwaltungsrechtlichen Nichtigkeitsverfahrens und Konsolidierung des Rechtsstaats in Uruguay: eine Betrachtung aus verfassungsrechtlicher Perspektive

ZUSAMMENFASSUNG

Der Artikel befasst sich aus verfassungsrechtlicher Perspektive mit der Reform des verwaltungsrechtlichen Nichtigkeitsverfahrens in Uruguay. Ausgehend von der Anerkennung der Verwaltungsgerichtsbarkeit als Begrenzung der öffentlichen Gewalt und Grundrechtsgarantie im gesamten demokratischen System wird der Beitrag des neuen Verwaltungsgesetzbuchs (Gesetz 20.333) zur Konsolidierung des Rechtsstaats untersucht. Der Beitrag kommt zu dem Schluss, dass die Reform einen Wendepunkt auf dem Weg zu einem Modell der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit verbesserten Garantien darstellt, die im Einklang mit internationalen Verfassungsgrundsätzen steht; weiterhin bestehende Herausforderungen müssen allerdings noch bearbeitet werden.

Schlüsselwörter: Verwaltungsrechtliches Nichtigkeitsverfahren; Rechtsstaat; Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Introducción

La vigencia del Estado de derecho deriva, entre otros aspectos, de un efectivo control jurisdiccional de legalidad de la actividad administrativa, a efectos de evitar los desbordes o las arbitrariedades que pudieran cometer los gobernantes en el ejercicio de sus funciones y cometidos.

Uruguay, que al margen de los periodos de declive institucional autoritario, funciona como un verdadero Estado de derecho, tiene sin embargo una deuda histórica desde hace décadas: el diseño de una jurisdicción contencioso-administrativa de anulación ágil, eficaz y garantista.

De un tiempo a esta parte se han identificado diversas problemáticas que aquejan al proceso contencioso anulatorio: demora excesiva del proceso, falta de flexibilidad procesal y un diseño institucional que no ha evolucionado a la par de las nuevas demandas ciudadanas ni de los estándares modernos de tutela jurisdiccional efectiva. Ello afecta no solo el acceso a la justicia administrativa, sino que también debilita la función de control del poder público, vaciando de contenido uno de los mecanismos fundamentales de equilibrio institucional.

En este contexto, la necesidad de una reforma se impuso con meridiana claridad, a partir de la constatación de que solo a través de una transformación integral del sistema sería posible asegurar su rol esencial en el marco del Estado de derecho.

Así pues, luego de un extenso proceso de reforma, Uruguay aprobó el Código de lo Contencioso Administrativo (Ley 20.333), que supone un hito legislativo y una novedad para el derecho público uruguayo. A poco tiempo de su aprobación, su estudio resulta esencial desde una perspectiva constitucional y de derechos humanos.

A través del presente trabajo nos proponemos analizar la trascendencia de la jurisdicción contencioso-anulatoria como garantía del Estado de derecho, con énfasis en los logros y desafíos que trae consigo el nuevo Código de lo Contencioso Administrativo en Uruguay.

1. Aproximación al concepto de Estado de derecho

Con base en los objetivos trazados, se vuelve imperativo abordar en primer lugar el concepto de Estado de derecho, pues no todo Estado es un Estado de derecho. Por ello, comenzaremos por analizar los elementos que componen esta peculiar noción –esto es, qué característica o características convierten a un Estado en un Estado de derecho.

Aunque modernamente la doctrina ha asimilado el Estado de derecho a la idea de funcionamiento democrático de un país,¹ cierto es que la delimitación de este concepto es una tarea desafiante, en tanto las distintas definiciones que se han esbozado responden al abordaje metodológico de cada autor y al conjunto de valores que, según su consideración, integran el concepto. Ello trae como consecuencia una sorprendente variedad de aproximaciones doctrinales al concepto de Estado de derecho.

A continuación, se realizará una breve aproximación a los elementos en común que presentan las distintas definiciones de Estado de derecho. Como se verá, la generalidad de los abordajes enfatiza como su nota distintiva la denominada *sujeción al derecho*. Sin embargo, hay posiciones que recogen además otra serie de valores que deben estar presentes para considerar que uno se encuentra frente a un verdadero Estado de derecho.

1.1. Sujeción del Estado al derecho

Como aspecto central, la doctrina es conteste en reconocer la sujeción al derecho –esto es, el ajuste de la actividad estatal al orden jurídico que el Estado ha

¹ José Korzeniak, *Primer curso de derecho público. Derecho constitucional* (Montevideo: FCU, 2008), 318.

dictado– como el núcleo central del concepto bajo análisis, la condición necesaria para que se configure su existencia.

Para Jellinek, Estado de derecho es aquel que “se pone a sí mismo, no sobre el Derecho sino en el Derecho, y es entonces libre solamente dentro de los límites del Derecho que él mismo crea”.²

Esta noción de autolimitación impone la idea de que el derecho tiene una autoridad normativa que no solamente vincula a los ciudadanos, sino al Estado mismo.³ En opinión de Jiménez de Aréchaga, la característica distintiva del Estado de derecho es

... la idea de que el Estado es limitado en cuanto a sus fines; la idea de que el Estado está limitado por el derecho; la idea de que el derecho está limitado por la razón; la idea de que el gobierno es limitado, en cuanto lo es el Estado mismo; es limitado, en cuanto lo es el derecho que él produce y es limitado también en cuanto su actuación está subordinada al derecho.⁴

Para este autor, la autolimitación surge no solo de la afirmación del principio de libertad individual, sino también del principio de que el derecho que el propio Estado crea constituye una limitación de su campo de acción y de sus modos de actuación, es decir, no solo respecto a lo que puede o no hacer, sino también a cómo debe hacer lo que le está permitido.⁵

En virtud de ello, Jiménez de Aréchaga concluye: “Decir Estado de Derecho es decir Estado que actúa por el Derecho, que se manifiesta por el Derecho, que está él mismo subordinado al Derecho”.⁶ En la misma línea, Korzeniak señala que “Estado de Derecho es aquel Estado que actúa conforme al orden jurídico que él mismo ha dictado”.⁷

Como sostiene Risso Ferrand,⁸ este elemento se manifiesta a través de una serie de principios, como el principio de legalidad, que constituye una garantía frente al obrar de la administración: “La actividad administrativa debe ser en un todo conforme a la ley. De esta forma, la ley, sin mengua de su valor normativo, se convierte también en un poderoso medio de contención y control del obrar de la Administración”.

En el mismo sentido, también es importante destacar el rol del principio de la jerarquía de las normas como expresión de la sujeción del Estado al derecho: en tanto las normas jurídicas se encuentran jerarquizadas entre sí, necesariamente la voluntad de un órgano debe ajustarse a las normas jurídicas superiores que ordenan su actividad.

² Justino Jiménez de Aréchaga, *Teoría del Gobierno* (Montevideo: FCU, 2016), 86.

³ Jiménez de Aréchaga, *Teoría del Gobierno*.

⁴ Jiménez de Aréchaga, *Teoría del Gobierno*, 90.

⁵ Jiménez de Aréchaga, *Teoría del Gobierno*, 92.

⁶ Jiménez de Aréchaga, *Teoría del Gobierno*, 88.

⁷ Korzeniak, *Primer curso...*, 318.

⁸ Martín Risso Ferrand, *Derecho constitucional*, tomo I (Montevideo: FCU, 2005), 384.

1.2. Protección de los derechos fundamentales

Además de su núcleo central, el concepto de Estado de derecho se ha ido nutriendo de elementos valorativos. La doctrina ha entendido que la noción de autolimitación o sujeción no es suficiente para comprender por completo la noción de Estado de derecho.

El Estado de derecho, en tanto modelo de organización política orientado hacia la consecución de determinados fines impuestos por el derecho, debe reconocer ciertos principios básicos que conforman la democracia moderna. De ahí que un elemento central debe ser la protección de los derechos humanos, que constituyen la expresión de valores jurídicos esenciales para la dignidad humana. Por tanto, el Estado de derecho no puede verse reducido a la subordinación del poder público a la ley, sino que debe además reconocer, promover y garantizar los derechos fundamentales.

En la doctrina vernácula, múltiples autores entienden que el reconocimiento de ciertos derechos fundamentales y sus garantías es uno de los caracteres del Estado de derecho. En este sentido, Correa Freitas destaca que el Estado de derecho es aquel en el que “se reconocen, se respetan y se amparan los derechos humanos”, y en el que existe “la más amplia libertad de expresión del pensamiento; [...] los partidos políticos tienen la más amplia libertad; [...] funcionan libremente los sindicatos gremiales y se reconoce el derecho de huelga; [...] el Estado y los gobernantes son responsables por sus actos”.⁹

Otros autores, como Korzeniak,¹⁰ sostienen que existen además otros principios que forman parte del concepto de Estado de derecho, como la soberanía del pueblo o de la nación –en definitiva, los valores que configuran los caracteres de la democracia moderna. Esto lleva al distinguido profesor a señalar que el “Estado de Derecho deviene así, en el lenguaje actual, en el modelo de organización política que institucionaliza la democracia”.¹¹

1.3. Consagración de mecanismos de control efectivos

En virtud de lo antedicho, todo Estado de derecho debe contar con herramientas efectivas que aseguren la primacía de las reglas de derecho por sobre los desajustes o las arbitrariedades que pudieran operar en el plano de la realidad.

Dicho de otro modo, en todo Estado de derecho se deben consagrar mecanismos adecuados de control de la actividad estatal, que permitan la supervisión, el escrutinio y la eventual corrección de todos los excesos derivados del ejercicio del poder público.

⁹ Rubén Correa Freitas, *Los derechos humanos en la Constitución uruguaya*, tomo I (Montevideo: FCU, 2017), 15.

¹⁰ Korzeniak, *Primer curso...*, 318.

¹¹ Korzeniak, *Primer curso*.

Para que se configure un Estado de derecho deben establecerse procedimientos que aseguren la razonable aplicación y la efectividad práctica de la regla.¹² Como explica Korzeniak, el Estado de derecho existe cuando la discordancia entre el funcionamiento real del Estado y las previsiones de su orden jurídico es “razonablemente acatada, cuando los gobernantes actúan sobre la base de que el Derecho debe ser cumplido y cuando en el sentir colectivo medio de los gobernados se acepta que el orden jurídico básico es respetado”.¹³

El Estado de derecho, entonces, supone la existencia de mecanismos idóneos para que los apartamientos esporádicos del ordenamiento jurídico sean debidamente corregidos, restableciendo la armonía entre la realidad y la norma.

2. El contencioso anulatorio como garantía del Estado de derecho

La primacía del derecho requiere instrumentos concretos que aseguren la limitación del poder público y la tutela de derechos fundamentales. Es en ese marco, donde la jurisdicción contencioso-anulatoria sobresale como mecanismo destinado a corregir los desajustes entre el orden normativo y el accionar estatal.

En la doctrina vernácula, Real reconoce la importancia del contencioso anulatorio en el proceso de consolidación del Estado de derecho. Al enumerar cuáles son los elementos característicos del Estado de derecho uruguayo, el profesor destaca, entre otros: i) el principio de que los órganos del Estado solo tienen poderes expresos y limitados; ii) el régimen de garantías para prevenir y reprimir todo desborde de la autoridad en detrimento de la esfera de la libertad; iii) la jurisdicción administrativa, constitucionalmente independiente; y iv) la expresa admisión constitucional de la desviación de poder como motivo de anulación de un acto administrativo.¹⁴

A partir de la caracterización de los tres pilares básicos del Estado de derecho que hemos reseñado –sujeción del Estado al derecho, protección de los derechos fundamentales y consagración de mecanismos de control efectivos–, es posible abordar el rol de la justicia contencioso-administrativa en la consolidación del Estado de derecho, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones.

En primer término, porque el control de juridicidad de los actos administrativos es una notoria manifestación de la sumisión del Estado al derecho, a través del principio de legalidad, es decir, el principio de que la administración debe obrar en todo conforme a la ley.

El Estado de derecho debe consagrar mecanismos que tiendan a asegurar la jerarquía de las normas: del mismo modo en que se prevé la declaración de

¹² Horacio Cassinelli Muñoz, *Derecho público*, vol. I (Montevideo: FCU, 1985), 36.

¹³ Korzeniak, *Primer curso...*, 319.

¹⁴ Correa Freitas, *Los derechos humanos...*, 19.

inconstitucionalidad de las leyes, “para impedir que el acto administrativo vulnere el principio contenido en la ley, existe el instituto de la declaración de ilegalidad del acto administrativo”, organizado de modos distintos según los regímenes particulares.¹⁵

En segundo lugar, porque, como consecuencia de lo antedicho, el contencioso administrativo de anulación se erige como un instrumento de protección institucional de los derechos humanos; en particular, cumple la función esencial de garantizar la tutela jurisdiccional efectiva, esto es, la posibilidad de cuestionar actos administrativos lesivos de los derechos humanos.

La tutela jurisdiccional efectiva es un derecho humano reconocido en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, entre otros instrumentos internacionales, además de estar comprendido en el artículo 72 de la Constitución uruguaya.

Como recoge la doctrina, la efectividad de este derecho despliega sus efectos en tres momentos distintos: i) en el acceso a la justicia, ii) una vez en ella, en que sea posible la defensa y obtención de la solución en un plazo razonable, y iii) una vez dictada la sentencia, en la plena efectividad de sus pronunciamientos.¹⁶

Por ello, es fundamental que el referido proceso opere verdaderamente como un recurso sencillo, accesible y eficaz para la protección de los derechos humanos. El contencioso anulatorio debe conducirse necesariamente de acuerdo con las directrices del debido proceso legal y respetar otras garantías jurisdiccionales relacionadas, como surge de los artículos 8 y 25 de la CADH y las normas constitucionales.¹⁷

En tercer lugar, por cuanto el control jurisdiccional de legalidad de la actividad administrativa constituye un instrumento de racionalización del poder público, evitando apartamientos de la norma y reforzando la idea de que la administración está sujeta a control. La justicia administrativa es, en sí misma, un mecanismo eficaz de control jurisdiccional de la actividad del Estado, que asegura que el poder público sea ejercido en forma racional. Por consiguiente, también materializa el complejo equilibrio de controles recíprocos que debe existir entre los distintos órganos del Estado: el obrar ilegítimo de la administración no debe quedar exento de revisión jurisdiccional por un sistema orgánico independiente.

Sin perjuicio de que el dictado esporádico de una ley inconstitucional o un acto administrativo ilegal generen la inexistencia del Estado de derecho, en tanto ello no se transforme en una práctica sistemática, cierto es que, para la real vigencia del Estado de derecho las desarmonías deben poder ser corregidas a través de acciones o recursos dotados de idoneidad, por lo que debe consagrarse un sistema efectivo para controlar la inconstitucionalidad de las leyes o la juridicidad de los actos administrativos.

¹⁵ Jiménez de Aréchaga, *Teoría del Gobierno*, 99.

¹⁶ Augusto Durán Martínez, “El agotamiento de la vía administrativa”, en *Procesos constitucionales*, ed. por Instituto de Derecho Procesal (Montevideo: FCU, 2018), 645.

¹⁷ En este sentido, es posible identificar el derecho a una defensa o a recurrir a un tribunal superior, en línea con lo dispuesto por los artículos 8 y 25 de la CADH y la Constitución.

En ese contexto, el control de legalidad de la actividad administrativa es presupuesto para la verdadera vigencia del principio de legalidad y de jerarquía de las normas, y por tanto para la sumisión del Estado al derecho que él mismo crea, además de constituir una garantía para la protección de los derechos humanos.

No obstante, a efectos de que el Estado de derecho no lo sea solo en apariencia y no funcione en forma desnaturalizada, es importante que actúe en la práctica como un mecanismo idóneo, adecuado y efectivo para el cumplimiento de sus fines.

3. Bases constitucionales de la jurisdicción contencioso-anulatoria en Uruguay

3.1. Historia constitucional de la jurisdicción contencioso-anulatoria en Uruguay

La historia constitucional uruguaya ha estado marcada en forma persistente por el rezago y la insuficiencia en cuanto la regulación de un sistema de justicia administrativa ágil, eficaz y garantista.

Cabe destacar que ni en el periodo preconstitucional ni con las constituciones uruguayas de 1830 y 1918 se introdujeron disposiciones en materia del control jurisdiccional de los actos administrativos o se regularon en modo alguno órganos especializados. Como sostiene Giorgi,¹⁸ en esta etapa

... no existió [...] un contencioso anulatorio. El administrado podía promover únicamente un contencioso de reparación patrimonial o de indemnización [...]. En este período, 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 más mínimo en su vigencia.

No obstante, la carta de 1934 avanzó en el reconocimiento de derechos fundamentales y en la consolidación del control de la actividad del Estado, a través de la creación o previsión de sistemas de contralores jurídicos, que constituyen uno de sus rasgos fundamentales.¹⁹ En este sentido, además de constitucionalizar la regulación de la Corte Electoral –creada una década antes por vía legal–, atribuyéndole facultades relacionadas con el control y juzgamiento de los procedimientos electorales, y sin perjuicio de instituir el Tribunal de Cuentas con funciones de contralor de la gestión financiera, el constituyente patrio previó la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), “con el cometido de controlar la regularidad

¹⁸ Héctor Giorgi, *El contencioso administrativo de anulación* (Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la República, 1958), 36.

¹⁹ Héctor Gros Espiell, *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*, 2ª. ed. (Montevideo: FCU, 1971), 117.

jurídica de los actos administrativos y al cual se le asignaba la competencia de anular las resoluciones ilegales de la Administración”.²⁰

A diferencia de los demás órganos mencionados, la Constitución no dispuso la creación efectiva del TCA, sino que se limitó a encomendar a la ley su institucionalización,²¹ regulando algunos lineamientos básicos sobre su eventual funcionamiento, tales como los requisitos, la designación, dotación y duración de los miembros del Tribunal y la competencia del órgano.

No obstante, en los años subsiguientes, el legislador no concretó el mandato constitucional. Tampoco la carta de 1942 avanzó en este sentido, manteniéndose la previsión constitucional del órgano.

Finalmente, el TCA fue efectivamente creado –“de una buena vez”, como expresa Korzeniak–²² por la Constitución de 1952, que contribuyó a reforzar los mecanismos de control de la actividad del Estado en Uruguay, asignándole el control jurisdiccional de los actos administrativos. Así, este texto constitucional dictó las normas básicas que regulan los aspectos orgánicos, la competencia y las facultades del órgano principal o necesario de la jurisdicción contencioso-anulatoria.

Al respecto, Gros Espiell²³ –uno de los más prestigiosos estudiosos de la historia constitucional uruguaya– afirma que la creación del TCA revestía de una importancia especial en nuestro país:

... desde el punto de vista jurídico significaba la conquista y el progreso más significativo logrado en 1952, al dotar a nuestro sistema institucional de un órgano capaz de asegurar la regularidad jurídica de la Administración y, en consecuencia, la protección de los individuos frente a toda posible arbitrariedad proveniente de actos administrativos.

Desde 1952, el diseño constitucional de la jurisdicción contencioso-anulatoria ha permanecido inalterado en términos generales, sin perjuicio de algunas modificaciones puntuales por el texto de la Constitución de 1967²⁴ y la reforma constitucional de 1997.²⁵

²⁰ Gros Espiell, *Esquema de la evolución...*, 118.

²¹ El artículo 271 de la Constitución uruguaya de 1934 disponía: “Se establecerá por Ley, un Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, compuesto de tres miembros”.

²² Korzeniak, *Primer curso...*, 224.

²³ Gros Espiell, *Esquema de la evolución...*, 146.

²⁴ La Constitución de 1967 amplió la competencia del Tribunal, que empezó a comprender los actos emanados de los poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral y el propio TCA.

²⁵ La reforma constitucional de 1997 incorpora cambios relativos a la relación entre la acción de nulidad y la reparatoria patrimonial.

3.2. Regulación constitucional de la justicia administrativa en Uruguay

Una vez sintetizada la evolución de la regulación del contencioso anulatorio por vía constitucional, conviene analizar las principales disposiciones del marco constitucional actual. Nos centraremos únicamente en los aspectos más relevantes de acuerdo con los objetivos trazados para el presente trabajo.

La Constitución uruguaya es minuciosa en la regulación del contencioso administrativo, incorporando en forma detallada aspectos sustanciales y procesales, lo cual supone una particularidad del derecho positivo uruguayo a la luz del derecho comparado.²⁶

Los preceptos constitucionales que regulan la jurisdicción contencioso-anulatoria forman parte de la Sección XVII de la Constitución uruguaya, titulada “De lo contencioso administrativo”. Dentro de dicha sección, la carta organiza en cinco capítulos la composición e integración del TCA (arts. 307 y 308), su competencia privativa para anular los actos administrativos “contrarios a una regla de Derecho o con desviación de poder” (arts. 309 y ss.), las relaciones entre la acción anulatoria y la reparatoria (art. 312), la existencia y actuación del Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo (arts. 314 y ss.), el agotamiento de la vía administrativa mediante la interposición de los recursos administrativos (arts. 317 y ss.), y la posibilidad de crear por ley “órganos inferiores dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa” (art. 320).²⁷

Esta regulación rigurosa deriva de que la creación efectiva del TCA a partir de la Constitución de 1952 tuvo como objetivo adoptar soluciones que pudieran poner en funcionamiento en forma inmediata esa jurisdicción. La consecuencia es una suerte de “congelamiento normativo” del sistema de justicia administrativa.²⁸ El anclaje de la regulación del contencioso anulatorio en normas constitucionales ha impedido resolver efectivamente muchas de las dificultades del sistema, puesto que la actualización de las normas requiere un pronunciamiento del cuerpo electoral, lo que suele ocurrir con cuestiones que suscitan un mayor interés político.²⁹

²⁶ Juan Pablo Cajarville Peluffo, “Breve presentación de la jurisdicción contencioso-administrativa uruguaya”, *Revista de Derecho Público* 67 (2005): 346-348.

²⁷ Carlos E. Delpiazzo, *Sobre el Código de lo Contencioso Administrativo* (Montevideo: FCU, 2024), 9-10.

²⁸ Cajarville Peluffo, “Breve presentación de la jurisdicción contencioso-administrativa uruguaya”, 140.

²⁹ Cajarville Peluffo, “Breve presentación de la jurisdicción contencioso-administrativa uruguaya”.

3.2.1. *Aspecto orgánico: Tribunal de lo Contencioso Administrativo y órganos inferiores*

Antes del proceso de reforma que culminó con el Código de lo Contencioso Administrativo, la jurisdicción contencioso-anulatoria en Uruguay estaba a cargo exclusivamente del TCA, órgano que presenta ciertas peculiaridades en cuanto a su regulación constitucional.

El TCA se encuentra por fuera del Poder Judicial y también de la administración; en cambio, pertenece al grupo de los denominados órganos de creación constitucional u órganos constitucionales de contralor.³⁰

La naturaleza jurídica de esta clase de órganos no ha sido definida expresamente por ninguna norma constitucional o legal, circunstancia que ha dado lugar a extensas discusiones doctrinarias. Como señala Korzeniak,³¹ si bien ha sido aceptado el hecho de que estos órganos no integran los clásicos poderes, se ha llegado a afirmar que cada uno de ellos constituye un poder o que se trata de “entes autónomos”. No obstante, en el estado actual de la doctrina existe consenso respecto a que se trata de órganos distintos a los clásicos poderes, que no constituyen en sí mismos poderes, pero integran junto con estos la persona jurídica pública mayor, esto es, el Estado en sentido estricto.³²

En cuanto a los motivos para esta ubicación institucional, Artecona Gulla³³ señala que

... el constituyente patrio entendió conveniente crear un órgano (o sistema orgánico) dentro de la persona jurídica Estado con la misma jerarquía institucional, pero fuera del poder administrador por excelencia (Poder Ejecutivo) y del poder juzgador por excelencia (Poder Judicial), de modo de dotar al órgano de independencia total respecto de aquel y, por otro lado, no desbalancear el equilibrio de poderes dejando en manos del Poder Judicial un atributo tan poderoso como el de extinguir actos de otros poderes y organismos.

La posición de un órgano en el complejo entramado institucional es uno de los factores en los que puede apreciarse su independencia, grado de autonomía y capacidad de control. Por ello, considerando que el diseño de una *jurisdicción administrativa, constitucionalmente independiente* es uno de los rasgos característicos del Estado de derecho uruguayo, la ubicación del TCA en la arquitectura estatal uruguaya debe ser analizada en sí misma como una garantía del control de la actividad estatal.

³⁰ Junto a la Corte Electoral y el Tribunal de Cuentas.

³¹ Korzeniak, *Primer curso...*, 644.

³² Korzeniak, *Primer curso...*, 643-644.

³³ Daniel Artecona Gulla, “El contencioso anulatorio desde una perspectiva constitucional”, en *Contenciosos de derecho público: reforma de la justicia administrativa*, ed. por Instituto de Derecho Administrativo (Montevideo: FCU, 2024), 22.

Con relación a su integración, el TCA está compuesto por cinco miembros designados por la Asamblea General por dos tercios de votos de sus componentes, por lo que está estructurado “a imagen y semejanza”³⁴ de la Suprema Corte de Justicia, órgano jerarca del Poder Judicial en Uruguay. Para los miembros del órgano jerarca del contencioso anulatorio, la Constitución dispone de un estatuto jurídico análogo al de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, que incluye requisitos tales como integrar el órgano, prohibiciones, incompatibilidades, dotación y duración en el cargo,³⁵ entre otros.³⁶

Como se dijo, durante décadas el TCA fue el único órgano competente para dirimir todas las acciones de nulidad de actos administrativos. No obstante, el artículo 320³⁷ de la Constitución vigente prevé la posibilidad de creación, junto al TCA, de órganos de inferior jerarquía dentro del sistema orgánico contencioso anulatorio, que quedarán sometidos a la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica del TCA, que entonces actuará como jerarca del sistema orgánico del mismo nombre.

Durante setenta años, el legislador no ejerció esta facultad. Desde el punto de vista orgánico, el sistema contencioso anulatorio se mantuvo sin modificaciones desde su creación con la Constitución de 1952. Sin embargo, la Ley 20.212 de 6 de noviembre de 2023 –una de las normas clave en el proceso de reforma del contencioso anulatorio en Uruguay– aprobó la creación de dos Juzgados Letrados de lo Contencioso Administrativo, previendo, además, que cuando el número de asuntos lo justifique, se crearía el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Anulatorio.³⁸ Como se desarrollará en la sección correspondiente, el Código de lo Contencioso

³⁴ Horacio Cassinelli Muñoz, *Derecho público* (Montevideo: FCU, 2002), 391.

³⁵ Constitución de Uruguay, artículo 308: “Las calidades necesarias para ser miembro de este Tribunal, la forma de su designación, las prohibiciones e incompatibilidades, la dotación y duración del cargo, serán las determinadas para los miembros de la Suprema Corte de Justicia”.

³⁶ Además de lo dispuesto por el artículo 308, la igualdad en el estatuto jurídico se evidencia también en la prohibición de actuación en política (art. 77, num. 4), carencia de fueros similares a los de los legisladores y, simultáneamente, la posibilidad de ser sometidos a juicio político (art. 93), la integración de un órgano que puede ser destinatario de pedidos de datos e informes, salvo en materia jurisdiccional (art. 118) y el respaldo para su designación por la Asamblea General, entre otras.

³⁷ Constitución de Uruguay, artículo 320: “La ley podrá, por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, crear órganos inferiores dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa. Estos órganos serán designados por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, conforme a lo que disponga la ley sobre la base de las disposiciones que se establecen para el Poder Judicial y estarán sometidos a su superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica”.

³⁸ Ley 20.212, artículo 453: “La Jurisdicción Contenciosa Administrativa será ejercida por el sistema orgánico de lo contencioso administrativo encabezado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (artículo 307 y siguientes de la Constitución) e integrado por los órganos jurisdiccionales inferiores (artículo 320 de la Constitución)”.

Administrativo confirmó esta dirección, ratificando la ampliación del sistema orgánico encargado del control jurisdiccional de los actos administrativos.³⁹

La creación de órganos inferiores en la jurisdicción contencioso-anulatoria constituye una novedad para el derecho público uruguayo. Además de garantizar el derecho de recurrir ante un tribunal superior,⁴⁰ es esperable que la creación de órganos inferiores contribuya a un avance en términos de acceso a la justicia y agilidad del proceso; en definitiva, se trata de un salto cualitativo fundamental hacia el fortalecimiento del Estado de derecho y la protección de los derechos humanos.

3.2.2. *Control jurisdiccional y sobre la juridicidad*

El TCA ejerce una función predominantemente jurisdiccional –esto es, sin perjuicio de lo relativo a su organización interna, sus funcionarios y la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica de sus órganos inferiores, que implican el ejercicio de función administrativa–. Esta competencia jurisdiccional es una excepción a la regla de que la función jurisdiccional corresponde exclusivamente a los órganos del Poder Judicial, que solo admite excepciones constitucionalmente establecidas.

Según el artículo 309 de la Constitución, el TCA “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”.

Si bien esta norma presenta una “portentosa oscuridad gramatical”,⁴¹ la doctrina y jurisprudencia han contribuido a dar claridad a este texto, interpretando sus expresiones y analizando sus implicancias prácticas.

Como se extrae del texto constitucional, las causales de anulación de los actos administrativos en Uruguay son razones de juridicidad, ya sea por vulnerar una “regla de derecho” o por haber sido dictado con “desviación de poder” –es decir, con una finalidad distinta al fin debido, al buen cumplimiento del servicio–. La doctrina ha señalado que, en rigor, la referencia a la desviación de poder no es estrictamente necesaria, porque es también un vicio de antijuridicidad y, por tanto, todo acto administrativo dictado con desviación de poder es, en sí mismo, un acto administrativo contrario a una regla de derecho, empleando la expresión constitucional.⁴²

En consecuencia, el examen de las cuestiones de mérito, oportunidad o conveniencia está excluido de la competencia de la jurisdicción contencioso-anulatoria. En el delicado equilibrio que debe perseguir el diseño de la arquitectura estatal y sus estructuras de control recíproco, es razonable que los órganos dedicados al control

³⁹ Código de lo Contencioso Administrativo, artículo 1.

⁴⁰ En opinión de diversos autores, es un derecho fundamental de todo justiciable.

⁴¹ Korzeniak, *Primer curso...*, 630.

⁴² Para la doctrina, asiste razón al constituyente a la hora de autonomizar esta causal debido a los peculiares caracteres de esta clase de ilegalidad.

de juridicidad de los actos administrativos se enfoquen exclusivamente en la legalidad de la actividad administrativa.⁴³

3.2.3. *Legitimación activa*

Con relación a la legitimación activa, el artículo 309, inc. 2, de la Constitución uruguaya prevé que “la acción de nulidad solo podrá ser ejercida por el titular de un derecho o de un interés directo, personal y legítimo, violado o lesionado por el acto administrativo”, contrario a una regla de derecho o dictado con desviación de poder.

Por ende, el proceso contencioso anulatorio en nuestro país es subjetivo y no objetivo, esto significa que se trata de un medio de protección de concretas situaciones jurídicas subjetivas. No está prevista la acción popular, no hay un control de oficio de la legitimidad de los actos administrativos en vía jurisdiccional, ni se reconoce legitimación a los gremios o sindicatos por asuntos que conciernen directamente a sus afiliados.⁴⁴

A raíz de esta restricción constitucional, se ha debatido de manera extensa en doctrina y jurisprudencia la admisión de los intereses difusos a efectos de la anulación de actos administrativos. Tradicionalmente, la doctrina sostenía que no era admisible considerar que las entidades colectivas accionaran en representación de titulares de intereses colectivos o difusos. No obstante, la exigencia de legitimación especial ha sido flexibilizada en las últimas décadas en aplicación del principio *pro actione* y a la luz de la integración analógica del artículo 24 del Código General del Proceso, que prevé formas de representación de los intereses difusos de grupos indeterminados de personas –especialmente relacionados con cuestiones como la defensa del medio ambiente y valores culturales o históricos.⁴⁵ Por consiguiente, en época reciente se ha admitido que en materia de intereses difusos o colectivos puede entenderse configurado el interés personal “cuando hay un grupo indeterminado de personas potencialmente agraviadas por un acto administrativo que refiera específicamente al interés para la protección del cual esas personas jurídicas definieron su objeto y fueron reconocidas como tales”, como afirma Artecona Gulla.⁴⁶

En opinión de los autores, la flexibilización de la legitimación activa –en aras de admitir el accionamiento en defensa de intereses colectivos o difusos– es una garantía de los derechos humanos, en tanto i) fortalece el acceso a la justicia, con énfasis en la protección de bienes jurídicos colectivos; ii) refuerza el control democrático y ciudadano sobre la actividad estatal, pues permite la participación de la sociedad

⁴³ Ver Artecona Gulla, “El contencioso anulatorio desde una perspectiva constitucional”, 27.

⁴⁴ Artecona Gulla, “El contencioso anulatorio desde una perspectiva constitucional”, 29.

⁴⁵ Artecona Gulla, “El contencioso anulatorio desde una perspectiva constitucional”; por Sentencia 41/2006 de fecha 8 de febrero, el TCA admitió expresamente la legitimación del Ministerio Público para actuar en representación de los intereses difusos, alegando afectaciones al medio ambiente, con fundamento en el artículo 42 del Código General del Proceso.

⁴⁶ Artecona Gulla, “El contencioso anulatorio desde una perspectiva constitucional”, 30.

civil en la defensa del régimen jurídico; y iii) promueve una vía de tutela efectiva de los derechos colectivos o de tercera generación, cuya vulneración suele quedar al margen del control jurisdiccional si se restringe la legitimación activa.

En virtud de ello, la ampliación de la legitimación activa alinearía al Estado uruguayo con los estándares internacionales, en particular, con la tutela jurisdiccional efectiva y la exigencia del recurso sencillo, rápido y efectivo ante las violaciones de derechos humanos reconocidas en el artículo 25 de la CADH.

3.2.4. *El agotamiento de la vía administrativa como requisito previo*

Según el artículo 319 de la carta, la acción de nulidad “no podrá ejercitarse si antes no se ha agotado la vía administrativa, mediante los recursos correspondientes” –de revocación, jerárquico o anulación, según el caso–.

En otras palabras, no se puede demandar la nulidad de un acto administrativo hasta tanto no se hayan dado a la administración todas las oportunidades previstas por la Constitución para corregirse por sí misma, a través de los recursos administrativos que correspondan.

Ello supone que quienes pretenden la anulación de un acto administrativo ilegítimo no suelen lograr sus objetivos con celeridad, máxime considerando que habitualmente la administración no resuelve los recursos administrativos de forma expresa, por lo que se debe esperar a la configuración de la denegatoria ficta del o los recursos en un plazo de ciento cincuenta, doscientos o doscientos cincuenta días, según la cantidad de recursos interpuestos. De todos modos, en opinión de algunos autores, parece lógico incorporar este requisito.

Para Artecona Gulla,⁴⁷ la exigencia del agotamiento de la vía administrativa tiene como fundamento la promoción de la autocomposición del litigio, aunque “la finalidad perseguida [...] rara vez se logra; por ello, el agotamiento es visto como un requisito formal sin demasiado aporte sustantivo en relación con la protección de derechos e intereses subjetivos”.

En virtud de ello, desde la doctrina especializada han surgido voces argumentando la conveniencia de reformar las disposiciones constitucionales sobre el agotamiento de la vía administrativa, ya sea para eliminar este requisito o para modificarlo sustancialmente, volviéndolo una etapa opcional o reduciendo sensiblemente los plazos para la configuración de la denegatoria ficta.

Empero, Durán Martínez⁴⁸ aduce que el requisito del agotamiento previo de la vía administrativa resulta incompatible con el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva –de raigambre convencional y constitucional–, por cuanto impone cargas excesivas para el administrado, desnaturalizando la jurisdicción contencioso-administrativa. Por esta razón, basado en la directriz de preferencia de las normas,

⁴⁷ Artecona Gulla, “El contencioso anulatorio desde una perspectiva constitucional”, 31.

⁴⁸ Durán Martínez, “El agotamiento de la vía administrativa”, 646-647.

el referido autor sostiene la tesis de que el artículo 319 de la Constitución consagra una norma inconventional, por lo que directamente debe ser desaplicada por los operadores jurídicos.

3.2.5. *Doble jurisdicción del contencioso administrativo*

En el diseño constitucional uruguayo, la acción de reparación de los daños causados por los actos administrativos ilegítimos no es competencia del TCA, sino de los órganos del Poder Judicial. Por ello, la doctrina vernácula se refiere a un sistema de “doble jurisdicción” del contencioso administrativo.

Actualmente, el administrado que pretende anular un acto administrativo y obtener una reparación integral de los daños sufridos debe, por un lado, promover un proceso contencioso anulatorio ante el TCA –o los Juzgados Letrados en lo Contencioso Anulatorio creados por la reforma bajo análisis, según el caso– y en una segunda etapa entablar la acción de reparación patrimonial ante el Poder Judicial.

De todos modos, es necesario hacer algunas precisiones. Conforme al artículo 312, inciso 2, de la Constitución, el “actor podrá optar entre pedir la anulación del acto o la reparación del daño por este causado”. Según el inciso 3 del mismo artículo, si el actor optara por la vía anulatoria, podrá luego reclamar la indemnización en la jurisdicción correspondiente; no obstante, si hubiese optado por solicitar la reparación en primer lugar, no podrá luego demandar la anulación.

Por consiguiente, la norma confiere a aquellos sujetos que han sido dañados por un acto administrativo la posibilidad de reclamar la reparación sin necesidad de agotar la vía administrativa y, posteriormente, la acción de nulidad, aliviando su carga procesal. Esto tiene especial justificación en los casos en que los efectos del acto se agotaron en el pasado y son irreversibles, por lo que la única alternativa es su reparación patrimonial, o directamente, en aquellos casos en que los administrados solo aspiran a una indemnización.⁴⁹

Cabe destacar que, antes de la la reforma constitucional de 1996, se exigía que, previo al planteo del reparatorio patrimonial, se hubiese incoado el juicio anulatorio, con resultado favorable a la pretensión del actor,⁵⁰ todo lo cual suponía un obstáculo para el adecuado ejercicio de los derechos de los administrados y un régimen por demás beneficioso para los órganos públicos.

Empero, aunque la reforma de 1996 constituyó un avance significativo, aún persiste cierta vinculación entre las acciones anulatoria y reparatoria. Desde la doctrina, algunas posiciones entienden que el sistema de doble jurisdicción no tiene justificación técnica y contradice el principio de economía procesal,⁵¹ por lo que defienden

⁴⁹ Cajarville Peluffo, “Breve presentación de la jurisdicción contencioso-administrativa uruguaya”, 137.

⁵⁰ Korzeniak, *Primer curso...*, 637.

⁵¹ Cajarville Peluffo, “Breve presentación de la jurisdicción contencioso-administrativa uruguaya”, 141.

la conveniencia de adoptar un régimen de concentración de ambos procesos que “permitiría al justiciable concentrar argumentos y prueba en un solo proceso, con ahorro de tiempo, esfuerzo procesal y recursos económicos”.⁵²

4. Reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa

4.1. Necesidad de una reforma integral del contencioso anulatorio

La consideración de Uruguay como Estado de derecho no excluye la existencia de desafíos estructurales o aspectos cuestionables en su desarrollo práctico.

De hecho, el sistema contencioso anulatorio uruguayo se enfrenta a cuestionamientos por parte de los operadores jurídicos desde hace décadas, principalmente en torno a la tutela jurisdiccional efectiva, el acceso a la justicia, el debido proceso y las demás garantías judiciales, todo lo cual supone una vulneración de los derechos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos.

Durante décadas, el TCA fue el único órgano competente para dirimir todas las acciones de nulidad de actos administrativos. Esta circunstancia suponía un claro desborde de su actividad, por cuanto debía resolver “causas de muy distinta trascendencia, desde meras observaciones a funcionarios públicos hasta asuntos de significativa importancia institucional o económica”.⁵³

En este sentido, la necesidad de una reforma ha sido desarrollada en nuestro medio por la doctrina especializada.⁵⁴ Para Cajarville Peluffo:

El contencioso administrativo uruguayo padece una profunda crisis. En particular en lo que refiere al anulatorio, puede afirmarse que al día de hoy ha colapsado; no porque se haya paralizado o destruido, sino porque ha llegado a un extremo de postración como garantía de los derechos e intereses de los habitantes.⁵⁵

⁵² Artecona Gulla, “El contencioso anulatorio desde una perspectiva constitucional”, 21.

⁵³ Cajarville Peluffo, “Breve presentación de la jurisdicción contencioso-administrativa uruguaya”, 125.

⁵⁴ Carlos E. Delpiazzo, “Imprescindible reorganización de lo contencioso administrativo”, *Revista de Derecho* 12 (Montevideo: Universidad de Montevideo, 2007), 123. De hecho, los miembros de la Comisión redactora del anteproyecto de Código de lo Contencioso Administrativo afirmaron en su exposición de motivos que “al elaborar el anteproyecto, tuvieron en cuenta la realidad impuesta por la necesidad de prevenir un colapso del sistema de control del poder confiado al Tribunal de lo Contencioso Administrativo [...] este tribunal, creado en la Constitución de 1952, se enfrenta en la actualidad a una realidad que difiere significativamente de la considerada por los constituyentes hace más de 70 años”.

⁵⁵ Juan Pablo Cajarville Peluffo, *Sobre derecho administrativo* (Montevideo: FCU, 2007), 591-592.

Por su parte, Delpiazzo⁵⁶ identificó una serie de causas que explican, en parte, la crisis del sistema: i) el desborde de asuntos, ii) la falta de especialización de los magistrados, iii) los condicionamientos de la acción anulatoria, iv) la insuficiencia de las medidas cautelares, y v) las dificultades para la ejecución de las sentencias.

Valentín⁵⁷ ha abordado esta cuestión a través de preguntas que permiten definir indicadores sobre el estado de los sistemas de justicia, especialmente dirigido a la justicia administrativa. En esta línea, se pregunta, en primer lugar: ¿las personas pueden acceder al sistema de justicia administrativa?

No existen estadísticas oficiales al respecto, pero sí podemos afirmar que existen obstáculos inherentes al propio sistema: centralización en Montevideo, hasta ahora un único órgano jurisdiccional, con una Defensoría débil y también centralizada en la capital, con costos tributarios relevantes para acceder al proceso y luego llevarlo adelante, exigencias severas y no imprescindibles para el cumplimiento de los presupuestos de admisibilidad, la prescindencia total en el uso de las TIC como herramientas para el acceso.

Asimismo, se cuestiona si la respuesta del sistema de justicia administrativa se logra en tiempos razonables. Sobre este aspecto, responde:

Los números son elocuentes: al tiempo correspondiente al previo agotamiento de la vía, que puede ser de varios meses, se suma el del proceso anulatorio, de aproximadamente dos años y siete meses [...], y luego un eventual intento de lograr la efectividad práctica, a lo que debe añadirse, en su caso, el tiempo de un proceso reparatorio patrimonial, con dos instancias plenas y eventual instancia de casación, cuya duración total promedio es de unos tres años, y luego el periplo de la ejecución.

A raíz de lo anterior, conviene preguntarse de qué manera pueden entablarse acciones para reforzar la tutela de los derechos fundamentales y consolidar el Estado de derecho.

En el caso uruguayo, desde hace años la doctrina y los demás operadores se encontraban abocados a diseñar una reforma de la justicia administrativa a efectos de superar sus dificultades históricas, en línea con lo dispuesto por la Constitución y a la luz del derecho internacional de los derechos humanos.

Entre las posibles virtudes de una reforma con esas características, podrían encontrarse: i) consolidación del principio de legalidad y la racionalización del ejercicio del poder público, garantizando que esté siempre sujeto al derecho; ii) mayor efectividad en la protección de derechos fundamentales vulnerados frente al accionar

⁵⁶ Delpiazzo, “Imprescindible reorganización de lo contencioso administrativo”, 124.

⁵⁷ Gabriel Valentín, *El sistema de justicia administrativa* (Montevideo: FCU, 2025), 13-14.

estatal, robusteciendo el acceso a la justicia y la tutela jurisdiccional efectiva; y iii) fortalecimiento del control jurisdiccional de la actividad administrativa.

4.2. El proceso legislativo de reforma de la justicia administrativa

Hasta la entrada en vigencia del mentado Código, el funcionamiento del TCA se regía por lo establecido en el Decreto Ley 15.524 de 9 de enero de 1984 y sucesivas leyes que fueron introduciendo modificaciones, destacándose entre ellas la Ley 20.010 de 10 de diciembre de 2021, que además incorporó como norma de integración al Código General del Proceso (CGP).

La necesidad de una reforma integral del sistema se materializó a partir de la creación de la Comisión para la Reforma del Sistema Contencioso Anulatorio, en cumplimiento del artículo 14 de la Ley 20.010. Sin embargo, los primeros frutos se gestaron a partir de lo dispuesto por los artículos 453 y ss. de la Ley 20.212,⁵⁸ que introdujo la reforma orgánica.

Luego de un proceso deliberativo entre los miembros de la Comisión –entre los que se encontraban académicos administrativistas y procesalistas, además de representantes del TCA y de los demás operadores jurídicos–, se proyectó el Código de lo Contencioso Administrativo, que fue remitido a la Asamblea General con fecha 30 de octubre de 2023. Con leves modificaciones, el Código fue aprobado por unanimidad de ambas cámaras del Poder Legislativo, promulgado por el Poder Ejecutivo el 11 de septiembre de 2024 y publicado en el *Diario Oficial* el 25 de septiembre del mismo año.

Así, es dable reconocer que, décadas después de su creación, el sistema de justicia administrativa tiene, finalmente, un único cuerpo normativo que reúne las disposiciones que lo regulan.

A continuación, se expondrán los principales cambios incorporados en nuestro sistema por el Código de lo Contencioso Administrativo, con especial énfasis en aquellos que tienden a la consolidación del Estado de derecho y la protección de derechos fundamentales en nuestro país.

4.3. Aproximación a los principales cambios incorporados por la reforma

Por las razones expuestas, el Código de lo Contencioso Administrativo representa un verdadero punto de inflexión para el derecho público uruguayo. En lo que sigue, se analizarán sus principales innovaciones.

⁵⁸ Creación de los juzgados letrados, configurando de esta manera un sistema orgánico encabezado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (arts. 307 y ss. de la Constitución) e integrado por los órganos jurisdiccionales inferiores (art. 320 de la Constitución).

4.3.1. Creación de órganos inferiores

El artículo 1º del Código de lo Contencioso Administrativo, aprobado por la Ley 20.333, establece: “La Jurisdicción Contencioso Administrativa será ejercida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (artículo 307 y siguientes de la Constitución) y los tribunales inferiores que la ley determine (artículo 320 de la Constitución)”.

En virtud de ello, el Libro II del Código consagró las normas de organización del sistema orgánico contencioso anulatorio, dividiéndose en cuatro Títulos que comprenden siete capítulos, a saber:

- a) Título I “De la jurisdicción contencioso administrativa”. Regula la organización y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Capítulo 1), de los tribunales inferiores (Capítulo 2) y de la Defensoría Pública en lo Contencioso Anulatorio (Capítulo 3).
- b) Título II “De la competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa”.
- c) Título III “Del estatuto de los magistrados y del personal”.
- d) Título IV “De la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo”.

Así pues, con la finalidad de descomprimir el volumen de asuntos para resolución del sistema orgánico contencioso anulatorio, se estableció la creación de órganos inferiores, lo cual correspondía a un reclamo de larga data por parte de los especialistas en la materia a la luz de la demora en la tramitación de las acciones de nulidad de actos administrativos.

En definitiva, el Código consagra un régimen que, en términos generales, se manifiesta de la siguiente forma:

En primer término, funcionará el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que conocerá en instancia única: i) de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos que produzcan efectos jurídicos generales, cualquiera sea la denominación que se les atribuya, y de aquellas que no correspondan a los tribunales inferiores; ii) en las contiendas y diferencias interadministrativas e intraadministrativas (art. 313 de la Constitución).⁵⁹

Además, mientras no se instale en el futuro el Tribunal de Apelaciones en lo Contencioso Anulatorio, el TCA conocerá en segunda instancia de los recursos de apelación que se interpongan contra las sentencias de los Juzgados Letrados de lo Contencioso Anulatorio.

En segundo término, existirán los Juzgados Letrados de lo Contencioso Anulatorio, que conocerán en primera instancia de las demandas de nulidad de actos

⁵⁹ Delpiazzo, *Sobre el código...*, 33-34.

administrativos definitivos que produzcan efectos jurídicos particulares, cualquiera sea la denominación que se les atribuya.

Asimismo, dichos juzgados entenderán en instancia única de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos en los siguientes casos: i) calificaciones de funcionarios públicos o de sanciones disciplinarias de observación, apercibimiento o suspensión que no excedan de quince días; ii) clausuras, prohibiciones, inhabilitaciones o suspensiones de actividades que no superen el término de cinco días, y iii) fuera de los casos anteriores, cuando la cuantía del asunto no exceda de 70 unidades reajustables, para cuya determinación se estará a la expresada por el actor en su demanda, salvo que ella surja del acto cuya anulación se solicita.

En tercer término, se establece el alcance de la participación de la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo, un órgano técnico independiente en el ejercicio de sus funciones, que tiene a su cargo el cometido de dictaminar según su convicción, estableciendo las conclusiones que crea arregladas a derecho. Se prevé que será oída en último término solo antes de las sentencias que pudieren poner fin a los procesos principales que se sustancien ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (art. 315 de la Constitución), sea en instancia única o por vía de apelación, o ante los tribunales inferiores únicamente en los casos en que actúan en instancia única.

4.3.2. Principios generales

El Código de lo Contencioso Administrativo establece que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa y las administraciones públicas sometidas a su control actuarán conforme a una serie de principios generales (arts. 3 y 4).

Como señala la doctrina especializada, los principios generales son reglas de derecho, en el sentido de que “no se trata simplemente de unas vagas ideas o tendencias morales que pueden explicar el sentido de determinadas reglas, sino de principios técnicos, fruto de la experiencia de la vida jurídica y solo a través de ésta cognoscibles”.⁶⁰ A este respecto, es fundamental hacer alusión a la importancia de los principios generales como fuente del derecho público.

Como explica Rotondo,⁶¹ el TCA ha destacado la relevancia de los principios, muy especialmente para controlar la discrecionalidad de la administración, reconociendo que en el derecho público es corriente tener que acudir, para la decisión de casos no resueltos, a normas de pura racionalidad, adecuadas a la relación jurídica de que se trate y a las tendencias más profundas y permanentes de la conciencia jurídica colectiva, mejor expresadas a veces en los ideales supremos que el orden jurídico realiza que en las disposiciones concretas del ordenamiento jurídico.

⁶⁰ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, tomo I (Navarra: Civitas, 2024), 85.

⁶¹ Felipe Rotondo, *Manual de derecho administrativo* (Montevideo: FCU, 2021), 77.

Aun cuando no requieren su incorporación al derecho positivo, puesto que valen por sí mismos, el reconocimiento de los principios generales por normas positivas tiene un valor indudable en la aplicación práctica.⁶²

En este sentido, conforme a lo dispuesto por el artículo 3 del Código, los órganos de la jurisdicción contencioso-anulatoria actuarán con ajuste a los principios allí enumerados, destacándose entre ellos la tutela jurisdiccional efectiva, la universalidad de acceso al proceso y la duración razonable.

Seguidamente, el artículo 4 del Código de lo Contencioso Administrativo establece: “Las Administraciones públicas procurarán en todos los casos servir con objetividad al interés general, con sometimiento pleno a la regla de Derecho y ajustando su actuación a los siguientes principios, sin que la enumeración tenga carácter taxativo”. A estos efectos, el Código reconoce un listado de principios, entre los que se incluyen tutela administrativa efectiva, informalismo en favor del administrado, flexibilidad y ausencia de ritualismo, trascendencia, entre otros.

Finalmente, el artículo 5 del Código impone reglas de interpretación e integración, indicando que deberán hacerse conforme a las “disposiciones de la Constitución y de las leyes, los principios generales de Derecho y las reglas de Derecho análogas, teniendo en cuenta las doctrinas más recibidas y la jurisprudencia”.

4.3.3. *Modificaciones de carácter procesal*

El Libro III contiene las normas procesales y consta de siete títulos que se distribuyen en veintitrés capítulos, como se describe a continuación:

- a) Título I “De los presupuestos de la acción anulatoria”.
- b) Título II “Partes y los Terceros”.
- c) Título III “De la actividad procesal en general”.
- d) Título IV “De los procesos preliminares, cautelares y anticipativos”.
- e) Título V “De los procesos incidentales”.
- f) Título VI “Del proceso principal de anulación”.
- g) Título VII “Del proceso relativo a las contiendas de competencia y diferencias”.

Seguidamente, se expondrán las normas que revisten mayor importancia a los efectos del presente artículo, en línea con los argumentos enunciados por Delpiazzo.⁶³

En primer lugar, como aspecto relevante se destaca la eliminación de rémoras restrictivas al procesamiento de determinados actos, proclamando que son objeto de la acción de nulidad todos los actos administrativos definitivos, sin exclusiones históricamente admitidas (art. 39).

⁶² Delpiazzo, *Sobre el código...*, 38-49.

⁶³ Delpiazzo, *Sobre el código...*, 35-36.

Dicha extensión de los actos procesables ante la jurisdicción contencioso-anulatoria constituye una limitación a la esfera de discrecionalidad estatal, en la medida en que se amplía el elenco de actos administrativos susceptibles de ser anulados, evitando que actos lesivos queden al margen del escrutinio jurisdiccional. Ello implica un fortalecimiento del principio de legalidad y refuerza el control del poder público.

En segundo lugar, se reglamenta el agotamiento de la vía administrativa mediante la interposición de los recursos correspondientes. Como novedad, se establece un criterio diferente para el cómputo de los plazos: i) para la interposición de los recursos, el plazo de 10 días hábiles –en oposición a los 10 días corridos que se aplicaban en la práctica–; ii) en cambio, los plazos de que dispone la Administración para instruirlos y resolverlos se contarán por días corridos sin interrupción alguna.

En tercer lugar, el Código introduce modificaciones en cuanto a la caducidad de la acción anulatoria, flexibilizando el cómputo del plazo, el cual se eleva de 60 a 90 días.

La ampliación de los plazos –tanto en lo relativo a la interposición de recursos como a la caducidad de la acción anulatoria– flexibiliza ciertos obstáculos formales históricos del contencioso anulatorio uruguayo, fortaleciendo la efectividad del derecho de defensa, el acceso a la justicia y la tutela jurisdiccional efectiva.

En cuarto lugar, la reforma introduce como novedad el instituto del urgimiento, tanto para los recursos interpuestos contra actos administrativos como para las peticiones administrativas. Esta figura novedosa en el ordenamiento uruguayo pretende reafirmar el deber de la Administración de adoptar una resolución expresa,⁶⁴ buscando evitar su habitual silencio.

El urgimiento consiste en que, una vez vencidos los plazos respectivos –para resolver peticiones o recursos administrativos, según el caso–, se podrá *urgir* la resolución expresa de la administración y, si transcurren treinta días corridos desde la interposición de esta figura sin notificarse la resolución, se considerará que existe una ratificación de la denegatoria ficta. De utilizarse, podría ampliarse el plazo original de vencimiento para interponer la acción de nulidad.

En quinto lugar, se consagra un régimen específico de procesos preliminares, distinguiendo aquellos en que se requieran medidas cautelares o anticipativas del resto (arts. 125 y ss.). En cuanto a los procesos cautelares, se reconoce la universalidad del acceso a la tutela cautelar y se regulan sus presupuestos, potestades del tribunal, competencia, procedimiento e impugnación. Concretamente, se regula con mayor amplitud el régimen del proceso anticipatorio de suspensión de los efectos del acto, con sus presupuestos, procedimiento y efectos, y una remisión en lo pertinente al régimen de lo cautelar.

⁶⁴ Constitución de Uruguay, 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”.

Las medidas preliminares en el contencioso de anulación persiguen el objetivo de la protección de los derechos de los administrados en forma anticipada a la sentencia definitiva anulatoria, evitando mayores daños. Es, por tanto, una herramienta fundamental para la tutela jurisdiccional efectiva, fundamentalmente en los casos en que están en juego derechos esenciales.

En sexto lugar, en lo que refiere al proceso principal de anulación se destaca la adopción de un régimen que combina las soluciones de la Ley 20.010 y del Código General del Proceso (CGP). Como novedad, se establecen tres disposiciones sobre los efectos (materiales, subjetivos y temporales) de la sentencia y se regula la obligación de cumplirlas, así como un régimen concreto y específico de ejecución (arts. 174 y ss.).

Finalmente, un aspecto innovador por destacar se refiere a la implementación de las tecnologías de la información y la comunicación en el proceso anulatorio (art. 77). En este sentido, se destaca la autorización de la realización de actos procesales escritos por medios electrónicos o telemáticos (art. 80) y se prevé la posibilidad de utilizar sistemas de videoconferencias o similares para los actos orales (art. 89).

En la actualidad, hablar de digitalización es, en cierta medida, sinónimo de democratización. En este sentido, modernizar el proceso a la luz de las innovaciones tecnológicas facilita el acceso a la justicia.

Conclusiones

A esta altura, resulta indiscutible que el diseño adecuado de la jurisdicción contencioso-administrativa de anulación no es meramente una cuestión técnica, sino que se trata de un presupuesto para la vigencia efectiva del Estado de derecho.

A través del control de juridicidad de los actos administrativos se expresa la sujeción del poder público a las reglas de derecho, se garantizan los derechos de los ciudadanos y se fortalece el control democrático del poder público.

La aprobación del Código de lo Contencioso Administrativo en Uruguay representa un avance innegable y significativo en esa dirección. La creación de órganos inferiores, la supresión o restricción de obstáculos formales, así como la cristalización de principios rectores, sumadas a las múltiples modificaciones de carácter procedimental, constituyen medidas necesarias para acercar el sistema uruguayo a los estándares internacionales y constitucionales, afianzando el rol de la jurisdicción contencioso-anulatoria como garante de la legalidad y la tutela efectiva de los derechos humanos.

Sin perjuicio de ello, la consolidación del contencioso anulatorio como pilar del Estado de derecho permanece como una tarea en construcción. Así pues, el Código de reciente aprobación debe ser analizado como un punto de partida, por cuanto es posible identificar algunas omisiones, tensiones o desafíos que persisten en el sistema de justicia administrativa uruguayo desde una perspectiva crítica del Estado de derecho.

En primer lugar, debe partirse de la constatación de que muchas dificultades surgen como consecuencia de la rigurosa regulación del contencioso anulatorio en disposiciones constitucionales. Como señala en la doctrina vernácula Cajarville Peluffo, la carta “debería limitarse a reconocer expresamente el derecho a impugnar jurisdiccionalmente todos los actos de la Administración, y dejar lo demás a la regulación legal”.⁶⁵

Por tanto, en atención al principio de jerarquía de las normas y supremacía constitucional, para realizar un verdadero salto cualitativo deberá promoverse una reforma constitucional que aborde estas cuestiones, lo que implica necesariamente un pronunciamiento favorable del cuerpo electoral.

En segundo lugar, debería revisarse la conveniencia del requisito de agotamiento de la vía administrativa previo a la iniciación de la acción de nulidad ante la jurisdicción contencioso-anulatoria.

Tal como explica Cajarville Peluffo, más allá de que el agotamiento de la vía administrativa “no está impuesto por la naturaleza de la jurisdicción anulatoria ni por reales necesidades de buena administración”,⁶⁶ el sistema uruguayo es excesivamente favorable para la Administración, puesto que se le conceden plazos extensos para la configuración de la denegatoria ficta de los recursos, además de que la interposición de recursos no tiene naturaleza opcional, como en otros sistemas de derecho comparado. Por consiguiente, aun admitiendo su procedencia, sería adecuado introducir modificaciones sustanciales en favor de los administrados.

En tercer lugar, con respecto a la consagración del sistema de doble jurisdicción, esto es, la separación de la pretensión anulatoria y la pretensión reparatorio-patrimonial en dos procesos sucesivos distintos, puede ser considerada una dificultad adicional. En este sentido, la doctrina especializada ha afirmado que la escisión de ambas acciones no encuentra ninguna justificación técnica y resulta incompatible con el principio de economía procesal. Una reforma constitucional permitiría a los accionantes “concentrar argumentos y prueba en un solo proceso, con ahorro de tiempo, esfuerzo procesal y recursos económicos”.⁶⁷

En cuarto y último lugar, puede concluirse que es deseable la ampliación de la legitimación activa para entablar una acción anulatoria. Al respecto, considerando la importancia de la tutela de derechos de tercera generación, los autores consideran que la flexibilización del régimen se torna imperativa.

Resulta oportuno citar en este punto a Delpiazzo:

Lamentablemente, el legislador no se animó a hacer suya la iniciativa de la Comisión del art. 14 de la ley N° 20.010, que en un inc. 2° de esta disposición,

⁶⁵ Cajarville Peluffo, “Breve presentación de la jurisdicción contencioso-administrativa uruguaya”, 140.

⁶⁶ Cajarville Peluffo, “Breve presentación de la jurisdicción contencioso-administrativa uruguaya”, 137.

⁶⁷ Artecona Gulla, “El contencioso anulatorio desde una perspectiva constitucional”, 21.

en línea con reclamaciones doctrinarias y reconocimiento por una incipiente renovación jurisprudencial, daba entrada a los intereses difusos o colectivos.⁶⁸

Desde luego, es muy pronto para realizar una valoración crítica sobre la puesta en funcionamiento del nuevo sistema de justicia administrativa en Uruguay, considerando que entró en vigencia el 24 de diciembre de 2024.

Pero lo cierto es que, a más de siete décadas de la creación del TCA, por primera vez la jurisdicción contencioso-anulatoria cuenta con una regulación robusta y sistemática que contribuye a una mejor justicia administrativa y, por tanto, a la consolidación del Estado de derecho en Uruguay. Enhorabuena.

Bibliografía

DOCTRINA

- ARTECONA GULLA, Daniel. “El contencioso anulatorio desde una perspectiva constitucional”. En *Contenciosos de derecho público: reforma de la justicia administrativa*, editado por Instituto de Derecho Administrativo, 19-36. Montevideo: FCU, 2024.
- CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo. “Breve presentación de la jurisdicción contencioso-administrativa uruguaya”, *Revista de Derecho Público* 67 (2005): 346-368.
- CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo. *Sobre derecho administrativo*. Montevideo: FCU, 2007.
- CASSINELLI MUÑOZ, Horacio. *Derecho público*. Montevideo: FCU, 2002.
- CORREA FREITAS, Rubén. *Los derechos humanos en la Constitución uruguaya*. Tomo I. Montevideo: FCU, 2017.
- DELPIAZZO, Carlos E. “Imprescindible reorganización de lo contencioso administrativo”. *Revista de Derecho* 12 (2007): 123-128.
- DELPIAZZO, Carlos E. *Sobre el Código de lo Contencioso Administrativo*. Montevideo: FCU, 2024.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. *Contencioso administrativo*. Montevideo: FCU, 2007.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. “El agotamiento de la vía administrativa”. En *Procesos constitucionales*, editado por Instituto de Derecho Procesal, 633-650. Montevideo: FCU, 2018.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ. *Curso de derecho administrativo*. Tomo I. Navarra: Civitas, 2024.
- GROS ESPIELL, Héctor. *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*. Montevideo: FCU, 1971.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino. *Teoría del Gobierno*. Montevideo: FCU, 2016.

⁶⁸ Delpiazzo, *Sobre el código...*, 121.

- KORZENIAK, José. *Primer curso de derecho público. Derecho constitucional*. Montevideo: FCU, 2008.
- RISSO FERRAND, Martín. *Derecho constitucional*. Tomo I. Montevideo: FCU, 2005.
- ROTONDO, Felipe. *Manual de derecho administrativo*. Montevideo: FCU, 2021.
- VALENTÍN, Gabriel. *El sistema de justicia administrativa*. Montevideo: FCU, 2025.

