

Uruguay y su nuevo Código de lo Contencioso Administrativo: una primera lectura con énfasis en las nuevas garantías para el justiciable

POR SILVANA NESSAR DE LENOBLE (*)

Sumario: I. Introducción: sanción de la Ley 20.333 del 25 de setiembre de 2024, sus orígenes y antecedentes.- II. Su contenido.- III. Valoración: normas procesales y normas de fondo.- IV. Reflexiones finales.- V. Referencias.

Resumen: el nuevo Código de lo Contencioso Administrativo recientemente aprobado es el primer compendio normativo con valor y forma de Código que rige en Uruguay y es fruto de años de esfuerzo y proyectos legislativos que fueron llamados al fracaso en forma contumaz. La necesidad de contar con un marco normativo integral en Derecho Administrativo, tanto en sus aspectos procedimentales como de fondo, era un constante reclamo de los operadores de dicha rama del Derecho desde sus distintos ámbitos. El trabajo es una primera aproximación a este nuevo Código, trabajo que precisamente por ser una “primera lectura” puede incluir algunas reflexiones que la aplicación de esta norma y el paso del tiempo ameriten quizá efectuar su revisión y una nueva mirada. En el mismo se analizan algunos aspectos sustantivos y de procedimiento insertos en el nuevo Código, sin efectuar un análisis exhaustivo y en profundidad de cada Título, sino una visión fundamentalmente enfocada en las nuevas garantías que se consagran para los interesados, para concluir luego en sus primeros aciertos y desaciertos.

Palabras claves: Código contencioso administrativo - innovaciones garantistas - normas procesales y de fondo

Uruguay and the New Code of Administrative Litigation: a first reading with emphasis on new guarantees for the defendant

Abstract: the recently approved Code of Administrative Litigation is the first regulatory compendium with the value and form of Code that regulates

(*) Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la República Oriental del Uruguay. Prof. Titular del Programa Master Derecho Administrativo Económico, Módulo Recursos Administrativos y Contenciosos (Acción de Anulatoria y Acción de Inconstitucionalidad), Universidad de Montevideo, Uruguay. Procuradora del Estado Adjunta en lo Contencioso Administrativo. Coordinadora Grupo de Investigación y Estudio en Derecho Administrativo, Grupo de Investigación de la Facultad de Derecho, Universidad de Montevideo. ORCID: <https://orcid.org/0000/0003-0149-2898>

administrative litigation in our country and it is the result of years of hard work and legislative projects contumaciously labeled as failures. The need for a regulatory framework in Administrative Law, both in its procedural and fundamental aspects, was a constant claim from said Law branch's operators in every area, from the Academy to Practitioners. This study is a first approximation to the new Code, more precisely it is a first reading as it may include comments that might need a future review in light of the passage of time and the application of the Code by practitioners. It analyzes some substantive and procedural aspects inserted in the new Code, without carrying out an exhaustive and in-depth analysis of each Title, but rather a vision fundamentally focused on the new guarantees that are enshrined for the interested parties, to then conclude with their first successes and failures.

Keywords: Code administrative litigation - protective innovations - procedural and fundamental regulations

I. Introducción: sanción de la Ley 20.333 del 25 de septiembre de 2024, sus orígenes y antecedentes

La Constitución de la República Oriental del Uruguay aprobada en el año 1934 impuso al legislador la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, conforme surge de su artículo 271 que rezaba: “**Artículo 271.** Se establecerá por Ley, un Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, compuesto de tres miembros”.

Dicho mandato no fue cumplido hasta que casi 20 años después la Constitución aprobada en el año 1952 instituye en la Sección XVII, que denominó “De lo Contencioso Administrativo”, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, como órgano jerarca a la cabeza de un sistema orgánico que podía contar con órganos inferiores conforme dispuso su artículo 320, potestad que nunca se ejerció hasta la aprobación de este Código.

A su vez la Disposición Transitoria letra Ñ) de la referida Constitución estableció que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo deberá someter a la aprobación de la Asamblea General, dentro del término de seis meses a partir de la fecha de su instalación, el proyecto de su Ley Orgánica, así como su reglamento dentro del término de seis meses a partir de la fecha de promulgación de su Ley Orgánica, mandatos todos que tampoco se cumplieron en los plazos fijados.

Fue recién con fecha 9 de enero de 1984 que se promulgó la Ley 15.524 Orgánica del Tribunal, norma que en puridad debe denominarse decreto ley en tanto fue dictada en el período de gobierno de facto que se originó en el año 1973, cuando por Decreto del Poder Ejecutivo N° 464/973 del 27 de junio de 1973, se disolvieron las Cámaras de Senadores y de Representantes creando un Consejo de Estado con el cometido de desempeñar las funciones de la Asamblea General.

Dicho período se extendió hasta el año 1985, cuando el 1º de marzo asumió el Presidente de la República que resultó electo en las elecciones nacionales realizadas en el mes de noviembre del año 1984, con la plena vigencia de la Constitución vigente, del año 1967.

El Maestro Sayagués Laso definía a los decretos-leyes como los “actos emanados del Poder Ejecutivo o quien lo sustituya, que tienen la eficacia normativa de las leyes” (Sayagués Laso, 2022, p. 111).

Resulta paradójico que haya sido precisamente durante dicho período de facto que se haya aprobado una ley que, en cumplimiento del mandato constitucional largamente desconocido, reglamentara el funcionamiento de un órgano cuyo cometido es el de controlar la actuación de la Administración, y anular, de comprobarse ilegitimidad, los actos dictados en contravención a la regla de derecho.

El referido decreto ley colmó la necesidad de contar con un marco normativo para el ejercicio de la función jurisdiccional asignada al Tribunal y permaneció sin modificaciones de entidad hasta el dictado de la Ley 15.869 de fecha 22 de junio de 1987 que introdujo varios cambios, fundamentalmente en los aspectos de procedimiento.

Estos antecedentes normativos —con alguna otra modificación legislativa que huelga señalar— culminan con la aprobación de la Ley 20.010 del 22 de diciembre de 2021 cuyo artículo 14 creó una Comisión para la reforma integral de los procesos que se tramitan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y sus trámites previos.

Fue esta Comisión, instalada en el Poder Legislativo el 13 de abril de 2023 la que en noviembre de 2023 elevó a la Presidencia de la Asamblea General el Anteproyecto de Código de lo Contencioso Administrativo, que finalmente y luego de algunas modificaciones resultó aprobado por la Ley 20.333, ya referida.

Esta breve reseña de los antecedentes y orígenes del Código ilustra en cuanto a la imperiosa necesidad de contar con un texto integral, tanto en lo que refiere al procedimiento administrativo, de necesaria ocurrencia, como al procedimiento jurisdiccional.

No puede soslayarse sin embargo, que el citado Decreto-ley 15.524, hoy derogado por el Código (artículo 210) fue una norma de trascendental importancia para el sistema contencioso anulatorio y su aplicación, aun cuando generó dudas interpretativas en algunos temas, resultó de gran utilidad; entiendo, en definitiva que fue una muy buena ley, en cuya redacción participaron además destacados profesores de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo como Eduardo Esteva Galicchio y Aparicio Méndez.

La posterior Ley 20.010, no me merece, empero, la misma consideración.

En efecto, fue una ley —hoy también derogada por el supra citado artículo 210—, que pretendió modificar aspectos básicamente procedimentales en poco más de diez artículos que generaron más dudas que certezas.

La misma buscó adecuar los procesos que se sustancian ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo —TCA— y en especial la acción anulatoria, al régimen previsto en el Código General del Proceso, norma que instaura un procedimiento jurisdiccional basado en la inmediatez y que regula relaciones jurídicas de Derecho Privado.

Entiendo que es precisamente dicha circunstancia la que atentó contra una pacífica aplicación de la referida ley.

En efecto; su redacción no es feliz y recoge casi en forma textual artículos del Código General del Proceso, haciéndolos aplicables a un procedimiento que tiene características propias y diferentes al proceso ordinario.

Como se señaló, el CGP regula procesos judiciales de carácter eminentemente oral, en los cuales se dirimen conflictos entre particulares, con plena vigencia del Derecho Privado.

En el proceso contencioso anulatorio, por el contrario, siempre el demandado es un sujeto de derecho público estatal, regido por el Derecho Público.

Y la Ley 20.010 al aplicar lisa y llanamente institutos del CGP al proceso contencioso anulatorio generó dudas interpretativas. A vía de ejemplo, veamos qué sucede con el allanamiento como una de las actitudes que puede adoptar el demandado al contestar la demanda. En el ámbito del CGP dicha actitud implica, conforme lo dispone su artículo 134, que “el tribunal deberá dictar sentencia de inmediato, sin necesidad de prueba ni de ningún otro trámite”.

Sin embargo, en el proceso contencioso anulatorio —que si bien se rige por el principio dispositivo es un proceso de interés público por ser el Estado el demandado—, el tribunal ¿puede dictar derechamente una sentencia anulatoria? o ¿debe analizar necesariamente, antes de dictar sentencia sobre el mérito de la causa, si se han cumplido con los requisitos de admisibilidad de la acción?

En ese sentido la jurisprudencia no ha sido firme ya que en algunos casos admitió el allanamiento dictando una sentencia anulatoria, pero verificando antes que se cumplieron los requisitos de la acción (vide sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N° 816/2006), y en otros procedió a anular el acto en proceso sin verificar los extremos antes señalados (sentencia TCA N° 6/2024).

No podemos olvidar que en el marco normativo que regula el proceso contencioso anulatorio —antes Decreto Ley 15.524 artículo 95, hoy CCA artículo 200— la revocación del acto encausado, es una forma de terminar el proceso, instituto que ciertamente no tiene su homónimo en la órbita del Derecho Privado.

Y como ha sentenciado el TCA, si la Administración quiere poner fin a un litigio el camino que debe seguir es el de revocar el acto cuestionado.

En efecto; dijo el referido órgano en sentencia 277 /1986 citando calificada doctrina: “Dice GIORGI: “el allanamiento a la demanda en el procedimiento anulatorio no despoja, pues, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de su competencia jurisdiccional ni produce el efecto de determinar el sentido de la decisión que aquél debe adoptar en el litigio. La misma deberá fundarse exclusivamente en consideración a la juridicidad o antijuridicidad del acto impugnado. Pero la Administración puede revocar el acto cuestionado si lo estima irregular, poniendo fin, de este modo, al litigio por falta de objeto” (p. 242).

Vale precisar sin embargo, que la referida ley tuvo el mérito fue el de crear, como se reseñó supra la Comisión de Reforma integral de los procesos ante el TCA.

Es de destacar además que el Decreto Ley 15.524 contenía también algunas previsiones en materia de procedimiento administrativo, aunque en puridad la norma integral regulatoria del mismo lo es el Decreto 500/991 de 27 de setiembre de 1991.

En ese sentido, el Código regula, siendo ello un importante avance, algunos aspectos del referido procedimiento, otorgándole valor y fuerza de ley, lo que constituye un verdadero acierto.

Entre otros, y sin ser una enumeración taxativa, el Libro I, artículo 4º, así como en el Libro III, capítulo 2 refiere a los principios del procedimiento administrativa y algunos aspectos del agotamiento de la vía administrativa como requisito de admisibilidad de la acción anulatoria.

II. Su contenido

II.1. Procedimiento administrativo: sus principios rectores; otras innovaciones y especial referencia a los recursos administrativos

Indicamos supra que entre los aspectos del procedimiento administrativo que regula el Código se encuentra el artículo 4º que refiere a los principios rectores de la actuación administrativa.

Dicho artículo recoge, aunque con algún agregado el artículo 2º del Decreto 500/991. No resulta de menor importancia la inclusión de este artículo ya que

algunos de los principios allí referidos, no tenían valor y fuerza de ley por estar incorporados en una norma reglamentaria.

Naturalmente que, entre otros, el principio del debido proceso se encontraba ya reconocido en el artículo 72 de la Constitución por ser *inherente a la persona humana*.

Como señala Durán Martínez, siguiendo calificada doctrina, no todos los principios tienen el mismo valor y fuerza, lo que varía según su origen (Durán Martínez, 2009, pp. 91 - 115).

Así, los principios que derivan de la personalidad y dignidad humanas son pre-existentes al derecho positivo y rigen sin necesidad de su reconocimiento.

Entre los principios incorporados en el artículo 4° del Código se agregan la tutela administrativa efectiva, la duración razonable de los procedimientos, interdicción de la arbitrariedad, transparencia y razonabilidad.

La enumeración en forma expresa de estos principios resulta un verdadero avance; sin embargo, aun cuando el artículo 2° del Decreto 500/991 citado no los mencionaba, ello no fue óbice para que el TCA, en firme jurisprudencia, motivara sus fallos anulatorios en la ausencia de los referidos principios.

Entre otras, en **sentencia 508/2024** dijo en relación al principio de duración razonable:

(...) en la especie, visiblemente, la actividad de la demandada resultó contraria a los principios de eficiencia y buena administración, dilatando de modo excesivo **la duración de un procedimiento sin una justificación lógica**. Cabe concluir que, objetivamente la duración del procedimiento por prácticamente ocho años no tiene ninguna explicación y, en modo alguno se justificaba a la luz de las particularidades del caso (1).

Destacó además en dicho fallo el origen del citado principio en los siguientes términos:

Como se ha señalado por parte de la doctrina, el desarrollo jurisprudencial de la garantía del proceso de duración razonable tuvo como punto de partida los pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que estableció que para determinar si la duración de un proceso había sido razonable se debía atender a la complejidad del

(1) El destacado me pertenece.

caso; al comportamiento del demandante y a la manera que fue llevado por las autoridades administrativas y judiciales.

Estos desarrollos fueron especialmente precisados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso: “GENIE LACAYO vs. Nicaragua”, Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997, Serie C, N° 30 (2).

En esa ocasión, dijo la Corte que el concepto de plazo razonable en la duración de un proceso, por contraposición a la duración excesiva es de difícil dilucidación, pero: “(...) se puede invocar para precisarlo los elementos que ha señalado la Corte Europea de Derechos Humanos (...) a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades judiciales” en el contexto de lo que el Tribunal europeo denominó el análisis global del procedimiento conforme las características de cada caso (3).

Lo mismo acontece con el principio de **interdicción a la arbitrariedad** a que refiere el numeral o) del citado artículo 4°.

Este principio, pilar del Estado de Derecho, de alguna manera se encuentra inserto en el principio de motivación de las decisiones y de razonabilidad, también incluidos en el artículo.

En efecto; impedir que la Administración actué de forma arbitraria implica que deba fundar sus decisiones con base en el ordenamiento jurídico, como asimismo que dicho obrar sea coherente y acorde al fin debido.

Como señalaba Brito (2004, p. 437): “el riesgo de arbitrariedad (...) es connatural a toda la acción estatal” y por ello “el administrador no puede pretender que el fruto de su elección para el fin público, permanezca (...) al margen del control jurisdiccional”.

Finalmente, el **principio de transparencia** se encuentra indisolublemente ligado a los anteriores.

La transparencia en el quehacer administrativo es una constante preocupación del poder público, tanto que el artículo 6 de la Ley 17.060 impone al Poder

(2) El texto íntegro de la sentencia se halla disponible en el sitio web de la CIDH: www.corteidh.or.cr

(3) Para estas cuestiones en doctrina véase Rodríguez Bejarano, C. (2011). El plazo razonable en el marco de las Garantías Judiciales en Colombia. *Memorando de Derecho N° 2*. Universidad Libre - Seccional Pereira, p. 115. <http://unilibrepereira.edu.co/publicaciones/index.php/memorando/article/view/69/0>. Estos parámetros -con ligeras variantes- también son considerados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español, según da cuenta Ochs Olazabal, D. (2013). *La acción de amparo*. FCU, Montevideo, p. 180.

Ejecutivo como un instrumento de control social, llevar a cabo periódicamente campañas de difusión en materia de transparencia pública (4).

Los principios del derecho son el cimiento del ordenamiento jurídico, y su consagración en una norma de rango legal que regula el procedimiento administrativo, es una buena decisión, considerando además que el artículo 5º del Código reconoce su función de interpretación e integración a falta de regulación expresa en alguna materia (5).

Como señalamos supra, el nuevo Código regula asimismo algunos aspectos del **procedimiento administrativo recursivo**, de necesaria ocurrencia previa a la acción anulatoria.

En efecto; de conformidad con lo dispuesto en el artículo 319 de la Constitución la acción anulatoria “no podrá ejercerse si antes no se ha agotado la vía administrativa mediante los recursos correspondientes”.

Y el artículo 317 instruye respecto al punto, señalando:

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.

(4) “Artículo 6. El Poder Ejecutivo, a propuesta de la Junta, llevará a cabo periódicamente campañas de difusión en materia de transparencia pública y responsabilidad de los funcionarios públicos, así como sobre los delitos contra la Administración Pública y los mecanismos de control ciudadano”.

(5) “Artículo 5 (Interpretación e integración). La interpretación de las disposiciones de este Código o, en su caso, la integración de las normas necesarias para resolver cuestiones procesales o sustantivas que se susciten en los procesos contencioso administrativos, deberá hacerse conforme a las disposiciones de la Constitución y de las leyes, los principios generales de Derecho y las reglas de Derecho análogos, teniendo en cuenta las doctrinas más recibidas y la jurisprudencia”.

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.

De manera que, conforme al mandato constitucional, el previo agotamiento de la vía administrativa constituye un requisito de admisibilidad de la acción anulatória, de insoslayable cumplimiento.

La inclusión de preceptos como el señalado en la Constitución resulta una técnica que por lo menos merece alguna valoración.

En efecto; sin hesitación alguna la Constitución como fuente de derecho, y en el caso como fuente de Derecho Administrativo, otorga a esa norma una mayor estabilidad y certeza jurídicas en cuanto a su permanencia.

En ese sentido recordemos que el artículo 331 de la Constitución prevé procedimientos para su reforma total o parcial que son exigentes y por ello su modificación no opera con frecuencia.

Guastini dice “(...) que las constituciones, a diferencia de las leyes, están destinadas a perdurar: una de sus finalidades es ofrecer una organización estable” (Risso Ferrand, 2010, p. 18).

Ahora bien; en lo que refiere a la regulación en dicho cuerpo normativo de los recursos administrativos, entre dichos aspectos el plazo para su interposición, entiendo que más que una ventaja constituye un perjuicio para el mal llamado *administrado*, término que tanto reprochaba el recordado Profesor Martins (Martins, 1996, pp. 61-64).

El plazo de diez días que establece dicho artículo es claramente muy exiguo y constituye un obstáculo para el interesado que, en tan corto tiempo debe obtener un asesoramiento que le permita defenderse frente a un obrar de la Administración lesivo de sus intereses.

Los recursos administrativos, como enseñaba Mariano Brito (2004, p. 29), lejos de ser una garantía son un privilegio de la Administración en tanto le permite revisar sus actos, previo a la actuación del órgano jurisdiccional.

El precepto constitucional impide al legislador modificar ese breve plazo, pero sí puede declarar que el mismo se computa en días hábiles, como con acierto lo consagra el artículo 43 inciso 2 de la Ley 20.333.

Dicha potestad le está expresamente conferida en el artículo 85 literal 20 de la Constitución (6).

(6) “Artículo 85: A la Asamblea General compete: 20) Interpretar la Constitución, sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con los artículos 256 a 261”.

Esta nueva interpretación constituye un verdadero avance para el individuo y una vía más garantista para el ejercicio de sus derechos.

Hasta la aprobación del Código tanto la doctrina como la jurisprudencia afirmaban que el plazo para recurrir se computaba en días corridos, y ello por mandato del artículo 10 de la Ley 15.869 que establecía el referido régimen de cómputo.

Así, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha mantenido su posición al respecto confirmando su jurisprudencia de larga data, como en la sentencia N° 414/1996 en la que dijo “ha sido la posición tradicional del Tribunal, el considerar que el plazo de 10 días que establece el art. 317 de la Constitución, es de días corridos, teniendo en cuenta que si éste vence en día inhábil el plazo se extiende al día hábil inmediato siguiente (artículo 10 de la Ley 15.869)”.

Esta nueva forma de cómputo del plazo, que a la postre logra extenderlo, entiendo es lo que el legislador está habilitado a hacer sin violentar la Constitución, ya que si bien claramente la Administración se beneficia con dicho régimen la previsión constitucional, como señalamos, es de insoslayable cumplimiento.

En relación al régimen recursivo Durán Martínez propone que la posibilidad de interponer recursos administrativos constituya una facultad del interesado, pero que los mismos no “deben condicionar la acción de nulidad” (2015, p. 242).

Califica al agotamiento de la vía administrativa como “un resabio del Estado Absolutista”.

La propuesta es verdaderamente tentadora y ciertamente compartible.

Sin embargo, no tenemos el honor de compartir la posición de tan destacado profesor cuando afirma:

(...) mientras no se efectúe esa reforma, corresponde aplicar directamente el bloque de constitucionalidad, concretamente el derecho a la tutela judicial efectiva y no exigir el previo agotamiento de la vía administrativa (...) Si llegamos a la conclusión de que el derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho humano, se encuentra en la cúspide del bloque de constitucionalidad, por lo cual se impone hasta el constituyente. Por tal razón la norma que la desconozca es ilegítima, y al no existir un sistema concentrado jurisdiccional de legitimidad de la Constitución, en lo interno, cualquier operador jurídico podrá desaplicar la norma jurídica y aplicar directamente el principio. (p. 242)

Lamentablemente el constituyente ha impuesto ese requisito de admisibilidad de la acción y hasta tanto no se modifique el citado artículo 319, deberemos conformarnos con el avance logrado en esta nueva interpretación, computando como hábiles los diez días de plazo para interponer los recursos pertinentes.

Algunos autores ven incluso un paralelismo entre el requisito de tentativa de conciliación previo a la iniciación de los juicios civiles y el requisito de agotamiento de la vía administrativa.

Cassinelli Muñoz (1959, p. 78,) afirmaba que dichos institutos tienen un fundamento común que consiste "(...) en la conveniencia de ahorrar las decisiones autoritarias de los conflictos, aprovechando las oportunidades de arreglo espontáneo ("voluntario", "democrático", "autónomo"), aplicando lo que otra vez he llamado "principio de economía de la decisión autoritaria".

Ciertamente no compartimos con el destacado autor que la exigencia de agotamiento de la vía administrativa pueda calificarse como "voluntario" ya que la realidad demuestra que rara vez la Administración accede a revisar su decisión, amparando los recursos interpuestos, por lo que el interesado recorre el camino de agotamiento de la vía administrativa sólo para cumplir con un requisito de admisibilidad de la acción anulatoria y no con la esperanza de obtener una respuesta favorable.

Otra novedad que el Código insta es el **instituto del urgimiento** consagrado en los artículos 48 y 59 en relación a los recursos administrativos y a las peticiones, respectivamente. Me interesa referirme al instituto en relación a los recursos administrativos.

Artículo 48: (Urgimiento).- En cualquier momento posterior al vencimiento de los plazos correspondientes, el recurrente podrá urgir la resolución expresa del asunto y si transcurren treinta días corridos contados desde el siguiente al urgimiento sin notificarse la resolución, se considerará que hay ratificación de la denegatoria ficta.

Verificada la ratificación de la denegatoria ficta respecto del primer requerimiento, correrá por única vez desde el día siguiente el plazo para interponer la demanda de nulidad, sin perjuicio de mantenerse el deber de resolver expresamente.

Esta nueva figura, recogida en el derecho comparado, se introdujo, según informó la Comisión de Reforma, para prevenir litigios ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo transcrito, una vez agotada la vía administrativa en forma ficta, según los recursos que corresponda, el

interesado podrá *urgir* de la Administración un pronunciamiento expreso respecto de los recursos interpuestos, pero para ello no le establece plazo alguno.

De manera que, acaecida la denegatoria ficta, si el recurrente omitió acudir a la jurisdicción anulatoria dentro del plazo de noventa días siguientes que establece el artículo 55, siempre mantiene la posibilidad de reabrir ese plazo si transcurren treinta días sin notificarse de una resolución expresa.

Alguna interpretación ha sostenido que siempre la acción anulatoria tiene el límite de dos años de caducidad previsto en el artículo 56 del Código.

Empero más allá de si se aplica esa caducidad bienal, entiendo no ha sido una feliz solución del Código el innovar en este instituto.

En efecto; en primer lugar, su aplicación ya está generando dudas en cuanto a ese plazo límite a que nos referíamos para entablar la acción anulatoria. Ello no es un buen auspicio para la doctrina ni para la jurisprudencia.

Empezar a aplicar un nuevo régimen con normas que desde su consagración resultan de dudosa interpretación no ayuda a una armoniosa aplicación del ordenamiento jurídico. Y mucho menos la posibilidad de obtener una pronta respuesta al reclamo anulatorio, el que claramente se verá dilatado por objeciones de índole formal que los litigantes, acorde a su posición en la litis, plantearán en el decurso del mismo.

No olvidemos que uno de los principios inspiradores de este Código, conforme lo señaló la Comisión de Reforma a la hora de presentar su ante proyecto, fue el de propiciar una justicia célere que garantice a los individuos una verdadera tutela jurisdiccional de sus derechos mediante una pronta decisión a sus reclamos.

Nada de eso se logra introduciendo institutos cuya aplicación no resulta pacífica.

En segundo lugar, es cierto que con este instituto se persigue privilegiar al recurrente que debe emprender un camino lleno de obstáculos para el agotamiento de la vía administrativa.

En efecto; el agotamiento ficto de la vía administrativa genera controversias en cuanto a su cómputo y no son pocas las ocasiones en que los errores cometidos por el actor han impedido llegar al control de fondo del obrar administrativo.

Pero no menos cierto es que la seguridad y certeza jurídicas son principios que también protegen al individuo, garantizando y asegurando sus derechos.

Y en ese sentido no puede soslayarse que el acto administrativo puede lesionar la situación jurídica de un individuo, pero a la vez beneficiar a otro, de manera que el instituto del urgimiento provoca que *alguien* que se ve perjudicado por un acto que entiende es ilegítimo, puede mantener su derecho a impugnarlo, prácticamente *sine die*, provocando que *otro* que pueda verse beneficiado por el mismo tiene en suspenso, también *sine die* la posibilidad de consolidar esa situación beneficiosa que el acto administrativo recurrido le otorgó.

El urgimiento determina que el acto administrativo no adquiera firmeza, y como enseña la doctrina, un acto administrativo deviene firme cuando "(...) ésta (la persona) no tiene derecho a que se decida sobre ninguna impugnación suya del acto, actual o futura, ni en vía administrativa ni en vía jurisdiccional" (Cassinelli Muñoz, H. citado por Durán Martínez, c 1999, p. 206).

Durán Martínez (1999, p. 207) entiende que la firmeza más que la ausencia de un derecho a la decisión "(...) es una ausencia al derecho a la revocación del acto".

Pero más allá de la posición doctrinaria que se acompañe, lo cierto es que el urgimiento provoca que el recurrente no pierda ese derecho a impugnar el acto que entiende ilegítimo, pudiendo acudir a la jurisdicción anulatoria para su revisión verificada la ratificación de la denegatoria ficta respecto del primer requerimiento.

Es cierto también, y se podrá decir que no existen derechos adquiridos en contra de la legalidad, si es que ese acto resulta ser ilegítimo, pero como enseñaba Brito (2004, p. 31) el Derecho Administrativo debe mantener siempre ese equilibrio entre la autoridad y la libertad, el Estado y el individuo, y claramente este instituto no favorece ese equilibrio, atentando además contra el principio de seguridad jurídica.

Por otra parte, nuestro ordenamiento jurídico, concretamente el artículo 166 del Decreto 500/991, cuyo antecedente es el artículo 143 del Decreto N° 640/973 del 8 de agosto de 1973, consagra la vigencia de derechos adquiridos en virtud de actos ilegítimos, privilegiando la seguridad jurídica, por lo que es dable proteger también a los terceros que el acto resistido beneficia.

Comentando este artículo, su autor Durán Martínez dijo: "Este artículo 166 presupone la inviabilidad jurídica de la revocación de un acto administrativo firme y estable aún por razones de legitimidad" y, continúa citando a Cajarville Peluffo, "la estabilidad del acto, es la restricción a la revocabilidad del acto o su anulación y ella deriva de las condiciones de fondo, sobre todo de la existencia de derechos adquiridos" (2011, p. 138).

El Código, en su artículo 188 inciso 2º, recoge esta solución del Decreto 500/991, por lo que reconoce la vigencia de esos *derechos* adquiridos al margen de la legalidad, naturalmente siempre que el beneficiario no haya contribuido con su mala fe a la configuración de ese acto ilegítimo.

Puede resultar pues contradictorio que en la misma norma se protejan derechos adquiridos al margen de la legalidad y por otro lado se los desconozcan con el instituto del urgimiento.

Ello no contribuye a ese equilibrio a que el Derecho Administrativo debe propender, como señalaba Brito.

En tercer lugar, entiendo que hubiera resultado más beneficioso para el sistema incorporar el instituto del silencio positivo en relación a los recursos subsidiarios, propuesta ya incluida en otros proyectos de reforma.

Así, mencionamos en anteriores publicaciones que “(...) en el marco del Programa de Modernización Legislativa (PROMOLE), propiciado por la Presidencia de la Cámara de Representantes en el período 2020-2021, tuvimos la oportunidad de participar junto con destacados profesores, concedores del Derecho Administrativo, en un proyecto de modificación de la Ley Orgánica del TCA, en el que, preocupados por esta necesidad de revisar dicha ley, se propuso un proyecto que contemplaba varias de las falencias advertidas y mejoraba sustancialmente la eficiencia en este proceso contencioso anulatorio, proyecto que lamentablemente nunca fue considerado a la hora de efectuar estas modificaciones” (Nessar de Lenoble, 2022a, p. 150).

Precisamente, la vigencia del instituto del silencio positivo se consagraba en dicho proyecto.

Otra novedad que nos regala este Código y que ciertamente aplaudimos es en materia de **notificación de los actos administrativos**.

En ese sentido, el artículo 44 del Código, cuyo *nomen juris* es “Obligación de publicidad” establece algunas modificaciones o agregados al Decreto 500/991 en el tema que son favorables al administrado.

En efecto; el Decreto citado contiene en su Capítulo VIII, de los artículos 91 al 105 una regulación bien detallada en relación a las formalidades que deben seguirse para notificar los actos administrativos.

El artículo 44 del Código establece como principio general que “corresponde notificar personalmente los actos administrativos que produzcan efectos jurídicos particulares, y corresponde publicar en el Diario Oficial los actos administrativos que produzcan efectos jurídicos generales”.

Regula además en el inciso 4º la notificación personal cuando la misma se efectúa por medio electrónico, disponiendo:

Cuando la notificación personal se practique por correo electrónico u otros medios informáticos o telemáticos, la misma se considerará realizada con la constancia del día y hora de su recepción en el dispositivo del destinatario. Si el interesado tiene acceso a la sede electrónica de la Administración respectiva, la notificación personal se considerará realizada cuando este acceda a la misma una vez que el acto esté disponible allí, teniéndoselo por notificado si no accede a ella transcurridos tres días hábiles.

El inciso citado viene a dar solución legislativa a un problema que se suscitaba en forma periódica cuando se utiliza dicha modalidad de notificación del acto administrativo.

En efecto; si bien el artículo 28 del Decreto 276/013, del 03-09-13 reguló el tema para las notificaciones efectuadas por órganos de la Administración Central, su aplicación no se vio exenta de dificultades, sea porque algunas personas públicas tienen su propio régimen de notificación, sea porque la interpretación del citado Decreto generó alguna duda.

Así, el TCA en reciente jurisprudencia —**sentencia 314/2024**— declaró erróneamente efectuada una notificación electrónica señalando: “(...) el sistema utilizado por la Administración en la especie, para hacer conocer a la actora de la resolución encausada, claramente no cumple con las debidas garantías como para dar certeza suficiente de la notificación formal y completa del acto emitido por el organismo demandado (Conforme sentencia 143/2019).

De regla el artículo 91 del decreto 500/991, en redacción dada por el Decreto 420/007, consagra como principio la notificación personal en la oficina; y la notificación a domicilio, como todas, debe estar precedida de la intimación a concurrir a notificarse en la oficina (Conforme CAJARVILLE, Juan Pablo “Procedimiento Administrativo en el Decreto 500/991”, Ed. IDEA, 1997, pág. 113/114 y 116, sentencia 374/13), lo que no consta infolios.

Si la notificación en la oficina no fuese posible, podrá realizarse por otro medio idóneo que proporcione certeza en cuanto a la efectiva realización de la diligencia. Así, se debe apuntar que, la notificación personal de los trámites y actos administrativos puede realizarse válidamente por correo electrónico, según habilita el artículo 696 de la Ley N° 16.736, **siempre que proporcione seguridad en cuanto a la efectiva realización de la diligencia y a su fecha** (7), extremos que, como venimos de analizar, no se verifican en el caso”.

(7) El destacado me pertenece.

La solución consagrada ahora en este texto otorga ciertamente mayores garantías al interesado quien tendrá certeza en cuanto al cómputo del plazo para entablar los recursos administrativos en su caso o la acción anulatoria, o en general para el ejercicio de los derechos de defensa que corresponda a la oportunidad.

Y finalmente el mayor mérito a nuestro entender es el de exigirse en el inciso 5º del ya referido artículo 44 que: “Tanto la notificación personal como la publicación en el Diario Oficial deberán incluir el texto completo del acto administrativo e identificar al órgano actuante. La notificación personal deberá indicar, además, la posibilidad de deducir los recursos correspondientes para agotar la vía administrativa y el plazo para hacerlo”.

El acierto de dicha prescripción es innegable.

En efecto; el conocimiento integral del acto, en todas sus partes, es fundamental a la hora de que el sujeto que se ve lesionado por el mismo pueda ejercer en forma sus defensas.

Que se informe al interesado sobre los motivos de la decisión, así como todos los demás elementos del acto en cuestión que surgen de sus Resultandos y Considerandos, deviene esencial para poder utilizar un medio de defensa que constituya una verdadera garantía.

Esta ha sido la posición sustentada por el TCA en firme jurisprudencia al sentenciar:

(...) los demandantes no tuvieron en el acto de notificación del 12 de junio de 2013 conocimiento oportuno, fehaciente y completo del acto que puso fin a la vía administrativa, en tanto no les fue entregada copia alguna de éste, lo que conlleva a la solución desestimatoria preanunciada. A ello se adiciona en la especie, la aplicación del principio “PRO ACTIONE”, que opera a favor de la admisión del accionamiento anulatorio jurisdiccional en caso de duda (Cfme. Sent. 1008/98). (Sentencia 74/15).

La disposición asegura al interesado esa posibilidad de conocer la integralidad del acto con virtualidad lesiva, y fundamentalmente sus motivos.

Recordemos con Durán Martínez que el derecho que tiene el individuo de conocer el motivo de las decisiones que se le aplican y el de poder impugnarlas en caso de que le causen agravio, “(...) deriva del derecho a conocer la verdad y del derecho de defenderse de las agresiones ilegítimas” (1999, p. 68) lo que eleva a la categoría de Derecho Humano.

II.2. Procedimiento jurisdiccional: sistema orgánico de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; innovaciones con especial referencia a la acción anulatoria

En lo que refiere a la acción anulatoria también se destacan en el Código varias disposiciones que aumentan las garantías para el futuro querellante, favoreciendo su derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

En efecto; como señala Delpiazzo Antón el ordenamiento jurídico debe facilitar el acceso a la jurisdicción a todo aquel que entiende que si situación jurídica ha sido afectada.

Y afirma, citando a Marabotto: “el derecho de acción, que abre la posibilidad del ejercicio de la función jurisdiccional, es un derecho subjetivo público que constituye uno de los derechos humanos, desde el momento que, por medio de ella, toda persona puede lograr que el Estado dé satisfacción a la pretensión, de cualquier naturaleza, que haga valer. Por ello, es un derecho que califica de jus cogens” (Delpiazzo Antón, 2009, p. 39).

Sin hesitación alguna, el mayor logro de este Código fue el de finalmente hacer operativa el ya citado artículo 320 de la Constitución que habilitó al legislador a crear órganos inferiores dentro de la jurisdicción contencioso anulatoria.

En efecto; el artículo 455 de la Ley 20.212, del 6 de noviembre de 2023, creó en el Inciso 19 Tribunal de lo Contencioso Administrativo dos Juzgados Letrados de lo Contencioso Anulatorio, previéndose en el artículo 454 posteriormente, la creación de dos nuevos Juzgados Letrados más, y cuando el número de casos lo justifique, la instalación del Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Anulatorio.

Los referidos Juzgados integran el sistema contencioso anulatorio, en cuya cabeza se encuentra el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (artículo 6 del Código).

El criterio de distribución de competencias entre los órganos que conforman el sistema es el criterio material atendiendo a los efectos del acto administrativo cuya anulación se impetra.

Así el artículo 18 dispone que el TCA “conocerá en instancia única 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”.

Y el artículo 20 establece que los Juzgados Letrados de lo Contencioso Anulatorio “conocerán en primera instancia de las demandas de nulidad de actos

administrativos definitivos que produzcan efectos jurídicos particulares, cualquiera sea la denominación que se les atribuya.” Seguidamente, el artículo 21 indica la competencia asignada en instancia única (8).

Es del caso precisar que hasta que no se instale el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, el TCA será competente para conocer en el recurso de apelación que se interponga contra las sentencias de primera instancia de los órganos inferiores.

El objetivo de esta creación fue fundamentalmente el de descongestionar al TCA, cuya competencia es de carácter nacional, y así lograr una mayor celeridad en la respuesta al justiciable.

Integra asimismo el sistema contencioso anulatorio la Defensoría Pública en lo Contencioso Anulatorio a la que refiere el artículo 16 (9).

Finalmente, el Título IV del Código hace referencia a la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo, órgano de creación constitucional (artículo 314), siendo su jerarca el Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo.

El referido órgano se inserta dentro del sistema orgánico Poder Ejecutivo, Ministerio de Educación y Cultura y su cometido es ser “necesariamente oído, en último término, en todos los asuntos de la jurisdicción del Tribunal” (artículo 315 de la Constitución).

Se trata de un órgano que goza de autonomía técnica.

Dicha modalidad de la centralización supone, como enseñaba Méndez que el órgano inferior se desenvuelve en su ámbito de competencia con mayor discrecionalidad, en atención a los principios de su ciencia o arte, se trata, dice, de una discrecionalidad natural sin la cual resultaría imposible o carecería de sentido el desempeño de una función técnica” (Nessar de Lenoble, 2022b, p. 113).

(8) Artículo 21: (Competencia en instancia única).- Los Juzgados Letrados de lo Contencioso Anulatorio entenderán en instancia única de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos en los siguientes casos: a) calificaciones de funcionarios públicos o de sanciones disciplinarias de observación, apercibimiento o suspensión que no exceda de quince días; b) clausuras, prohibiciones, inhabilitaciones o suspensiones de actividades que no superen el término de cinco días; y c) 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.

(9) Artículo 16: (Definición). La Defensoría Pública en lo Contencioso Anulatorio tendrá a su cargo la defensoría de oficio en la materia. Desarrollará su actividad con autonomía técnica en la forma que reglamentará el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En ese sentido, el inciso 2º del citado art. 315 establece: “El Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo es independiente en el ejercicio de sus funciones. Puede, en consecuencia, dictaminar según su convicción, estableciendo las conclusiones que crea arregladas a derecho”.

A su vez, el artículo 33 del Código en su inciso 2º dispone las causas en las que intervendrá dicho órgano técnico (10).

En lo que refiere al procedimiento y en aras de una mayor celeridad se apostó a la inmediación, aplicando para los procesos que se sustancian ante los órganos inferiores unipersonales las disposiciones del Código General del Proceso en ese sentido.

Aunque debe precisarse que dicho principio no se aplica cuando es competente el TCA, lo que se plasma por ejemplo en el inciso 1º del artículo 170 en materia de producción de prueba (11).

Precisamente una de las críticas que se formula a esta previsión es que debió también consagrarse la inmediación para los procesos ante el TCA por cuanto la tendencia es la de ajustarse al ya citado CGP, que organiza todos los procesos bajo la modalidad de audiencias con presencia del magistrado.

Si bien el TCA es un órgano colegiado, lo que puede dificultar la celebración de las audiencias, pudo preverse la posibilidad de que tres de sus miembros las presidan, ya que durante su transcurso pueden suscitarse controversias que requieran una solución inmediata del magistrado.

Apostar a la tecnología, como lo prevé el artículo 77 es también una innovación que contribuye a la celeridad y mejor marcha de los procesos (12).

Otro punto de interés en relación a la acción anulatoria es que el artículo 39 establece en forma expresa que todos los actos administrativos, sin exclusión, pueden ser objeto de la acción anulatoria.

(10) “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 (artículo 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”.

(11) Artículo 170: (Producción de la prueba). En el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo no se aplican las disposiciones referidas al principio de inmediación, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 86 inciso segundo.

(12) Artículo 77: (Tecnologías de la información y la comunicación).- Deberá procurarse la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en la realización de los actos procesales, así como en el desarrollo de todas las actividades del proceso. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo reglamentará, en cada caso, lo dispuesto en este artículo.

Y decimos en forma expresa porque el artículo 309 de la Constitución al disponer que el TCA conocerá “de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos (...)”, no formula exclusión alguna, por lo que el legislador no puede imponer limitaciones que no surgen de la norma de mayor jerarquía.

Sobre el tema señala Pérez Benech que “La ley no podrá imponer restricciones más allá de las tuvieren una raíz o sustento constitucional, aun cuando ejerza su competencia de interpretar la Constitución (artículo 85 numeral 20)” (Pérez Benech, 2024, p. 119).

El artículo 39 señala excluye únicamente de la acción anulatoria a los actos jurisdiccionales y los legislativos en tanto los mismos no se dictan en ejercicio de función jurisdiccional.

Si bien parece difícil que ocurra tal situación, no son pocos los casos en que el TCA rechazó la demanda anulatoria por pretenderse la anulación de un acto jurídico dictado en ejercicio de función jurisdiccional.

Así, en **sentencia 634/2004** rechazó una demanda anulatoria “(...) en cuanto pretenden se anule el reconocimiento de la infracción de defraudación y en su lugar se admita el reconocimiento de la infracción de diferencia. Pero el acto que las deniega, no lo hace como manifestación de la función administrativa, —requisito éste que es esencial para configurar el acto “administrativo” (conf. Cajarville Pelluffo, Juan Pablo - “Recursos administrativos”, 3ª edic., p. 101)—, sino en ejercicio de la función jurisdiccional que la ley le asigna (artículos 245 y ss., y ss. de la Ley N° 13.318, sus concordantes y modificativas). Por tanto, y desde este ángulo, no estamos ante un acto administrativo que pueda ser objeto de la acción de nulidad (artículo 24 del Decreto Ley N° 15.524)”.

El Decreto Ley 15.524 sin embargo contenía provisiones restrictivas del acceso a la jurisdicción en tanto sus artículos 26 y 27 efectuaban una enumeración de actos administrativos que no eran pasibles de la acción anulatoria (13).

(13) Artículo 26: No podrán ser objeto de la acción anulatoria: 1) Los actos políticos y de Gobierno. 2) Los actos discrecionales, sin perjuicio de que puedan juzgarse los supuestos normativos o de principio en que se funde la discrecionalidad, en cuyo caso el Tribunal deberá pronunciarse especialmente sobre los motivos invocados y el fin perseguido por la Administración, así como su adecuación a las reglas de derecho. 3) Los actos fundados en razones de seguridad nacional. 4) Los actos de interés público así declarados por ley. En el caso del numeral 2, el interesado podrá promover la acción reparatoria patrimonial. Otro tanto podrá hacer en el caso del numeral 4, siempre que obtenga previamente la declaración de inconstitucionalidad de la ley.

Artículo 27: Entre otros, tampoco se consideran comprendidos en la jurisdicción anulatoria los actos que: 1) Se emitan denegando los reclamos de cobro de pesos, indemnización de daños y perjuicios que tienen su causa en un hecho precedente de la Administración, del que se la responsabiliza.

Vemos con beneplácito pues que el Código haya superado esa limitación, inconstitucional por cierto, y admita someter a su control todo acto jurídico emanado del ejercicio de la función administrativa.

Vale señalar sin embargo que el texto constitucional prevé algunas exclusiones como en el caso de los artículos 175 y 198.

También se ha favorecido al justiciable estableciendo una ampliación del plazo para entablar la demanda anulatoria.

En efecto; hasta la vigencia de la Ley 15.869 y sus modificativas, el plazo para presentar la acción de nulidad era de sesenta días corridos, computados conforme al artículo 10 de la ley que disponía que el mismo se contará por días corridos y sin interrupción.

Establecía asimismo que se suspende durante las Ferias Judiciales y la Semana de Turismo y que si vencen en día feriado se extenderán hasta el día hábil.

El artículo 55 del Código amplía el referido plazo de caducidad a noventa días, lo que constituye otro gran acierto.

Recordemos que la acción anulatoria está precedida de un requisito de admisibilidad insoslayable, que es el agotamiento de la vía administrativa, que genera dificultades al justiciable en cuanto a su correcto cumplimiento, por lo que ampliar el plazo para comparecer ante el TCA representa un verdadero alivio. La forma de cómputo del plazo se mantuvo.

Es de destacar especialmente la previsión del inciso final del artículo 55 en relación a las medidas cautelares o provisionales.

En efecto; con anterioridad a la vigencia del Código, la firme jurisprudencia del TCA sólo admitía como medida cautelar la suspensión de ejecución del acto administrativo, regulada en el artículo 2º de la Ley 15.869 (14).

2) Desestimen la devolución de las cantidades de dinero que reclaman los interesados por entender que han sido indebidamente, pagadas. 3) Desestimen las peticiones de los interesados que tiendan al reconocimiento de compensaciones de adeudos, imputación de sus créditos a pagos futuros o reclamos similares. 4) Estén regulados por el derecho privado.

(14) Artículo 2. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a pedido de la parte actora, que **deberá formularse con la demanda** y previa sustanciación con un traslado por seis días a la parte demandada, podrá decretar la suspensión transitoria, total o parcial, de la ejecución del acto impugnado, siempre que la misma fuere susceptible de irrogar a la parte actora daños graves, cuyo alcance y entidad superen los que la suspensión pudieren ocasionar a la organización y funcionamiento del órgano involucrado. La posibilidad de percibir la correspondiente indemnización no impedirá que, atendidas las circunstancias del caso, el Tribunal disponga la suspensión. Dicha suspensión también

Dicha medida sólo podía solicitarse conjuntamente con la demanda anulatoria, la que, por otra parte, no podía entablarse si la vía administrativa no se había agotado, en forma expresa o ficta.

Así, en **sentencia 610/2000** el Tribunal sostuvo que “según una interpretación literal de la disposición legal mencionada (artículo 15, Cód. Civil), la pretensión de suspensión de la ejecución del acto administrativo, total o parcial, debe “formularse” indefectiblemente con la demanda, situación que no se verifica en la especie, desde que el escrito de fs. 4 y ss. se limita a deducir la pretensión de suspensión de la ejecución del acto destitutorio, dictado por la Administración Nacional de Correos.

Por ende, no es siquiera procedente examinar la factibilidad de que tal pretensión incidental se ejercite en supuestos de demanda “prematura” (artículo 9, “in fine”, Ley 15.869), es decir, en casos en que aún no se ha agotado la vía administrativa (v. Delpiazzo, Carlos: “Valoración del Contencioso Administrativo”, versión corregida de la exposición realizada por el autor el 25/XI/97, con agregado de algunas notas, pp. 19-20)”.

Es del caso señalar sin embargo, que recientemente y aun antes de la vigencia del Código, una incipiente jurisprudencia señaló, al disponer la suspensión de los procedimientos en el caso de una demanda prematura que: “atento a que de los artículos 2º y 9 inciso final de la ley Nº 15.869 no surge prohibición de dar trámite inmediato a la solicitud de suspensión del acto para el caso de la demanda interpuesta antes del agotamiento de la vía administrativa, a los principios de tutela jurisdiccional efectiva y celeridad en el trámite (artículo 14 Ley Nº 20010): del pedido de suspensión de ejecución del acto impugnado, expídase testimonio a cargo de la parte actora, fórmese pieza por separado y oportunamente vuelva” (**Decreto Nº 1062/2023**).

De manera que ya se avizoraba una apertura del Tribunal en relación a la oportunidad procesal de solicitud de este tipo de medida cautelar, lo que claramente favorecía al justiciable.

El Código, en sus artículos 131 a 134 regula este instituto de suspensión de ejecución de actos administrativos, modificando su régimen anterior y previendo que se sustanciará por la vía incidental y fuera de audiencia.

Pero además de dicha medida cautelar consagra expresamente en el Capítulo 2 la posibilidad de promover procesos cautelares y anticipativos, lo que también constituye un verdadero avance.

podrá ser decretada por el Tribunal cuando, a su juicio, el acto impugnado aparezca, inicialmente, como manifiestamente ilegal. La decisión del Tribunal, en este caso, no importará prejuzgamiento. (la negrita me pertenece)

El reclamo de la academia de poder solicitar medidas cautelares ante el TCA sin ser la suspensión ya referida, fue incesante.

Así, Durán Martínez menciona los esfuerzos de la doctrina propiciando proyectos modificativos de la ley orgánica del TCA incluyendo tales medidas (2015, pp. 321 - 324).

El citado autor sin embargo consideraba que, por aplicación del principio de tutela jurisdiccional efectiva dichas medidas podían ser otorgadas por el Tribunal aun sin texto expreso habilitante, posición que lamentablemente no acompañó el Tribunal.

Finalmente, el Código consagra la universalidad de acceso a la tutela cautelar en el artículo 125, lo que permite que el mismo tribunal que sea competente para conocer en el proceso principal, de anulación, intervenga también en los procesos previos, cautelares o anticipativos, permitiéndole obtener una visión integral y completa del asunto litigioso.

Para finalizar, y siempre en el entendido de que este trabajo no pretende efectuar un análisis exhaustivo de todas las modificaciones que introduce el Código en la justicia administrativa, caben destacar sus previsiones en cuanto a la obligación de la Administración y de la justicia de cumplir con los fallos anulatorios y en materia de ejecución de sentencias.

El primer punto señalado es quizá el de mayor trascendencia en lo que refiere a la obligación administrativa de cumplir las sentencias anulatorias, restaurando “efectivamente el orden jurídico violado” y reconstruyendo la situación “que existiría si nunca se hubiese dictado el acto anulado” (artículo 191 inciso 1º).

Comentando el citado inciso señaló Ruocco:

Entendemos que no hubiera sido necesario que la norma estableciera el mencionado deber de cumplir, no obstante lo cual, en nuestra realidad, es una disposición no sólo oportuna, sino también necesaria. La Administración no cumple con las sentencias a pesar de que está obligada a ello. No tiene en cuenta que al ejecutarlas, el órgano administrativo no está observando un poder derivado del desempeño de sus cometidos en el ejercicio de la función administrativa a su cargo, sino concretando el deber de cumplir los fallos judiciales, derivado de la cosa juzgada, que pesa sobre sí, en su condición de parte en el juicio. (Ruocco, 2024, p. 296)

Para cumplir con dicha obligación, continúa Ruocco la Administración debe tener en cuenta los fundamentos reseñados en los considerandos de la sentencia.

El inciso 2º del citado artículo 191 avanza más disponiendo que: “Los actos administrativos anulados, los reiterativos, total o parcialmente de aquellos o los dictados en contravención de fallos anulatorios, carecerán de eficacia y, en consecuencia, serán desaplicados cualquiera sea la jurisdicción en la que se pretenda ejecutarlos sin que sea necesario recurrirlos administrativamente”.

La previsión legal, al establecer que no será necesario recorrer el largo camino de agotamiento de la vía administrativa respecto de los actos reiterativos de los anulados, resulta de una innegable mejora del ordenamiento jurídico en ese sentido.

La realidad nos demuestra que en forma reiterada la Administración, luego de emitida una sentencia anulatoria, dicta un nuevo acto cuyo contenido es prácticamente igual al anulado y frente a ello, el justiciable no tenía otro camino que emprender nuevamente un *agotamiento* de la vía administrativa.

Este artículo le otorga nuevas garantías al *administrado*, efectivizando una verdadera tutela jurisdiccional.

Como expresa Delpiazzo Antón (2009, p. 94) un Estado de Derecho no sólo se manifiesta por poder llevar a juicio una entidad estatal, y obtener una sentencia favorable “sino también que sea posible obtener una ejecución del fallo, es decir, asegurar la eficacia práctica de la sentencia”.

Algunos reparos sin embargo nos merecen el inciso segundo del artículo 190 cuando refiere a los efectos temporales de la sentencia anulatoria.

En efecto; el mismo preceptúa que: “Cuando la irregularidad refiera a las formalidades exigidas a los actos o trámites del procedimiento administrativo previo, el tribunal deberá señalar si la Administración conserva la potestad de recomponerlo a los efectos de dictar un acto legítimo. No será admisible la recomposición de un procedimiento ya reconstituido”.

Parece claro que los considerandos de la sentencia contienen las pautas o lineamientos que el administrador debe seguir a la hora de recomponer el procedimiento viciado.

Ahora bien; ello de alguna manera ¿supone que el sentenciador puede sustituirse a la voluntad del emisor del acto ingresando en sus ámbitos de competencia?, si el tribunal no asienta en la sentencia que se puede reconstruir el procedimiento ¿la Administración no puede recomponerlo?

Recordemos que el artículo 310 de la constitución dispone que “El Tribunal se limitará a apreciar el acto en sí mismo, confirmándolo o anulándolo, sin reformarlo”

En fin, se trata de dudas que la aplicación de esta nueva norma esperemos vaya disipando.

El artículo 192 del Código establece a su vez que será competente para ejecutar la sentencia anulatoria el tribunal que la haya dictado.

Y con ello también plasma un anhelado deseo de los letrados patrocinantes y la doctrina, en tanto el TCA sostuvo en firme jurisprudencia que no era competente para ejecutar el fallo anulatorio, por lo que el justiciable debía acudir a otra jurisdicción a tal fin, lo que sin duda alguna era un desacierto.

El Tribunal se limitaba a intimar a la Administración demandada el cumplimiento del fallo anulatorio, pero no ejecutaba la sentencia.

Alguna reciente y osada jurisprudencia dijo, aunque no en mayoría:

(...) la actora ha obtenido una medida de protección del derecho que invoca y ha denunciado reiteradamente el no acatamiento de esa medida por parte del Estado. Por lo que insta al Tribunal a declarar la desobediencia contumaz del obligado, a denunciar su desacato y, en caso de considerarlo procedente, disponer una astricción económica como medida de conminación al cumplimiento. (Sentencia **945/2017**)

Se trataba de una muy aislada jurisprudencia, por lo que esta inclusión del Código, al establecer que será en el ámbito de la justicia administrativa donde se ejecutarán los fallos, es verdaderamente una consagración del multicitado principio de tutela jurisdiccional efectiva.

III. Valoración: normas procesales y normas de fondo

En este punto nos parece oportuno hacer una breve valoración de cómo el codificador ha manejado, podríamos decir, las normas procesales y las normas de fondo —con contenido de Derecho Administrativo— incluidas en el este texto.

En efecto; en oportunidad de presentar la Comisión de Reforma el ante proyecto de ley de la nueva organización de la jurisdicción contencioso anulatoria, señaló en su Exposición de Motivos que el Código se estructura en cuatro grandes partes, divididas en Libros, Títulos y Capítulos, en el que se incluyen normas generales, normas de organización, normas procesales y normas de aplicación.

Pues bien; en este punto nos interesa detenernos en las normas procesales incluidas en el Libro III.

Y el interés radica precisamente en el título que se asignó al Libro III por cuanto en el mismo se incluyen no sólo normas procesales, sino normas de fondo,

relativas al Derecho Administrativo, inclusión que, en nuestra opinión no fue feliz, en tanto ha provocado desde su aprobación graves problemas de interpretación.

En ese sentido, debe tenerse presente que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 206, las normas procesales se aplicarán a los procesos iniciados a partir de su vigencia, vigencia que de acuerdo al artículo 205 se produjo “a los noventa días corridos a contar desde el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial”.

En el Título I Libro III se regulan los presupuestos de la acción anulatoria, entre ellos el agotamiento de la vía administrativa, el instituto del urgimiento, las formalidades de las peticiones, la caducidad de la acción anulatoria.

Los temas tratados en dicho Título, son normas de fondo, esto es, las que consagran y regulan los derechos y deberes de los individuos, en definitiva, como enseñaba Cassinelli Muñoz, “la norma de fondo dice simplemente lo que se puede y no se puede hacer” (2022, p. 96).

Las normas procesales, por su parte, fijan los procedimientos para ejercer esos derechos.

Ahora bien; si la expresión Normas Procesales que encabeza el Título I incluye las normas que regulan aspectos de fondo, como ser las peticiones o el urgimiento, entonces, a dichos institutos se le aplica el nuevo régimen que establece el Código desde el día 24 de diciembre de 2024, día en que acaeció el plazo de noventa días corridos previsto en el artículo 205 ya citado.

Y en ese punto es pues donde se generan los problemas de interpretación del *nomen juris* del citado Título I.

En efecto; si *normas procesales* se entiende en un sentido amplio y material, incluyendo lo que refiere a los requisitos de admisibilidad de la acción anulatoria, entonces para esos requisitos el Código se aplica desde el 24 de diciembre de 2024.

Si por el contrario entendemos que *normas procesales* refiere únicamente a las cuestiones que se susciten una vez iniciado el proceso jurisdiccional, entonces aquellas cuestiones se siguen regulando por el anterior régimen jurídico, el que, si bien fue derogado por el artículo 207 mantiene ultra actividad para los procesos en trámite.

Parte de la doctrina, en exposiciones efectuadas en recientes eventos académicos, que aún no han sido publicadas, entiende que todos los aspectos que refieren a los recursos administrativos, plazo, agotamiento de la vía administrativa, notificación de los actos administrativos, e incluso el plazo para entablar la acción

anulatoria, si tenían plazos corriendo a la hora de entrar en vigencia el Código, entonces se rigen por éste y no por el régimen anterior.

De manera que, un acto administrativo dictado durante la vigencia del régimen hoy derogado, pero cuya notificación opera estando ya en vigencia el nuevo Código, se rige por este último y por tanto el plazo para la interposición de los recursos administrativos correspondientes será de diez días hábiles y no corridos.

Una muy reciente sentencia, dictada en el novel Juzgado Letrado en lo Contencioso Anulatorio de 2º Turno, hace referencia precisamente a las dudas que ha generado el punto —en el caso en relación al plazo de caducidad para entablar la acción anulatoria— ante una regulación poco clara del Código.

Así en sentencia **4/2025** señaló:

La falta de regulación expresa sobre el punto ha permitido distintas interpretaciones al respecto. En efecto, en varios eventos académicos, se han planteado diferentes posturas, todas fundadas normativamente y buscando la armonía con los principios generales aplicables. De tal manera, se ha sostenido tanto la aplicación del plazo de sesenta días previsto en el artículo 9º de la Ley Nº 15.869, como el de noventa días recogido en el artículo 55 de la Ley Nº 20.333. No obstante, corresponde a esta decisora tomar postura al respecto, exponiendo la interpretación que se efectúa en relación con la vigencia de la Ley Nº 20.333 (CCA) y su aplicación en el tiempo, especialmente en los casos en que existieron plazos cuyo cómputo tuvo inicio con anterioridad al 24 de diciembre del 2024.

Como viene de referirse, el CCA no establece expresamente cómo habrán de impactar sus disposiciones en las etapas procesales (en sentido amplio) que estuvieren en curso al momento de su entrada en vigencia (el 24 de diciembre del 2024). A su vez, el artículo 207 del mismo cuerpo establece que respecto de “los puntos no regulados expresamente por este Código” se estará a las disposiciones de, entre otras normas, el Código General del Proceso —CGP—. Por tanto, es posible recurrir a la integración con el Código General del Proceso. Éste, reformado por la Ley Nº 19.090, reguló expresamente los extremos referentes a la vigencia de la norma y el impacto que ello determinaría en los procesos en curso. En tal sentido, el artículo 12 del CGP, cuya redacción tiene alcance general en cuanto a las normas procesales, establece que: “Las normas procesales son de aplicación inmediata y alcanzan, incluso, a los procesos en trámite. No obstante, no regirán para los recursos interpuestos, ni para los trámites, diligencias o plazos que hubieren empezado a correr o tenido principio

de ejecución antes de su entrada en vigor, los cuales se regirán por la norma precedente (...).

Acompañando la postura más restrictiva, concluyó que “los plazos que hubieren iniciado su cómputo con anterioridad a la vigencia de la nueva ley seguirán rigiéndose por la ley anterior”, declarando en definitiva que la acción anulatoria se entabló cuando ya había caducado el derecho a accionar.

Lo expuesto nos revela que desde sus primeras aplicaciones la jurisprudencia ha vacilado en temas como el señalado, vigencia de las normas, que indudablemente impactan en el justiciable, en el caso referido, en perjuicio de sus derechos.

Es dable preguntarse dónde quedaron aquellos principios de acceso a la jurisdicción, tutela jurisdiccional efectiva y universalidad de acceso al proceso que el mismo Código consagró en su artículo 3, principios todos que el sentenciador parece olvidar.

De haberse regulado con mayor precisión dicho aspecto, en forma separada las normas procesales de las de fondo, esta confusión no se habría ocasionado, y en definitiva, el justiciable, resultare o no beneficiado, tendría certeza jurídica en relación al régimen normativo aplicable a su pretensión.

IV. Reflexiones finales

Señalamos como palabras claves de este trabajo **código, innovaciones garantistas, normas procesales y de fondo**, y a su análisis nos referiremos en estas reflexiones finales.

El nuevo **Código** fue sin hesitación alguna el mayor logro de los últimos tiempos en lo que al Derecho Administrativo refiere.

En efecto, logra unificar las normas tanto de fondo como procesales que regulan los procedimientos administrativos y jurisdiccionales, dando así certeza y seguridad jurídicas a todos los operadores del Derecho, en el ámbito en que se encuentren. Y ello vale tanto para aquellos letrados que defienden a los justiciables como para aquellos que defienden al Estado.

Vale recordar que en esos procedimientos la contraparte, sea en la instancia administrativo como en la jurisdiccional, siempre es el Estado, persona pública mayor en sentido amplio.

Y el Estado de Derecho, como señala Rotondo es un presupuesto jurídico para la aparición de las normas del Derecho Administrativo, en tanto su núcleo radica en las reglas que regulan las relaciones de la administración y los particulares y

ellas sólo adquieren carácter jurídico en un Estado que reconoce derechos subjetivos frente o con respecto a él” (2009, p. 11).

El **Código** desafía aquella característica del Derecho Administrativo que la doctrina en forma unánime sostuvo, como lo es el de no poder codificarse, por cuanto el mismo es esencialmente mutable y se encuentra en constante evolución.

Recordemos nuevamente a Rotondo quien citando a Hauriou decía “el dominio de la vida administrativa es el dominio de lo provisorio, de lo revocable” (2009, pp. 24-25).

Esta codificación del Derecho Administrativo sin embargo no puede desconocer esos innegables caracteres de mutabilidad y formación constante, por lo que el legislador deberá permanecer atento a las necesidades del individuo que son precisamente las que justifican esa continua revisión a la que debe necesariamente someterse este compendio normativo.

Las **innovaciones garantistas** son la *vedette* del Código, y muchas.

La ampliación de los plazos al interesado para recurrir y demandar la anulación de un acto administrativo, las formalidades para la notificación de los actos administrativos, el instituto del urgimiento (aunque con los reparos que señalamos oportunamente), la consagración en forma expresa de principios que favorecen el acceso a la justicia como asimismo de la universalidad de actos administrativos pasibles de la acción anulatoria, son entre otros, prueba de ello.

En lo que refiere a aspectos procesales ante la jurisdicción competente no olvidemos la creación de tribunales inferiores que favorecen el acceso a la justicia, y la posibilidad de que éstos ejecuten las sentencias anulatorias, aplicando sanciones pecuniarias al Estado incumplidor.

Ahora bien; todas esas muchas **innovaciones garantistas** pueden de alguna manera opacarse si se pierde ese equilibrio al que supra nos referimos, y es de esencia del Derecho Administrativo, entre las relaciones de la administración con el particular.

En ese sentido recordemos las anteriores reflexiones en cuanto al instituto del urgimiento y la recomposición de los procedimientos.

Sin embargo, en lo que refiere a **las normas procesales y las normas de fondo**, además de las dificultades de interpretación que vimos por no haberse definido con claridad sus respectivos ámbitos, entendemos el Código merece algunas objeciones.

En efecto; una primera lectura del texto nos inclina a concluir que no fue acertada la aplicación lisa y llana de las normas de procedimiento contenidas en el Código General del Proceso a este proceso contencioso de anulación que indudablemente tiene características propias que lo separan del proceso ordinario.

Los requisitos de admisibilidad de la acción, la aplicación del Derecho Público y que el demandado es siempre una persona pública estatal, hacen que a este proceso no puedan aplicarse derechamente las previsiones del CGP.

La intermediación por ejemplo, pilar del referido CGP, no se aplica en forma integral a los procesos que se sustancian ante esta jurisdicción contencioso anulatoria, con lo cual el justiciable se enfrenta a un régimen procesal diametralmente distinto según quién sea al tribunal competente en el caso.

Ello parece violentar el principio de igualdad de raigambre constitucional.

Se admiten actitudes al demandado a la hora de comparecer ante el tribunal que se extrapolan del CGP, olvidando que el demandado en este proceso, como lamentablemente debemos recordar una y otra vez es el Estado y por ello algunas de esas actitudes son inadmisibles.

A saber, se admite que el Estado pueda allanarse, admitir los hechos alegados por el actor, conductas todas admisibles cuando los litigantes se regulan por normas de Derecho Privado, actitud que por otra parte, lleva a que el tribunal concluya la causa.

Pero, por tratarse de una materia regulada por el Derecho Público, el demandado —Estado— puede y debe revocar el acto administrativo ilegítimo, como se prevé en el artículo 200, a fin de que el justiciable no se vea en la necesidad de embarcarse en un proceso jurisdiccional largo y costoso.

No compartimos que se admitan como actitudes del demandado tales respuestas, porque el Estado puede y debe adoptar otra conducta en aras del interés de toda la sociedad.

Dichas actitudes constituyen una manifestación del principio dispositivo, conforme al cual se deja librado a las partes litigantes la disponibilidad del proceso.

Los procesos civiles, prácticamente todos, a excepción quizá los de menores o de incapacidad, se rigen por dicho principio y es el que consagra el CGP.

Y como enseñaba Couture, el mismo “se apoya sobre la suposición, absolutamente natural, de que en aquellos asuntos en los cuales sólo se dilucida un interés privado, los órganos del poder público no deben ir más allá de lo que desean los propios particulares” (1958, p. 186).

Pero, continúa señalando el prestigioso autor “distinta es la suposición en aquellos casos en que se halla comprometido un interés social, frente al cual no es lícito a las partes interesadas contener la actividad de los órganos del poder público”.

Y en ese sentido, no puede soslayarse que el proceso contencioso anulatorio puede culminar con una sentencia de condena al Estado que involucre su responsabilidad patrimonial a la postre, lo que indudablemente impacta en toda la sociedad.

Si algo puede reprocharse pues a esta iniciativa es la de olvidar que el proceso contencioso anulatorio es un proceso en el que está involucrado el Derecho Público, porque el demandado es un sujeto de Derecho Público y no puede aplicarse normas que regulan relaciones entre sujetos regulados por el Derecho Privado, sin más, sin advertir las dificultades que puede generar esa *transportación* lisa y llana de regímenes procesales.

Citando nuevamente al Maestro Couture para finalizar, la división de asuntos de interés meramente privado y de interés social no es fácil, pero cuando se trata, entre otros, de “funcionamientos de los servicios públicos, etc., los contactos del interés particular y del interés social son constantes y profundos” (1958, p. 187).

V. Referencias

Brito, M. (2004). *Derecho Administrativo Su Permanencia-Contemporaneidad-Prospectiva*. Universidad de Montevideo.

Cassinelli Muñoz, H. (1959). Enfoque paralelo de la tentativa de conciliación y del agotamiento de la vía administrativa en el sistema constitucional uruguayo. *Revista de Derecho Jurisprudencia y Administración*, 57(3).

Cassinelli Muñoz, H. (2002). *Derecho Público*. Fundación de Cultura Universitaria.

Couture, E. J. (1958). *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Depalma.

Delpiazzo Antón, G. (2009). *Tutela jurisdiccional efectiva frente a la Administración*. Facultad de Derecho, Universidad de Montevideo.

Durán Martínez, A. (1999). *Estudios de Derecho Administrativo, Parte General*. Mastergraf SRL Editorial.

Durán Martínez, A. (2009). *Los Principios Generales de Derecho en el Derecho Administrativo. Aplicación por el Legislador, el administrador y el Juez en Los Principios en el Derecho Administrativo Uruguayo*. Amalio Fernández.

Durán Martínez, A. (2015). *Contencioso administrativo*. (2ª ed.). Fundación de Cultura Universitaria.

Nessar de Lenoble, S. (2022a). *Novedades Legislativas de Derecho Administrativo en Homenaje al Profesor Emérito Juan Pablo Cajarville*. Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad de la República.

Nessar de Lenoble, S. (2022b). Rol de la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo. En C. E. Delpiazzo (Coord.), *Reforma de la Justicia Administrativa. A propósito de la ley 20.010*. Universidad de Montevideo.

Pérez Benech, V. (2024). Actos no procesables. *Jornadas de Derecho Administrativo*, (Contenciosos de Derecho Público. Reforma de la Justicia Administrativa.), 119-144.

Rotondo Tornarías, F. (2009). *Manual de Derecho Administrativo*. (7ª ed.). Ediciones del Foro.

Ruocco, G. (2004). Ejecución de la sentencia anulatoria. *Jornadas de Derecho Administrativo*, (Contenciosos de Derecho Público Reforma de la Justicia Administrativa), 289-310.

Sayagués Laso, E. (2002). *Tratado de derecho administrativo*. (Tomo I, 11ª ed.). Fundación de Cultura Universitaria.

Fecha de recepción: 25-03-2025

Fecha de aceptación: 19-06-2025