

ANULABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DICTADOS  
POR EL PODER LEGISLATIVO EN LA R. ORIENTAL DEL URUGUAY

*TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, R. ORIENTAL DEL  
URUGUAY. VISTOS: PARA SENTENCIA INTERLOCUTORIA LOS AUTOS  
CARATULADOS "MURO DE RICALDONI, DELLA CON PODER LEGISLATIVO.  
ACCION DE NULIDAD N° 131/968".*

*Resultando*

1º La parte demandada, en conocimiento de la demanda promovida, comparece a fs. 5, sin evacuar el traslado conferido, y dice que corresponde observar que el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo carece de competencia para entender en demandas de anulación contra actos cumplidos por el Poder Legislativo.

El artículo 309 de la Constitución vigente, expresa, se refiere a la jurisdicción que el Tribunal tiene para entender en las demandas contra actos emanados de "los demás órganos del Estado", frase ésta que no se encontraba en la Constitución anterior, infiriéndose de ello que la misma comprende al Poder Legislativo.

Esta interpretación es equivocada porque la mencionada frase no puede comprender a un Poder del Estado, puesto que esta última denominación caracteriza a los que ejercen indirectamente la soberanía como representantes de dicha soberanía. Así, el artículo 59 menciona expresamente a los Poderes Ejecutivo y Judicial, agregando, los del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, de Cuentas, etc., método que hace contraindicado

entender que bajo la denominación de "órganos" en general, se comprende al Legislativo.

Habiéndose multiplicado los centros de carácter público, es evidente que con referencia a ellos puede hablarse de "los demás órganos del Estado" y permite entenderlo también así el hecho de que el artículo 309, no obstante hablar de "los demás órganos del Estado", menciona, de inmediato, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, que integran también el Estado, no percibiéndose la razón existente para proceder en esta forma cuando, por comprenderlos, con aquella frase bastaba.

Corresponde recordar que el art. 211, en sus incisos c) y f), de la Constitución de 1952, reproducidos en la Carta actual, se refiere a "todos los órganos del Estado" pese a lo cual nunca se entendió comprendido en ellos al Poder Legislativo.

Una modificación como la de someter el Poder Legislativo a una jurisdicción extraña hasta ahora, es acto que requiere texto bien expreso, no pudiendo reputarse tal el equívoco mencionado.

La parte invoca el artículo 313 de la Constitución y por ello solicita se tenga por planteada ante la Suprema Corte de Justicia la referida cuestión, debiendo suspenderse los procedimientos y elevarse los antecedentes respectivos a fin de que la Suprema Corte de Justicia declare que el Tribunal carece de jurisdicción para entender en este asunto, con la imposición de los tributos y costos al demandante.

2º A fs. 10 comparece D. Luis M. Paravis, cuya promoción es impugnada, y en uso de la facultad conferida por los artículos 520/525 C.P.C., deduce tercera coadyuvante a la demandada.

Por lo que respecta a la cuestión planteada por la parte demandada, referente a la incompetencia del Tribunal, expresa que se remite a lo expuesto por aquella parte y agrega que ni la letra ni el espíritu de la expresión "demás órganos del Estado" autorizan a concluir que la misma es sinónima de "otros Poderes del Estado".

En cuanto a lo primero, porque cuando se quiso invocar una denominación específica, se empleó *in extenso* la formulación competente (art. 91, numeral 1º).

El alcance de la expresión mencionada no puede tener otra consecuencia que la de comprender solamente los órganos de la Administración Central ya que enseguida se habla de Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

En la Constitución anterior no se hablaba de "los demás órganos del Estado" como en la actual y si bien la Administración Central quedaba comprendida en el término "Administración", el concepto no era totalmente claro por lo que hacía falta una mayor precisión, significativa de un sentido de ratificación de los distintos órganos que comprenden e integran el Poder Administrador, que es lo que se hizo en el nuevo texto mediante la expresión citada.

Tampoco en su espíritu puede ser de recibo la sinonimia pretendida porque la definición de un "Poder del Estado" se encuentra enmarcada al tenor del predominio de función que ejerce por imperio del texto constitucional que lo define.

En todo caso, la economía del giro "actos administrativos definitivos" señala inequívocamente el predominio de un Poder del Estado en el pronunciamiento de esos actos, que no puede ser otro que el Poder Administrador desde que la función predominante del Poder Legislativo no es la de dictar actos administrativos.

3º La parte actora contesta —fs. 19— que se encuentra bien establecido que la Constitución de 1952 tomó la expresión "Administración" en sentido orgánico, equivalente a Administración Central, abarcando los entes comprendidos bajo la denominación de "Poder Ejecutivo". La exclusión de los actos del Poder Legislativo y del Poder Judicial era criticable, bajo la Constitución de 1952, y así se criticó porque en nuestro país el Tribunal es órgano del Estado dotado de plena autonomía orgánico-funcional y no es dependencia del Poder Ejecutivo y, por tanto, su ingerencia jurisdiccional en las esferas del Parlamento y del Poder Judicial no afecta la separación de poderes (*Revista Colegio de Abogados*, tomo 3, 1952, Nº 1-4, págs. 47-50).

El nuevo texto constitucional es claro; luego de aludir a la Administración, se refiere a "los demás órganos del Estado", los que no son otros que los demás órganos de la persona pública central y mayor (Estado persona jurídica, en sentido estricto) entre los cuales están los Poderes Legislativo y Judicial, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, etc., cuya calidad de órganos del Estado es indiscutible.

No hay duda que tal fue el único sentido que tuvieron las palabras "los demás órganos del Estado" en la intención del constituyente, tal como lo admiten Sanguinetti y Pacheco Seré (*La nueva Constitución*, pág. 253) y la unanimidad de la doctrina que cita el compareciente.

La "contienda de competencia" para ante la Suprema Corte, que se plantea por la demandada, es improcedente porque el artículo 313 de la Constitución se refiere a las contiendas de competencia fundadas en la Constitución en que sean partes los órganos y miembros de colegiados a que se refieren los dos primeros incisos del citado artículo 313.

La parte demandada no opuso la excepción de incompetencia, como tampoco promovió inhibitoria, correspondería, por tanto, aplicar analógicamente, los artículos 710 y ss. del CPC.

4º El señor Procurador del Estado se expide a fs. 28v. y aconseja se declare que el Tribunal tiene jurisdicción para conocer en el asunto de autos, por los fundamentos que expone.

5º Se convocó para sentencia, la que fue acordada en forma; y

#### *Considerando:*

En asunto similar el Tribunal tuvo ocasión de sostener que "I. La parte demandada, luego de notificada de la providencia por la que se conferiría traslado de la demanda, comparece a fs. 6 y, en escrito que dirige al Tribunal, plantea «para ante la Suprema Corte de Justicia» la contienda de competencia prevista en el artículo 313 de la Constitución por entender que el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo no tiene competencia para conocer en demandas de anulación contra actos cumplidos por el Poder Legislativo y por ello solicita se «eleven los antecedentes respectivos» a fin de que la Suprema Corte declare «que no procede dar curso a dicha demanda».

"Dejando de lado la irregularidad que supone plantear una contienda de competencia ante la Suprema Corte de Justicia en escrito presentado ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, la cuestión promovida—de incompetencia— no puede encararse como excepción dilatoria, aunque sustancialmente lo sea, por cuanto se interpuso fuera del término previsto por el artículo 590 del C.P.C. e inciso 2º del artículo 603 del mismo Cuerpo de Leyes en la redacción que le diera la ley Nº 13.355;

"pero desde que lo que se objeta es la jurisdicción del Tribunal, es decir, "uno de los presupuestos para la existencia del juicio, al decir de Couture-*Fundamentos...*, pág. 51, N° 32, la mencionada cuestión es de previo "y especial pronunciamiento, de todos modos.

"II. El artículo 9 C.C.T. define la jurisdicción de los Tribunales "como «la potestad pública que tienen de juzgar y hacer ejecutar lo juz- "gado en una materia determinada» y la competencia como «la medida "dentro de la cual la referida potestad está distribuida entre los diversos "tribunales en una materia».

"La contienda de competencia, por consecuencia, sólo es posible cuan- "do existen «diversos tribunales» entre los cuales se distribuye la compe- "tencia, y se controvierte a cual de ellos corresponde el conocimiento de "un asunto. En el caso del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, la "jurisdicción que le atribuyen los artículos 09 y 313 de la Constitución "se ejerce por el mismo, únicamente, porque esta jurisdicción no cuenta "con órganos inferiores —art. 320— y el Tribunal se encuentra asimilado "a la Suprema Corte de Justicia —art. 308.

"Siendo así, la contienda de competencia nunca puede darse con res- "pecto al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo por la simple y sen- "cilla razón de que no existen «dos... Tribunales, de igual o desigual "jurisdicción» entre los que se suscite «sobre a quién corresponde el co- "nocimiento de un asunto», art. 754 CPC.

"Por lo demás, como lo dice el señor Procurador del Estado con evi- "dente acierto, toda cuestión de jurisdicción que se promueva ante este "Tribunal se resuelve por el mismo y «sin que sus determinaciones deban "ser revisadas por órgano alguno de alzada».

"El error de la demandada radica en la forma de interpretar las dis- "posiciones del art. 313. Este artículo encara las contiendas de competencia "interadministrativas y dispone que, cuando tales contiendas se fundan "en la legislación, entenderá el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo "y cuando se funden en la Constitución, conocerá la Suprema Corte de "Justicia. Es incomprensible que se confunda la incidencia sobre falta de "jurisdicción con una contienda de competencia interadministrativa, como "es indisculpable que, nada menos que la parte demandada, afirme la po- "sibilidad de que la Suprema Corte de Justicia sea quien decida sobre la "jurisdicción de este Tribunal.

"III. Sostiene la demandada que el Tribunal carece de jurisdicción para entender en las demandas de anulación de actos administrativos del Poder Legislativo.

"Esta posición no es de recibo, como lo demuestra el señor Procurador del Estado, con fundamentos que el Tribunal comparte, por lo cual, al rechazarse la observación formulada al respecto, se mandará contestar la demanda.

"IV. La doctrina es unánime en cuanto a que el actual artículo 309 de la Constitución confiere al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo jurisdicción para entender en las demandas de nulidad contra los actos administrativos dictados por el Poder Legislativo.

"Cassinelli Muñoz, "Cuadernos de Síntesis" de "La Mañana" y "El Diario", de enero de 1967, dice que «El nuevo inciso segundo del artículo 309 recoge esa interpretación restrictiva del inciso primero, pero a la vez establece que el Tribunal entenderá en las demandas de nulidad contra los actos administrativos de los demás órganos del Estado. De modo que ya no podrá inhibirse de conocer cuando se impugnan actos administrativos del Poder Legislativo, de la Corte Electoral, del Tribunal de Cuentas, del Poder Judicial o del propio Tribunal de lo Contencioso-Administrativo».

"Alberto R. Real, por su parte —*Estudio preliminar de la Constitución*, edición Cruz del Sur, p. 14, expresa que mediante la norma del inciso segundo del art. 309 «se completa el ámbito de los derechos administrativos tutelados por la jurisdicción anulatoria, de la cual ya no podrán escapar los actos administrativos de los órganos del Estado como el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral, el Poder Judicial, el Poder Legislativo y sus órganos (Comisión Administradora, Cámaras, Asamblea General, Comisión Permanente, Mesas de Cámaras, etc.) y el propio Tribunal de lo Contencioso-Administrativo».

"Barbé Pérez, *Aspectos administrativos de la reforma constitucional*, p. 87, sostiene que lo agregado al art. 309, «es: de los demás órganos del Estado. De manera que así como antes estaban incluidos solamente el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales, ahora quedan incluidos, también en el control jurisdiccional los actos de la Presidencia de la República, del Poder Judicial, Consejo de Economía Nacional, del Tribunal de Cuentas, de la Corte Electoral y los órganos electorales y del propio Tribunal de lo

"Contencioso-Administrativo. De manera que todo órgano público queda "sujeto a la anulación de sus actos».

"Korzeniak, *Relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo "en la nueva Constitución*, «Temas Jurídicos», editados por la Fundación "de Cultura Universitaria, N° 1, págs. 208 y 209 —se inscribe en la misma "línea al expresar que «La Constitución de 1967 amplió la competencia "de este Tribunal en el inciso 2° del art. 309 abarcando los actos admi- "nistrativos dictados— no solamente por la Administración Central, Go- "biernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados— "sino también emanados de 'los demás órganos del Estado'. Como dice "Cassinelli Muñoz, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo ya no po- "drá inhibirse de conocer cuando se impugnen actos administrativos del "Poder Legislativo, de la Corte Electoral, del Tribunal de Cuentas, del "Poder Judicial o del Propio Tribunal de lo Contencioso-Administrativo».

"Y, finalmente, Julio M. Sanguinetti y Alvaro Pacheco Seré que, a "a su propio decir, ostentan la calidad de defensores de la reforma, *La "Nueva Constitución*, p. 253, sostienen que «La modificación (del art. 309) "amplía la base de nuestro Estado de Derecho desde que los actos que se "incluyen sólo podían ser recurridos en vía administrativa. Especialmente "quedan garantidos —con este recurso de naturaleza jurisdiccional— los "funcionarios de los órganos enumerados, ante los actos ilegales que pue- "dan emanar de sus superiores jerárquicos, procede la enmienda del Pro- "yecto Colorado, donde incluso se preveía que cuando se tratara de actos "del propio Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, esta competencia "sería ejercida por la Suprema Corte. La exclusión establecida en el sistema "anterior había sido criticada en doctrina».

"Esta posición de la doctrina es, en general, compatible, puesto que "aparece como indudable e incontrovertible que la frase *los demás órganos "del Estado* no existiendo antecedentes en la historia de la sanción que "demuestran lo contrario, se refiere, necesariamente, a ciertos órganos ex- "cluidos en la Constitución de 1952 y, además, de entenderse en otra for- "ma, se le quitaría vigencia y realidad al agregado constitucional.

"Por el contrario, no es de recibo la tesis de la demandada en cuanto "pretende referir este agregado a otros órganos, es decir, a los centros pú- "blicos que se han multiplicado en el orden social, ya que la expresión "*los demás órganos del Estado* no los puede tener en cuenta por la sen- "cilla razón de que aquellos centros no integran la estructura jurídica del

"Estado. Y si el artículo 309 de la Constitución especifica los actos de la Administración, de los Gobiernos Departamentales, de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, dichos actos, obviamente, no quedan abarcados por el agregado, agregado, entonces, que comprende los actos administrativos emanados del Poder Legislativo, del Poder Judicial, de la Corte Electoral, del Tribunal de Cuentas. La conclusión que antecede se encuentra corroborada por el hecho de que, ante el procesamiento de sus actos administrativos, tanto la Suprema Corte como la Cámara de Representantes, no han objetado la jurisdicción de este Tribunal para entender en las respectivas acciones de nulidad entabladas.

"V. El recurso de fuerza, cuyo procedimiento sería aplicable por analogía, según la actora, es recurso que carece de vigencia —arts. 710 CPC, y 5 de la Constitución—, pero aunque así no fuera, no es de trámite adecuado porque desembocaría en el absurdo de adjudicar a la Suprema Corte facultad no reconocida por la Constitución, cual es la de decidir acerca de la jurisdicción de un Tribunal de su misma jerarquía y que no integra el Poder Judicial.

"VI. Los tributos son de precepto, según lo dispuso el inciso tercero del artículo 52 de la Ley Nº 13.355. Sentencia Nº 44 del 16 de marzo pp".

Por tales fundamentos y lo dictaminado por el señor Procurador del Estado, el Tribunal falla:

Declarando que tiene jurisdicción para entender en la acción promovida en autos, con tributos a cargo de la parte demandada.

Y contéstese derechamente la demanda.

Pí. Franca. Nario. Hughes. Fleurquin Narbondo.

J. Antía (Sec.)



## NOTA DE JURISPRUDENCIA \*

### SUMARIO

1. Solución imperante antes de la Constitución de 1967. 2. Crítica doctrinal del autor a la solución anterior. 3. Ampliación de la competencia del Tribunal

1. *Solución imperante antes de la Constitución de 1967.* El artículo 309 de la Constitución uruguaya de 1952 confiaba al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo el juzgamiento y anulación de los actos administrativos "cumplidos" (en el sentido de emitidos) por la Administración "contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder".

Aclaraba el párrafo 2 del artículo 309 que "la jurisdicción del Tribunal comprenderá también los actos administrativos definitivos emanados de los Gobiernos Departamentales, de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados".

De acuerdo con los antecedentes (trabajos preparatorios) de la disposición se entendió que la palabra *Administración*, en el primer párrafo, equivalía a Administración Central, o sea al Poder Ejecutivo y sus dependencias centralizadas. En consecuencia quedaban fuera de la jurisdicción anulatoria del Tribunal los actos materialmente administrativos emanados del Poder Legislativo y los distintos órganos que lo componen, del Poder Judicial, de la Corte Electoral, del Tribunal de Cuentas y del propio Tribunal cuando actúa como jerarca administrativo.

---

\* Esta nos fue enviada por el Decano Real, como contribución doctrinal. Pero en el lapso de la edición, la Sentencia *ut supra* ha confirmado su acierto. Por ello las reunimos aquí, pues —paradoja de la técnica de las fuentes del Derecho Administrativo Latinoamericano— la Jurisprudencia sigue a la doctrina.

2. *Crítica del autor a la solución anterior.* La solución del texto constitucional uruguayo de 1952 era ilógica en nuestro contexto institucional, donde el Tribunal tiene la misma independencia y jerarquía que un Poder del Estado. No se justificaba, pues, imitar en la R. Oriental del Uruguay, como se imitó, la solución tradicional francesa, explicable en virtud de la separación de poderes, por respeto a la "soberanía parlamentaria", teniendo en cuenta que el Consejo de Estado dependía orgánicamente del Poder Ejecutivo. En la R. Oriental del Uruguay no es así, porque el Tribunal surgió directamente de la Constitución, como órgano del Estado, con autonomía funcional e independencia orgánica. Ningún prejuicio, fundado en la separación de poderes, podrá justificar las excepciones mencionadas a la jurisdicción del Tribunal, que eran otros tantos menoscabos de garantías para los administrados. Privados éstos de la acción anulatoria, sólo podían recurrir a la acción ordinaria ante el Poder Judicial, con fines resarcitorios, cuando eran perjudicados por actos de órganos exentos de la jurisdicción del Tribunal.

El autor del presente trabajo, en una conferencia pronunciada en 1962, en el Colegio de Abogados, sobre la acción de nulidad, que se publicó en la *Revista del Colegio*, criticó como sigue la solución constitucional de 1952.

Decíamos: <sup>1</sup> La competencia del Tribunal, en cuanto a las posibles autoridades demandadas, nos parece demasiado estrecha, en parte como fruto de injustificadas imitaciones de fórmulas francesas inadecuadas a nuestro sistema institucional y que hoy ya han pasado de moda, con razón, hasta en su propio país de origen. La Constitución de 1952 declara comprendidas en la jurisdicción anulatoria las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos cumplidos por la Administración, contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder (art. 309).

La palabra Administración está puesta con mayúscula. Luego se declaran también anulables los actos de los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales.

De los antecedentes parlamentarios surge inequívocamente y así lo ha fallado la jurisprudencia, que con la palabra Administración se quiso decir Administración Central, en el sentido de dependiente del Poder Ejecutivo

---

1. Real, A. R. *La acción de nulidad*, "Revista del Colegio de Abogados", tomo III, año 1962, N<sup>o</sup> 1-4, pp. 47 a 50.

nacional. Naturalmente, habría sido mucho más claro emplear el calificativo central, como lo hace la misma Constitución en otras disposiciones (art. 60). Es mala técnica legislativa la de ahorrar palabras en los textos dispositivos y abundar en exposiciones en trabajos preparatorios que no son sometidos al referéndum popular.

Esta interpretación implica la aceptación de un concepto orgánico, estrecho, del acto administrativo, pasible de acción anulatoria. Se excluyen de la jurisdicción anulatoria los actos material y/o formalmente administrativos del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del propio Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral, aparte de todos los emanados de personas públicas no estatales, aun cuando se relacionen con la ejecución de servicios de interés general y apliquen normas de derecho público.

Estas enormes excepciones implican lagunas injustificadas dentro del régimen del Estado de Derecho. La acción anulatoria es un medio de policía represiva de la ilegalidad, tendiente a eliminar del orden jurídico los actos administrativos irregulares. La lesión al orden jurídico y a la moral administrativa no es menor por el hecho de que la ilegalidad sea cometida por un órgano parlamentario o judicial, en el ejercicio de función administrativa, o por otro órgano autónomo del Estado, sin personalidad.

En Francia la abstención tradicional de la jurisdicción administrativa frente al Legislativo llegaba hasta los actos de los órganos administrativos parlamentarios, presidencias, secretarías, etc. Esa abstención se explicaba por varias razones inaplicables en nuestro medio, a saber:

1º) La jurisdicción administrativa depende, orgánicamente del Poder Ejecutivo; 2º) El Parlamento, tradicionalmente, tenía, en Francia, preeminencia institucional y política sobre el Ejecutivo y era ilógico, se pensó, afectar la llamada "soberanía de las asambleas parlamentarias", sometiendo sus actos al juzgamiento de una dependencia del Poder Ejecutivo.

Hoy se ha cambiado de opinión. Desde 1958, los actos administrativos de los órganos administrativos parlamentarios están sometidos al contralor jurisdiccional administrativo. La solución es racional, desde que en la función administrativa no puede hablarse de soberanía, sino de obligado acatamiento a la norma jurídica (ya sea constitucional, legal o reglamentaria).

Por otra parte, la jurisdicción administrativa francesa ha ganado justo prestigio de independencia frente al Poder Ejecutivo y su actuación no puede constituir ninguna amenaza de la independencia parlamentaria, que no puede ser independencia del Derecho.

En nuestro país esto es más claro, dado que nuestro Tribunal es designado por el propio Parlamento, no depende de ningún poder y tiene plena autonomía funcional, garantizada en la Constitución. No hay ningún motivo para excluir, de su jurisdicción, los actos de otros poderes u órganos.

La consecuencia de tan injustificada exclusión, es, entre otras, la de que los empleados de las Cámaras, que tienen garantías de carrera (derecho al ascenso) por la Constitución, no pueden hacer anular los actos ilegales de favoritismo político, que los perjudiquen. Y en la Comisión Administradora del Poder Legislativo no se respeta ningún derecho al ascenso, los políticos cometen arbitrariedades a su antojo y prácticamente no hay juez a quien recurrir, porque la imprecisión del derecho y la costumbre de soportar los vicios imperantes hacen que ni siquiera se recurra al Poder Judicial, a fin de obtener la reparación, por violación de derecho al ascenso.

En el caso del Poder Judicial ni siquiera podía invocarse el ejemplo francés, porque allí la jurisdicción administrativa es competente en lo relativo a la organización de la Justicia, incluso en los litigios que se puedan suscitar por lesión del derecho de carrera de los magistrados. Cuando la Corte dicta un acto administrativo, de nombramiento o de ascenso, no actúa como Juez, y sus actos no pasan en autoridad de cosa juzgada. Actúa como jerarca administrativo pasible de error y sus actos deben estar expuesto a la revisión jurisdiccional. Ahora la Constitución somete expresamente sus funcionarios al Estatuto Nacional del funcionario, dictado por ley, de modo que para completar la tutela jurídica debería agregarse la sanción de nulidad por la violación de la norma estatutaria.

Sería más lógico y conveniente, para la correcta administración de justicia, que el funcionario reclamante pudiera acudir a un Tribunal independiente y obtener la anulación del acto ilícito, que lo daña y no tener que demandar al Estado ante un Juez L. N. de Hacienda, subordinado del jerarca autor del acto impugnado, en procura de una indemnización.

El principio de separación de poderes no juega en este caso, pues el T.C.A. no integra ninguno de los poderes clásicos. Y, por otra parte, la separación clásica no excluye, sino que presupone, el juego recíproco de frenos y contrapesos, como el juicio político y la inaplicabilidad de las

leyes inconstitucionales, etc., en que el órgano de un Poder juzga la conducta o la obra de los integrantes de otro Poder.

La Constitución de 1952, con las aclaraciones de sus autores y su interpretación jurisprudencial, contiene una solución inconveniente sobre esta materia e implica un retroceso frente a las incumplidas previsiones del régimen anterior (de 1934-1942) que, con su vaguedad, alentó interpretaciones doctrinales favorables a la mayor expansión de lo contencioso-administrativo. Recuerdo, con reverente homenaje a su esclarecida memoria, que la tesis amplia era sustentada por el Dr. Carbajal Victorica, consecuente con la línea liberal de su pensamiento.

Propiciamos, pues, la ampliación de la competencia del Tribunal, a todos los actos administrativos, de cualquier autoridad, a fin de que se expanda el régimen del Estado de Derecho y se colmen las injustificadas lagunas de la legalidad que aún se mantienen.

3. *Ampliación de la competencia del Tribunal.* La reforma constitucional aprobada por el Cuerpo Electoral a fines de 1966 y que entró en vigencia el 15 de febrero de 1967 solucionó el problema en la forma aconsejada por la crítica doctrinal de la Cátedra, transcrita en el párrafo anterior de este trabajo.

La competencia del Tribunal se amplió en la extensión aconsejada, abarcando en el nuevo texto del art. 309 (párrafo 2º) los "actos administrativos definitivos emanados *de los demás órganos del Estado*, de los Gobiernos Departamentales, de los Entes autónomos y de los Servicios Descentralizados".

El nuevo texto constitucional es claro. Luego de *aludir a la Administración* (en sentido equivalente a "Poder Ejecutivo y sus dependencias") se refiere a los "*demás órganos del Estado*". Estos no son otros que todos los demás órganos de la persona pública central y mayor (Estado persona jurídica, en sentido estricto) entre los cuales están los Poderes Legislativo y Judicial, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, etc., cuya calidad de órganos del Estado es indiscutible.

No hay ninguna duda de que el expresado fue el único sentido que tuvieron las palabras "*los demás órganos del Estado*" en la intención del constituyente.

El Diputado Julio Ma. Sanguinetti, miembro informante de la reforma de 1966, en el libro que recoge sus editoriales del diario "Acción", escritos durante el proceso reformista con el doctor Alvaro Pacheco Seré,<sup>2</sup> dice:

*La jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.*

En el régimen de 1952 los actos administrativos dictados por el Poder Legislativo, Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Tribunal de Cuentas y Corte Electoral no eran pasibles de anulación ante el Tribunal de lo Contencioso. La jurisdicción de éste comprendía solamente los actos formulados por la Administración Central, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Así surgía sin dificultad de los textos y así lo manifestaba expresamente el informe de la Comisión de Reforma de la Cámara de Representantes.

El Inc. 2º del art. 309 de la nueva Carta dispone: "*La jurisdicción del Tribunal comprenderá también los actos administrativos definitivos emanados de los demás órganos del Estado, de los Gobiernos Departamentales, de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados*". Como el inciso primero refiere a los actos de la Administración, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo podrá conocer en adelante de las demandas de nulidad de todos los actos administrativos estatales. Quedan por tanto excluidos los actos de las personas públicas no estatales como el Frigorífico Nacional, la Conaprole, Caja Notarial, etc.

La modificación amplía la base de nuestro Estado de Derecho, desde que los actos que se incluyen sólo podrán ser recurridos en la vía administrativa. Especialmente quedan garantizados —con este recurso de naturaleza jurisdiccional— los funcionarios de los órganos enumerados, ante los actos ilegales que puedan emanar de sus superiores jerárquicos.

Procede la enmienda del Proyecto Colorado, donde incluso se preveía que cuando se tratase de actos del propio Tribunal de lo Contencioso esta competencia sería ejercida por la Suprema Corte.

La exclusión establecida en el sistema anterior había sido criticada en doctrina. Decía Sayagués-Laso que la razón para fundarla "fue el principio de la separación de poderes, que se vería afectado si el Tribunal pudiera anular los actos de los otros poderes". El argumento no es valedero

2. Sanguinetti, Julio M. y Pacheco Seré, Alvaro, *La Nueva Constitución*, Alfa, 1967, pp. 253-254 y 255.

porque la solución amplia supone simplemente que existe un órgano jurisdiccional que puede examinar la legalidad de los actos administrativos, cualquiera sea el órgano que los formule. Además, la exclusión no impide que el Poder Judicial juzgue la validez de dichos actos a efectos de acordar la reparación patrimonial.

En suma, resulta acertada la reforma que analizamos, que significa acoger la misma evolución operada en el derecho francés respecto de los actos administrativos del Parlamento”.

La ley francesa de 17 de noviembre de 1958 libra al juez administrativo el contencioso de anulación de los agentes de los servicios de las Asambleas Parlamentarias (art. 8).<sup>3</sup> La reforma constitucional uruguaya concuerda con esta lógica solución francesa actual.

El autor de este trabajo, en su estudio *Primeras perspectivas de la Constitución uruguaya de 1967*,<sup>4</sup> y que se anticipó como *Estudio preliminar de la Constitución*, editada por Ediciones Cruz del Sur,<sup>5</sup> explicó lo siguiente con plena consecuencia con su pensamiento crítico de la Constitución anterior:

“48.J) *Ampliación de la competencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.* En el art. 309, inc. 2º se extiende la competencia del Tribunal a las demandas de nulidad de actos administrativos emanados “de los demás órganos del Estado”, además de los procedentes de la Administración (Central, se sobreentendió), de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados. Con esta norma se completa el ámbito de los derechos administrativos tutelados por la jurisdicción anulatoria, de la cual ya no podrán escapar los actos administrativos de los órganos del Estado como el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral, el Poder Judicial, el Poder Legislativo y sus órganos (Comisión Administradora, Cámaras, Asamblea General, Comisión Permanente, Mesas de las Cámaras, etc.) y el propio Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.

---

3. Auby et Drago, *Traité de Contentieux Administratif*, ed. L.G.D.J., París, 1962, t. I, p. 69.

4. Cortiñas-Peláez (director), *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda mitad del siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués-Laso* (Uruguay), ed. I.E.A.L., Madrid, 1969, tomo III, pp. 179-208, esp. p. 203, N° 48.

5. Real, A. R.: *Lineamientos generales de la reforma constitucional uruguaya de 1966*, estudio preliminar a la Constitución, publicada por Ediciones Cruz del Sur, Montevideo, p. 20, numeral 10.

Esta solución viene a colmar una laguna, muy criticable, que existió en nuestro Estado de Derecho, en cuanto amplía la protección jurisdiccional de que disponen los administrados y funcionarios frente a los actos ilegales de cualquier órgano del Estado”.

Cabe agregar que las ulteriores publicaciones doctrinarias de profesores y estudiosos de la Constitución admiten en forma unánime, como vigente, la solución expuesta. Se espera el fallo del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo en algunos casos en que un órgano legislativo ha pretendido desconocer su competencia, sobre la base de argumentaciones carentes de valor.

La solución constitucional uruguaya vigente nos parece digna de destacar, por la amplitud que confiere la protección jurisdiccional a los administrados, sin excluir del ámbito de la acción acumulatoria los actos de ningún jerarca estatal, por encumbrado que sea. Esta acción, aproximadamente equivalente al recurso por exceso de poder restaura el orden jurídico vulnerado por los actos administrativos ilegítimos, extinguiéndolos retroactivamente. Contribuye así, en forma decisiva, a preservar el “imperio de la ley”, postulado liberal básico del Estado de Derecho. La noción de éste se integra con la existencia de garantías jurisdiccionales, a disposición del administrado, capaces de sancionar la transgresión de la legalidad. Por tanto es plausible toda solución de derecho positivo, como la comentada, tendiente a expandir la órbita de la jurisdicción anulatoria.

Alberto RAMÓN REAL  
*Decano y catedrático de Derecho Constitucional y Administrativo de la Universidad de la República, Montevideo*