

**Milton H. Cairoli Martínez\***

## **El rol de la jurisdicción administrativa en Uruguay**

### **1. Competencia de la Suprema Corte de Justicia**

En la República Oriental del Uruguay no existe Ministerio de Justicia ni Consejo Superior de la Judicatura. La tarea administrativa está confiada a la Suprema Corte de Justicia que ejerce una competencia administrativa sobre cada uno de sus funcionarios desde los más altos cargos de Magistrados hasta los inferiores de auxiliares de servicio o personal no técnico, ayudantes de juzgados o tribunales.

Esto significa que los nombramientos, ascensos, sanciones, destituciones y demás, están a cargo del órgano supremo del Poder Judicial, quien en supuestos de sancionamiento a través de sumario administrativo, con posterior proceso disciplinario, aplica todas estas facultades.

Los procesos administrativos contra funcionarios del Poder Judicial se siguen con el más absoluto respeto al debido proceso legal y con asistencia obligatoria de abogado al empleado que es objeto de esa medida.

Por Acordada Nro. 7166, de fecha 30 de noviembre de 1992, se desconcentró la tarea administrativa delegándola parte en el Presidente de la Suprema Corte y parte en el Director General de los Servicios Administrativos. De todos modos cabe señalar que las decisiones de la Dirección General tienen que ser refrendadas por la mayoría del pleno para tener efectividad. Ello sucede en caso de que los sumariados sean funcionarios no jueces, cuando se trate de éstos la Corte actúa con una Secretaría Letrada Administrativa que es la encargada de llevar a cabo los sumarios y procesos contra los referidos magistrados. También en este caso, la Corte refrendará o no lo actuado por la Secretaría Administrativa.

\* Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay. Catedrático de derecho penal.

Esa sería en muy breves y resumidos términos la competencia que en materia administrativa cumple la Suprema Corte de Justicia.

Por debajo de este alto Tribunal tienen competencia para juzgar administrativamente los actos de sus propios funcionarios, los Jueces de las respectivas sedes donde se ha cometido el hecho que eventualmente puede dar causa a un proceso disciplinario. Debe aclararse que toda destitución, de cualquier funcionario, aunque el sumario y proceso disciplinario haya sido seguido ante el Juez o Tribunal donde se cometió la falta administrativa, debe ser sometida a la opinión del Señor Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación y dispuesta por la propia Suprema Corte de Justicia, como se señaló antes.

## **2. El organismo de control de la actividad administrativa del Estado: Tribunal de lo Contencioso Administrativo.**

La Constitución, en su artículo 309, regula la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Este alto Tribunal está formado por cinco miembros magistrados de carrera, al igual que la Suprema Corte de Justicia, que son nombrados por dos tercios de votos del total de componentes de ambas ramas del Parlamento Nacional y duran diez años en sus funciones o hasta que se cumpla la edad de setenta años. La elección se hace de una lista de magistrados integrantes de Tribunales de Apelaciones y si no se logra el porcentaje requerido por la norma constitucional, otro artículo, el 236, dice que si la vacante de Ministro del Tribunal de lo Contencioso (así como también de la Suprema Corte) no es llenada en noventa días a partir de su origen, ascenderá automáticamente a ese cargo el magistrado de los Tribunales de Apelaciones con mayor antigüedad en el cargo y a igualdad de antigüedad entre varios, el que tenga más antigüedad en el ejercicio de la judicatura.

La competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo es la siguiente:

Conoce de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos cumplidos por toda la Administración en el ejercicio de sus funciones (incluso la perteneciente al Poder Judicial, Suprema Corte o tribunales y juzgados) contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo decide declarando la nulidad del acto administrativo impugnado, así sea éste de la Presidencia de la República, del Poder Legislativo o del Poder Judicial. Se trata de un verdadero organismo de control sobre la actividad ejercida por los tres poderes del Estado y sus decisiones han sido acatadas en todas las oportunidades en que han sido dictadas, lo que es un indicativo del alto sentido democrático que existe en mi país.

Si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo declara la nulidad del acto impugnado porque éste ha causado una lesión a un derecho subjetivo del actor, la decisión tiene efecto únicamente en ese proceso o sea para ese caso particular.

Si en cambio, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo declara la nulidad del acto en interés de la regla de derecho o de la buena administración, producirá efectos generales y absolutos, *erga omnes*.

Para iniciar una acción de nulidad ante este alto Tribunal, el actor deberá ser el titular de un derecho o de un interés directo, personal y legítimo, que haya sido violado o lesionado por el acto administrativo.

En el año 1997 se produjo por voluntad popular una reforma de la Constitución por la que el artículo 312 autoriza al actor a optar entre pedir la anulación del acto administrativo o la reparación del daño causado por éste. En el primer caso, es decir si pide la anulación del acto y obtiene una sentencia favorable, después puede demandar la reparación del daño ante la sede civil pertinente. Pero si optó por la reparación, no puede pedir después la anulación del acto, cualquiera haya sido el contenido del fallo. Un caso más, si la sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo confirma el acto, es decir no lo anula, pero declara suficientemente justificada la causal de nulidad invocada, el actor puede también demandar ante la sede pertinente la reparación del daño causado por el acto.

La jurisdicción del Tribunal se extiende a los actos administrativos definitivos emanados de los demás órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, además de los de los tres poderes del Estado. La justicia administrativa de éstos se cumple a través de funcionarios técnicos adscritos al servicio de Abogacía de cada uno de ellos, que puede llamarse Mesa de Abogados, Dirección de Sumarios, Asesoría Letrada, etc.

Como se advierte, el sistema de control por parte de un órgano jurisdiccional con competencia administrativa es muy amplio y completo y hasta ahora ha marchado a plena satisfacción.

### **3. Otras competencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo**

Respecto al tema de las contiendas de competencia entre distintos órganos del Estado, dice el artículo 313 de la Carta Constitucional:

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

Trataré de explicar someramente esta disposición constitucional.

Esto nos lleva a la consideración del tema de las contiendas inter-orgánicas y de las intra-orgánicas.

Las inter-orgánicas son las que pueden darse entre los diversos órganos públicos.

Las intra-orgánicas son las que se producen entre los miembros de un mismo órgano público.

En la dilucidación de ambas interviene el Tribunal de lo Contencioso Administrativo si la causa de los conflictos se funda en la ley. Si por el contrario estos conflictos tienen su origen en la Constitución, la encargada de dirimirlos será la Suprema Corte de Justicia.

No existe una razón que justifique esta distinción de criterio ya que en los hechos, con una Constitución de tan extenso articulado como lo es la uruguaya, la discusión tiene siempre que derivar hacia el campo constitucional y si el argumento decisivo ha sido el de considerar a la Suprema Corte como Juez de la Constitución eso tampoco es acertado, porque la Suprema Corte no es Juez de la Constitución sino juez de la inconstitucionalidad de las leyes.<sup>1</sup>

De todos modos, y esto es una opinión personal, creo que la razón de ser de esta solución constitucional del artículo 212 está en la gran independencia que tiene el Poder Judicial de mi país.

Una opinión especializada en doctrina, al estudiar la jurisdicción de conflictos en nuestro derecho, señala que en Francia, donde se gestó el instituto y alcanzó un grado muy alto de desarrollo, este sistema está destinado a asegurar el mantenimiento del principio de separación de la Administración y de la Justicia.

Pero en Uruguay, tal como está encarado el régimen en la Carta, no se trata de un choque entre dos poderes, sino de una reivindicación de fueros administrativos entre entes que se desenvuelven dentro de la Administración central o descentralizada. Por esa razón el constituyente los dividió con un criterio radical según la naturaleza de los preceptos comprometidos.<sup>2</sup>

Por ello parece claro que el artículo 313 de la Constitución estructura un contencioso de conflictos para dirimir litigios que se susciten entre diversos centros de poder administrativo.<sup>3</sup>

Cuando dos o más autoridades administrativas se disputan la potestad de decidir sobre un caso, se origina la contienda que será resuelta por el Tribunal de lo Contencioso si se trata de un caso de litigio basado en la ley o por la Suprema Corte de Justicia si el conflicto tiene que ver con la Constitución.

Esta contienda tiene carácter preventivo porque si el acto administrativo que decide sobre el caso concreto ya fue dictado, la cuestión que se sometiera al Tribunal bajo forma de contienda de competencia sería en realidad una acción de nulidad fundada en la alegación de que el acto dictado por la autoridad demandada es inválido por vicio de competencia.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Debe aclararse que en Uruguay no existe un Tribunal Constitucional, el único encargado de juzgar la constitucionalidad de una ley es la Suprema Corte de Justicia.

<sup>2</sup> Aparicio Méndez. *Lo contencioso de anulación*. pag. 24 y 25.

<sup>3</sup> Sentencia Nro. 161, de 19 de octubre de 1975 de la Suprema Corte de Justicia.

<sup>4</sup> Cassinelli Muñoz. "Contienda de competencia y acción de nulidad" publicada en la *Revista de Derecho Jurisprudencia y Administración*. Tomo 72, pág. 134. Además, sentencia Nro. 202 del 16 de mayo de 1096 y sentencia Nro. 20 de 6 de junio de 1990, ambas dictadas por la Suprema Corte de Justicia.

En conclusión, si lo que se promueve no es una reivindicación de fueros administrativos, sino que se discute la legitimación jurídica de un acto del Poder Ejecutivo que afecta el principio de la autonomía que el orden constitucional y legal asigna a un Ente Autónomo, es competente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para anular ese acto.

Pero acá cabe la pregunta de si el Tribunal ejerce ese control de legalidad del acto en forma excluyente o la comparte con otros órganos jurisdiccionales del Poder Judicial.

Existen dos tesis: una restrictiva que entiende que el T.C.A. tiene la exclusividad del control de legitimidad de los actos administrativos y otra amplia que fue sostenida por la Suprema Corte en sentencia Nros. 98 y 731 del año 1995. En esos fallos decimos que el T.C.A. tiene competencia exclusiva sólo en la anulación de actos administrativos, en tanto el Poder Judicial puede controlar la legalidad de dichos actos.

La facultad para evaluar la ilegitimidad de los actos de administración es un poder propio de cualquier órgano jurisdiccional y lo exclusivo del Tribunal de lo Contencioso es tan sólo la potestad jurisdiccional de anular los actos administrativos inválidos.<sup>5</sup> Ese aspecto de anulación de actos inválidos excluye absolutamente la actuación del poder Judicial, pero no tiene competencia para juzgar a otros efectos la regularidad jurídica de los actos administrativos, en cuyo plano se mantiene la competencia del Poder Judicial.<sup>6</sup>

La tesis que acepta que los órganos jurisdiccionales integrantes del Poder Judicial puedan controlar los actos administrativos se funda en la carencia de un texto constitucional que consagre la exclusividad de las competencias del Tribunal de lo Contencioso en el control de la regularidad jurídica de los actos administrativos. Aunque se le reconozca la competencia exclusiva para **declarar la nulidad de ellos**.

Ese es el límite, todo lo que exceda de él, es competencia del Poder Judicial, porque la jurisdicción anulatoria es sólo una de las especies del género contencioso administrativo.

Si se sostuviera que esa jurisdicción es la única en la que pueden ser objeto de control los actos administrativos, se llegaría al absurdo de sostener que el contencioso de anulación es el único control jurisdiccional de los actos administrativos previstas en la Carta, lo que no es así.

Y no lo es porque en Uruguay existen otros mecanismos fiscalizadores de la actividad administrativa, como por ejemplo el **Tribunal de Cuentas**, que tiene según la Constitución, facultades de control respecto de la legalidad de los gastos de las distintas reparticiones estatales. De igual modo también tenemos a la **Corte Electoral** a quien compete la decisión en toda la materia relativa a las elecciones de autoridades, referéndums, plebiscitos, etc.

<sup>5</sup> Pablo Cajarville. *Recursos administrativos*, pág. 53.

<sup>6</sup> Enrique Sayagués Laso. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo II, pág. 555.

Además, según lo que dispone el artículo 318 de la Constitución, el Poder Ejecutivo puede dejar sin efectos los actos administrativos ilegítimos dictados por Servicios Descentralizados, por la vía de interposición ante aquél (P.E.) del recurso de anulación por parte de los interesados.<sup>7</sup>

El control de legitimidad de los actos administrativos y el control jurisdiccional son de diferentes fundamentos, en el primer caso el objeto de control es el “que” del acto y en el segundo caso, la finalidad es la naturaleza del órgano encargado de ejercer el control es decir el “quien” controla.

Pero además, si bien el control jurisdiccional de la actividad administrativa en el derecho uruguayo es **siempre** un control de juridicidad, en realidad es ejercido efectivamente por órganos no jurisdiccionales. Por eso se considera que no puede haber en nuestro ordenamiento un monopolio excluyente a favor de ningún órgano respecto al tema de control de legitimidad de los actos administrativos.<sup>8</sup>

Si el acto no pasó en autoridad de cosa juzgada porque no fue sometido a la jurisdicción anulatoria del T.C.A., es un acto irregular que la Administración puede revocar en cualquier instancia ante la interposición de un recurso de anulación. Todo sujeto tiene el derecho de defenderse de los actos administrativos ilegítimos y para ello puede ejercer la acción ante los órganos jurisdiccionales independientes.

El acceso a la Justicia en mi país, solo reconoce límites de orden constitucional. Este principio, no obsta a que se use la vía administrativa si el interesado opta por ella, pero no debe olvidarse que **tiene derecho además a recurrir en cualquier momento a los estrados judiciales, haya o no resolución de la Administración.**<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Andrés Blanco. “La capitalización de los recargos por mora” en *Revista de Derecho Tributario*. Nro. 125, pág. 108.

<sup>8</sup> Blanco, *loc.cit.*

<sup>9</sup> Ramón Valdes Costa. *Instituciones de derecho tributario*, pág. 354 y sentencia del T.C.A. Nro. 491 del año 1988.