

PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD ESTATAL EN EL URUGUAY

ÁLVARO RICHINO

Profesor Agregado de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho, Universidad de la República (Uruguay)

Sumario: 1. Legalidad y juridicidad en el Estado de Derecho uruguayo. 2. Desarrollo del principio de juridicidad. 3. El «bloque de juridicidad» y la regla de Derecho. 4. El control de la «legalidad», en sentido amplio. La materia contencioso administrativa en Uruguay. 5. El contencioso administrativo de reparación patrimonial. 6. El contencioso administrativo de juridicidad de los actos. 7. La demanda de nulidad ante la jurisdicción contencioso anulatoria. 8. El proceso contencioso administrativo de anulación.

1. LEGALIDAD Y JURIDICIDAD EN EL ESTADO DE DERECHO URUGUAYO

EL principio cardinal, la «clave de bóveda» de todo el edificio del Ordenamiento jurídico uruguayo se halla en el segundo inciso del artículo 10 de la Constitución de la República (1): «Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la Ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.» Esta disposición, con una leve diferencia formal (2), proviene de la primera Constitución nacional (la de 1830), y su fuente inmediata de inspiración fue la Constitución argentina de 1826 (3), con raíz última en el artículo 5.º de la Declaración de los Derechos del

(1) Es la Constitución vigente (del año 1967), con enmiendas posteriores que no afectaron a esta disposición.

(2) El texto del artículo 134 de la Constitución en lugar de «de la República» expresaba «del Estado», coherentemente con la denominación oficial de la naciente entidad política: «Estado Oriental del Uruguay».

(3) Artículo 163. Esa Constitución fue sancionada por el Congreso General Constituyente pero rechazada por casi todas las provincias, por lo que nunca entró en vigor.

Hombre y del Ciudadano aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789.

Toda la dogmática constitucional, y claramente el sistema de derechos y garantías contenido en la Sección II «Derechos, deberes y garantías», se basa en la primacía de la Ley, en tanto expresión indirecta de la soberanía nacional, como única categoría normativa susceptible de regular el ejercicio de los derechos de las personas, sin perjuicio de condicionar su ejercicio a «las leyes que se establecieren por razones de interés general» (art. 7.º) o «las limitaciones de interés general que establezcan las leyes» (art. 36). La aptitud de la Ley –como acto jurídico proveniente de un órgano que ejerce la potestad legislativa– para regular el ejercicio de los derechos (tanto los fundamentales, como los que pueden provenir de leyes específicas) resulta del ejercicio de la soberanía:

La Nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana.

Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma. [artículo 82].

La fuerza vinculante de la Ley es consecuencia de la expresión, aunque indirecta, de la Nación soberana. Esta clase de acto legislativo nacional (veremos luego que hay actos legislativos subnacionales –los decretos de las Juntas Departamentales (4)– que son en realidad dispositivos técnicos) posee un valor y fuerza, o eficacia formal, que cede sólo ante las disposiciones constitucionales, porque éstas (normas y principios) tienen la fuerza de su creación o reconocimiento por quien tiene la titularidad del poder público soberano en forma de expresión directa. No es otra cosa que la concepción rousseauiana de la ley, como manifestación del contrato social: «todo lo que cada individuo aliena mediante el pacto social, de poder, bienes y libertad, es solamente la parte cuyo uso resulta de trascendencia e importancia para la comunidad, más es preciso convenir también que el soberano es el único juez capaz de esta importancia (5).»

Tal concepción era la propia del Estado legal. Constituyó, frente a los fundamentos teóricos y la práctica del Antiguo Régimen, una verdadera revolución. No por azar esa fue la expresión empleada ante el ciclo de movimientos políticos populares que condujeron al constitucionalismo y a la aparición de los Estados de Derecho. La inspiración intelectual de esos movimientos correspondió a la filosofía política y social del Iluminismo, que postulaba la liberación del ser humano de las trabas impuestas por los regímenes estamentales. Sin embargo, la libertad personal fue entendida, en esas primeras fases de los incipientes Estados de Derecho, como «libertad individual». Por lo mismo, a partir de la afirmación de la libertad personal se consolida la concepción de los derechos individuales, cimentados en las libertades civiles y políticas (6).

(4) Tienen «fuerza de ley en su jurisdicción» (art. 260 de la Constitución); o sea, en el territorio y en las materias que corresponden a los Gobiernos Departamentales.

(5) ROUSSEAU, J. J., *El contrato social*, Libro Segundo, capítulo IV [EDAF, Madrid, 1979, p. 59].

(6) Díez-PICAZO, L. M., *Sistema de derechos fundamentales*, Civitas – Thomson Reuters, Madrid, 2013, pp. 32-34; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1998, II, pp. 58-62.

Prontamente la realidad puso en evidencia las limitaciones de la idea de confiar al Poder Legislativo (es decir, a la Ley) el establecimiento de las reglas generales del juego social, y al Poder Ejecutivo la ejecución concreta de las mismas. La Constitución de 1830 (por la que la República se conformó como Estado políticamente unitario y administrativamente centralizado) reconoció al Poder Ejecutivo el ejercicio de la potestad reglamentaria «expidiendo los Reglamentos especiales que sen necesarios para su ejecución» [la ejecución de las leyes].

Con la aparición de la potestad reglamentaria comienzan a perfilarse los Ordenamientos jurídicos modernos tal como hoy los conocemos. Esta potestad se traduce en la aprobación de normas dotadas de la generalidad de las leyes, pero que no son obra, ni aún indirecta, de la Nación soberana, sino de la autoridad gubernativa que tiene el deber de llevar las leyes a su ejecución. Esta creación de normas jurídicas generales por parte de la autoridad gubernativa y/o administrativa tiene, como lo ha expresado con acierto característico Eduardo García de Enterría, una importancia de primer orden: «El ordenamiento jurídico actual está marcado decisivamente por este hecho (7).» Y efectivamente, la potestad reglamentaria (de ejecución, autónoma y organizativa), en tanto manifestación de la función administrativa, se encuentra actualmente distribuida en toda la Administración estatal (8).

Permítasenos aquí un brevísimo excurso histórico-político. En Hispanoamérica no es posible fundamentar la consolidación de la potestad reglamentaria en el denominado «principio monárquico», resultado, a través del liberalismo doctrinario, de un pacto social entre la institución regia y el «principio democrático» (9). El surgimiento e inmediata consolidación de la potestad reglamentaria no es más que el resultado de la naturaleza misma de la función administrativa. En palabras de Sayagués Laso, «El reglamento es el instrumento jurídico esencial de la administración, gracias a la cual ésta regula uniformemente la conducta de los administrados y de sus funcionarios, y también su propia conducta (10).»

2. DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Por la vía del sometimiento a la potestad reglamentaria no solo del Poder Ejecutivo, sino de todas las Administraciones públicas, se afirma la vigencia del «principio de legalidad», convertido ya, mediante su extensión a todas las normas de efectos generales, en «principio de juridicidad».

Este principio encuentra su expresión paradigmática, en el Ordenamiento uruguayo, en el acápite del artículo 2.º del Decreto del Poder Ejecutivo 500/991, de 27 de septiembre de 1991. Este decreto es el reglamento general de procedimientos aplicable a la Administración central (Poder Ejecutivo y sus dependencias), pero en

(7) GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., ob. cit., Civitas, Madrid, 1998, I, p. 169.

(8) DELPIAZZO, C. E., *Derecho Administrativo General*, Montevideo, 2020, Vol. 1, pp. 187-189.

(9) GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., ob. cit., I, *ibídem*.

(10) SAYAGUÉS LASO, E., *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, 1974, I, pp. 133-135. Era también la opinión del José Gascón y Marín, aludida en nota a pie de página.

atención a su origen (11), a que recoge en su texto los principios de Derecho aplicables a los procedimientos administrativos, y a la exhortación contenida en él para la adopción de sus soluciones por parte de las demás Administraciones nacionales (12), constituye una referencia ineludible. En efecto, las entidades nacionales descentralizadas por razón de materia, que actúan bajo control del Poder Ejecutivo, deben ajustar –bajo responsabilidad– sus procedimientos internos a los lineamientos del Decreto 500/991 (13).

En fórmula que remite incuestionablemente a la Constitución española de 1978, el artículo 2.º del decreto preceptúa que «La Administración Pública debe servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno al Derecho», enunciando luego los principios generales que orientan su actuación. Nótese que el texto se aparta de su modelo (el artículo 103.1 de aquella Constitución) al omitir la mención a la ley, por considerarla incluida conceptualmente en la referencia al Derecho.

La doctrina iusadministrativista uruguaya prefiere, en general, la expresión «principio de juridicidad», porque abarca la aplicación de todas las clases de normas generales que regulan la actuación de las Administraciones y su relación con los particulares. En palabras de Julio A. Prat:

ya no es la Administración que debe ejecutar la ley, dentro del cuadro estrecho de la legalidad, observándola en su actuar, sino que el ámbito se amplía, y el sometimiento se hace a todo el ordenamiento jurídico o por lo menos a las normas superiores, Constitución, Principios y Ley. El principio de legalidad es sustituido por uno más amplio, el de la juridicidad o el de la legitimidad en sentido amplio y omnicompreensivo de toda la normativa del ordenamiento jurídico (14).

Se pasó así desde la idea de la legalidad como sujeción a la Ley, a la de conformidad con lo que Hauriou denominó «bloque de la legalidad» (15), o quizá con más propiedad, al «haz de juridicidad», en palabras del propio Prat.

No es este el lugar para exponer la significación de las vinculaciones negativa y positiva al principio de legalidad. Alcanzará a nuestros efectos con afirmar que con la conceptualización de la potestad discrecional como ámbito de apreciación libre por parte de la Administración, pero acotada por los supuestos normativos y de principio que están en la base del ejercicio de esa potestad, ha quedado firmemente establecido el segundo de aquellos conceptos (16). Es un principio del Esta-

(11) En el Uruguay no existe una ley nacional de procedimientos administrativos, como en países vecinos. Paradojalmente, mientras no existe normativa general sobre los procedimientos comunes o de gestión, sí existe en relación a procedimientos especiales (de contratación, o el expropiatorio), cuya regulación se hace mediante leyes.

(12) En su artículo 235: «Exhórtase a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados a adoptar por decisiones internas las normas del presente Reglamento. El Poder Ejecutivo apreciará, en el ejercicio de sus poderes de contralor, el modo como se cumpla la exhortación que precede.»

(13) Véanse las potestades de control que posee el Poder Ejecutivo en relación a estas entidades estatales, conforme al artículo 197 de la Constitución.

(14) PRAT, J. A., «El significado del principio de legalidad en la Administración moderna», en *Revista Uruguaya de Estudios Administrativos*, año IV, núm. 1, Acali, Montevideo, enero-junio de 1980, p. 77.

(15) «En este sentido, las normas reglamentarias forman parte de la legalidad entendida en el sentido más amplio, es decir

(16) Cf. RIVERO, J. y WALINE, J., *Droit administratif*, Dalloz, París, 1996, pp. 75-76.

do de Derecho uruguayo que los órganos públicos solo tienen poderes expresos y limitados (17). Conforme a la idea de la vinculación positiva al principio de juridicidad, en palabras de Carlos E. Delpiazzo:

no hay espacios libres para la actuación de la Administración, que debe hacerlo siempre conforme a Derecho. Por consiguiente, para contrastar la validez de cualquier actuación administrativa, no hay que preguntarse por la existencia de un precepto que lo prohíba sino que por el contrario, hay que inquirir si algún precepto jurídico la admite para concluir en su invalidez si hay ausencia de respaldo legal. De este modo, se recupera una postura de la que los protagonistas de la revolución francesa fueron lúcidamente conscientes y que el constitucionalismo moderno reivindica como una conquista a proteger.

Quiere decir que, actualmente, conforme al principio de juridicidad rectamente entendido, el Derecho condiciona y determina el obrar estatal, sin que puedan quedar espacios libres de actuación ajurídica (18).

Pero, todo sea dicho: el principio de juridicidad no se afirma (aunque tenga allí una expresión explícita) en el Decreto 500/991. Tiene su fuente en la correcta interpretación del artículo 72 de la Constitución de la República.

Esta disposición es la única del capítulo III de la Sección II «Derechos, deberes y garantías». El constituyente ha querido así, de esta manera, destacarlo de entre el resto del articulado constitucional. El artículo 72 expresa:

La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno.

Esta trascendental disposición tiene su origen positivo en el artículo 172 de la Constitución de 1918 (aunque no incluía la mención a los deberes), pero remonta su inspiración al artículo 33 de la Constitución de la República Argentina (19), y por su intermedio, al Bill of Rights incorporado a la Constitución de Estados Unidos en 1791 (Enmienda IX) (20).

Como lo ha expresado Alberto Ramón Real, nuestro artículo 72 «se separa de sus modelos, norteamericano y argentino, en cuanto incluye en su letra, clarísima, la evidente recepción del jusnaturalismo personalista, que aquéllos sólo suponen implícita en su espíritu». La mención a los derechos «que son inherentes a la personalidad humana» «hace indiscutible la recepción del jusnaturalismo en nuestro derecho constitucional para colmar los vacíos de las previsiones normativas expresas (21).»

(17) REAL, A. R., «El “Estado de Derecho” (Rechtstaat)», en *Estado de Derecho y Humanismo Personalista* –volumen que reúne cuatro trabajos del autor–, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1974, p. 150. La publicación de esa obra fue un acto de valentía del autor y de la editorial: el año anterior se había producido el golpe de estado que hizo tabla rasa con las garantías de los derechos fundamentales.

(18) DELPIAZZO, C. E., ob. cit., pp. 43-44.

(19) Con origen en la reforma del año 1860.

(20) «La enumeración de ciertos derechos en la Constitución no será utilizada para negar o desacreditar otros conservados por el pueblo.» [Texto en BRIGHAM, J., *Las libertades civiles y la democracia estadounidense*, Gernika, Ciudad de México, 1987, p. 427].

(21) REAL, A. R., «Los principios generales de Derecho en la Constitución Uruguaya. Vigencia de la estimativa jusnaturalista», en *Estado de Derecho y Humanismo Personalista* cit., pp. 11-15; también en BARBÉ PÉREZ, H., REAL, A. R., CAJARVILLE PELUFFO, J. P., MARTINS, D. H., *Los principios*

3. EL «BLOQUE DE JURIDICIDAD» Y LA REGLA DE DERECHO

Las normas que están en la base y fundamentan la vigencia y la garantía de los derechos no enumerados por la Constitución de la República están conformadas por principios generales del Derecho. En la dogmática del Derecho uruguayo, los principios generales son «regla de Derecho», e integran por lo tanto el haz de juridicidad al que refiere la efectividad del principio de juridicidad o de legalidad en sentido amplio.

Esa dogmática de sanción legal excluye que sean aplicables al Derecho uruguayo, tal como han sido expresadas, las distinciones de juristas como Dworkin o Alexy entre normas, principios y directrices políticas –el primero- (22) y reglas y principios –el segundo- (23). Los principios son enunciados normativos de valor, y aunque su estructura se componga de supuestos de hecho con consecuencias abiertas (24), son también, por sus efectos generales, reglas de Derecho. El margen de indeterminación y abstracción de los principios requiere siempre de un acto posterior que los precise, ya sea en su incorporación al Derecho positivo, o a falta de éste, en su aplicación al caso concreto (25).

En tanto los principios generales son regla de Derecho, su vulneración da lugar a la ilegitimidad del acto jurídico-administrativo que los contravenga. Esto resulta del propio régimen constitucional de control contencioso administrativo de juridicidad de los actos. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, órgano competente para declarar la nulidad de los actos administrativos, anula los actos antijurídicos cuando son «contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder.» (26)

En el Derecho uruguayo existe determinación positiva en cuanto al elenco de las reglas de Derecho cuya violación justifica el ejercicio de la potestad jurisdiccional anulatoria por parte de aquel Tribunal.

Esa determinación se encuentra hoy en el artículo 40 del recientemente aprobado Código de lo Contencioso Administrativo (Ley núm. 20.333, de 11 de setiembre de 2024), que estatuye que:

En particular, y sin que ello importe una enunciación taxativa, se consideran objeto de la acción de nulidad: a) Los actos administrativos dictados con desviación, abuso o exceso de poder, o con violación de una regla de Derecho,

generales del derecho en derecho uruguayo y comparado, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2005, pp. 45-48. (El destaque, en el original.)

(22) DWORKIN, R., *Los derechos en serio*, Ariel Derecho, Barcelona, 2002, pp. 72-83 y 147-152.

(23) ALEXY, R., *El concepto y la validez del Derecho*, Gedisa, Barcelona, 2004, pp. 161-174; *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, pp. 63-68.

(24) GARCÍA AMADO, J. A., *Teoría del Derecho. Una introducción*, Universidad Católica de Cuenca (Ecuador), 2022, pp. 184-185.

(25) CASSAGNE, J. C., *Los principios generales en el Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1988, pp. 28-29.

(26) Hay un claro pleonismo en la expresión, pues la desviación de poder supone la violación de una regla de Derecho (en cuanto al ejercicio de la competencia orgánica, con la búsqueda de un fin que no es el jurídicamente debido y para cuya consecución se ha asignado, precisamente, la competencia). V. PRAT, J. A., *De la desviación de poder*, Montevideo, 1957, pp. 361-362.

considerándose tal, todo principio de derecho o norma constitucional, legislativa, reglamentaria o contractual (27).

Esta disposición, no obstante la novedad del Código, tiene una historia detrás. Nuestro sistema de control contencioso administrativo de juridicidad de los actos se estableció en 1952, como consecuencia de la reforma constitucional de ese año (28). No fue sin embargo hasta 1964 que, con la sanción del artículo 345 de la Ley núm. 13.318, del 28 de diciembre de ese año, se estableció el elenco de lo que a partir de entonces se entiende como regla de Derecho. Fue sustituido por el artículo 23, literal a) del Decreto-Ley núm. 15.524, de 9 de enero de 1984, cuya redacción se repite ahora sin cambios en el Código de lo Contencioso Administrativo (29).

Por ende, en el Derecho uruguayo el principio de juridicidad, referido a la actuación de las Administraciones públicas, remite al conjunto de normas –de diverso valor y fuerza, o lo que es lo mismo, de distinta eficacia formal– que constituyen reglas de Derecho:

- a) los principios de Derecho (todos ellos, independientemente de la eficacia formal que se les pueda atribuir);
- b) las normas constitucionales;
- c) las normas legislativas;
- d) las normas reglamentarias; y
- e) las normas contractuales.

Principios de Derecho.

Es de hacer notar que el artículo 40 del Código de lo Contencioso Administrativo, como los textos que lo precedieron, emplea la expresión «todo principio de derecho» (y no «principios generales del Derecho», con lo hace, por ejemplo, la Constitución en el artículo 332 (30), o el Código Civil en el artículo 16 (31)). El legislador ha entendido prudente esa fórmula, que permite invocar como regla de

(27) Los demás literales de este artículo 40, aunque refieren a los actos susceptibles de ser encausados ante el Tribunal, no revisten incidencia para nuestro tema.

(28) La Constitución de 1934 incluyó una Sección XVII «De lo contencioso-administrativo», pero a 1952 no se había sancionado la ley necesaria para su efectividad. La Constitución de 1952, además de innovar en el texto anterior, contenía Disposiciones Especiales y Transitorias que condujeron a la instalación inmediata del Tribunal.

(29) En el Ordenamiento uruguayo reciben la denominación de «decretos-leyes» las normas pretendidamente legislativas establecidas en períodos de gobiernos de facto, que requieren en todos los casos convalidación posterior (mediante una ley, o, en su caso, por una Constitución superviniente). La expresión «decreto-ley» subraya su ilegitimidad formal de origen.

(30) El artículo 332, último de la Constitución, expresa: «Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales del derecho y a las doctrinas generalmente admitidas.»

(31) «Cuando ocurra un negocio civil, que no pueda resolverse por las palabras, ni por el espíritu de la ley de la materia, se acudirá a los fundamentos de las leyes análogas; y si todavía subsistiere la duda, se ocurrirá a los principios generales del derecho y a las doctrinas más recibidas, consideradas las circunstancias del caso.»

derecho tanto a los principios de incuestionable valor y fuerza constitucional por tratarse de principios fundacionales e institucionales del Estado de Derecho (32), como a aquéllos que son principios sectoriales y a los que debe reconocérseles, en principio, rango legal (como es el caso del principio de verdad material aplicable a los procedimientos administrativos en general (33), o los de publicidad y concurrencia en los procedimientos competitivos de contratación pública (34)). Para Cajarville Peluffo, en este caso se encuentran algunos principios como el de enriquecimiento sin causa, los que refieren a las potestades propias de la jerarquía, los relativos al procedimiento administrativo (salvo el de debida defensa), el de paralelismo de las formas, etc. También ingresaría aquí el principio de no retroactividad de los actos jurídicos, salvo que se considerara derivado del principio de seguridad jurídica y como tal inherente a la personalidad humana (35).

Normas constitucionales.

Las normas constitucionales también son regla de Derecho. Integran –como no puede ser de otra manera– el «haz de juridicidad». En Uruguay todas las normas que integran el texto constitucional son el resultado de la expresión de la Nación soberana a través del Cuerpo Electoral. Independientemente de cuál sea el procedimiento de modificación constitucional utilizado –existen cuatro procedimientos, previstos en los literales A a D del artículo 331 de la Constitución– las propuestas de reforma constitucional requieren la convocatoria a la ciudadanía y su aprobación por mayoría absoluta de los votos emitidos.

Ya se ha hecho referencia al artículo 332 de la Constitución (36). La importancia de esta disposición, introducida en el texto de la Constitución de 1943 –con otra numeración– no puede exagerarse: desde entonces, y sin discusión, la Constitución es norma directamente aplicable e invocable, y por lo tanto lo son también los derechos fundamentales y sus garantías, tanto los explícitos, como los que no lo son, pero resultan exigibles en tanto inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma democrática republicana de gobierno (37) (en la trascendental formulación del artículo 72 de la Constitución).

Los valores constitucionales, tanto los expresos como los implícitos a que venimos de referirnos, impregnan al conjunto del Ordenamiento, cuyos contenidos deben ser conformes a éstos.

(32) Véase la sistematización de los principios en DELPIAZZO, C. E., ob. cit., pp. 133-142.

(33) Artículos 2.º (literal d) y 4.º del Decreto 500/991, y 149 (literal F) del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera –de fuente legal–. En este último caso se hace referencia al principio de «materialidad frente al formalismo».

(34) Artículo 149, literal B del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera.

(35) CAJARVILLE PELUFFO, J. P., «Reflexiones sobre los principios generales de derecho en la Constitución Uruguaya», en BARBÉ PÉREZ, H., REAL, A. R., CAJARVILLE PELUFFO, J. P., MARTINS, D. H., *Los principios generales del derecho en derecho uruguayo y comparado* cit., p. 152, n. 57.

(36) Véase la nota 28.

(37) El artículo 72 contiene la expresión «forma republicana de gobierno», pero debe entenderse que es con propiedad «forma democrática republicana», como se menciona en el artículo 82.

García de Enterría ha expresado que el ordenamiento es un todo «y el *deus ex machina* de ese todo unitario es, precisamente, la Constitución» (38). En Uruguay el control de constitucionalidad de las leyes, confiado a la Suprema Corte de Justicia, recae tanto sobre la forma como sobre el contenido de las leyes (Art. 256 de la Constitución), y por lo tanto atiende también al ajuste o desajuste en relación a los valores constitucionalmente establecidos.

Normas legislativas.

La función legislativa se encuentra encomendada al Poder Legislativo (Cámara de Representantes, Senado y Asamblea General –reunión de los integrantes de ambas cámaras-) a nivel nacional, pero también a las Juntas Departamentales, que son los cuerpos legislativos de los Gobiernos Departamentales. Hay por lo tanto dos clases de actos legislativos en el Ordenamiento uruguayo: las leyes (emanadas del Poder Legislativo) y los decretos de las Juntas Departamentales. En tanto rama legislativa de los Gobiernos Departamentales, que son personas jurídicas de naturaleza estatal a cuyo cargo se encuentran el gobierno y la administración en los diecinueve Departamentos (39), sancionan normas con eficacia formal de ley, en las materias que son propias de esta clase de personas estatales: las materias departamental y municipal. Sin embargo, aunque son clases de actos legislativos, y la Constitución les reconoce el ejercicio de la función legislativa, (40) la fuente de la legitimidad de los decretos departamentales es diferente a la de las leyes. Las leyes, como se expresó, resultan de una manifestación indirecta de la soberanía nacional. Los decretos de las Juntas Departamentales, aunque su producción se encuentra prevista en la Constitución, sólo regulan aspectos comprendidos en las dos materias antes mencionadas, cuyo contenido y delimitación resulta –más allá de previsiones constitucionales muy genéricas– de la atribución de competencias a los Gobiernos Departamentales mediante ley (41). Por lo tanto, si bien la fuente de legitimidad de los decretos departamentales se halla en la Constitución, es la ley que define las materias departamental y municipal la que justifica su validez y su vigencia.

En palabras de Cajarville Peluffo:

Para respetar la Constitución, la privación, regulación o limitación de los derechos debe resultar, al menos en sus líneas generales, de la propia ley; quedando al decreto «con fuerza de ley», al regular la materia departamental de que se trate, la adopción de las soluciones específicas que se entiendan adecuadas a las circunstancias de hecho e idóneas para lograr los fines que deben perseguirse, dentro de los lineamientos o márgenes de afectación de derechos contenidos en la ley.

(38) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1982, p. 19.

(39) El territorio de la República se organiza en Departamentos, cuya creación corresponde a la Ley. Son diecinueve, desde la creación del último (Flores) en 1885.

(40) Constitución, artículo 273 (acápito).

(41) Principalmente (pero no exclusivamente) la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales (Ley núm. 9.515, de 28 de octubre de 1935). Esta ley ha recibido modificaciones significativas desde entonces.

La ley habilitante podrá contener entonces la atribución a los Gobiernos Departamentales de una potestad de normación derivada, y nunca de normación inicial u originaria, en materia de privación, limitación o regulación de derechos constitucionalmente reconocidos (42).

Normas reglamentarias.

Se ha dicho que la potestad reglamentaria, al suponer la participación en la creación del Ordenamiento jurídico mediante normas de efectos generales y abstractos (43), es quizá la potestad más intensa y grave de que disponen las Administraciones públicas (44). Como potestad inherente al ejercicio de la función administrativa, se encuentra distribuida, en diversos grados, a lo ancho de la estructura estatal (45).

Por su fundamento y alcance material, los reglamentos pueden ser calificados como de ejecución, autónomos y de organización.

Los reglamentos de ejecución son aquellos que se emiten para hacer posible la aplicación de normas legislativas. Son reglamentos *secundum legem*, emitidos por el Poder Ejecutivo (art. 168 numeral 4.º de la Constitución) y por los Intendentes –órgano ejecutivo y administrativo de los Gobiernos Departamentales– (art. 275, numerales 1.º y 2.º). Son por lo mismo reglamentos subordinados al acto legislativo nacional o departamental: su emisión, de ser necesaria, se motiva en la necesidad de llevar a su ejecución las disposiciones de rango legal.

Los reglamentos autónomos son los que en Derecho comparado son llamados en ocasiones «independientes» (46). Su autonomía no radica en la naturaleza de la entidad que los emite, sino en que responden al ejercicio de potestad reglamentaria asignada directamente por una disposición constitucional. No tienen por finalidad hacer posible la ejecución de una ley, sino desarrollar y normar una materia definida por la Constitución, y en la que la ley normalmente no puede ingresar (salvo para establecer pautas muy generales a las que el reglamento debe atender) (47). Claro que si la ley ingresara a regular ámbitos materiales de reglamento autónomo, puede ser declarada inconstitucional por razón de contenido; pero en tanto ello no suceda deberá aplicarse la ley.

Sin embargo, no debe asimilarse el ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma con la existencia de un área de «reserva de reglamento». Por un lado existen

(42) CAJARVILLE PELUFFO, J. P., «Limitación de derechos reconocidos en la Constitución por decretos departamentales con fuerza de ley en su jurisdicción», en *Revista Jurídica del Centro de Estudiantes de Derecho*, 2a. Época, año IV, núm. 8, Montevideo, 1987, p. 91; y en *Sobre Derecho Administrativo*, Montevideo, 2007, T. I, p. 330.

(43) «Llámase Reglamento, a las normas generales y abstractas creadas por acto administrativo» (Decreto 500/991, artículo 12, segundo inciso).

(44) GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., ob. cit., I, pp. 168-169.

(45) PRAT, J. A., *Derecho Administrativo*, Acali, Montevideo, 1980, T. 2, p. 59.

(46) GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., ob. cit., I, pp. 201-203.

(47) Es el caso de los estatutos de los funcionarios de los Entes Autónomos de enseñanza (Universidad de la República, Universidad Tecnológica y Administración Nacional de Educación Pública), cuyos Consejos Directivos «establecerán el Estatuto de sus funcionarios de conformidad con las bases contenidas en los artículos 58 a 61 [de la Constitución] y las reglas fundamentales que establezca la ley, respetando la especialización del ente.»

materias que pueden ser reguladas indistintamente mediante reglamentos autónomos o ley (48). Existe también un caso en que pueden emitirse reglamentos *contra legem*: el del segundo inciso del artículo 274 de la Constitución, por el que el Poder Ejecutivo puede, mediante reglamento, redistribuir entre los diversos ministerios las competencias previamente asignadas por ley.

Tampoco debe concluirse que estos reglamentos autónomos tienen una jerarquía o eficacia formal superior a la de los reglamentos de ejecución. Son todos ellos reglamentos, y por lo tanto, su eficacia formal cede en todos los casos frente a la de la ley.

Los reglamentos de organización se fundamentan en la potestad organizativa de principio, y puede estar distribuida en distintos niveles dentro de la estructura de la organización estatal (49).

Normas contractuales.

De acuerdo con el artículo 1291 del Código Civil «Los contratos legalmente celebrados forman una regla a la cual deben someterse las partes como a la ley misma.» La creación del Derecho también se produce mediante normas individualizadas que se aplican a uno o varios miembros de un grupo. Así, «la violación del régimen contractual implica la violación de una regla de Derecho constituida para las partes, por el contrato por ambas concertado.» (50) La conclusión que necesariamente se impone es que los actos administrativos unilaterales que pretendan modificar o extinguir los contratos en los que es parte la Administración sin base en normas preexistentes o en las propias previsiones contractuales resultarán afectados de ilegitimidad. (51)

4. EL CONTROL DE LA «LEGALIDAD», EN SENTIDO AMPLIO. LA MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN URUGUAY

En la actualidad, en la República Oriental del Uruguay se está viviendo un proceso de reforma y modernización en los sistemas de control de la juridicidad de la actuación del Estado (en el sentido amplio de la expresión). No es posible exponer detalladamente, en un trabajo de esta naturaleza, todos los aspectos que se hallan involucrados en esta temática.

(48) Es la situación de los reglamentos en materia de orden y tranquilidad interior y seguridad exterior («reglamentos de policía») del numeral 1.º del artículo 168, y las ordenanzas de contabilidad del Tribunal de Cuentas previstas en el literal F) del artículo 211 de la Constitución.

(49) MÉNDEZ, A., *La jerarquía*, Amalio M. Fernández, Montevideo, 1973, pp. 125-126; PRAT, J. A., *Derecho Administrativo* cit., pp. 67-68; CAJARVILLE PELUFFO, J. P., *Sobre Derecho Administrativo* cit., pp. 348 y 354.

(50) GIORGI, H., *Escritos jurídicos*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1976, pp. 159 ss.

(51) DELPIAZZO, C. E., «Nuevamente sobre el contrato como regla de Derecho», en *Tratado jurisprudencial y doctrinario. Actos y contratos de la Administración* (C. E. Delpiazzo y G. Ruocco dirs.), T. II, La Ley Uruguay, Montevideo, 2013, pp. 1081-1094.

Si, como sostienen algunos autores, el concepto de «contencioso administrativo» abarca un conjunto de litigios y controversias, podría entenderse que abarca todas las situaciones en que los particulares ejercen pretensiones en relación a la regulación y control de la actividad administrativa. Para Alberto Demicheli, uno de los primeros en tratar en profundidad el tema en 1937,

Lo contencioso administrativo plantea en términos generales, el vasto y complejo problema de la Justicia Administrativa, encaminada a la protección jurídica de los particulares contra toda actividad ilícita del Estado o de las entidades públicas personalizadas o autónomas (52).

La obra de Demicheli vio la luz tras haberse introducido, en el texto de la Constitución de 1934, toda una sección (la XVII) titulada «De lo Contencioso-Administrativo», en la que se previó la creación mediante Ley de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, compuesto de tres miembros (53).

Debió esperarse, sin embargo, dieciocho años hasta que una nueva Constitución, la del año 1952, además de introducir importantes cambios al régimen de control de juridicidad establecido en la Sección XVII (arts. 307 a 321), dispuso en las Disposiciones Transitorias y Especiales M), N) y Ñ) la instalación y el funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (54) (TCA).

Con ese nuevo panorama (texto constitucional, más integración y efectivo funcionamiento del órgano), Héctor Giorgi, destacado doctrino y primer secretario del Tribunal, sostuvo que lo contencioso administrativo

está constituido por aquellas cuestiones o litigios en los cuales se debaten cuestiones de derecho administrativo, o aquellas contiendas en las cuales se plantean pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo (55).

En la actualidad, y por tomar solamente, como criterio formal de consideración de la materia contencioso administrativa, la que se asigna con esa denominación a determinados órganos jurisdiccionales, el panorama en Uruguay es el siguiente:

A) El órgano de mayor relevancia, tanto por su posición institucional como por el objeto y finalidad de su competencia es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que constituye una jurisdicción especializada, no incluida dentro del Poder Judicial, y a la que le compete el control jurisdiccional de juridicidad de los actos administrativos emitidos por las personas jurídicas estatales (Estado nacional, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales) (56), a los efectos de su anulación o confirmación, según el caso.

(52) DEMICHELI, A., *Lo contencioso administrativo*, Montevideo, 1937, Tomo I, p. 9.

(53) Artículos 271 a 277 de la Constitución de 1934.

(54) En el ínterin se sancionó la Constitución de 1942, cuyos artículos 268 a 274 también preveían –con textos parcialmente diferentes a los de su predecesora– la instalación de aquel Tribunal mediante Ley. Ese mandato constitucional no se cumplió.

(55) GIORGI, H., *El Contencioso Administrativo de Anulación*, Montevideo, 1958, p. 24.

(56) En el Derecho Público interno uruguayo existen cuatro clases de personas jurídicas estatales: el Estado (nacional o central, como entidad originaria), los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados (entidades administrativas descentralizadas, sujetas a control del Estado, del cual constituyen teóricamente –y a veces en la realidad– desprendimientos de la Administración central nacional), y los Gobiernos Departamentales (entidades territoriales, con ejercicio de función administrativa y legislativa en su materia, y en los que se insertan los Municipios).

B) Órganos del Poder Judicial, que son los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo, con competencia en el Departamento de Montevideo, los Juzgados Letrados de Primera Instancia en el resto del país, salvo lo que tengan competencias especializadas en determinadas materias (v.g. penal, aduanero, menores), y Juzgados de Paz, en todo el país en temas de menor cuantía. Tanto unos como otros integran al Poder Judicial, y por lo tanto no dependen del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. La materia en la que entienden es la contencioso-administrativa de reparación patrimonial, en que sea demandada una persona pública estatal.

C) Los Juzgados Letrados de lo Contencioso Anulatorio, creados recientemente por la Ley núm. 20.212, de 17 de noviembre de 2023, como órganos del sistema que encabeza el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y por ende, ejercerán competencia luego de que sean instalados (aún no lo han sido), en sectores de la competencia contencioso anulatoria que a la fecha tiene el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Existe, pues, un sistema de doble jurisdicción en lo contencioso administrativo en Uruguay: la jurisdicción contencioso administrativa reparatoria, a cargo de órganos del Poder Judicial (57), y la jurisdicción contencioso administrativa de juridicidad de los actos administrativos, a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y los Juzgados Letrados de lo Contencioso Anulatorio (y eventualmente, en el futuro, un Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo).

5. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE REPARACIÓN PATRIMONIAL

Como ya se expresó, cuando la pretensión que se deduce contra una persona jurídica estatal tiene por objeto la reparación de un daño, los particulares (u otras personas de Derecho Público, estatales o no estatales) deben acudir a órganos de jurisdicción integrantes del Poder Judicial. En primera instancia, son competentes:

- a) los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo (en el Departamento de Montevideo),
- b) los Juzgados Letrados de Primera Instancia en los dieciocho Departamentos restantes, con competencia civil general; y/o
- c) Juzgados de Paz, siempre que el monto del asunto no exceda de su competencia por razón de cuantía, que a su vez pueden ser:

- Juzgados de Paz Departamentales de la Capital (en Montevideo), cuando el asunto no exceda de \$ 500.000 (aproximadamente 11.800 euros),

(57) CAJARVILLE PELUFFO, J. P., «Breve presentación de la jurisdicción contencioso administrativa uruguaya», en *Revista de la Facultad de Derecho* (Universidad de la República), núm. 23, enero-diciembre 2004, p. 124.

- Juzgados de Paz Departamentales del Interior, cuando el asunto esté comprendido entre los \$ 270.000 y los \$ 500.000 (aproximadamente entre 6.360 y 11.800 euros),
- Juzgados de Paz de las ciudades, villas o pueblos del interior, hasta los \$ 270.000 (6.360 euros), o
- Juzgados de Paz Rurales, hasta los \$ 120.000 (2.850 euros).

Existe en todos estos casos un escalamiento diverso en relación al órgano competente en una segunda instancia. Estos aspectos prácticos carecen de mayor interés para un análisis comparatista. Basta señalar que en relación a las causas en que conocen los Juzgados Letrados, la segunda instancia reparatoria patrimonial corresponde a los Tribunales de Apelaciones en lo Civil, y eventualmente puede accederse a la Suprema Corte de Justicia en instancia de casación, en todos los casos, y aún con sentencias de primera y segunda instancia concordantes, cuando la demanda contra la persona estatal supere una suma equivalente a aproximadamente 244.000 euros.

La competencia según materia de estos órganos abarca el contencioso de reparación, por:

- a) actos administrativos previamente anulados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo;
- b) actos administrativos respecto de los cuales no proceda la acción anulatoria ante el Tribunal antes mencionado (caso de eventuales adeudos remuneratorios, o aquellos que se emitan denegando reclamos pecuniarios ante daños y perjuicios que se imputen a un hecho de la Administración) (58);
- c) actos desestimatorios de reclamos efectuados por sumas que se entiendan indebidamente pagadas, o denieguen compensaciones de adeudos;
- d) hechos de la Administración;
- e) actos administrativos revocados en vía administrativa por razones de legitimidad (antijuridicidad);
- f) actos legislativos y jurisdiccionales.
- g) procesos jurisdiccionales resultantes de expropiaciones;
- h) acciones de amparo (59).

Todos estos casos se canalizan a través de procesos ordinarios regulados por el Código General del Proceso, del año 1989, salvo las acciones de amparo, que dan lugar a un proceso extraordinario y sumario establecido por la Ley núm. 16.011, de 19 de diciembre de 1988.

(58) Son las situaciones previstas en el artículo 27 del Decreto-Ley núm. 15.524, de 9 de enero de 1984 (Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo).

(59) La competencia mencionada en los literales surge de la Ley núm. 15.881, de 26 de agosto de 1987, aunque los dos últimos fueron incorporados por el artículo 320 de la Ley núm. 16.226, de 29 de octubre de 1991.

6. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE JURIDICIDAD DE LOS ACTOS

Como ya se expresó, el órgano principal (en los hechos, el único que ha estado a cargo del control contencioso de juridicidad desde 1952) es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Creado definitivamente por la Constitución de 1952, no integra el Poder Judicial, pero forma parte de la persona jurídica Estado, por lo cual, si bien no es técnicamente un Poder del Estado, tiene una posición institucional similar a la del Poder Judicial en la materia específica que le es propia (60). Está integrado por cinco miembros, que deben reunir la mismas condiciones que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y son designados por la Asamblea General, por el mismo procedimiento que aquéllos.

De acuerdo al artículo 309 de la Constitución, el TCA conoce sobre los actos administrativos emitidos por todas las Administraciones estatales (resultado del ejercicio de la función administrativa) (61).

Al tratarse de una jurisdicción especial, su competencia debe interpretarse en forma estricta, por lo que anula (o confirma) los actos administrativos cuestionados por los accionantes, sin reformarlos. Carece por lo tanto de la posibilidad de establecer contenidos total o parcialmente sustitutivos (en aplicación de la idea tradicional proveniente del Derecho francés: *juger l'Administration c'est aussi administrer*).

Dado que el Poder Judicial posee la competencia general por principio, también los órganos que lo integran pueden apreciar la juridicidad de los actos, a efectos de descartar su aplicación para los casos concretos en los que están llamados a decidir cuando consideran que son contrarios a Derecho; pero no pueden proceder a su anulación (que solo corresponde pronunciar a los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa: TCA y Juzgados) (62).

Existe, desde hace al menos un cuarto de siglo, conciencia de que el sistema previsto en 1934 e instalado en 1952 se encuentra desbordado, por la cantidad de causas (demandas de nulidad de actos) que llegan a su consideración. Así, ya en el año 2004 se sostenía que

El Tribunal es, hasta hoy, el único órgano competente en todas las acciones de nulidad de actos administrativos. Está actualmente desbordado por un número abrumador de causas de muy distinta trascendencia, desde meras

(60) Según la dogmática constitucional uruguaya, de acuerdo con el artículo 82 de la Constitución los tres Poderes del Estado tienen carácter representativo.

(61) En Uruguay se admite la existencia de una categoría conocida como «personas de Derecho Público no estatales». Sus actos son susceptibles de impugnación según procedimientos establecidos en cada caso por las leyes de creación y organización de las mismas.

(62) «El Tribunal no desconoce la competencia de la justicia ordinaria para examinar la legalidad de las decisiones administrativas, ni su regularidad cuando la pretensión tiene por objeto reparar o indemnizar daños y/o perjuicios derivados de la acción u omisión... (...) Pero el poder público no coloca al órgano en situación tal que impida que se examine la legalidad o regularidad de sus actos u omisiones. (...) Así se señala en la Sentencia núm. 37 del 2 de abril del 2003 que el T. C. A. tiene una competencia específica y perfectamente definida y en todo lo que la exceda, el Poder Judicial mantiene íntegra su potestad de examinar la legalidad de las decisiones administrativas y no aplicarlas cuando contrarían los textos legales (Sents. N.ºs. 7/94, 15/96, 144/97 y Cf. Sent. S. J. C. núm. 47/92, 73/95)» (Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 4.º Turno, Sentencia núm. 62/2024 de 11 de abril de 2024).

observaciones a funcionarios públicos hasta asuntos de significativa importancia institucional o económica, y una acción de nulidad insume normalmente de dos a tres años (63).

Tras años de iniciativas y análisis en diversos ámbitos (el propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo, unidades académicas de las Facultades de Derecho existentes, y de organizaciones profesionales), se aprobó recientemente la creación de dos Juzgados Letrados de Primera Instancia de lo Contencioso Anulatorio, dentro del sistema orgánico que encabeza el Tribunal.

El artículo 320 de la Constitución (en texto que se remonta en origen a la reforma constitucional de 1952) previó que pudieran crearse, mediante Ley, órganos inferiores dentro de la jurisdicción contencioso administrativa, bajo la égida del Tribunal (64). La previsión constitucional permaneció sin desarrollo durante más de 70 años. Ni siquiera cuando se aprobó la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo durante el último gobierno de facto (por el Decreto-Ley núm. 15.524, de 9 de enero de 1984) se contempló la ejecución de esa previsión.

Recién con la sanción de la Ley núm. 20.212, de 17 de noviembre de 2023, se procedió a la creación de los dos Juzgados antes mencionados. Asimismo allí se prevé que luego se crearán dos más (en el proyecto de ley impulsado por el Poder Ejecutivo se establecía originalmente la creación de los cuatro juzgados), y cuando el número de casos lo justifique, se establecerá también un Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Anulatorio.

Los dos juzgados creados deberían estar en funcionamiento en febrero de 2025. Su establecimiento generará un nuevo panorama en cuanto a la competencia de la Justicia Contencioso Administrativa, tal como se la conoce hasta el momento, pues el comienzo de su funcionamiento coincide con la entrada en vigencia del Código de lo Contencioso Administrativo –CCA– (Ley núm. 20.333, de 20 de setiembre de 2024).

Al día de hoy el Tribunal de lo Contencioso Administrativo concentra todos los procesos contencioso anulatorios, dando trámite a las demandas instauradas (con las condiciones del ejercicio de las acciones pertinentes, según la Constitución y la Ley). Con los nuevos juzgados, la distribución de la competencia se hará en base a los siguientes criterios:

- el Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá en única instancia –como hasta el momento– respecto a 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 (así como en los contenciosos interadministrativos previstos en el artículo 313 de la Constitución) (65). También le corresponde actuar en alzada

(63) CAJARVILLE PELUFFO, J. P., ob. cit., p. 125. Se menciona allí que el Tribunal dictaba alrededor de 1.500 sentencias por año; el número ha aumentado desde entonces.

(64) «La ley podrá, por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, crear órganos inferiores dentro de la jurisdicción contencioso – administrativa. Esos órganos serán designados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, conforme a lo que disponga la ley sobre la base de las disposiciones que se establecen para el Poder Judicial y estarán sometidos a su superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica».

(65) El denominado contencioso interadministrativo abarca las contiendas (de competencia, o por otras causas), fundadas en la legislación, que se susciten entre los órganos de las personas jurídicas

—en segunda instancia— ante los casos sustanciados ante los nuevos Juzgados, susceptibles de apelación.

— 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, y en instancia única de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos en los siguientes casos:

1. Calificaciones de funcionarios públicos o de sanciones disciplinarias de observación, apercibimiento o suspensión que no exceda de quince días;
2. clausuras, prohibiciones, inhabilitaciones o suspensiones de actividades que no superen el término de cinco días;
3. y fuera de los casos anteriores, cuando la cuantía del asunto no exceda de 70 Unidades Reajustables (algo menos de 3.000 euros), cuya determinación se estará a la expresada por el actor en su demanda, salvo que ella surja del acto cuya anulación se solicita.

7. LA DEMANDA DE NULIDAD ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ANULATORIA

1. *Condiciones de admisibilidad de la acción.*

Para que las demandas de nulidad ingresen a trámite, los accionantes deberán justificar en el texto de la demanda que se han cumplido ciertas condiciones de admisibilidad. Estas condiciones, en el plano procesal, son presupuestos de la instauración válida de la demanda. Las veremos a continuación.

1.1 *Los sujetos procesales y su legitimación activa.*

Quienes pueden demandar ante la Justicia Contencioso Administrativa (el TCA, y los Juzgados en lo Contencioso Anulatorio) son las personas físicas y jurídicas que se entiendan lesionadas en un derecho o en un interés directo, personal y legítimo. La exigencia de esta clase de legitimación causal resulta del tercer inciso del artículo 309 de la Constitución de la República. El artículo 66 del CCA aclara, por si fuera necesario, que en el primer caso de trata de derechos subjetivos.

Es claro, pues, que —en principio; luego veremos que no en forma absoluta— el contencioso administrativo anulatorio se configura como un control de juridicidad de naturaleza subjetiva: no se produce la apertura de la instancia de control jurisdiccional si el accionante no sostiene la afectación de una de estas situaciones jurídicas subjetivas activas.

No es este el lugar para debates conceptuales sobre cuándo se produciría la afectación de un derecho subjetivo. Ello depende de la concepción teórico-dogmá-

estatales, y las contiendas o diferencias que se susciten entre integrantes de órganos pluripersonales que no puedan resolverse mediante el procedimiento normal de formación de la voluntad de esos órganos.

tica que se adopte; pero en general, podemos concordar en que se produciría cuando un acto administrativo afectara el área jurídico-patrimonial del sujeto.

Por el contrario, sí ha suscitado cierto debate la exigencia de legitimación por afectación de un interés directo, personal y legítimo. Es decir, que en este caso se trata de un «interés legítimo», que posea a la vez los caracteres de «directo» y «personal».

En el marco del sistema de control contencioso anulatorio, el interés legítimo, en tanto legitimación causal, no puede ser considerado como una situación reaccional que se perfeccionaría (se satisfaría) tras la violación de una norma objetiva (66). El punto ha sido analizado en detalle por el desaparecido Horacio Cassinelli Muñoz, en un artículo doctrinal ya clásico, que viera la luz en uno de los volúmenes de homenaje a Enrique Sayagués Laso, editados en 1969 en Madrid por el Instituto de Estudios de Administración Local. A diferencia del caso italiano, la distinción entre derecho e interés legítimo no tiene relevancia a efectos de determinar la competencia, pues siempre intervienen los órganos de la Justicia Contencioso Administrativa. Sostuvo Cassinelli Muñoz (67) que

parece razonable entender que la mención del interés legítimo, contenida en los artículos 258, 309 y 318 de la Constitución, no se refiere a la situación jurídica subjetiva que bajo esa denominación haya sido atribuida a ciertas personas por leyes u otras fuentes infraconstitucionales, sino que se refiere a un «interés de hecho», susceptible de ser investigado y captado en cada caso, con independencia (al menos relativa) de la voluntad del legislador.

Se trata de la posición en que se encuentra el sujeto que pretende de la Administración un comportamiento que le resultaría favorable, como consecuencia del accionar regular de la Administración; y que en la realidad tanto puede verse satisfecho, como no, por lo que

un interés solo puede calificarse como legítimo cuando su satisfacción coincida con la del interés general directamente tutelado por la norma jurídica atributiva de la potestad en cuestión (68).

Pero esa coincidencia solo podrá establecerse definitivamente al estimarse o desestimarse la pretensión de anulación. En concordancia con esa idea, el TCA ha sostenido que

Tanto el interés como la legitimación, por su relación con el derecho de fondo (sustancial), deben ser juzgados normalmente al final del proceso, en la sentencia definitiva. Pero lógicamente antes de entrar a la cuestión de fondo. El tribunal, antes de considerar la causa en cuanto al fondo, para juzgar la razón o sinrazón de la demanda, debe analizar si existen elementos que son indispensables para entrar a dicho juicio (de mérito).

(...)

(66) CAJARVILLE PELUFFO, J. P., ob. cit., p. 126.

(67) CASSINELLI MUÑOZ, H., «El interés legítimo como situación jurídica garantida en la Constitución uruguaya», en *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX* (dir. León Cortiñas-Peláez), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969, Tomo III, p. 287.

(68) CAJARVILLE PELUFFO, J. P., ob. cit., p. 127.

La legitimación reclamada para accionar es previa o preexistente a que se determine el arreglo o desarreglo a Derecho del acto administrativo objeto de la acción de nulidad. Dicho en otros términos: no nace como consecuencia de la inobservancia del Derecho por el acto encausado (69).

Sin perjuicio de que normalmente se analiza la existencia de legitimación en ocasión de analizar la cuestión de fondo (pero, con propiedad, en forma previa a decidirla), el Tribunal puede relevar de oficio «La manifiesta falta de legitimación causal cuando surja de los propios términos de la demanda» (Art. 163 literal «c» del CCA).

Ese interés legítimo debe ser además directo y personal. En el primer aspecto, la lesión debe ser inmediata, no eventual y/o futura (70). Interés personal significa interés que atañe a personas determinadas, lo que no excluye que puedan demandar la nulidad en litisconsorcio activo varias personas con intereses concurrentes, en tanto existan lesiones a los intereses individuales de cada una de ellas (71).

Dada la calificación a nivel constitucional de las dos situaciones jurídicas activas cuya eventual lesión otorga legitimación causal para interponer las demandas de nulidad, no es posible solicitar la anulación de un acto invocando meramente intereses difusos, sino en cuanto pudiera resultar al mismo tiempo una afectación de alguna de aquéllas.

El tema tiene relevancia práctica y teórica, pues la protección de los intereses difusos se encuentra contemplada en el Código General del Proceso, que es la ley procesal aplicable en todo aquello que no se regule expresamente en el CCA (72). Al respecto ha expresado el Tribunal:

... la Fundación Amigos de las Lagunas Costeras de Rocha carece de legitimación en la causa, ya que el interés que pueda tener como institución es de carácter general, en base a un interés difuso, que no permite accionar en esta jurisdicción reservada a los titulares de un interés directo, personal y legítimo (73).

Pero también ha precisado que

en el caso de los intereses difusos los sujetos de ese interés no están a priori individualizados ni jurídicamente ligados, pero esto no quiere decir que quien acciona, y se identifica como integrante de ese grupo indeterminado de personas, no tenga legitimación y el acto le afecte directamente. Las situacio-

(69) Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Sentencia núm. 448/2021, de 21 de setiembre de 2021.

(70) Cf. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, J., *La Constitución de 1952*, Medina, Montevideo, s. f. –pero de 1953–, T. III, p. 183; MÉNDEZ A., *Lo Contencioso de Anulación en el Derecho Uruguayo*, Montevideo, 1952, p. 187.

(71) GIORGI, H., ob. cit., p. 188.

(72) «Representación de intereses difusos.– En el caso de cuestiones relativas a la defensa del medio ambiente, de valores culturales o históricos, y, en general, que pertenezcan a un grupo indeterminado de personas, estarán legitimados indistintamente para promover el proceso pertinente, el Ministerio Público, cualquier interesado y las instituciones o asociaciones de interés social que según la ley o a juicio del tribunal garanticen una adecuada defensa del interés comprometido» (art. 46 del Código General del Proceso –Ley núm. 15.982 de 18 de octubre de 1988–).

(73) Sentencia núm. 653/2016, de 20 de octubre de 2016. En la misma se recoge una jurisprudencia sostenida en las Sentencias núm. 79/1998, 92/2013, 32/2014, 725/2014 «entre muchísimas otras».

nes jurídicas que se insertan dentro de los intereses difusos no son impersonales. Lo difuso es la identificación de los sujetos que las comprenden, de modo que la situación que parecería ser impersonal, una vez que un particular la haga suya, pasa a lograr que respecto de él ese interés se concrete (74).

1.2 *Agotamiento de la vía administrativa.*

La acción de nulidad es inadmisibles si previamente el demandante no ha agotado la vía administrativa mediante el ejercicio de todos los recursos administrativos que el Ordenamiento ha puesto a su alcance, según la situación de que se trate.

Los recursos administrativos pertinentes dependen de la posición del órgano emisor dentro del sistema orgánico al que pertenece. El recurso de principio contra cualquier acto administrativo es el de revocación. Si el órgano está sometido a jerarquía deberá interponerse también, en forma conjunta y subsidiaria, el recurso jerárquico ante el jerarca máximo o centro del sistema orgánico. Si se tratara de un acto emitido por un órgano de un Servicio Descentralizado (que es un tipo específico de entidad estatal descentralizada) deberá además interponerse en todos los casos el recurso de anulación ante el Poder Ejecutivo. El régimen de recursos contra los actos administrativos de las personas jurídicas estatales se halla establecido con carácter general en el artículo 317 de la Constitución y en el artículo 43 del CCA.

Una vez resueltos el o los recursos correspondientes, o verificada la denegatoria ficta en relación al último recurso que pudiera corresponder, se agota la vía administrativa. En el último caso, cuando no hay decisión expresa del último recurso disponible, se producirá la denegatoria ficta a los 150 días (si es procedente solo el recurso de revocación), a los 200 días (si corresponden dos recursos –revocación y jerárquico, o revocación y anulación) o a los 250 días (si deben interponerse los recursos de revocación, jerárquico y de anulación) (75).

Una vez producido el agotamiento de la vía administrativa, el acto impugnado deviene definitivo (76), lo que habilita al ejercicio de la acción en el plazo establecido por la Ley.

1.3 *Accionamiento en plazo.*

La Constitución deja este aspecto librado a la decisión mediante Ley. El artículo 55 del establece que la demanda de anulación debe interponerse, so pena de caducidad, dentro de los noventa días corridos y siguientes a la notificación del acto expreso que ponga fin a la vía administrativa, o a la configuración de la denegatoria ficta.

Sin perjuicio de ello, todo acto expreso posterior al agotamiento de la vía administrativa, que confirme, modifique o interprete el acto originario (que fue recurri-

(74) Sentencia núm. 726/2020, de 22 de diciembre de ese año.

(75) Este puede ser el caso cuando el acto proviene de un órgano desconcentrado (sometido a jerarquía) de un Servicio Descentralizado.

(76) Exigencia del primer inciso del artículo 309 de la Constitución, el que debe interpretarse en forma concordante con el primer inciso del artículo 319: «La acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no podrá ejercitarse si antes no se ha agotado la vía administrativa, mediante los recursos correspondientes.»

do) o el acto por el que se agotó la vía administrativa, sin poner fin al agravio, reabre el plazo de sesenta días para accionar.

2. *Actos que pueden ser objeto de impugnación.*

Pueden ser impugnados todos los actos administrativos emitidos por la Administración «contrarios a una regla de Derecho o con desviación de poder». El ya citado artículo 309 alude a actos dictados «por la Administración, en el ejercicio de sus funciones». Se trata de los actos resultantes exclusivamente del ejercicio de la función administrativa por parte de las personas estatales, que son los únicos susceptibles de la interposición de recursos administrativos (Art. 317 de la Constitución).

El artículo 39 del CCA expresa que «son objeto de la acción de nulidad todos los actos administrativos sin exclusiones, no siendo susceptibles de la misma únicamente los actos legislativos y jurisdiccionales.» De esta manera se elimina la referencia a la controversial categoría de los actos de gobierno, cuya existencia había sido cuestionada (77) pero tenía acogida en los textos legales anteriores (78), y que el TCA había empleado en forma continua (aunque en contados casos) desde 1955 (79) hasta épocas muy recientes.

La otra es cuando el acto impugnado no es el que causa agravio. Para que la acción pueda ser acogida, y anulado el acto encausado, el acto debe ser lesivo respecto a una de las situaciones jurídicas subjetivas antes mencionadas.

Aún cuando pueda existir, en vía administrativa, un acto posterior que reafirme lo decidido en un acto anterior agravante no impugnado en tiempo y forma, ese nuevo acto no reabre la posibilidad de impugnar válidamente. En jurisprudencia constante y uniforme el TCA ha expresado que

el acto procesado, al no ser creador de una situación jurídica lesiva para el accionante, en cuanto no implicó sino el mantenimiento de una situación anterior expresamente reclamada por el interesado, carece de la nota de lesividad exigida por el art. 309 de la Constitución como presupuesto para una sentencia de mérito anulatoria.

Del mismo modo, tampoco se considera lesivo un acto preparatorio (una intimación, el otorgamiento de una vista, etc.), en tanto no resuelven la situación de fondo que se dilucida en el respectivo procedimiento, y por lo tanto no son susceptibles de afectar el derecho o interés directo, personal y legítimo que se pretende tutelar (80).

(77) Cf. SAYAGUÉS LASO, E., ob. cit., p.; REAL, A. R., «El acto de gobierno», en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Tomo 57; VÁZQUEZ, C., «Actos políticos y de gobierno», en *Estudios jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real*, FCU, Montevideo, 1996, pp. 545-562; RICHINO, A., «El acto de gobierno: categoría no operativa en Derecho uruguayo», en *Estudios jurídicos en homenaje al Prof. Mariano Brito*, FCU, Montevideo, 2008, pp. 515-526.

(78) Artículo 26 numeral 1) del Decreto-Ley núm. 15.524 y el artículo 1.º de la Ley núm. 15.869, de 22 de junio de 1987.

(79) Sentencia núm. 88/1955, de 30 de noviembre de ese año.

(80) Cf. Sentencia núm. 114/1979 de 3 de agosto de ese año. Obsérvese que el criterio es distinto, por la razón expresada, del que se sigue para establecer la reapertura del plazo para interponer la acción de nulidad ante el Tribunal.

Es de destacar que aún cuando el agravio proceda de «los actos generales que dictare la Administración» (es decir, de actos reglamentarios) y estos no hubieran sido impugnados oportunamente tras su publicación, podrá igualmente impugnarse el acto administrativo de ejecución de aquéllos cuando fueran ilegítimos, «aún cuando se hubiere omitido recurrir y contender a propósito del acto de carácter general» (CCA Art. 41).

3. *Causales de anulación de los actos.*

Los actos susceptibles de anulación son, pues, los que causan lesión a una persona en un derecho subjetivo o un interés directo, personal y legítimo, «contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder». El accionante debe entonces señalar en su demanda cuál es la regla de Derecho que lo agravia.

Es claro que hay una reiteración innecesaria en la expresión constitucional, pues la actuación con desviación de poder –tema en el que no ingresaremos– supone antijuridicidad, al apartarse del fin para el que ha sido asignada la competencia al órgano emisor (81). ¿Y qué se entiende por «regla de derecho» en este contexto?

Ya hemos visto en el parágrafo 3 de este trabajo el elenco de las reglas de Derecho que enuncia el literal a) del artículo 40 del CCA. Remitimos a lo ya expresado, al analizar las distintas clases de reglas de Derecho que reconoce el Ordenamiento jurídico uruguayo.

8. EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN

Abordaremos los aspectos procesales en forma muy sintética, prescindiendo del estudio de los aspectos procesales. A partir de diciembre de 2024 el proceso se rige por lo que establece el CCA, que deroga en su integridad a la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (82), y demás leyes que la complementaron y modificaron (83). En todo aquello no previsto en estas leyes, se estará, en lo pertinente, a lo dispuesto en el Código General del Proceso (84).

Las principales etapas del proceso contencioso anulatorio son las siguientes:

- «Demanda»;
- «Contestación», en el plazo de 30 días perentorios e improrrogables (85). La entidad estatal demandada, al contestar, deberá acompañar los antecedentes administrativos (todos los informes, documentos y actuaciones) que se relacionen con el acto impugnado. Si no lo hiciera, el proceso continuará pero el Tribunal, al dictar sentencia, podrá considerar como ciertas las afirmaciones del actor, salvo que resulten contradichas por otros elementos de juicio (presunción simple en favor de la pretensión del actor), o la ley determine la existencia de secreto administrativo.

(81) La expresión viene de la Constitución de 1934, y evidentemente se trató en origen de una referencia aclaratoria. El artículo

(82) El Decreto-Ley núm. 15.524

(83) Principalmente las Leyes núms. 15.869 y 20.010.

(84) Libro I, Disposiciones generales.

(85) Artículo 5.º de la Ley núm. 20.010.

En esta oportunidad la parte demandada podrá interponer excepciones previas (86). Asimismo el Tribunal podrá relevar de oficio determinadas excepciones previas, entre ellas la de falta de jurisdicción, falta de agotamiento de la vía administrativa, la manifiesta falta de legitimación o la cosa juzgada (entre otras taxativamente establecidas). En ambos casos debe conferirse vista al actor.

Al contestar, la parte demandada deberá convocar al proceso a los terceros que pudieran verse perjudicados en caso de anulación del acto.

– «Apertura a prueba». Una vez resueltas las excepciones previas, si el proceso prosigue se abre a prueba (plazo común de diez días para proponer pruebas, y de cinco días para contraprueba). Podrá proponerse cualquier medio probatorio no prohibido por ley. En el caso de los documentos que se quieran utilizar, las partes deberán agregarlos en forma previa, al demandar o contestar.

– «Alegatos de bien probado», en un plazo común de quince días.

– Conclusión de la causa y «dictamen del Procurador de lo Contencioso Administrativo», el cual será preceptivo y deberá emitirse en un plazo de cuarenta y cinco días (87). La nueva estructura orgánica de la Justicia Administrativa, con dos Juzgados Letrados de lo Contencioso Anulatorio, modifica parcialmente las oportunidades de intervención del Procurador del Estado, ya que debe hacerlo en dos oportunidades en los casos en que sea procedente la segunda instancia en alzada.

El Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo debe «dictaminar según su convicción estableciendo las conclusiones que crea arregladas a derecho» (88).

– «Efectos de las sentencias». El artículo 310 de la Constitución establece que «El Tribunal se limitará a apreciar el acto en sí mismo, confirmándolo o anulándolo, sin reformarlo.» Se ha dicho que en ocasiones la ejecución de la sentencia plantea problemas muy delicados, pues no corresponde al Tribunal imponer a la Administración los comportamientos consecuentes con el contenido de la sentencia anulatoria (89). Sin embargo, el Tribunal ha intimado a denuncia de parte el cumplimiento efectivo cuando la Administración ha sido remisa, remitiéndose en tales casos a los fundamentos del fallo, si ellos orientaran sobre una eventual recomposición administrativa (90). Para dictar sentencia definitiva deben concurrir los cinco miembros del TCA, pero el número de votos requerido para otorgarlas depende del contenido del fallo y la legitimación del actor. Basta la mayoría simple para confirmar el acto, así como para pronunciar la nulidad, cuando se trata de amparar un derecho subjetivo (Art. 310 de la Constitución).

«En los demás casos» dice la Constitución, se requerirán cuatro votos conformes. Dado que el otro caso previsto es el de violación de un derecho subjetivo, se interpreta que esos «demás casos» son aquellos en los que la legitimación del actor deriva de la lesión de un interés directo, personal y legítimo.

(86) Las previstas en el artículo 66 del Código General del Proceso.

(87) Artículo 34, y por remisión el 180 del CCA.

(88) Artículo 33 del CCA.

(89) DURÁN MARTÍNEZ, A., *Contencioso administrativo*, FCU, Montevideo, 2007, p. 339.

(90) Véanse las Sentencias 413/2013, de 1.º de agosto; 681/2018, de 18 de diciembre; y 142/2020, de 27 de febrero (siempre de los años referidos).

Aunque se sustancia como un proceso entre partes (el demandante, y la Administración que dictó el acto cuestionado y lo defiende), las sentencias pueden tener, según los casos, solo efectos intersubjetivos, o en otros, efectos generales.

Ello surge del artículo 311 de la Constitución, que es, en expresión de Cajarville Peluffo, una de las disposiciones más confusas de la Constitución. En efecto, su primer inciso edicta que cuando se declare la nulidad del acto impugnado por causar lesión de un derecho subjetivo, la sentencia solo tendrá efectos sobre las partes en el proceso: se trata nítidamente un proceso intersubjetivo, y la sentencia despliega sus efectos sobre actor, demandado y eventualmente los terceros llamados a juicio. Según el artículo 189 del CCA, «la decisión tendrá efectos únicamente en el proceso en que se dicte».

Sin embargo, resulta también del segundo inciso del artículo 311 que la «nulidad del acto en interés de la regla de Derecho o de la buena administración, producirá efectos generales y absolutos». Es una referencia llamativa y de incierta interpretación: la regla de Derecho no es una entidad portadora de intereses. Se ha interpretado que quizá se quiso aludir, con esa expresión, a los intereses en atención a los cuales se dictó la regla de Derecho de que se trate. Hay acuerdo en que la alusión a la «buena administración» no quiere decir que el TCA pueda declarar la nulidad por razones de mérito.

El TCA ha expresado, en su jurisprudencia, en qué casos la sentencia produce efectos absolutos. La mayoría refiere a actos reglamentarios, pero en algunas ocasiones lo ha extendido a resoluciones (actos de efectos subjetivos) cuando hay varias personas que se ven perjudicadas por el acto que se anula (91).

Cuando el Tribunal, por las razones expresadas, establece que anula el acto cuestionado con efectos generales, esta sentencia deberá publicarse en el Diario Oficial (Art. 178 del CCA), de conformidad con el deber de publicar los actos reglamentarios, preceptuada en el artículo 44 del mismo Código.

9. ABREVIATURAS

- CCA. Código de lo Contencioso Administrativo.
- LOTCA. Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- TCA. Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

10. BIBLIOGRAFÍA

- ALEX, R., *El concepto y la validez del Derecho*, Gedisa, Barcelona, 2004.
- *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012.
- CAJARVILLE PELUFFO, J. P., «Reflexiones sobre los principios generales de derecho en la Constitución Uruguaya», en BARBÉ PÉREZ, H., REAL, A. R., CAJARVILLE PELUFFO, J. P., MARTINS, D. H., *Los principios generales del derecho en derecho uruguayo y comparado*.

(91) CAJARVILLE PELUFFO, J. P., ob. cit., p. 133.

- «Breve presentación de la jurisdicción contencioso administrativa uruguaya», en *Revista de la Facultad de Derecho* (Universidad de la República), núm. 23, enero-diciembre 2004.
- *Sobre Derecho Administrativo*, Montevideo, 2007.
- CASSAGNE, J. C., *Los principios generales en el Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1988.
- CASSINELLI MUÑOZ, H., «El interés legítimo como situación jurídica garantida en la Constitución uruguaya», en *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX* (dir. León Cortiñas-Peláez), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969.
- DELPIAZZO, C. E., *Derecho Administrativo General*, Montevideo, 2020.
- DEMICHELI, A., *Lo contencioso administrativo*, Montevideo, 1937.
- DURÁN MARTÍNEZ, A.; RICHINO, Á., y VÁZQUEZ, C., *Contencioso administrativo*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2007.
- DWORKIN, R., *Los derechos en serio*, Ariel Derecho, Barcelona, 2002.
- GARCÍA AMADO, J. A., *Teoría del Derecho. Una introducción*, Universidad Católica de Cuenca (Ecuador), 2022.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1982.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1998.
- GIORGI, H., *El Contencioso Administrativo de Anulación*, Montevideo, 1958.
- *Escritos jurídicos*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1976.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, J., *La Constitución de 1952*, Medina, Montevideo, s. f. [1953].
- MÉNDEZ, A., *La jerarquía*, Amalio M. Fernández, Montevideo, 1973.
- PRAT, J. A., *Derecho Administrativo*, Acali, Montevideo, 1980.
- «El significado del principio de legalidad en la Administración moderna», en *Revista Uruguaya de Estudios Administrativos*, año IV, núm. 1, enero-junio de 1980.
- REAL, A. R., «El acto de gobierno», en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Tomo 57.
- «El “Estado de Derecho” (Rechtstaat)», en *Estado de Derecho y Humanismo Personalista*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1974.
- «Los principios generales de Derecho en la Constitución Uruguaya. Vigencia de la estimativa jusnaturalista», en *Estado de Derecho y Humanismo Personalista* cit.; también en BARBÉ PÉREZ, H., REAL, A. R., CAJARVILLE PELUFFO, J. P., MARTINS, D. H., *Los principios generales del derecho en derecho uruguayo y comparado*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2005.
- RICHINO, Á., «El acto de gobierno: categoría no operativa en Derecho uruguayo», en *Estudios jurídicos en homenaje al Prof. Mariano Brito*, FCU, Montevideo, 2008.
- ROUSSEAU, J. J., *El contrato social*, Libro Segundo, capítulo IV [EDAF, Madrid, 1979, p. 59].
- RIVERO, J. y WALINE, J., *Droit administratif*, Dalloz, París, 1996.
- VÁZQUEZ, C., «Actos políticos y de gobierno», en *Estudios jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real*, FCU, Montevideo, 1996.

