APUNTES PARA UNA REVISIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URUGUAYO

por
Carlos E. Delpiazzo (*)

Sumario

I) OBJETO

Bajo el rótulo "De lo Contencioso Administrativo", la Sección XVII de la Constitución uruguaya organiza en cinco Capítulos la composición e integración del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (arts. 307 y 308), su competencia anulatoria de los actos administrativos "contrarios a una regla de Derecho o con desviación de poder" (art. 309 y sigtes.), la existencia y actuación del Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo (art. 314 y sigtes.), el agotamiento de la vía administrativa mediante la interposición de los recursos administrativos correspondientes como requisito previo a la acción de nulidad (art. 317 y sigtes.), y la posibilidad de crear por ley "órganos inferiores dentro de la jurisdicción contencioso administrativa" (art. 320).

Dicho título fue introducido en la reforma constitucional de 1934 (1), que cometió al legislador el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo como órgano especializado independiente de los tres Poderes de gobierno, el cual nunca llegó a instalarse en virtud de la omisión legislativa.

(*) Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Profesor de Derecho Público, Profesor de Informática Jurídica y Director del Instituto de Derecho Informático en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Profesor de Derecho Administrativo, Profesor de Derecho Informático y Director del Programa Master de Derecho Administrativo Económico en la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo. Profesor de Informática Jurídica en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay. Miembro del Instituto Uruguayo de Derecho Administrativo, de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo, y de la Asociación de Derecho Público del Mercosur.

(1) Justino JIMENEZ DE ARECHAGA - "La Constitución Nacional" (Medina, Montevideo, s/f), tomo X, pág. 36 y sigtes.

Fue recién en la reforma de 1952 que se instituyó directamente dicho órgano con función jurisdiccional [2], atribuyéndole, de modo exclusivo, el contencioso de anulación de los actos administrativos dictados por las entidades estatales y, de modo compartido con la Suprema Corte de Justicia, el contencioso interadministrativo; a su vez, se facultó a la ley para asignarle el conocimiento del contencioso de reparación, quedando en manos del Poder Judicial la jurisdicción represiva y por lesión de derechos e intereses legítimos [3], aunque por la interpretación mayoritariamente seguida [4], en caso de provenir dicha lesión de actos administrativos, debía obtenerse su anulación como condición previa a la acción de reparación patrimonial.

Con leves variantes, tal es el régimen vigente, aunque la reforma constitucional de 1997 ha puesto fin al condicionamiento de la acción reparatoria al establecer que "el actor podrá optar entre pedir la anulación del acto o la reparación del daño por éste causado" [5].

Quiere decir que, más allá de las divergencias doctrinarias, el constituyente utilizó la expresión "contencioso administrativo" con un sentido restringido: limitándolo básicamente al contencioso anulatorio, sin perjuicio del contencioso interadministrativo.

Por lo tanto, nuestro "contencioso administrativo" no refiere al universo de "contenciosos" (en el sentido de contiendas o pleitos) "administrativos" (referidos a la materia regida por el Derecho administrativo, o a la actividad administrativa, o en que es parte la Administración) sino específicamente a la jurisdicción y competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, siendo que nuestro régimen consagra un régimen de pluralidad de jurisdicciones y aún de pluralidad de competencia dentro del Poder Judicial [6].

Con ese alcance, la regulación legal del proceso contencioso administrativo de anulación se encuentra actualmente contenida en el decreto-ley orgánico del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Nº 15.524 de 9 de enero de 1984 [7], con las modificaciones resultantes principalmente de la ley Nº 15.869 de 22 de junio de 1987 [8].

---

(2) Justino JIMENEZ DE ARECHAGA - "La Constitución de 1952" (Cámara de Senadores, Montevideo, 1995), pág. 592 y sigtes.; y Aparicio MENDEZ - "Lo Contencioso de Anulación en el Derecho Uruguayo" (Montevideo, 1952), pág. 19 y sigtes.

(3) Héctor FRUGONE SCHIAVONE - "Contralor jurisdiccional de la Administración", en Evolución constitucional del Uruguay (UCUDAL, Montevideo, 1988), pág. 187 y sigtes.; y en Rev. Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, tomo V, Nº 26, pág. 150 y sigtes.

(4) Enrique SAYAGUES LASO - "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo", en Rev. de la Facultad de Derecho y C.S. (Montevideo, 1952), Año III, Nº 1, pág. 69, y "Tratado de Derecho Administrativo" (Montevideo, 1959), tomo II, pág. 616; Zolá DIAZ PELUFFO - "El Recurso Contencioso Administrativo" (A.M.F., Montevideo, 1960), pág. 228 y sigtes.; y Julio A. PRAT - "Derecho Administrativo" (Acali, Montevideo, 1978), tomo 4, vol. 2, pág. 66, y tomo 5, vol. 3, pág. 185.

(5) Mariella SAETTONE - "La acción reparatoria y la prejudicialidad", en Reforma Constitucional 1997 (UCUDAL, Montevideo, 1997), pág. 167 y sigtes.; y Ruben CORREA FREITAS y Cristina VAZQUEZ - "La reforma constitucional de 1997" (F.C.U., Montevideo, 1997), pág. 172 y sigtes.

(6) Luis Alberto VIERA - "Los procesos contencioso administrativos", en Rev. Uruguaya de Derecho Procesal, Año 1975, Nº 3, pág. 35 y sigtes.

(7) Julio A. PRAT - "La ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo" (A.M.F., Montevideo, 1984), pág. 53 y sigtes.; Felipe ROTONDO - "Comentarios sobre la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo" (Universidad, Montevideo, 1984), pág. 11 y sigtes.; y Luis TORELLO y Enrique VESCOVI - "El nuevo régimen judicial" (Idea, Montevideo, 1984), pág. 49 y sigtes.

Esta caracterización invita a la consideración valorativa de algunos puntos sobre los cuales voy a reflexionar en voz alta, partiendo del supuesto de no requerir reforma constitucional alguna para su factible implementación.

II) ALGUNOS ASPECTOS A CONSIDERAR

1. Importancia de la especialización en Derecho Público

Un primer tema a plantear es la ausencia en nuestro régimen actual de una judicatura especializada en Derecho Público. Todos nosotros sabemos la dedicación y contracción de los Magistrados y en particular de quienes han integrado e integran el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y sabemos también de las dificultades que muchas veces ellos tienen cuando acceden a la función jurisdiccional contencioso administrativa desde el fuero civil o desde el fuero penal y luego de una vida dedicada a otras disciplinas que no pertenecen al campo del Derecho Público. En tal sentido, es evidente la conveniencia de pensar en un sistema orgánico de Justicia contencioso administrativa que propenda a esa especialización.

Hace algunos años, el Colegio de Abogados y el Instituto Uruguayo de Derecho Administrativo presentaron sendos proyectos al Parlamento tendientes a procurar una magistratura especializada en el marco de una organización especializada [9].

En esa oportunidad, el proyecto que redacté conjuntamente con el Prof. Juan Pablo Cajarville y con la colaboración del Prof. Horacio Cassinelli Muñoz y que fuera avalado por el Prof. Daniel Hugo Martins en su carácter de Director del Instituto, entendía imperioso propiciar la recreación de una judicatura especializada en Derecho Público. A tal efecto, proponía:

a) en lo orgánico, la creación de un Tribunal de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo incluido conjuntamente con los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo en el sistema orgánico de la Justicia contencioso administrativo a cuya cabeza está el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; y

b) en cuanto a la competencia del Tribunal de Apelaciones y de los Juzgados de Primera Instancia se entendía preferible al criterio material que utilizó el art. 100 del viejo Código de Organización de los Tribunales (COT) un criterio subjetivo, siempre más nítido y preciso, y para evitar las reales dificultades que suscitó el texto original del art. 14 del decreto-ley N° 15.524 y que motivaron su inmediata revisión, se restringía este criterio subjetivo tanto desde el punto de vista territorial como material limitándolo

(8) Carlos E. DELPIAZZO, Juan Pablo CAJARVILLE y Horacio CASSINELLI MUÑOZ - "Recursos administrativos y acción de nulidad" (I.E.E.M., Montevideo, 1987), pág. 27 y sigtes.; Felipe ROTONDO - "Comentarios sobre la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo" (2ª edic. act., Universidad, Montevideo, 1987), pág. 12 y sigtes.; Augusto DURAN MARTINEZ - "Reforma del contencioso administrativo" (Antor, Montevideo, 1987), pág. 15 y sigtes.; y Ricardo BENGOA VILLAMIL - "Análisis de la ley N° 15.869" (Montevideo, 1987), pág. 38 y sigtes.

(9) Ver: Eduardo ESTEVA GALLICCHIO - "Modificaciones al decreto-ley orgánico del Tribunal de lo Contencioso Administrativo", en Rev. Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, tomo IV, N° 19-20, pág. 3 y sigtes.

al Departamento de Montevideo y excluyendo ciertas materias taxativamente enumeradas regidas por normas de Derecho Privado o especial.

En base a estos fundamentos, se propiciaban las siguientes normas principales [10]:

a) La Justicia administrativa será ejercida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo en la forma que esta ley establece.

b) Los Ministros del Tribunal de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y los Jueces Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo serán designados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de conformidad con lo establecido en el art. 320 de la Constitución y se regirán en lo pertinente por la Ley Orgánica de la Judicatura.

c) El Tribunal de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia en todos los asuntos en que el Estado, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados, los Gobiernos Departamentales y las personas públicas no estatales sean actores o demandados, cualquiera sea el Juzgado que haya conocido en primera instancia sin más excepciones que las previstas en el artículo siguiente.

d) Asimismo, se preveía la competencia de los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo referida al Departamento de Montevideo, y con alcance a todos los asuntos en que las aludidas entidades fueran parte como actores o demandados, exceptuando los siguientes casos: los asuntos aduaneros y los relativos a arrendamientos de inmuebles, sucesiones, ejecuciones de créditos documentados en títulos valores, hipotecarios o prendarios y conflictos individuales o colectivos de trabajo en que sean parte las personas públicas no estatales. En los Departamentos del Interior, serán competentes en tales asuntos, los Juzgados que conforme a la Ley Orgánica de la Judicatura sean competentes en materia de hacienda.

e) Consecuentemente, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo se le atribuía conocer en instancia única de las demandas de nulidad previstas en el art. 309 de la Constitución y en las contiendas y diferencias cuya jurisdicción le atribuye el art. 313, así como entender en el recurso de casación contra las sentencias definitivas o interlocutorias con fuerza de definitivas dictadas en segunda instancia por el Tribunal de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo.

Similares soluciones se incluían en el proyecto del Colegio de Abogados suscrito por los profesores Horacio Cassinelli Muñoz, Daniel Hugo Martins, Juan Pablo Cajarville y quien esto escribe [11]. Quiere decir que no es difícil ni requiere reforma constitucional implementar un sistema orgánico contencioso administrativo que propenda a la especialización de los magistrados y a una carrera acorde en el ámbito del Derecho Público.

(10) Publicado en Distribuído N° 496 de 1985 del Senado (Comisión de Constitución y Legislación).

(11) Publicado en Distribuído N° 604 de 1985 del Senado (Comisión de Constitución y Legislación).

2. Ejecución de sentencias

Un segundo aspecto sobre el cual es importante reflexionar es el referido a la ejecución de las sentencias que dicta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

De acuerdo a lo preceptuado en el art. 310, inc. 1° de la Constitución, "el Tribunal se limitará a apreciar el acto en sí mismo, confirmándolo o anulándolo, sin reformarlo". Quiere decir que el contenido de la sentencia no puede ser otro que la confirmación o anulación del acto administrativo impugnado.

Por lo que refiere a su ejecución, ninguna dificultad plantean las sentencias confirmatorias ya que no inciden en las situaciones jurídicas o de hecho originadas en la aplicación del acto cuestionado.

En cambio, respecto a las sentencias anulatorias puede ocurrir que la reparación del agravio inferido por el acto se logre íntegramente con su solo dictado o que, en cambio, sea necesario que la Administración dicte uno o más actos expresos u ordene medidas de contenido material a fin de cumplir el fallo jurisdiccional.

En el primer caso, normalmente no se requerirá actividad alguna de ejecución por parte de la Administración, salvo la obvia abstención de aplicar el acto anulado.

Por el contrario, en el segundo caso, podrá ocurrir que la Administración cumpla voluntariamente el fallo o que deba ser forzada a ello [12].

Para el fiel cumplimiento de la sentencia anulatoria, el órgano competente deberá tener en cuenta los fundamentos (expresados en los Considerandos) de la decisión jurisdiccional, que constituyen los antecedentes lógico jurídicos determinantes de la misma [13].

Frente a la negativa franca o disimulada de la Administración a cumplir debidamente el fallo o aún ante la demora injustificada para hacerlo, no existe previsión expresa ni en la Constitución ni el decreto-ley orgánico del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, se entiende que cabe la posibilidad de la intimación de cumplimiento ante el propio Tribunal, bajo apercibimiento de responsabilidad penal por desacato u omisión contumacial de los deberes del cargo del funcionario omiso [14]. Asimismo, cabrá la posibilidad de demandar a la Administración ante el tribunal competente del Poder Judicial por los daños y perjuicios [15].

Lamentablemente, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se ha pronunciado reiteradamente en el sentido de no poder forzar el cumplimiento por carecer de facultades

---

(12) Angel LANDONI SOSA - "El proceso contencioso administrativo de anulación" (Acali, Montevideo, 1977), pág. 134 y sigtes.

(13) Horacio CASSINELLI MUÑOZ - "El ajuste de la Administración a las sentencias jurisdiccionales", en Rev. Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 55, pág. 70 y sigtes., y "La función administrativa y los fundamentos de la sentencia anulatoria", en Rev. Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 65, pág. 220 y sigtes; y Héctor GIORGI - "Cumplimiento de los fallos por la Administración", en La Justicia Uruguaya, tomo XL, sección Doctrina, pág. 13 y sigtes.

(14) Héctor GIORGI - "El Contencioso Administrativo de Anulación" (Montevideo, 1958), págs. 301 y 302.

(15) Enrique SAYAGUES LASO - "Tratado..." cit., tomo II, pág. 598.

para ejecutar lo juzgado [16]. Tal enfoque no sólo no coincide con la clásica definición legal de la jurisdicción de los tribunales como "la potestad pública que tienen de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado", sino que tampoco se compadece con las solución propiciada en forma constante en múltiples iniciativas legislativas.

Así, el primer anteproyecto de ley orgánica presentado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo al Parlamento en 1952, a poco de su instalación, preveía en su art. 19 que "Para hacer ejecutar sus decretos o resoluciones y para practicar los actos que disponga, podrá el Tribunal requerir de las demás autoridades, el auxilio de la fuerza pública que de ellas dependa o de los otros medios conducentes de que dispongan. La autoridad, requerida en forma, debe prestar su concurso, sin que le corresponda calificar el fundamento con que se le pide, ni la justicia o legalidad de la sentencia o decreto que se trata de ejecutar" [17].

Con más rigor técnico, el proyecto formulado en 1985 por el Poder Ejecutivo [18], daba nueva redacción al art. 93 del decreto-ley Nº 15.524 en los siguientes términos: "Todos los organismos estatales están obligados a cumplir con las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. La Administración dispondrá de un término de 120 días para la ejecución de las sentencias computados desde el día siguiente al de su notificación. En caso de incumplimiento, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte, podrá adoptar todas las medidas que estime procedentes para lograr el cumplimiento del fallo anulatorio".

A su vez, los proyectos redactados por el Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República y por el Colegio de Abogados sugirieron el siguiente texto para el aludido art. 93: "Las sentencias definitivas o interlocutorias con fuerza de definitivas, se comunicarán además e inmediatamente, con copia de las mismas, a la autoridad que haya intervenido en el asunto. Todos los organismos estatales están obligados a cumplir con las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. A petición de parte, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo fijará el término para la ejecución de la sentencia. En caso de incumplimiento, a instancia del interesado, podrá adoptar todas las medidas que estime procedentes para lograr el cumplimiento del fallo anulatorio".

Lamentablemente, hay un aspecto conexo a éste y que agrega una dificultad adicional, y es que la posibilidad de aplicar astreintes, que el decreto-ley Nº 14.978 de 14 de diciembre de 1979 vedaba respecto a los juicios en que las Administraciones estatales eran parte y que el decreto-ley Nº 15.733 de 12 de febrero de 1985 habilitó, se encuentra ahora con el muro del art. 374 de la Ley de Presupuesto Nacional Nº 16.170 de 28 de diciembre de 1990, según la cual las disposiciones del decreto-ley Nº 14.978 no serán aplicables a aquellos procesos en los que sean parte las personas jurídicas de Derecho Público [19].

---

(16) Ver: sentencias Nº 38/86, 95/86 y 155/86 (en Anuario de Derecho Administrativo, tomo I, pág. 53), sentencia Nº 636/90 (en Anuario de Derecho Administrativo, tomo IV, págs. 178 a 180) y sentencia Nº 136/91 (en Anuario de Derecho Administrativo, tomo V, pág. 445).

(17) Ver: La Justicia Uruguaya, tomo XXVI, sección Doctrina, pág. 71.

(18) Ver: Diario Oficial de 26 de marzo de 1985, pág. 376 y sigtes.

(19) Ver: Carlos E. DELPIAZZO - "Manual de Contratación Administrativa" (Edit. Universidad, Montevideo, 1996), tomo I, 3ª edic. actualizada, pág. 317.

Por fortuna, en el ámbito del Poder Judicial, se ha abierto camino la aplicación de conminaciones económicas y aún personales frente a las entidades de Derecho Público, al amparo del art. 374 del Código General del Proceso (CGP), pero el CGP no rige directamente en el ámbito de actuación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con lo cual a menos que el Tribunal restableciera una vieja jurisprudencia protectora, parecería que a la invocada imposibilidad de ejecutar lo juzgado, se agrega hoy esta norma discriminatoria e inconstitucional por atentatoria contra el principio de igualdad de quienes litigan.

3. Medidas cautelares frente a la Administración

Un tema afín al que viene de tratarse es el de las medidas cautelares en el ámbito contencioso administrativo y, en particular, frente a la Administración.

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo, el tema de las medidas cautelares frente a la Administración es una manifestación del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva en el marco de las relaciones jurídico administrativas.

Su estudio ha quedado relegado por años en virtud de prerrogativas públicas tales como la ejecutoriedad del acto administrativo, la inembargabilidad de las entidades estatales, y una larga lista de etcéteras.

En nuestro país, estuvieron genéricamente vedadas por el art. 62 de la vieja ley de abreviación de los juicios (LAJ) Nº 13.355 de 17 de agosto de 1965. Con la entrada en vigencia del CGP y con la consiguiente derogación de la LAJ ha dejado de ser inadmisible el disponer medidas cautelares en procesos contra el Estado o contra personas de Derecho Público, sean estatales o no estatales.

No obstante, en el ámbito contencioso administrativo -definido con el alcance señalado al principio- la única prevista es la suspensión de la ejecución de los actos administrativos, aunque muy limitadamente. Por eso, es imprescindible darle mayor amplitud a la suspensión jurisdiccional de la ejecución de los actos administrativos. Así, por ejemplo, sería muy buena cosa que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo admitiera -ya que la suspensión debe pedirse conjuntamente con la demanda anulatoria- la interposición anticipada de la demanda. Al respecto, no debe olvidarse que lo que nuestro legislador reprime es la interposición tardía de la acción de nulidad, pero no así la interposición anticipada, de manera que es posible considerar ajustada a Derecho la posibilidad de interponer la demanda de nulidad aún cuando todavía no esté agotada la vía administrativa a los efectos de poder promover la suspensión jurisdiccional de la ejecución del acto. Evidentemente, el Tribunal no va a poder tramitar la demanda porque estará ausente todavía uno de los presupuestos, el del agotamiento de la vía administrativa, pero sí podrá tramitar la suspensión de la ejecución jurisdiccional.

De todas maneras, es necesario enfatizar que la suspensión de la ejecución tiene por objeto aquellos actos que refieren a una actividad, pero es inocua en los casos en que el acto tiene por objeto denegar o prohibir.

Hoy la doctrina más calificada insiste en la necesidad de ampliar el elenco de medidas cautelares frente a la Administración [20]. Así, se ha señalado que la suspensión opera plenamente en todos aquellos casos en que con la simple paralización de la actividad ejecutiva se puede lograr el mantenimiento de la materia del proceso y la efectividad de la sentencia, lo que ocurre normalmente respecto de aquellos actos cuyo cumplimiento comporta el ejercicio de una actividad. Pero carece de eficacia en los supuestos contrarios en que el acto administrativo contiene la denegación o la prohibición del ejercicio de una actividad [21].

En sentido coincidente, se ha postulado que mientras el único mecanismo cautelar actuable durante la pendencia del contencioso administrativo es la suspensión de los actos administrativos, es necesario tener presente que de nada sirve en los casos de inactividad administrativa o de denegación por la administración de una petición ante ella deducida [22].

Por eso, bien se ha llamado la atención sobre la excesiva rigidez con que está configurada la única medida cautelar prevista y acerca de la necesidad de flexibilizar de algún modo la dureza de la regla general de la ejecutoriedad del acto administrativo. Es imprescindible admitir otras medidas cautelares más efectivas que la mera y simple suspensión de la ejecución del acto [23].

4. Contrariedad de los actos a los contratos

En otro orden de cosas, parece importante insistir en la potestad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de anular los actos administrativos contrarios a los contratos que celebra la Administración. Actualmente asistimos a un desarrollo de la actividad contractual de la Administración como quizás en ninguna época anterior hemos visto en el país: las tercerizaciones, las concesiones y, en definitiva, el nuevo Derecho Administrativo se expresa en buena medida a través de la contratación administrativa [24].

A partir del art. 309 de la Carta, el art. 23, lit. a) del decreto-ley N° 15.524 comienza diciendo cuales son los actos sometidos a la jurisdicción del Tribunal, y luego determina la premisa mayor diciendo que es la violación de la regla de Derecho, "considerándose tal todo principio de derecho o norma constitucional, legislativa, reglamentaria o contractual". Por lo tanto, es claro el tenor de la ley en cuanto a que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo

(20) Ver: Guillermo MUÑOZ - "Medidas cautelares en el procedimiento contencioso administrativo", en Rev. de Derecho Público (Montevideo, 1996), N° 9, pág. 12 y sigtes.; Carmen CHINCHILLA MARIN - "La tutela cautelar en la nueva Justicia administrativa" (Civitas, Madrid, 1991), pág. 55 y sigtes.; Juan Manuel CAMPO CABAL - "Medidas cautelares en el contencioso administrativo" (Temis, Bogotá, 1981), pág. 187 y sigtes.; y Raúl MARTINEZ BOTOS - "Medidas cautelares" (Edit. Universidad, Buenos Aires, 1990), pág. 411 y sigtes.

(21) Jesús GONZALEZ PEREZ - "La justicia administrativa en Costa Rica, en Rev. de Ciencias Jurídicas (San José, 1974), pág. 103.

(22) Luciano PAREJO ALFONSO - "La garantía jurisdiccional frente a la actividad administrativa", en Rev. de Administración Pública (Madrid, 1984), N° 38, pág. 300 y sigtes.

(23) Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Tomás Ramón FERNANDEZ - "Curso de Derecho Administrativo" (Civitas, Madrid, 1981), tomo II, pág. 548.

(24) Carlos E. DELPIAZZO - "Nuevas normas sobre los contratos del Estado", Cuaderno de Derecho Público N° 6, pág. 9 y sigtes.

tiene jurisdicción para apreciar la nulidad de aquellos actos contrarios a los contratos [25]. La hipótesis más clara es cuando la Administración por una manifestación unilateral de voluntad (acto administrativo), desaplica una estipulación contractual o interpreta de modo desviado un contrato (bilateral).

Ya Sayagués Laso prevenía contra esto [26], pero con mayor nitidez lo señaló Real [27], al afirmar que no existe base jurídica para excluir de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo los actos contrarios a los contratos.

De modo similar, Frugone Schiavonne [28] prevenía contra la confusión de la naturaleza del acto violatorio con la regla violada.

Igualmente Durán Martínez [29] ha entendido que es un acierto del legislador haber aclarado la inclusión del contrato dentro del concepto de regla de Derecho porque esto posibilita a la jurisdicción anulatoria intervenir respecto a todo acto administrativo violatorio del contrario reconociendo su eficacia vinculante.

Lamentablemente, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha sido tradicionalmente reacio a subjetivizar el concepto de regla de Derecho. Sin embargo, el contrato es regla de Derecho no porque lo proclame la más calificada doctrina del Derecho Administrativo sino porque el art. 1291 del Código Civil dice que el contrato es ley entre las partes, tiene eficacia vinculante para ambas, no sólo para el contratista sino también para la Administración contratante. Por lo tanto, creo que es imprescindible que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo afine su sentido de control de la legitimidad de los actos administrativos cuando estos sean contrarios a los contratos que la Administración celebra.

III) CONCLUSIÓN

Sin duda, muchos otros temas podrían agregarse a los abordados precedentemente.

Es de desear que soplen nuevos vientos que abran nuevas puertas y que entre todos ayudemos a que la Jurisdicción contencioso administrativa en nuestro país sea una garantía más eficaz de la vigencia del Estado de Derecho.

---

(25) Carlos E. DELPIAZZO - "Manual de Contratación Administrativa" cit., tomo I, pág. 126 y sigtes.

(26) Enrique SAYAGUES LASO - "Tratado..." cit., tomo II, pág. 563, nota 4.

(27) Alberto Ramón REAL - "Contencioso de los contratos administrativos", en Rev. de la Facultad de Derecho y C.S., Año XVII; Nº 1-2, pág. 297 y sigtes.

(28) Héctor FRUGONE SCHIAVONE - "La jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la aplicación e interpretación de los contratos administrativos", en Rev. Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 72, pág. 261 y sigtes.

(29) Augusto DURAN MARTINEZ - "Eficacia vinculante. El contrato como regla de derecho. Mutabilidad del contrato", en Contratación Administrativa (F.C.U., Montevideo, 1989), pág. 72 y sigtes.