

Procedimiento recursivo administrativo en Uruguay

Administrative Appeal Procedure in Uruguay

POR MAXIMILIANO MAURI VIDAL (*)

Palabras claves

Uruguay
procedimiento recursivo
administrativo
acto administrativo
decisión administrativa

Resumen

El procedimiento recursivo es aquel por el cual el titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo que fuera lesionado por un acto administrativo, tiene para lograr la revocación de ese acto en la vía administrativa, esto es que la propia Administración que dictó ese acto lo revea y revoque por contrario imperio. Es un procedimiento previo antes de llegar a la acción de nulidad ante la Justicia en lo Contencioso Administrativo. La metodología es un esfuerzo en la correcta deducción del acto y el hecho de que pueda ser revocado. La conclusión de este trabajo es tener una oportunidad y guía sobre la defensa del derecho lesionado por la Administración con sus actos.

Abstract

Keywords

Uruguay
recursive administrative
process
administrative act
administrative decision

The administrative recursive process is the way by the own of a subjective right or legitimate interest that was damaged by and administrative rule, has got for revacate this rule in the administrative way. In fact the Administration who dictated this rule revoke it by its own hands. It is a previous process before come to the anulation action in the Administrative Contencious Justice. The methodology is an effort to use a correct deduction of the rule and the fact that can able to be revoked. The conclusion of this job is have an opportunity and guide for defense the right damaged by the Administration whith its rules.

(*) Escribano Público, Facultad de Derecho, Universidad de la República, Uruguay. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de la República. Diplomado Internacional Especializado: *La Prueba Penal y Prisión Preventiva en el Proceso Penal – Sistema Acusatorio*, Facultad Interamericana de Litigación, Universidad de la Barra Interamericana de Abogados, México. Diplomado: *Crímen Organizado y Delitos Complejos*, Facultad Interamericana de Litigación, Universidad de la Barra Interamericana de Abogados, México. Mini - MBA en Global Governance, European Institute of Leadership & Management, Dublin, Irlanda. Profesor ayudante escalafón G Grado 7 Interino de Derecho Constitucional y Situaciones Jurídicas Subjetivas, Facultad de Derecho, Universidad de la República, Uruguay.

I. Aspectos generales del procedimiento recursivo

En Uruguay el Decreto 500/991 modifica sustancialmente las normas contenidas en el Decreto 640/973 del 08/08/1973. En su sección II, título III el Dto. 500/991 regula en dos capítulos y veintiséis artículos (142 a 167), lo relacionado con los recursos administrativos como aspecto de por sí trascendente en lo referente a la defensa y garantía de los derechos humanos en general, como también por la correcta aplicación del principio constitucional de la buena administración que surge de la interpretación armónica y contextual de los artículos 60 inc. 1 y 311 inc. 2. El Dto. 500/991 tiene una finalidad primordial de aclarar y de interpretar en la forma más armónica posible dentro de los límites de la potestad reglamentaria, dado que al ser un decreto del Poder Ejecutivo no puede interpretar en forma auténtica las normas de la Constitución y legales que tienen mayor jerarquía, y por tanto mayor valor y fuerza.

En un sistema centralizado existe la delegación de atribuciones la cual se realiza por resolución fundada del jerarca delegante no existiendo la transferencia de competencias. También existe la desconcentración la cual se establece en la Constitución o en la ley, en ella si existe la transferencia de competencia. En el sistema descentralizado el vínculo jerárquico no existe.

En cuanto a la petición, se llama simple a la que regula el artículo 30 de la Constitución, ya que en ella no hay un plazo para interponerla, no hay obligación de la Administración de pronunciarse y no posee plazo para ello. En cambio, la petición que regula el artículo 318 de la Constitución se llama calificada por tener la Administración la obligación de pronunciarse.

II. Síntesis histórica (del procedimiento recursivo)

En la Constitución de 1952 se reguló por primera vez a nivel constitucional el tema de los recursos administrativos buscando lograr un sistema único y uniforme para toda la Administración Pública dado que con anterioridad existían diversas leyes que a su vez establecían criterios diferentes o sea que hasta 1952 lo relativo a los recursos era objeto de la ley ordinaria.

La Constitución de 1967 mantuvo el régimen de recursos administrativos de la Constitución de 1952. A nivel legislativo se sancionaron tres leyes: la Ley 12.243 de 20/12/55 por la que se estableció que los términos o plazos administrativos que vencieren en día feriado se extenderán hasta el día hábil inmediato siguiente. La Ley 13.032 de 07/12/61 por la que se estableció el término de noventa días para los trámites, para la debida instrucción del asunto. Y la Ley 13.318 de 28/12/64 por la que se estableció en sesenta días corridos el plazo para interponer la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Durante el periodo de facto el Poder Ejecutivo dictó el llamado Acto Institucional N° 8 de fecha 01/07/77 el cual impuso un régimen diferente en materia de recursos administrativos previéndose tres tipos de recursos: revocación, jerárquico y nulidad. El término para interponer los recursos era de veinte días contados a partir del día siguiente a la notificación personal o de su publicación en el Diario Oficial.

Finalmente, el plazo que tenía la Administración para decidir era de setenta días y la acción de nulidad debía ser interpuesta dentro de los veinte días contados a partir de la notificación personal o de la publicación formal.

Posteriormente, se dictó por parte del Poder Ejecutivo el Acto Institucional N° 12 del 10/11/81 en cuya disposición transitoria letra A estableció que mientras no se dictara la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, continuarían en vigencia las normas de la Sección XVII de la Constitución de 1967 y sus reglamentaciones.

Al amparo de lo previsto en el Acto Institucional N° 12 se sancionó el Decreto Ley N° 15.524 de fecha 09/08/84, que establecía el siguiente sistema:

- a) Los recursos eran de revocación, jerárquico y de anulación.
- b) El plazo para interponer los recursos era de veinte días corridos.
- c) El plazo que tenía la Administración para resolver los recursos era de sesenta días si solo se interpuso el recurso de revocación, de ciento veinte días si se interpusieron los recursos de revocación y jerárquico en subsidio, o revocación y subsidiario de anulación ante el Poder Ejecutivo, de ciento ochenta días en los casos de interposición conjunta de los recursos de revocación, jerárquico y de anulación.
- d) Finalmente, la demanda de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo debía interponerse dentro de los sesenta días perentorios siguientes al agotamiento de la vía administrativa.

Como consecuencia de los acuerdos del Club Naval, el Poder Ejecutivo dictó el Acto Institucional N° 19 de fecha 15/08/84 por el cual se resolvió mantener en suspenso las disposiciones de las Secciones XV y XVII de la Constitución en cuanto no se opusieran a las leyes orgánicas de la Judicatura y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Una vez instalado el Gobierno constitucional el 01/03/85, el Parlamento procedió a convalidar los actos legislativos del Consejo de Estado (órgano legislativo del régimen de facto) por la Ley 15.738, de fecha 13/03/85, y entre esas leyes convalidó el Decreto Ley N° 15.524. Pero una vez caducado el Acto Institucional N° 19, el 01/03/86, entró a regir nuevamente la Sección XVII de la Constitución y por consiguiente su régimen de recursos administrativos, quedando abrogado el Decreto-Ley N° 15.524 (artículos 32 a 37) por oposición superviniente.

Finalmente, la cuestión se subsanó por la Ley 15.869 de fecha 22/06/87.

III. Concepto (de recurso administrativo)

Para que haya un recurso administrativo es necesario que haya un acto administrativo, esto es una manifestación de voluntad de la Administración que produce un efecto jurídico que puede ser un decreto o una resolución.

El acto administrativo puede ser ilegítimo, contrario a la Constitución, a las leyes, o a los decretos o reglamentos, pero también puede ser inoportuno (con un problema de legalidad) o inconveniente (con un problema de mérito).

Ante un acto administrativo, la Administración, cualquier persona física o jurídica, pública o privada tiene el derecho, la facultad, la potestad de interponer un recurso administrativo por razones de legalidad o de mérito.

En el recurso existe por parte del recurrente un interés directo, personal y legítimo, y la Administración está obligada a pronunciarse. El recurso permite el agotamiento de la vía administrativa y en consecuencia se podrá iniciar la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El silencio de la Administración implicará denegatoria ficta.

IV. Clases de recursos administrativos

IV.1. Ámbito Nacional

El Dto. 500/991 en consonancia con lo dispuesto por el artículo 317 de la Constitución y el artículo 4° de la Ley 15.869 refiere a tres clases de recursos administrativos: el recurso de revocación, el recurso jerárquico y el recurso de anulación. En el ámbito de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) los recursos administrativos se regulan por la Ordenanza N° 10.

IV. 2. Recurso de revocación

El artículo 317 de la Constitución dispone que “los actos administrativos pueden ser impugnados con el recurso de revocación ante la misma autoridad que los haya cumplido dentro del término de diez días hábiles a contar del día siguiente de su notificación personal, si correspondiere, o de su publicación en el Diario Oficial”.

El artículo 142 del Dto. 500/991 prescribe que “los actos administrativos, expresos o tácitos podrán ser impugnados con el recurso de revocación ante el órgano que los haya dictado”.

Quiere decir que el recurso de revocación corresponde que se interponga contra

un acto administrativo dictado por cualquier órgano del Estado. Se interpone ante el órgano que dictó el acto cualquiera sea la jerarquía del mismo.

Por ejemplo, si el acto emana del Directorio de ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland) corresponde el recurso de revocación ante quien lo dictó, o sea ante el Directorio de ANCAP.

Correa Freitas sostiene que: “la denominación recurso de revocación no es exacta y en realidad debería llamarse recurso de reposición, porque en realidad el objeto del recurso no tiene por qué ser solamente la revocación del acto administrativo, sino que puede pedirse la reforma o la sustitución del acto administrativo” (1991, p. 45).

Este recurso puede interponerse tanto por razones de legalidad como por razones de mérito, es decir que el recurrente puede alegar no solo la ilegitimidad del acto impugnado, sino también la falta de oportunidad o de conveniencia de que el mismo se dicte y quien lo debe resolver lo hará por razones de legalidad o de mérito.

IV.3. Recurso jerárquico

El artículo 317 de la Constitución dice: “cuando el acto administrativo haya sido cumplido por una autoridad sometida a jerarquías, podrá ser impugnado, además con el recurso jerárquico, el que deberá interponerse conjuntamente y en forma subsidiaria, al recurso de revocación”.

El artículo 142 del Dto. 500/991 prescribe, “cuando el acto administrativo haya sido dictado por un órgano sometido a jerarquía, podrá ser impugnado, además, con el recurso jerárquico para ante el jerarca máximo de dicho órgano, el que deberá interponerse conjuntamente y en forma subsidiaria al recurso de revocación”.

Este recurso debe interponerse entonces en forma conjunta y subsidiaria en el mismo escrito con el recurso de revocación en aquellos casos en que el acto administrativo haya sido dictado por un órgano sometido a jerarquía. Debe tenerse en cuenta una mayor perfección técnica en cuanto a los términos utilizados con respecto al Dto. 640/973, dado que en su artículo 120 hablaba de “autoridad sometida a jerarquía” con respecto al recurso jerárquico, mientras que en el Dto. 500/991 en las dos hipótesis referidas se habla de “ante el mismo órgano que los haya dictado” y “órgano sometido a jerarquía”, lo que es más ajustado porque los actos administrativos deben imputarse a los órganos y no a los titulares de esos órganos.

Una solución importante que ya estaba consagrada en el artículo 136 del Dto. 640/973 es la establecida en el inc. tercero del artículo 142 del Dto. 500/991 en cuanto sostiene que el recurso jerárquico debe interponerse “para ante el jerarca máximo del órgano”.

Esto supone la consagración del principio del omiso medio por el cual se saltean las jerarquías intermedias dentro del sistema orgánico y se eleva el recurso ante el jerarca máximo porque de lo contrario sería interminable y lento el agotamiento de la vía administrativa. Por ejemplo, si el acto emana de la Gerencia General de UTE (Usinas y Transmisiones Eléctricas) corresponde interponer el recurso de revocación ante quien dictó el acto, en este caso la Gerencia General de UTE y el recurso jerárquico en subsidio en el mismo escrito ante el jerarca máximo el Directorio de UTE, porque en los Entes Autónomos el vínculo respecto al Poder Ejecutivo está roto, es el grado máximo de descentralización.

Este recurso se puede interponer por razones de legalidad y de mérito, y quien lo debe resolver lo hará también por razones de legalidad o de mérito.

IV.4. Recurso de anulación

El artículo 317 de la Constitución dice: “cuando el acto provenga de una autoridad que según su estatuto esté sometida a tutela administrativa, podrá ser impugnado por las causas de nulidad previstas en el artículo 309 mediante recurso de anulación para ante el Poder Ejecutivo el que deberá interponerse conjuntamente y en forma subsidiaria al recurso de revocación”.

El artículo 142 del Dto. 500/991 sostiene: “cuando el acto administrativo haya sido dictado por el Directorio o Director General de un Servicio Descentralizado, podrá interponerse además en forma conjunta y subsidiaria al de revocación, el recurso de anulación para ante el Poder Ejecutivo, el que deberá fundarse en las mismas causas de nulidad previstas en el artículo 309 de la Constitución”.

Las causas de nulidad que establece el artículo 309 de la Constitución son que el acto definitivo haya sido dictado con abuso o desviación de poder (que se persiga un interés espurio ajeno a los fines del servicio, o que se aplique una sanción desproporcionada respecto de la falta cometida), o contrario a una regla de derecho (ya sea norma constitucional, legal, reglamentaria, contractual).

El recurso de anulación es como el jerárquico un recurso subsidiario que se debe interponer en forma conjunta al de revocación para ante el Poder Ejecutivo en los casos de que el acto emane de un Servicio Descentralizado (órgano sujeto a tutela administrativa no jerarquía del Poder Ejecutivo), no es el grado máximo de descentralización.

A diferencia de lo que ocurre en los recursos de revocación y jerárquico, el recurso de anulación solo podrá fundarse por razones de legalidad porque el acto sea contrario a una regla de derecho o haya sido dictado con abuso o desviación de poder, y el Poder Ejecutivo solo podrá resolverlo por razones de legalidad.

Por ejemplo, si el acto emana del Directorio de ANTEL (Administración Nacional de Telecomunicaciones) corresponde interponer los recursos de revocación ante el referido Directorio y el recurso de anulación ante el Poder Ejecutivo en subsidio y en el mismo escrito por ser servicio descentralizado.

Si el acto emanara de la Gerencia General de ANTEL corresponde interponer los tres recursos (revocación ante la Gerencia, jerárquico ante el Directorio y anulación ante el Poder Ejecutivo) en forma conjunta y subsidiaria en el mismo escrito.

IV. 5. Ámbito departamental

- **El Recurso de reposición:** se interpone ante el mismo órgano que dictó el acto sin importar su jerarquía, de acuerdo a lo establecido para el recurso de revocación en el ámbito nacional.
- **El Recurso de apelación:** se interpone ante el jerarca máximo del órgano por aplicación del principio de omiso medio saltando todas las jerarquías intermedias, de acuerdo a lo que se establece para el recurso jerárquico en el ámbito nacional en subsidio y en el mismo escrito (apelación ante el Intendente).

Se pueden interponer por razones de legalidad y de mérito, y quien los debe resolver lo hará también por razones de legalidad y de mérito. Por ejemplo, si el acto es dictado por el Intendente corresponde interponer el recurso de reposición ante quien lo dictó (ante el Intendente), si el acto emana de la Dirección de Tránsito corresponde interponer los recursos de reposición ante quien lo dictó (Dirección de Tránsito) y de apelación en subsidio ante el jerarca máximo (el Intendente).

El artículo 317 de la Constitución dice: “cuando el acto emane de un órgano de los Gobiernos Departamentales, se podrá impugnar con los recursos de reposición y apelación en la forma que determine la ley”.

V. Formas de interposición

El Dto. 500/991 establece que deben ser interpuestos por escrito, admitiéndose como novedad que se puedan interponer en escrito en papel simple, formulario o impreso, telegrama colacionado certificado con aviso de entrega, télex, fax o cualquier otro medio idóneo, por aplicación del principio de informalidad a favor del administrado que se consagra en el artículo 9 del Dto. y al principio de flexibilidad y ausencia de ritualismos que se consagra en el artículo 8 del Dto.

VI. Escrito en papel simple

Si el recurso se interpone por escrito en papel simple se deben observar las formalidades previstas por el artículo 119 del Dto. 500/991 debiendo contener:

- a) nombre y domicilio del recurrente,
- b) los hechos y fundamentos de derecho expuestos con claridad y precisión,
- c) la solicitud concreta se efectúa, formulada con toda precisión (si se pide la revocación del acto o su sustitución por otro),
- d) se debe indicar con toda precisión que acto administrativo se recurre, identificándolo con el número correspondiente (si tiene) y la fecha de emisión.

Todo escrito que contenga un recurso debe llevar firma letrada, así como los escritos que se presenten en la tramitación del expediente. Si se interpone sin la firma letrada la Administración concede un plazo de diez días para que se subsane la omisión, y en su defecto se tendrá por no presentado.

En cuanto a la fundamentación a partir de la Sentencia N° 98 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de 1956 se prescribe que “es un derecho del recurrente que podrá cumplir posteriormente a la presentación del recurso en cualquier momento mientras el asunto este pendiente de resolución”.

Cassinelli (1999, pp. 371-376) sostiene que “el artículo 317 de la Constitución no condiciona la viabilidad de los recursos administrativos a ninguna carga de fundamentar el petitorio, basta que la voluntad de impugnar el acto quede expresada, aunque no se manifiesten los motivos de la impugnación para que constitucionalmente deba tenerse por interpuesto el recurso”.

VII. Formulario o impreso

Se previó esta forma para la eventualidad de que la Administración pueda establecer formularios para situaciones especiales y repetitivas, que no ofrecen mayores dificultades, como puede ser recurrir contra la fijación de una multa o de un recargo en una oficina de recaudación, etc. Con ello se busca simplificar al máximo el acceso del administrado a una decisión rápida y simple.

VIII. Telegrama colacionado, télex, fax, etc.

Dado el avance tecnológico es necesario admitir nuevas formas de interposición de recursos administrativos, sin perjuicio de la seguridad jurídica y las garantías de los administrados, por ello el artículo 154 del Dto. 500/991 admite expresamente estas formas.

En estos casos el recurrente tendrá un plazo de diez días hábiles a contar del siguiente a la recepción del correspondiente documento por la Administración, para ratificar por escrito con firma letrada su voluntad de recurrir. Si no lo hiciere sin justa causa se tendrá el recurso por no presentado (artículo 157 Dto. 500/991).

El inc. 2 del artículo 157 establece que por razones de seguridad jurídica y de la conservación de la documentación en los casos de recursos presentados por telegrama, télex, fax, etc. se deberá reproducir de inmediato a través de los medios pertinentes (fotocopia) y formar el expediente correspondiente.

El artículo 159 del Dto. 500/991 establece que cualquiera que sea la forma documental utilizada el funcionario receptor deberá anotar la fecha de recepción del recurso administrativo bajo su firma.

IX. Plazo para interponer los recursos

El principio general es que el recurso o los recursos en caso de ser más de uno debe interponerse dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación personal, si correspondiere, o de su publicación en el Diario Oficial.

El plazo para la interposición de los recursos administrativos se suspende durante las ferias judiciales y la Semana de Turismo o Santa. Si el plazo vence en un día feriado se extiende al día hábil inmediato siguiente, según surge de la redacción del artículo 144 del Dto. 500/991 en consonancia con lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley 15.869 de fecha 22/06/87.

La expresión “días corridos” que aparece en el artículo 4 de la Ley 15.869 y en el artículo 142 del Dto. 500/991 quiere decir que deben computarse los días sábados, domingos y feriados.

Si el acto administrativo no fue notificado personalmente (resolución) ni publicado en el Diario Oficial (decreto) no corre plazo alguno para la interposición de recurso alguno conforme a lo dispuesto por el artículo 142 inc. 2 del Dto. 500/991.

El artículo 143 del Dto. 500/991 y el artículo 1135 del TOFUP (Texto Ordenado de la Función Pública) (Dto. 200/997) establecen que en ningún caso el conocimiento informal del acto lesivo por parte del interesado suple a la notificación personal o a la publicación en el Diario Oficial por lo que no hace correr el cómputo del plazo para recurrir.

El artículo 104 del Dto. 500/991 establece lo mismo que el artículo 63 del Dto. 640/973 al decir que los decretos serán publicados sin más trámite en el Diario Oficial. La novedad del Dto. 500/991 es que dice que la falta de publicación no se subsana con la notificación personal del decreto a todos o parte de los interesados

y que el plazo para impugnarlos comienza a correr a partir del día siguiente a su publicación en el Diario Oficial.

Sin perjuicio de la facultad de recurrir los actos de ejecución aun cuando se hubiere omitido contender a propósito del acto de carácter general según lo dispone el artículo 25 del Decreto Ley 15.524 de 09/01/84.

Si una persona es notificada personalmente de un decreto antes de ser publicado en el Diario Oficial no le corresponde el término para interponer los recursos y comenzará a correr a partir de la publicación en el Diario Oficial.

X. Plazo para decidir los recursos

La Administración tiene un plazo de ciento cincuenta días para resolver el recurso de revocación o reposición si se impugna un acto del Gobierno Departamental.

Doscientos días para resolver los recursos de revocación y jerárquico o en su caso reposición y apelación. Y de doscientos cincuenta días para resolver los recursos de revocación, jerárquico, y anulación, conforme a la redacción dada por la Ley 17.292.

Según el artículo 318 de la Constitución la Administración tiene ciento veinte días para resolver previa la instrucción por treinta días que establece el artículo 146 del Dto. 500/991, totalizando ciento cincuenta días para los recursos de revocación y reposición, pero esto no será aplicable a los recursos jerárquicos, de anulación y de apelación, pues se sostiene que la Ley 17.292, de 2000, realiza una nueva interpretación de la norma constitucional.

Un primer plazo son los treinta días para la instrucción del recurso, este plazo se cuenta por días corridos y se computa sin interrupción y no se suspende. Este plazo solo corresponde para el recurso de revocación a nivel nacional y para el recurso de reposición a nivel departamental (surge del artículo 146 del Dto. 500/991 y del artículo 11 de la Ley 15.869).

El plazo de ciento veinte días que es de origen constitucional se contará por días corridos y se computa sin interrupción, si vence en día inhábil se extiende al día hábil siguiente, y se suspenderá durante la Semana de Turismo o Santa.

El artículo 150 del Dto. 500/991 prevé la posibilidad de que la Administración a petición de parte o de oficio pueda disponer la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado siempre que la misma pueda causar daños graves al recurrente y que la suspensión no produzca perturbación grave a los intereses generales o derechos fundamentales de un tercero.

En materia de contratación los recursos administrativos que se interpongan en los procedimientos de contratación tienen efecto suspensivo según dispone el artículo 1146 TOFUP (Dto. 200/997), salvo que la Administración actuante por resolución fundada declare que la suspensión afecta inaplazables necesidades del servicio o le causa perjuicios graves según lo dispone el TOCAF (Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera).

Los ascensos tendrán carácter interino hasta que venzan los términos para recurrir o se decidan los recursos administrativos y jurisdiccionales.

XI. Retroactividad de los actos administrativos

La resolución que haga lugar al recurso administrativo contra una norma de carácter general implicara la derogación, reforma o anulación de dicha norma, sus efectos serán generales. En caso de anulación, derogación o reforma por razones de ilegitimidad serán además con efectos retroactivos al dictado del acto, pero subsistirán los actos firmes ya cumplidos o los derechos adquiridos.

XII. Agotamiento de la vía administrativa

La Constitución establece en su artículo 319 que la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no puede ejercitarse si antes no se ha agotado la vía administrativa mediante los recursos correspondientes.

El Dto. 500/991 establece en qué momento se opera el agotamiento de la vía administrativa.

Si se interpuso un solo recurso, revocación o reposición si la Administración no se hubiere pronunciado sobre el mismo en un plazo de ciento cincuenta días se entenderá por denegatoria ficta. Si se interpusieron dos recursos, revocación y jerárquico, o revocación y anulación, o reposición y apelación si la Administración no se hubiere pronunciado sobre los mismos en un plazo de doscientos días se entenderá por denegatoria ficta.

Si se interpusieron tres recursos (caso solo posible en materia de Servicios Descentralizados y en el ámbito nacional), revocación, jerárquico y anulación si la Administración no se hubiere pronunciado sobre los mismos en un plazo de doscientos cincuenta días se entenderá por denegatoria ficta.

Se agregan cincuenta días por recurso (jerárquico, anulación, apelación).

Antes de la Ley 17.292 los plazos eran de ciento cincuenta días por cada recurso según surge de la redacción original del artículo 147 incs. 1 y 2 del Dto. 500/991.

Conforme al principio de impulsión de oficio que se consagra en el artículo 318 de la Constitución el vencimiento de los plazos que tiene la Administración para resolver los recursos administrativos, no exime al órgano competente para resolver los recursos de que se trate, de su obligación de dictar resolución sobre el mismo, esto se recoge también en el artículo 148 inc. 2 del Dto. 500/991.

La denegatoria expresa se configura cuando la Administración rechaza los recursos interpuestos y decide mantener el acto administrativo tal cual este se dictó en un primer momento.

XIII. Acción de nulidad – presupuestos

El artículo 319 de la Constitución dice: “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. La acción de nulidad deberá interponerse, so pena de caducidad, dentro de los términos que en cada caso determine la ley”.

Debe tratarse de un acto administrativo definitivo (última expresión de voluntad sobre los recursos y puede ser ficto o expreso), que se haya agotado la vía administrativa. Debe tratarse de un acto impugnabile (todos los actos podrán ser objeto de nulidad a excepción de los actos legislativos y jurisdiccionales, de gobierno y de contenido económico según los artículos 26 y 27 de la Ley 15.524).

El plazo para accionar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) es de sesenta días corridos desde la notificación personal del acto o su publicación en el Diario Oficial, si el pronunciamiento fue ficto se contarán a partir del día siguiente a la configuración de la denegatoria ficta. Cuando la Administración resuelve los recursos, pero omite notificar o publicar el interesado podrá interponer la acción de nulidad en cualquier momento, salvo el plazo de dos años contados a partir de la interposición de los recursos según el artículo 9 de la Ley 15.869.

Para Cassinelli (1999) si la Administración notifica o publica luego de los dos años no procede la acción de nulidad, solo la reparación patrimonial ante el Poder Judicial.

Ese acto debe ser contrario a una regla de derecho (norma constitucional, legal, contractual, reglamentaria), o haberse dictado con abuso o desviación de poder (con fines espurios a los del servicio o en forma de sanción exagerada para la falta cometida).

El titular debe tener un interés directo, personal y legítimo lesionado por el acto, y según el artículo 312 de la Constitución puede optar por pedir la nulidad del acto ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, o la reparación patrimonial ante el Poder

Judicial, si pide la primera podrá luego pedir la segunda, pero si pide la segunda no podrá luego pedir la primera. También si reclama la nulidad del acto y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no anula el acto, lo confirma, pero se declara suficientemente justificada la causal de nulidad invocada, podrá pedir la reparación patrimonial (Tarigo, 2001, pp. 25 a 34).

XIV. Conclusiones

Estamos ante un procedimiento que regula la vía para recurrir una decisión administrativa que causa agravio al recurrente. Para ello el recurrente deberá ser el titular del interés legítimo o del derecho subjetivo vulnerado por dicha decisión (resolución, decreto o reglamento).

XV. Referencias

Cassinelli, H. (1999). *Derecho Público*. Fundación de Cultura Universitaria.

Secretaría de la Presidencia de la República de Uruguay. (1991). *Reforma del Estado: el Nuevo Procedimiento Administrativo*. (3ª ed.). Programa Nacional de Desburocratización. (Trabajo original publicado en 1991).

Tarigo, E. (2001). *Enfoque Procesal del Contencioso Administrativo de Anulación*. (2ª ed.). Fundación de Cultura Universitaria. (Trabajo original publicado en 1999).

Legislación

Constitución de la República Oriental del Uruguay. (1967). Centro de Información Oficial (IMPO). <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>

Decreto Constitucional N° 12/981. Poder Ejecutivo. Ministerio del Interior. Ministerio de Defensa Nacional. Ministerio de Justicia. Montevideo, 10 de noviembre de 1981. (Acto Institucional N° 12). Centro de Información Oficial (IMPO). <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-constitucionales-originales/12-1981/1>

Decreto N° 500/991. Aprobación del Procedimiento Administrativo y Disciplinario Aplicable al Funcionario Público de la Administración Central, 27 de septiembre de 1991. Centro de Información Oficial (IMPO). <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/500-1991>

Decreto N° 640/973. Procedimiento Administrativo. Procedimiento Disciplinario, 8 de agosto de 1973. Centro de Información Oficial (IMPO). <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/640-1973>

Decreto Ley N° 15.524. 9 de enero de 1984. Centro de Información Oficial (IMPO). <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/15524-1984>

[tps://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/15524-1984](https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/15524-1984)

Ley N° 3958. Ley de Expropiación de Bienes Raíces, 28 de marzo de 1912. Centro de Información Oficial (IMPO). <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/3958-1912>

Ley N° 15.869, 22 de junio de 1987. Centro de Información Oficial (IMPO). <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15869-1987>

Ley N° 17.292, 25 de enero de 2001. Centro de Información Oficial (IMPO). <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17292-2001>

Fecha de recepción: 12-05-2026

Fecha de aceptación: 26-08-2026