

# CONFERENCIA MAGISTRAL

## EJECUCIÓN FORZADA DE LAS SENTENCIAS ANULATORIAS

*Carlos E. Delpiazzo \**

*Versión escrita de la conferencia pronunciada el 24 de octubre de 2017 en el marco de las XI Jornadas Académicas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.*

*Con posterioridad, el Tribunal dictó su sentencia N° 945 de 30 de noviembre de 2017, en la cual por primera vez dispuso la ejecución concreta de un fallo anulatorio.*

### INTRODUCCION

El estudio de la ejecución forzada de los fallos anulatorios hace parte del más amplio tema del cumplimiento de las sentencias.

En palabras de Eduardo J. COUTURE, “En su acepción común el vocablo ejecución alude a la acción y efecto de ejecutar. Ejecutar es, a su vez, realizar, cumplir, satisfacer,

---

\* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay. Director de la Escuela de Posgrado de dicha Facultad. Catedrático de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo. Ex Catedrático de Derecho Administrativo, de Derecho Informático y de Derecho Telemático en la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de la República. Ex Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga. Autor de 75 libros y más de 500 trabajos publicados en el país y en el exterior. Profesor Invitado del Instituto Nacional de Administración Pública (España). Profesor Visitante de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad de Belgrano (Argentina). Profesor Extraordinario Visitante de la Universidad Católica de Salta (Argentina). Miembro del Comité Académico de la Maestría de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral (Argentina) y de la Comisión Académica del Programa de Doctorado de Derecho Administrativo Iberoamericano liderado por la Universidad de La Coruña (España). Ex Director y miembro del Instituto Uruguayo de Derecho Administrativo, del Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad Notarial Argentina, de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo, de la Asociación de Derecho Público del Mercosur, de la Asociación Centroamericana de Derecho Administrativo, de la Academia Internacional de Derecho Comparado, de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, y del Instituto Internacional de Derecho Administrativo. Secretario General del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Correo electrónico: carlos.delpiazzo@delpiazzo.com

hacer efectivo y dar realidad a un hecho. El lenguaje jurídico no difiere, en lo sustancial, de estas acepciones. Pero el vocablo sufre una especie de desdoblamiento” para aludir a la ejecución voluntaria (o espontánea) por un lado y a la ejecución forzada (o compulsiva) por otro <sup>1</sup>.

En el caso específico de las sentencias anulatorias de actos administrativos, la ejecución plena -es decir, hasta sus últimas consecuencias- de las mismas es una exigencia de los principios de responsabilidad y de tutela jurisdiccional efectiva <sup>2</sup>.

En efecto, la responsabilidad del Estado se diluye si la ejecución de las sentencias en su contra no es rápida y eficaz porque es de la esencia del Estado de Derecho que los fallos se cumplan, asegurando su eficacia práctica <sup>3</sup> cuando “Ya no se trata de obtener algo con el concurso del adversario sino justamente en contra de su voluntad” <sup>4</sup>.

A su vez, desde el punto de vista de la tutela jurisdiccional efectiva, se requiere no sólo la justiciabilidad plena y universal de la conducta administrativa en sus diversas manifestaciones, tanto como solución de principio cuanto como derecho fundamental <sup>5</sup> mediante la amplia accesibilidad a la Justicia sino un proceso de duración razonable y, por sobre todo, que la sentencia se ejecute cabalmente <sup>6</sup>.

En el Estado constitucional de Derecho no puede haber reductos de irresponsabilidad <sup>7</sup> y el derecho de toda persona a que se le “haga justicia” <sup>8</sup> implica la interpretación del ordenamiento conforme al bloque de constitucionalidad <sup>9</sup> que impone el pleno cumplimiento de los fallos pronunciados por los órganos investidos constitucionalmente de la función jurisdiccional, también cuando sus pronunciamientos anulan decisiones de entidades estatales.

<sup>1</sup> Eduardo J. COUTURE – “Fundamentos de Derecho Procesal Civil” (Depalma, Buenos Aires, 1958), págs. 437 y 438.

<sup>2</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Responsabilidad del Estado y tutela jurisdiccional efectiva”, en “Estudios Jurídicos en homenaje al Prof. Mariano R. Brito” (F.C.U., Montevideo, 2008), pág. 967 y sigtes.

<sup>3</sup> Carlos E. DELPIAZZO – “Estudios sobre la responsabilidad de la Administración” (U.M., Montevideo, 2009), pág. 51.

<sup>4</sup> Eduardo J. COUTURE – “Fundamentos de Derecho Procesal Civil” cit., pág. 439.

<sup>5</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Universalización de la justiciabilidad administrativa”, en “Estudios de Derecho Público en homenaje al Prof. Horacio Cassinelli Muñoz” (U.C.U., Montevideo, 2016), pág. 81 y sigtes.

<sup>6</sup> Gabriel DELPIAZZO ANTON – “Tutela jurisdiccional efectiva frente a la Administración” (U.M., Montevideo, 2009), pág. 19 y sigtes.

<sup>7</sup> Carlos E. DELPIAZZO – “Derecho Administrativo General” (A.M.F., Montevideo, 2013), volumen 2, págs. 458 y sigtes. y 486 y sigtes.; “Despliegue del principio de responsabilidad en el Estado constitucional de Derecho”, en Rev. de Derecho Público (Montevideo, 2015), N° 47, pág. 27 y sigtes.; “Interdicción de la irresponsabilidad administrativa en el Estado constitucional de Derecho”, en Jaime RODRIGUEZ ARANA y otros (Coordinadores) – “La responsabilidad patrimonial de la Administración. XIII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo” (Universidad Panamericana, México, 2014), tomo 1, pág. 189 y sigtes.; “Responsabilidad de la Administración en Uruguay”, en Rev. Iberoamericana de Administración Pública (INAP, Madrid, 2003), N° 10, pág. 31 y sigtes.; y «Enfoque actual de la responsabilidad administrativa», en Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz (UNAM, México, 2005), volumen sobre Responsabilidad, Contratos y Servicios Públicos, pág. 227 y sigtes.

<sup>8</sup> Jesús GONZALEZ PEREZ – “El derecho a la tutela jurisdiccional” (Civitas, Madrid, 2001), tercera edición, pág. 33.

<sup>9</sup> Augusto DURAN MARTINEZ – “Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo” (La Ley Uruguay, Montevideo, 2012), pág. 14 y sigtes.; y Martín RISSO FERRAND – “La interpretación de la ley desde la Constitución y desde los derechos humanos”, en Doctrina y Jurisprudencia de Derecho Civil (Montevideo, 2014), Año II, tomo II, pág. 169 y sigtes.

## CUESTIONES QUE PLANTEA LA EJECUCIÓN FORZADA

### 1. Aspectos de competencia

De acuerdo a nuestra Constitución, la función jurisdiccional está reservada al Poder Judicial salvo excepciones constitucionales expresas<sup>10</sup>, entre las cuales se encuentra la atribuida al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Por lo tanto, frente a la negativa franca o disimulada de la Administración a cumplir debidamente un fallo anulatorio o aún ante la demora injustificada para hacerlo, es claro que corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo disponer lo conveniente para su cabal ejecución<sup>11</sup>.

En primer lugar, ello es así por razón del **objeto de la función jurisdiccional**, la cual implica no sólo “juzgar”, o sea, decir el Derecho, sino también “ejecutar lo juzgado”<sup>12</sup>.

A pesar de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se ha negado a “ejecutar lo juzgado” en base a una interpretación aislada del inc. 1º del art. 310 de la Carta -según el cual “se limitará a apreciar el acto en sí mismo, confirmándolo o anulándolo, sin reformarlo”- ello no es lo que surge del contexto de la Carta y del ordenamiento infraconstitucional aplicable.

En efecto, si bien no existe una norma expresa que regule la ejecución forzada de las sentencias anulatorias, al tenor de su art. 332, “Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen

<sup>10</sup> Alberto Ramón REAL - “La función jurisdiccional es privativa del Poder Judicial, salvo excepciones constitucionales expresas”, en *La Justicia Uruguaya*, tomo XVII, sección Doctrina, pág. 47 y sigtes., y en “Estudios sobre Derecho Administrativo” (C.E.D., Montevideo, 1967), tomo II, pág. 267 y sigtes.

<sup>11</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo General” cit., volumen 2, pág. 357 y sigtes.; Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO - “Incumplimiento de sentencias y responsabilidad estatal”, en “Estudios Jurídicos en homenaje al Prof. Mariano R. Brito” (F.C.U., Montevideo, 2008), pág. 925 y sigtes.; Augusto DURAN MARTINEZ - “Ejecución de la sentencia anulatoria. Una mirada al Derecho comparado con la preocupación por el contencioso administrativo uruguayo”, en “Estudios de Derecho Público” (Montevideo, 2008), volumen II, pág. 279 y sigtes., y “Contencioso Administrativo” (F.C.U., Montevideo, 2015), segunda edición actualizada y ampliada, pág. 355 y sigtes.; Felipe ROTONDO TORNARIA - “Sentencias anulatorias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Su cumplimiento”, en *Rev. Transformación, Estado y Democracia* (O.N.S.C., Montevideo, 2007), N° 33, pág. 88 y sigtes.; Cristina VAZQUEZ - “Ejecución de la sentencia anulatoria”, en *Cuarto Coloquio sobre Contencioso de Derecho Público, Responsabilidad del Estado y Jurisdicción* (Montevideo, 1998), pág. 56 y sigtes.; Graciela RUOCCO - “Responsabilidad del Estado por inejecución de la sentencia anulatoria”, en *IV Jornadas Académicas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en homenaje al Prof. Dr. Mariano R. Brito* (F.C.U., Montevideo, 2010), pág. 155 y sigtes., y “Proyección del principio de la tutela judicial efectiva sobre la ejecución de la sentencia estimatoria en el proceso de anulación de actos administrativos”, en *Estudios de Derecho Administrativo* (La Ley Uruguay, Montevideo, 2016), N° 14, pág. 427 y sigtes.; Alicia CASTRO - “Ejecución de sentencias contra personas públicas estatales”, en *IX Jornadas Nacionales de Derecho Procesal* (Montevideo, 1997), pág. 59 y sigtes.; Karina GODAY CARDILLO - “Análisis de la sentencia del TCA N° 246/2009 en lo relativo a las dificultades en la etapa de ejecución de sentencias anulatorias”, en *Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo*, Año XII (2013), N° 23, pág. 65 y sigtes.; y Gabriel DELPIAZZO ANTON - “Tutela jurisdiccional efectiva frente a la Administración” cit., pág. 96 y sigtes.

<sup>12</sup> Eduardo J. COUTURE - “Estudios de Derecho Procesal Civil” (Ediar, Buenos Aires, 1978), tomo I, pág. 89; Enrique E. TARIGO - “Lecciones de Derecho Procesal Civil” (F.C.U., Montevideo, 1994), tomo I, pág. 95; y Enrique VESCOVI - “Derecho Procesal Civil” (Idea, Montevideo, 1974), tomo I, págs. 150 y 151.

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 las leyes análogas, a los principios generales de Derecho y a las doctrinas generalmente admitidas”.

En segundo lugar, conforme a dicho precepto constitucional, debe tenerse presente que la **ley orgánica de la Judicatura y de Organización de los Tribunales N° 15.750 de 24 de junio de 1985** no sólo comprende al Poder Judicial y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo (art. 1º) sino que define la “jurisdicción de los tribunales” como “la potestad pública que tienen de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado” (art. 6º). Agrega que “la potestad de conocer los asuntos que les están asignados y de hacer ejecutar lo juzgado en la forma que en cada caso corresponda”, les “pertenece exclusivamente” (art. 2º), para lo cual “pueden los tribunales requerir de las autoridades el concurso de la fuerza pública” (art. 4º), en coherencia con la previsión constitucional del art. 168, num. 23, que comete al Poder Ejecutivo el poder deber de prestar “el concurso de la fuerza pública”.

En tercer lugar, más allá de la indiscutible raigambre constitucional del **principio de tutela jurisdiccional efectiva**<sup>13</sup>, es muy claro el amplio reconocimiento del derecho de acción que resulta del Código General del Proceso (CGP) al prever que “Cualquier persona tiene derecho a acudir ante los tribunales a plantear un problema jurídico concreto” (art. 11.1) y que, en caso de hacerlo, “tendrá acceso a un proceso de duración razonable que resuelva sus pretensiones” (art. 11.4). Adicionalmente, la actual redacción del art. 11.4 reconoce expresamente “el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva” en cabeza de toda persona, el cual implica como componente necesario el derecho a la efectividad de las sentencias.

En cuarto lugar, la **Convención Americana de Derechos Humanos** recoge en su art. 8.1 el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva de la siguiente manera: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, fiscal o de cualquier otro carácter”.

Complementariamente, el art. 25, bajo el título “Protección judicial”, garantiza el cumplimiento “de toda decisión que se haya estimado” por los jueces o tribunales competentes contra actos que violen derechos fundamentales.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los párrafos 216 y 220 de su sentencia de 7 de febrero de 2006 recaída en el caso *Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú*, ha dicho que la efectividad de las sentencias y de las providencias judiciales depende de su ejecución debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado. En consecuencia, la ejecución de las sentencias debe ser considerada como parte integrante del derecho de acceso a la Justicia, que abarca también el cumplimiento pleno de la decisión respectiva<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Gabriel DELPIAZZO ANTON – “Tutela jurisdiccional efectiva frente a la Administración” cit., pág. 31 y sigtes.

<sup>14</sup> Christian STEINER y Patricia URIBE (Editores) – “Convención Americana sobre Derechos Humanos” (Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2014), pág. 625.

Siendo así, “cuando lo que se pretende de la Administración es una actividad debida, impuesta por el Derecho, el juez, sin sustituir a la Administración, cumpliendo su función jurisdiccional de decir el Derecho y hacerlo cumplir, puede y debe condenar a la Administración a hacer lo que el Derecho le manda hacer, aunque no sea pagar una suma de dinero”<sup>15</sup>.

En quinto lugar, como bien se ha destacado, el reconocimiento de la plena y universal justiciabilidad de la actuación u omisión administrativas adquiere la connotación de un elemento esencial del **patrón de convencionalidad**, aportando a la perspectiva de un “*ius administrativo commune*”<sup>16</sup>.

**En suma:** corresponde compartir la fundada opinión de Alicia CASTRO cuando dice: “Nos parece que admitir que el TCA tiene jurisdicción para resolver la anulación exige aceptar que también la tiene para hacer cumplir lo juzgado y constreñir a la Administración a ajustarse a las reglas de Derecho cuyo incumplimiento motivó la anulación del acto, sin que ello implique incurrir en invasión indebida del fuero administrativo, ya que no se trata de reformar o sustituir el acto por razones de oportunidad y conveniencia”<sup>17</sup>.

Consecuentemente, no puede sino concluirse que compete al Tribunal de lo Contencioso Administrativo la ejecución forzada de sus fallos anulatorios y sólo en caso de mantenerse la equivocada postura limitativa acerca de la jurisdicción que tiene asignada, es evidente que, ante su negativa a “ejecutar lo juzgado”, ello podrá demandarse del Poder Judicial a efectos de que no mueran en el papel los principios antes enunciados y los correlativos derechos de los administrados.

Según se ha enseñado con acierto, “Si la Carta proclama en su art. 72 que existen derechos que son inherentes a la personalidad humana, en su elenco debe necesariamente incluirse el derecho (con función de garantía) a la existencia de medios instrumentales que los tutelen y aseguren su efectividad... El mismo derecho ingresa también por la otra vertiente del mismo art. 72: si se deriva de la forma republicana de gobierno el monopolio estatal del uso de la fuerza, y por consiguiente de la resolución forzada de conflictos intersubjetivos concretos de pretensiones fundadas en Derecho, los portadores de tales pretensiones tienen derecho al ejercicio de esa potestad estatal que resuelva el conflicto concreto en que se encuentren implicados”<sup>18</sup>.

## 2. Aspectos de procedimiento

Varias son las dificultades que se plantean, desde el punto de vista procesal, a fin de lograr la ejecución forzada de los fallos anulatorios.

<sup>15</sup> Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO – “Sobre Derecho Administrativo” (F.C.U., Montevideo, 2012), tomo II, tercera edición actualizada y ampliada, pág. 785.

<sup>16</sup> Ernesto JINESTA LOBO – “Principio general de la justiciabilidad plenaria y universal de la conducta administrativa”, en Allan BREWER CARIAS y otros (Coordinadores) - “La protección de los derechos frente al poder de la Administración. Libro en homenaje al Prof. Eduardo García de Enterría” (Temis – Editorial Jurídica Venezolana – Tirant Lo Blanch, Bogotá, Caracas, Valencia, 2014), pág. 616 y sigtes.

<sup>17</sup> Alicia CASTRO – “Ejecución de sentencias contra personas públicas estatales” cit., pág. 76.

<sup>18</sup> Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO – “Sobre Derecho Administrativo” cit., tomo II, tercera edición actualizada y ampliada, pág. 817.

En primer lugar, no es una cuestión menor la **ausencia de normas específicas** al respecto.

Sin embargo, no puede sino compartirse que, tal como disponía el inc. 1° del art. 400 del CGP, en su redacción original, “ejecutoriada una sentencia contra el Estado, el acreedor pedirá su ejecución mediante el procedimiento que corresponda” y como en todos los puntos no regulados expresamente en el decreto ley N° 15.524 de 9 de enero de 1984, “se estará a lo dispuesto en la Ley de Organización de los Tribunales, Código de Procedimiento Civil y demás leyes que rijan la materia, concordantes, complementarias y modificativas” (art. 104), deberá estarse a las normas de ejecución previstas en el ordenamiento remitido, que incluye al CGP en lo pertinente.

En segundo lugar, siguiendo la misma línea de pensamiento, la identificación del proceso adecuado para la ejecución forzada depende en buena medida de la determinación de la **naturaleza jurídica de la sentencia anulatoria**<sup>19</sup>. A falta de previsión normativa específica en la materia<sup>20</sup>, la categorización de dicha sentencia como declarativa, constitutiva o de condena deviene imprescindible a ese efecto.

Al respecto, en criterio compartido por el propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo (así: sentencia N° 636 de 23 de noviembre de 1990), se ha dicho que “La sentencia anulatoria tiene una naturaleza múltiple: es *declarativa* en tanto pone de manifiesto que el acto viola una regla de Derecho y, por ello, lo anula; es, a la vez, *constitutiva*, porque determina la inexistencia jurídica de aquél, su extinción retroactiva; y también implica una *condena* a la Administración autora del acto, ya que debe hacer o no hacer todo lo necesario para la ejecución de la sentencia, partiendo de la base de la referida inexistencia”<sup>21</sup>.

En efecto, “La calificación de la sentencia que dispone la anulación de un acto administrativo ilegítimo es compleja. Por supuesto, tiene un contenido *declarativo* de la situación jurídica preexistente, en cuanto -sobre el presupuesto de determinadas circunstancias de hecho que se dan por verdaderamente ocurridas- constata la contrariedad del acto con la regla de derecho y la violación o lesión de un derecho subjetivo o de un interés legítimo (art. 309 de la Constitución)...”. Pero “como el acto administrativo inválido, pese a su ilegitimidad, estaba produciendo sus efectos jurídicos, el restablecimiento de la situación anterior a su dictado importa una modificación de la situación existente antes de la anulación. La sentencia que la dispone ingresa entonces en la categoría de las *constitutivas*, mediante las cuales el juez consume, por acto propio, una modificación en la situación existente previamente, creando, modificando o extinguiendo situaciones

<sup>19</sup> Maximiliano CAL LAGGIARD – “Cuestiones procesales del cumplimiento de la sentencia anulatoria del TCA”, en Rev. Uruguaya de Derecho Procesal (Montevideo, 2013), N° 2, pág. 209 y sigtes.

<sup>20</sup> Daniel Hugo MARTINS – “Acciones procesales administrativas de plena jurisdicción y de anulación” (UNSTA, Tucumán, 1981), pág. 69; Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO – “Visión actual del contencioso administrativo uruguayo”, en Rev. Judicatura (Montevideo, 2006), N° 44, pág. 43 y sigtes.; Augusto DURAN MARTINEZ - “Debilidades actuales del contencioso anulatorio”, en La Justicia Uruguaya, tomo CXLIV, sección Doctrina, págs. 172 y 173; y Santiago PEREIRA CAMPOS – “Crisis del contencioso administrativo de anulación: algunas propuestas para su reforma”, en XIV Jornadas Nacionales de Derecho Procesal (Montevideo, 2013), pág. 59.

<sup>21</sup> Felipe ROTONDO TORNARIA – “Sentencias anulatorias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Su cumplimiento” cit., pág. 84; Cristina VAZQUEZ – “Ejecución de la sentencia anulatoria” cit., pág. 52 y sigtes.; y Graciela RUOCCO – “Responsabilidad del Estado por inexecución de la sentencia anulatoria” cit., pág. 162 y sigtes.

jurídicas. No se ha agotado con lo dicho la eficacia de la sentencia anulatoria... en virtud del principio de legalidad, la Administración queda obligada frente a todos los que puedan invocar aquella eficacia, a comportarse en la forma que el Derecho vigente le impone... y si el Derecho vigente le impone una actividad, el conocido como efecto positivo de la cosa juzgada anulatoria le obligará a cumplirla. Este aspecto de la eficacia de la sentencia anulatoria le hace ingresar en la categoría de las de *condena*, si se entiende por tales aquellas que imponen el cumplimiento de una prestación, ya sea en sentido positivo (dar, hacer), ya sea en sentido negativo (no hacer, abstenerse)...”<sup>22</sup>.

Ante la perplejidad que plantea esa naturaleza “múltiple” o “compleja” de la sentencia anulatoria, hay que acudir a las normas generales de ejecución acordes a la pretensión deducida y, en caso de inadecuación de éstas, a las que regulan el proceso ordinario<sup>23</sup>.

En tercer lugar, la justiciabilidad plena del obrar administrativo impone admitir, junto a las pretensiones de cognición, la **procedencia de pretensiones de ejecución** frente a las entidades estatales, en aplicación del principio de tutela jurisdiccional efectiva<sup>24</sup>.

Mientras que en *las pretensiones de cognición o de conocimiento*, se solicita del órgano jurisdiccional una declaración de voluntad cuyo contenido puede ser la simple declaración (pretensión declarativa), la creación, modificación o extinción de una situación jurídica (pretensión constitutiva) o una imposición (pretensión de condena), en *las pretensiones de ejecución* se solicita del órgano jurisdiccional la realización práctica de una actividad o conducta material, que consistirá en un dar, hacer o no hacer forzoso<sup>25</sup>.

Por eso, hace más de cuarenta años, Horacio CASSINELLI MUÑOZ y Francisco LA VALLE señalaron como una “exigencia lógico normativa” que, junto a la *acción de impugnación* de los actos administrativos contrarios a la regla de Derecho, debe existir una *acción de cumplimiento* dirigida a obtener una declaración vinculatoria de los deberes a que la Administración no haya dado cumplimiento<sup>26</sup>.

Más cerca en el tiempo, Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO destacó que las pretensiones de un sujeto frente al Estado en función administrativa pueden tener fundamentalmente dos contenidos: puede tratarse de una *pretensión de inactividad* o de una *pretensión de actividad*<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO – “Efectos de la sentencia anulatoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo”, en Rev. de Derecho Público (Montevideo, 2016), N° 50, págs. 22 a 24; y “Sobre Derecho Administrativo” cit., tomo II, tercera edición actualizada y ampliada, págs. 736 a 742.

<sup>23</sup> Maximiliano CAL LAGGIARD – “Cuestiones procesales del cumplimiento de la sentencia anulatoria del TCA” cit., págs. 220 y 221.

<sup>24</sup> Carlos E. DELPIAZZO – “Derecho Administrativo General” cit., volumen 2, pág. 407 y sigtes.; y “Las pretensiones contencioso administrativas en Uruguay”, en Jaime RODRIGUEZ ARANA y otros (Coordinadores) – “Contenciosos Administrativos en Iberoamérica. XIV Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo” (Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015), tomo II, pág. 676 y sigtes.; y en Luis Enrique CHASE PLATE (Director) – “El Tribunal de lo Contencioso Administrativo” (La Ley, Asunción, 2016), pág. 230 y sigtes.

<sup>25</sup> Enrique E. TARIGO – “Lecciones de Derecho Procesal Civil” cit., tomo I, págs. 272 y 273.

<sup>26</sup> Horacio CASSINELLI MUÑOZ y Francisco LA VALLE – “Acción de impugnación y acción de cumplimiento en lo contencioso administrativo para la tutela de intereses legítimos”, en Rev. Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 70, pág. 108 y sigtes.

<sup>27</sup> Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO – “Sobre Derecho Administrativo” cit., tomo II, tercera edición actualizada y ampliada, pág. 782 y sigtes.

Consecuentemente, es indudable la viabilidad jurídica de la acción de cumplimiento de las sentencias anulatorias a fin de alcanzar su cabal ejecución, sea desarrollando una actividad o absteniéndose de hacerlo.

En cuarto lugar, es preciso reivindicar que, como consecuencia del deber estatal de cumplir los fallos, correlativo al derecho de quien ha obtenido una sentencia a su favor, **la sustitución del cumplimiento por la reparación de los daños causados no es el principio sino la excepción**, de modo que sólo será procedente cuando resulte imposible la debida ejecución <sup>28</sup>.

Según se ha destacado con justeza, “Solamente cuando el debido cumplimiento específico de la sentencia, o en su defecto su ejecución, resulten probadamente imposibles, por circunstancias de hecho o de Derecho así valoradas por el órgano jurisdiccional competente, o por el fracaso de todas las medidas administrativas y jurisdiccionales efectivamente adoptadas, podrá admitirse la sustitución del cumplimiento de la sentencia por la indemnización de todos los daños y perjuicios causados por su inejecución, contra la voluntad del beneficiario de la cosa juzgada. Esta afirmación no requiere otra fundamentación que la mera invocación del principio de legalidad” <sup>29</sup>, que yo prefiero denominar de *juridicidad* <sup>30</sup>.

**En suma:** para no llegar a este punto, se han propuesto distintos medios tendientes a la ejecución de la sentencia anulatoria, entre los que cabe destacar los siguientes <sup>31</sup>:

- a) intimación de cumplimiento, con señalamiento de plazo para hacerlo;
- b) denuncia penal por omisión contumacial de los deberes del cargo o desacato a las órdenes jurisdiccionales;
- c) denuncia ante los órganos de control por el incumplimiento de la sentencia;
- d) petición ante la autoridad competente para cumplir el fallo;
- e) impugnación administrativa y jurisdiccional de los actos dictados en contradicción a la cosa juzgada;
- f) acción reparatoria patrimonial; y
- g) imposición de astreintes.

<sup>28</sup> Carlos E. DELPIAZZO – “Derecho Administrativo General” cit., volumen 2, pág. 358.

<sup>29</sup> Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO - “Sobre Derecho Administrativo” cit., tomo II, tercera edición actualizada y ampliada, págs. 827 y 828.

<sup>30</sup> Carlos E. DELPIAZZO – “Derecho Administrativo General” (A.M.F., Montevideo, 2015), volumen 1, segunda edición actualizada y ampliada, pág. 38; y “Afirmación y evolución del principio de juridicidad. Vigencia del pensamiento de Maurice Hauriou”, en Andry MATILLA, Jaime Orlando SANTOFIMIO y Héctor SANTAELLA (Coordinadores) - “Ensayos de Derecho Público en memoria de Maurice Hauriou” (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013), pág. 197 y sigtes.; y “Proyección de dos clásicos franceses del Derecho Administrativo”, en Rev. de la Facultad de Derecho (Montevideo, 2012), N° 32, pág. 143 y sigtes.

<sup>31</sup> Héctor GIORGI – “Obras y Dictámenes. Recopilación” (La ley Uruguay, Montevideo, 2010), págs. 43 y sigtes., y 934 y sigtes.; Augusto DURAN MARTINEZ – “Contencioso Administrativo” cit., pág. 357; Maximiliano CAL LAGGIARD - “Cuestiones procesales del cumplimiento de la sentencia anulatoria del TCA” cit., pág. 215; Cristina VAZQUEZ - «Ejecución de la sentencia anulatoria»cit., pág. 59 y sigtes.; y Karina GODAY CARDILLO – “Análisis de la sentencia del TCA N° 246/2009 en lo relativo a las dificultades en la etapa de ejecución de sentencias anulatorias” cit., pág. 70 y sigtes.

En rigor, la impugnación administrativa y jurisdiccional de los actos dictados en contradicción a la cosa juzgada y la acción reparatoria patrimonial no pueden considerarse vías propiamente de cumplimiento sino -como ya se adelantó- medios subsidiarios para los casos en que no sea posible la debida ejecución de la sentencia anulatoria.

En cambio, interesa detenerse en dos medios que pueden resultar de mayor efectividad en orden a la obtención de la ejecución forzada, a saber:

- a) la imposición de astreintes; y
- b) la traba de embargos.

*Respecto a las astreintes*, la nueva redacción dada al art. 374 del CGP por la ley N° 19.090 de 14 de junio de 2013 despeja toda duda anterior acerca de su aplicabilidad a las entidades estatales<sup>32</sup> ya que posibilita “adoptar las medidas de conminación o astrictión necesarias, cualquiera sea el sujeto a quien se impongan las mismas”<sup>33</sup>.

*En cuanto a los embargos*, sabido es que mientras los bienes del dominio público son inembargables, los del dominio privado o fiscal suelen ser inembargables por disposiciones legales que deben ser interpretadas restrictivamente por su carácter de excepción frente a la solución de principio de la embargabilidad<sup>34</sup>.

Al presente, conforme a la actual redacción del art. 381, num. 8 del CGP, dada por la ley N° 19.090 de 14 de junio de 2013, se prevé que «No se tramará embargo en los siguientes bienes:... Toda clase de bienes, cuentas o créditos del Estado y de los Gobiernos Departamentales (art. 460 del Código Civil)”.

Significa que, en la medida que la norma refiere al Estado (como persona pública mayor) y a los Gobiernos Departamentales (en tanto personas jurídicas públicas menores que expresan la descentralización territorial), es obvio que no alcanza a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (como personas jurídicas que expresan la descentralización funcional). En consecuencia, tomando las palabras de Augusto DURAN MARTINEZ, “Como la inembargabilidad es una medida de excepción, es de interpretación estricta; por tanto, al no quedar comprendidos los bienes de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados entre aquellos que la ley considera inembargables, pueden ser embargados”<sup>35</sup>.

Además, como ya he tenido oportunidad de sostenerlo antes de ahora, en un contexto de defensa de la competencia como el que resulta de la ley N° 18.159 de 20 de julio de 2007, la genérica inembargabilidad de los bienes públicos de las entidades estatales que concurren con los particulares no sólo atenta contra el principio de la libre competencia sino también contra el de igualdad. Parece obvio que no es posible que dos sujetos que actúen en competencia, si uno no cumple sus obligaciones pueda ser embargado (el privado) y otro no (el público)<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> Mariana PRESNO – “Aplicación de instrumentos comunes del Derecho Procesal para la ejecución de sentencias. Astreintes”, en IV Jornadas Académicas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en homenaje al Prof. Dr. Mariano R. Brito” (F.C.U., Montevideo, 2010), pág. 91 y sigtes.

<sup>33</sup> Así lo reconoce la discordia del Ministro Echeveste a la sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N° 329 de 16 de mayo de 2017.

<sup>34</sup> Carlos E. DELPIAZZO – “Derecho Administrativo General” cit., volumen 2, pág. 111.

<sup>35</sup> Augusto DURAN MARTINEZ – “Contencioso Administrativo” cit., pág. 369.

<sup>36</sup> Carlos E. DELPIAZZO – “Régimen administrativo de defensa de la competencia”, en Rev. Jurídica La Ley Uruguay (Montevideo, 2008), N° 2, pág. 123 y sigtes.

En tal sentido, desde la perspectiva de la tutela de los derechos fundamentales propia del Estado constitucional de Derecho, la inembargabilidad indiscriminada de los bienes estatales debe considerarse inconstitucional en tanto no distingue entre los bienes dominiales y los privados estatales afectados al desenvolvimiento de actividades económicas, especialmente aquéllas desarrolladas en concurrencia con los particulares<sup>37</sup>.

Además de la imposición de astreintes o de la traba de posibles embargos a las entidades incumplidoras de las sentencias anulatorias, cabe imaginar la aplicación de ambos instrumentos a los funcionarios públicos involucrados cuando está en juego su responsabilidad personalísima en la inejecución del fallo anulatorio.

Si bien entiendo que la lectura conjunta de los arts. 23 y 24 de la Constitución respalda la *interpretación tradicional* en el sentido de que la responsabilidad patrimonial frente a terceros recae siempre sobre la Administración, no siendo posible accionar directamente contra el funcionario, existe consenso en que dicho criterio cede en los casos de actos personalísimos<sup>38</sup>, como ocurre cuando un funcionario niega u obstaculiza la ejecución de una sentencia anulatoria.

Por supuesto, tal conclusión resulta más clara todavía para quienes postulan la *interpretación novedosa*, hasta hoy con escaso respaldo jurisprudencial<sup>39</sup>, según la cual el particular damnificado puede optar por demandar directamente al funcionario y no al Estado o por demandar a ambos<sup>40</sup> a partir de la consideración de que no puede inferirse del texto constitucional una suerte de inmunidad de los funcionarios sino que, más bien, la

<sup>37</sup> Carlos E. DELPIAZZO – “Derecho Administrativo General” cit., volumen 2, pág. 112; Augusto DURAN MARTINEZ – “Contencioso Administrativo” cit., págs. 369 y 370; Rodrigo FERRERES RUBIO - “Aplicación de instrumentos comunes del Derecho Procesal para la ejecución de sentencias. Embargo, ejecución forzada”, en IV Jornadas Académicas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en homenaje al Prof. Dr. Mariano R. Brito” (F.C.U., Montevideo, 2010), pág. 115 y sigtes.; Edgardo ETTLIN – “Ejecuciones judiciales contra el Estado” (La Ley Uruguay, Montevideo, 2014), pág. 367 y sigtes.; y Santiago GARDERES - “La inembargabilidad de los bienes estatales y el derecho a la tutela judicial efectiva”, en Rev. Uruguaya de Derecho Procesal, Año 2006, N° 1, pág. 75 y sigtes.

<sup>38</sup> Enrique SAYAGUES LASO - «Tratado de Derecho Administrativo» (Montevideo, 1963), tomo I, págs. 659 y 668; Daniel Hugo MARTINS - «La responsabilidad de la Administración y de los funcionarios en la Constitución uruguaya», en Constitución y Administración (Montevideo, 1993), pág. 277 y sigtes.; Julio A. PRAT - «Derecho Administrativo» (Acali, Montevideo, 1978), tomo 4, vol. 2, pág. 65; Sergio DEUS - «Responsabilidad civil del Estado», en La Justicia Uruguaya (Montevideo, 1987), tomo 94, sección Doctrina, págs. 35 y 36; Felipe ROTONDO TORNARIA - «Responsabilidad del funcionario», en Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real (F.C.U., Montevideo, 1996), pág. 470 y sigtes.; y Ricardo SANTANA RODRIGUEZ – “Responsabilidad civil de los funcionarios públicos” (F.C.U., Montevideo, 2011), pág. 92 y sigtes.

<sup>39</sup> Así: sentencias del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 2° Turno N° 169 de 9 de agosto de 2006, N° 232 de 20 de setiembre de 2012 y N° 158 de 3 de noviembre de 2016, y sentencias del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 1er Turno N° 59 de 16 de febrero de 2011 y N° 73 de 22 de mayo de 2013.

<sup>40</sup> Martín J. RISSO FERRAND - «Responsabilidad civil de los funcionarios públicos», en Segundo Coloquio sobre Contenciosos de Derecho Público, Responsabilidad del Estado y Jurisdicción (Edit. Universidad, Montevideo, 1995), pág. 17 y sigtes.; y Diego GAMARRA ANTES – “La responsabilidad civil de los funcionarios públicos ante los particulares”, en Estudios de Derecho Administrativo (La Ley Uruguay, Montevideo, 2011), N° 4, pág. 307 y sigtes., y “La responsabilidad civil de los funcionarios públicos ante los particulares por el incumplimiento de sentencias anulatorias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo”, en IV Jornadas Académicas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en homenaje al Prof. Dr. Mariano R. Brito” (F.C.U., Montevideo, 2010), pág. 131 y sigtes.

eventual responsabilidad directa de los mismos frente a terceros es una cuestión no regulada por la Constitución.

Sobre el particular, corresponde coincidir con Héctor GIORGI en el sentido de que “la posibilidad de responsabilizar directamente al funcionario omiso influirá decisivamente en su espíritu para desechar todo propósito de desacato. No ya por la defensa del interés público o del derecho del administrado sino por el simple impulso de la conservación de su patrimonio y libertad”<sup>41</sup>.

### 3. Aspectos de congruencia

Más allá de la debida relación de la sentencia con el objeto del proceso<sup>42</sup>, el principio de congruencia impone que exista una perfecta correspondencia entre pretensión, sentencia y cumplimiento<sup>43</sup>.

Se trata de tres momentos (el de la acción, el del fallo y el de su ejecución), que involucran a tres sujetos (el pretensor, el juez y la Administración) y de los que derivan diversas relaciones.

**Respecto a la pretensión**, siguiendo a Jaime GUASP<sup>44</sup>, enseña Tomas HUTCHINSON que la misma representa el objeto del proceso, o sea, las razones por las cuales el actor se presenta ante la jurisdicción. Se trata de la declaración de voluntad por la que se solicita a un órgano jurisdiccional una actuación, en el caso frente a la Administración, de modo que todo proceso supone una pretensión, toda pretensión origina un proceso y ningún proceso puede ser mayor, menor o distinto que la correspondiente pretensión<sup>45</sup>.

Desde la perspectiva de su carácter intrínseco, la pretensión se presenta como una declaración de voluntad que se formula frente a una persona determinada y distinta del promotor, para lograr una actuación del órgano jurisdiccional consistente en que se declare el respaldo del Derecho vigente a un determinado interés<sup>46</sup>.

*Se diferencia de la acción* por cuanto ésta es un derecho público subjetivo mediante el cual se requiere la intervención del órgano jurisdiccional para la protección de una pretensión jurídica<sup>47</sup>.

A su vez, *se diferencia de la demanda* por cuanto ésta es el acto de inicio del proceso a través del cual se formula la pretensión<sup>48</sup>. Significa que la demanda es el acto por el que se ejercita la acción y se deduce la pretensión.

<sup>41</sup> Héctor GIORGI - “Obras y Dictámenes. Recopilación” cit., págs. 935 y 936.

<sup>42</sup> Maximiliano CAL LAGGIARD - “La congruencia en las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo”, en Rev. de Derecho Público (Montevideo, 2015), N° 47, pág. 7 y sigtes.

<sup>43</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Amplitud de las pretensiones contencioso administrativas”, en Estudios de Derecho Administrativo (La Ley Uruguay, Montevideo, 2016), N° 14, págs. 167 y 168.

<sup>44</sup> Jaime GUASP - “La pretensión procesal” (Civitas, Madrid, 1981), pág. 46 y sigtes.

<sup>45</sup> Tomás HUTCHINSON - “Derecho Procesal Administrativo” (Rubinzal - Culzoni, Santa Fe, 2009), tomo II, pág. 20 y sigtes.

<sup>46</sup> Fernando R. GARCIA PULLES - “Tratado de lo Contencioso Administrativo” (Hammurabi, Buenos Aires, 2004), tomo 2, pág. 598.

<sup>47</sup> Hugo ALSINA - “Tratado teórico y práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial” (Ediar, Buenos Aires, 1961), pág. 23 y sigtes.

<sup>48</sup> Tomás HUTCHINSON - “Derecho Procesal Administrativo” cit., tomo II, pág. 19.

En útil síntesis, enseña Enrique TARIGO que “*la acción es un poder o un derecho*, en tanto que la demanda es un acto. El acto, naturalmente, con el que se ejercita el poder o el derecho de accionar ante los tribunales del Estado. *La demanda es un acto procesal*, una declaración de voluntad por la que una parte solicita se dé comienzo a un proceso, en tanto que *la pretensión es la declaración de voluntad* por la que se solicita del órgano jurisdiccional una determinada actuación, frente a una persona concreta y distinta del autor de la declaración”<sup>49</sup>.

**En cuanto a la sentencia**, típica manifestación de la función jurisdiccional, se trata del pronunciamiento de un tercero independiente e imparcial (el juez) que pone fin a un litigio al cabo de un proceso<sup>50</sup>.

**Por lo que refiere al cumplimiento**, es deber de la Administración el acatamiento y ejecución inmediata del fallo y, en caso de resistencia, la potestad jurisdiccional de ejecutar lo juzgado debe llevar hasta las últimas consecuencias el contenido de la sentencia<sup>51</sup>, que no pueden ser otras que las que resultan de su contenido en congruencia con lo pretendido.

**En suma:** a falta de satisfacción voluntaria y oportuna, la ejecución forzada impone el cumplimiento del fallo anulatorio en perfecta armonía -congruencia- con la pretensión inicial, respecto a la cual la pretensión de cumplimiento se encuentra en una lógica e indisoluble vinculación.

Que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o, en su caso, el tribunal que corresponda del Poder Judicial, disponga todo lo necesario para el debido cumplimiento del fallo anulatorio en modo alguno puede verse como una intromisión de la jurisdicción en el ámbito de la Administración ni como una violación del principio de separación de Poderes.

Por el contrario, pone de manifiesto la solución de principio según la cual “el poder administrativo es de suyo un poder esencial y universalmente justiciable” mediante una “Justicia judicial plenaria”<sup>52</sup>, de modo que no existe auténtica Justicia administrativa que merezca llamarse tal<sup>53</sup> si todo órgano de la Administración no puede ser responsabilizado ante un tribunal independiente que actúe en ejercicio de la plenitud de la función jurisdiccional<sup>54</sup>.

Por eso, he insistido en que el control jurisdiccional es siempre de juridicidad y no de oportunidad o conveniencia, por lo que el juez puede ordenar o prohibir a la Administración todo lo que constituya el objeto de un deber jurídico a su cargo; lo que no puede es ingresar

<sup>49</sup> Enrique E. TARIGO – “Lecciones de Derecho Procesal Civil” cit., tomo I, págs. 376 y 377.

<sup>50</sup> Carlos E. DELPIAZZO – “Derecho Administrativo Uruguayo” (Porrúa – UNAM, México, 2005), pág. 28.

<sup>51</sup> Carlos E. DELPIAZZO – “Derecho Administrativo General” cit., volumen 2, págs. 357 y sigtes., 380 y sigtes., y 404 y sigtes.

<sup>52</sup> Eduardo GARCIA DE ENTERRIA – “La lucha contra las inmunidades del poder” (Civitas, Madrid, 1979), segunda edición, págs. 12 y 97.

<sup>53</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “La justicia administrativa en Uruguay”, en Germán CISNEROS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ y Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (Coordinadores) – “Justicia Administrativa” (UNAM, México, 2007), pág. 147 y sigtes.

<sup>54</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “La lucha contra las inmunidades del poder y el principio de tutela jurisdiccional efectiva”, en Allan BREWER CARIAS y otros (Coordinadores) - “La protección de los derechos frente al poder de la Administración. Libro en homenaje al Prof. Eduardo García de Enterría” (Temis – Editorial Jurídica Venezolana – Tirant Lo Blanch, Bogotá, Caracas, Valencia, 2014), pág. 533 y sigtes.

a la apreciación de otros aspectos ajenos al Derecho. Desconocer o limitar tal posibilidad no preserva la separación de Poderes sino que implica atribuir indirectamente a la Administración un privilegio de inmunidad incompatible con el Estado constitucional de Derecho de nuestros días <sup>55</sup>.

#### 4. Panorama jurisprudencial

En la práctica, en base a la tradicional interpretación limitativa de su jurisdicción extraída erróneamente del art. 310 de la Constitución, la **jurisprudencia del Tribunal de los Contencioso Administrativo** se ha autolimitado a intimar el cumplimiento de sus sentencias anulatorias bajo apercibimiento de responsabilidad penal por desacato u omisión contumacial de los deberes del cargo del funcionario omiso.

Así, en sus sentencias N° 38 de 24 de febrero de 1986, N° 95 de 31 de marzo de 1986, N° 155 de 28 de abril de 1986, N° 636 de 23 de noviembre de 1990 y N° 163 de 10 de junio de 1991, entre otras, se ha pronunciado en el sentido de que “la Constitución confina a la sola fase de juzgamiento la potestad jurisdiccional, excluyendo la fase de ejecutar lo juzgado”.

No obstante, la sentencia de la Corporación N° 543 de 19 de setiembre de 2013 podría abrir cauce a un cambio jurisprudencial por cuanto en un proceso de regulación de honorarios, desarrolló fundamentos plenamente aplicables a la ejecución de toda sentencia anulatoria <sup>56</sup>. Dijo en su Considerando II: “Es pacífica la posición de la Sala en cuanto a extender la jurisdicción contencioso anulatoria a procesos obviamente conexos con ella, como lo es el de regulación de los honorarios profesionales suscitados a raíz de un patrocinio profesional o de una condenación en costos en un proceso anulatorio tramitado ante la Sede. Así, la Corporación ha sostenido que la Constitución establece la función jurisdiccional general del Tribunal, como su actuación principal, pero ello no significa inhibición o exclusión del ejercicio de tal función respecto de procesos obviamente conexos, como los regulatorios de honorarios profesionales (cf. Sentencias N° 1229/99, 508/05 y 686/06, entre otras)”. Agregó en el Considerando III que: “aparece como lógico y legítimo que la referida conexión se haga extensible a su vez al proceso de ejecución de sentencia derivado del incumplimiento del fallo de regulación de honorarios profesionales que lo origina”. En su mérito, dispuso la traba de embargo correspondiente.

En mi opinión, existe más conexión entre la pretensión, la sentencia anulatoria y su debido cumplimiento que entre el fallo principal y el de regulación de honorarios, razón por la cual cabe esperar una profundización del criterio de la conexión superador del acotamiento a juzgar y habilitante de ejecutar lo juzgado en su más amplio alcance.

Por otra parte, la procedencia de la acción de cumplimiento ha sido reconocida por la **jurisprudencia del Poder Judicial**. Así, al tenor de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia N° 615 de 19 de diciembre de 2013, se reconoce la cosa juzgada de los fallos anulatorios, la viabilidad de que el Poder Judicial asuma la competencia declinada por el

<sup>55</sup> Carlos E. DELPIAZZO – “Derecho Administrativo General” cit., volumen 2, pág. 406.

<sup>56</sup> Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO – “Una debilidad del sistema: la ejecución de la sentencia en el Tribunal de los Contencioso Administrativo”, en Rev. de Derecho Público (Montevideo, 2016), N° 49, pág. 149 y sigtes.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la tramitación de la pretensión de cumplimiento a través del proceso ordinario <sup>57</sup>.

**En suma:** apreciando el panorama jurisprudencial, es preciso concluir reafirmando que el art. 310 de la Constitución, cuando establece que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo “se limitará a apreciar el acto en sí mismo, confirmándolo o anulándolo, sin reformarlo”, refiere al contenido de la sentencia definitiva pero no comprende los actos dictados para ejecutar la sentencia, de modo que no es lógico ni acorde a la Carta limitar o fraccionar la función jurisdiccional que tiene asignada el Tribunal de lo Contencioso Administrativo a tan sólo juzgar, omitiendo ejecutar lo juzgado y obligando con ello a los tribunales del Poder Judicial a hacerlo.

## 5. Consideración prospectiva

Si bien la recta interpretación del cuadro constitucional conduce a la constatación de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo está investido de la potestad de juzgar y ejecutar lo juzgado, teniendo vedado tan sólo introducirse en el ámbito de la Administración reformando o sustituyendo el acto anulado, la realidad existente hace conveniente clarificar normativamente la cuestión.

En tal sentido, cabe recordar el **proyecto del Poder Ejecutivo de 1º de marzo de 1985**, remitido al Poder Legislativo con el propósito de “restablecer de inmediato la plena y efectiva vigencia de la Constitución de la República”, en el cual se establecía expresamente en el último párrafo de su art. 11 que “*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*”.

Sobre dicha iniciativa, recayó el **informe y proyecto del Instituto de Derecho Administrativo de 31 de julio de 1985**, redactado por quien esto escribe conjuntamente con Juan Pablo Cajarville Peluffo y la colaboración de Horacio Cassinelli Muñoz, en el cual se respaldó dicha propuesta <sup>58</sup>.

Semanas después, tomó estado parlamentario un **proyecto de ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo**, elaborado por el propio Tribunal y que, en su art. 93, inciso final, reprodujo el mismo texto <sup>59</sup>.

A pedido del Colegio de Abogados del Uruguay, los Profesores Daniel Hugo Martins, Juan Pablo Cajarville Peluffo, Horacio Cassinelli Muñoz y quien esto escribe elaboramos el **informe y proyecto de 26 de agosto de 1985**, en el cual, dada la identidad de los autores, se propiciaron soluciones coincidentes y específicamente se compartió el citado texto del art. 93 <sup>60</sup>.

<sup>57</sup> Maximiliano CAL LAGGIARD – “Sobre el cumplimiento de las sentencias anulatorias del TCA”, en Tribuna del Abogado (Montevideo, 2014), N° 187, pág. 17 y sigtes.

<sup>58</sup> Distribuido N° 496 de 1985. Carpeta N° 58 de 1985 de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado.

<sup>59</sup> Distribuido N° 232 de 1985. Carpeta N° 58 de 1985 de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado.

<sup>60</sup> Distribuido N° 604 de 1985. Carpeta N° 58 de 1985 de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado.

Años después, como lamentablemente ninguna de dichas iniciativas se transformó en ley, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo nos solicitó a Juan Pablo Cajarville Peluffo y a mí preparar un anteproyecto de ley de reforma del contencioso administrativo. En respuesta a tal requerimiento, redactamos un **anteproyecto de ley fechado el 28 de junio de 2000**, en el cual se contempló la creación de órganos inferiores (arts. 1° a 8°), la adopción de medidas cautelares (art. 9°) y el estatuto de los magistrados (arts. 11 y 12).

Acorde a la previsión de multiplicidad de órganos jurisdiccionales conformando un sistema orgánico contencioso administrativo, establecimos lo siguiente en cuanto al tema bajo análisis: *“Será competente en la ejecución de sentencia el órgano jurisdiccional que lo sea en primera o única instancia, y se regirá por lo dispuesto en los arts. 371 a 376 del Código General del Proceso”*.

Dicha iniciativa no fue hecha propia por el Tribunal, por lo que tiempo después el Colegio de Abogados del Uruguay nos requirió, nuevamente a Juan Pablo Cajarville Peluffo y a mí, trabajar en el **anteproyecto de reforma de las Secciones XV y XVII de la Constitución de 2003**. En la redacción dada al art. 310, inc. 2° de la Carta, propusimos que los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa *“Podrán asimismo, a pedido de parte, disponer la suspensión del acto impugnado y demás medidas cautelares que juzguen pertinentes, condenar a la reparación de los daños y perjuicios por el acto impugnado y disponer lo que corresponda para la plena ejecución de sus sentencias”*<sup>61</sup>.

**En suma:** más allá de la imprescindible revisión de varios aspectos relativos a la Justicia Administrativa<sup>62</sup>, sería conveniente aclarar con fuerza de ley la plenitud de la jurisdicción de que goza el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para ejecutar sus fallos anulatorios.

## CONCLUSION

Para terminar, ninguna duda puede caber acerca de la importancia del cumplimiento de todas las sentencias contra entidades estatales -especialmente las anulatorias de sus actos ilegítimos- en orden a la calidad del Estado de Derecho.

En efecto, el principio de juridicidad que lo sustenta y la centralidad de la persona humana propia del Estado constitucional de Derecho no toleran que la tutela jurisdiccional efectiva desaparezca precisamente en el momento clave de llevar a realidad lo que el

<sup>61</sup> Proyecto de Reforma Constitucional del Colegio de Abogados del Uruguay, en Rev. Tribuna del Abogado (Montevideo, 2003), N° 135, págs. 6 a 9.

<sup>62</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Apuntes para una revisión del contencioso administrativo uruguayo”, en Rev. de la Facultad de Derecho (Montevideo, 2000), N° 17, pág. 51 y sigtes.; “Imprescindible reorganización de lo contencioso administrativo”, en Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo (Montevideo, 2007), Año VI, N° 12, pág. 123 y sigtes.; “Nuevamente sobre soluciones posibles a los problemas organizativos del contencioso anulatorio”, en Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo (Montevideo, 2010), Año IX, N° 18, pág. 89 y sigtes.; “Diez problemas relativos a la tutela jurisdiccional efectiva en el contencioso administrativo uruguayo”, en AIDA - Rev. de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo (México, 2011), Año 5, N° 9, pág. 71 y sigtes.; y “Reforma del contencioso administrativo de anulación”, en Felipe ROTONDO (Coordinador) - “Estudios sobre la Administración Uruguaya” (F.C.U., Montevideo, 2016), tomo II - “Responsabilidad y contencioso administrativo: visión desde el Derecho Procesal, Tributario y Administrativo”, pág. 419 y sigtes.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha sentenciado y debe ser ejecutado hasta sus últimas consecuencias.