

DOCTRINA

LA CONGRUENCIA EN LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

*Maximiliano Cal Laggiard**

RESUMEN. *El principio de congruencia puede definirse como la correspondencia de las sentencias con el objeto del proceso. No obstante a la simplicidad de este concepto, se oponen importantes problemas en la aplicación práctica de dicho principio. El siguiente artículo analiza tales dificultades a partir del estudio de las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, demostrando aspectos aplicativos del principio en lo concerniente a: relación entre recursos administrativos y congruencia; alcance subjetivo de la sentencia, cuestiones relevantes de oficio; principio iura novit curia; e incongruencia por citra petita.*

PALABRAS CLAVE. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Principio de Congruencia. Sentencias.*

ABSTRACT. *The correspondence between a judicial sentence and the matter submitted to the judicial process is defined as the correspondence principle. However, the simplicity of the principle might misguide us to overlook the practical difficulties its application implies. In this paper we aim to study these difficulties through the analysis of Uruguayan Administrative Court's judgements, trying to explain how this principle affects: administrative appeals, the reach of the judgement, matters studied by the courts' instruction, iura novit curia principle and ne eat iudex citra petita partium.*

KEY WORDS. *Uruguayan Administrative Court. Correspondence principle. Judgments.*

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales Facultad de Derecho UDELAR. Aspirante a Profesor Adscripto de Derecho Procesal I y II Facultad de Derecho UDELAR. Correo electrónico: maximilianomcal@gmail.com.

I. INTRODUCCIÓN

En forma preliminar, en nuestro ordenamiento jurídico, la noción normativa del “*principio de congruencia*” está dada por el art. 198 del Código General del Proceso (en adelante CGP), que establece: “*Las sentencias contendrán decisiones expresas, positivas y precisas. Recaerán sobre las cosas litigadas por las partes con arreglo a las pretensiones deducidas, declararán el derecho de los litigantes...*”¹.

Si bien, respecto del alcance e identificación del principio de congruencia existe relativo consenso a nivel teórico, tal como lo relevara el Prof. Abal: “... *estas ideas que primariamente nos parecen a todos muy claras y obvias esconden sin embargo problemas de bastante difícil solución...*”². En similares términos, luego de definir al principio de congruencia como: “*la norma que establece la necesidad de conformidad entre el objeto del proceso y la sentencia que sobre él recae*”, se señaló: “*De este modo muy simple hemos establecido el contorno de una conceptualización compleja y trascendente, tanto desde el punto de vista teórico como de la práctica de los tribunales*”³.

Así, la problemática del alcance del principio de congruencia no resulta ajena al proceso contencioso administrativo de anulación y adquiere particularidades propias en dicho proceso, lo cual es puesto de manifiesto a través de los repertorios jurisprudenciales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (en adelante TCA).

El análisis de las referidas particularidades del principio de congruencia en el proceso contencioso administrativo de anulación será objeto del presente estudio, extremo que presupone establecer los lineamientos generales que permitan identificar a dicho principio.

II. NOCIONES PRELIMINARES

I.A. *Aproximación al principio de congruencia*

Conforme viene de explicarse, para delimitar las especificidades del principio de congruencia en la sentencia del TCA, corresponde establecer genéricamente el alcance de tal principio.

En este sentido, en acertados términos, se ha referido a la noción de congruencia a partir del significado de la palabra, señalando que la congruencia supone la correspondencia de una cosa con otra⁴. También se ha relacionado a la expresión congruencia con “*conveniencia*”, en cuanto: “... *correlación y conformidad entre dos cosas distintas. El convenir, implica de algún modo un acuerdo, un paso dado recíprocamente, un salir al encuentro, en definitiva un dinamismo mutuo o recíproco*”⁵.

¹ En el ámbito del proceso contencioso administrativo de anulación, deberá de estarse a la normativa del Código de Procedimiento Civil, en concreto al art. 462 de dicho Código, que contiene una redacción prácticamente análoga a la del citado art. 198, variando la expresión “*pretensiones deducidas*” utilizada en el CGP, por “*acciones deducidas*” empleada en el CPC, lo cual obedece al avance de la dogmática procesal, dado que el CPC data de 1877 y el CGP de 1989.

² Abal Oliú, Alejandro. *Estudios del Código General del Proceso*, t. II, pág. 6.

³ Barrios de Angelis, Dante. *Introducción al Proceso*, pág. 135.

⁴ Abal Oliú, Alejandro. Ob., Cit., pág. 7, en similares términos: Valentín, Gabriel. *Principio de congruencia y regla iura novit curia en el proceso uruguayo*, pág. 43.

⁵ Gelsi Bidart, Adolfo. “El principio de congruencia en todo proceso” en RUDP N° 1/1981, pág. 23.

Así, el significado ordinario del término no difiere de la acepción jurídica en el sentido de que la congruencia supone una relación o correspondencia, entendida como la: “. . . *conformidad entre la sentencia, la demanda y las demás pretensiones deducidas oportunamente en el juicio.* . . .”⁶. La correlación entre la sentencia y las pretensiones planteadas, comprende a los elementos que integran a la pretensión, en cuanto la sentencia deberá de corresponderse con los sujetos, el objeto y la causa de pedir⁷.

Precisando las nociones anteriores y reiterando las enseñanzas de Barrios de Angelis, la congruencia de las sentencias aparece como la conformidad entre éstas con el objeto del proceso, implicando que la “*resolución recaiga sobre todo el objeto y nada más que sobre él*”⁸.

En concreto, y siendo que el objeto del proceso se erige como el tamiz a partir del cual se ha de juzgar la congruencia de la sentencia, resulta de vital importancia la delimitación del objeto del proceso contencioso administrativo de anulación, conforme se explicará.

I.B. Sobre la flexibilización del principio

Respecto del principio de congruencia se ha postulado su flexibilización, lo cual, en términos genéricos, supone, atendiendo a determinadas circunstancias, un legítimo apartamiento del principio de congruencia y, por ende, la posibilidad del dictado de sentencias que se aparten de lo establecido en el objeto del proceso⁹.

Analizando dicha tendencia, se ha señalado que no se trata propiamente de una flexibilización de la regla que emana del principio, sino que la cuestión parte de la correcta delimitación del objeto del proceso. Así, la indicada flexibilización no sería tal, dado que la situación se resolvería a partir de la noción de objeto del proceso -criterio para evaluar la congruencia- y no a partir de la extralimitación de tal principio, postulando su flexibilización¹⁰.

⁶ Gallinal, Rafael. *Estudios sobre el Código de Procedimiento civil. De las sentencias*, pág. 61.

⁷ Ver: Alsina, Hugo. *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, t. IV, *El Juicio Ordinario 2da. Parte*, págs. 92 - 100; Palacio, Lino. *Manual de Derecho Procesal Civil*, pág. 518; Devis Echandía, Hernando. *Nociones Generales de Derecho Procesal Civil*, pág. 536. En nuestro ordenamiento: Vescovi, Enrique y Colaboradores. *Código General del Proceso. Comentado, anotado y concordado*, t. VI, págs. 78 - 81 y Tarigo, Enrique. *Lecciones de Derecho Procesal Civil según el nuevo Código*, t. II, pág. 186.

⁸ Barrios de Angelis, Dante. Ob. Cit., pág. 135; en similares términos: Abal Oliú, Alejandro. Ob., Cit., págs. 16 y sigtes.

⁹ Sobre dicho tópico, ver: De los Santos, Mabel: “Flexibilización de la congruencia civil. Muestro jurisprudencial”, en RUDP N° 2/2008, pág. 189 y sigtes, de la misma autora: “La flexibilización de la congruencia”, en *XIII Jornadas Nacionales de Derecho Procesal*, pág. 183 y sigtes; Reyes Oehninger, Alberto: “La congruencia en el proceso civil” en *XIII Jornadas Nacionales de Derecho Procesal*, págs. 328 y sigtes; del mismo autor junto a Castro, Alicia. “Algo más sobre la congruencia en el Código General del Proceso”, en RUDP N° 2/1999, págs. 245 - 275; Barreiro, María Virginia. “Congruencia: ¿su flexibilización?” en *Modernización de la Justicia Civil*, págs. 707 y sigtes; Vervic, Francisco. “Límites a la flexibilización de la congruencia en la sentencia colectiva” en *Summa Ambiental*, págs. 1393 y sigtes; y Cal Laggiard, Maximiliano. “Principio de congruencia en los procesos civiles” en *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, Año 9, N° 17, 2010, págs. 22 - 23.

¹⁰ Valentín, Gabriel. Cit., págs. 152 - 161 y Klett, Selva. *Proceso Ordinario en el Código General del Proceso*, t. II, págs. 223 y sigtes.

La flexibilización de la congruencia, aún trasladando la cuestión hacia la determinación del objeto del proceso, supone desde cuestiones filosóficas, hasta la determinación del rol de los Tribunales, e incluso de responsabilidad de los Abogados ante omisiones en el planteo de las pretensiones, todo lo cual excede el ámbito de la presentación del tema.

La noción de congruencia, así como su flexibilización, se insertan dentro de las dificultades iniciales anunciadas, a partir de conceptos cuya definición apriorística parece sencilla, pero su aplicación genera sensibles complejidades, de las cuales no se encuentran exentas las sentencias del TCA, con particularidades propias que pasan a explicarse.

III. LA SENTENCIA DEL TCA

II.A. Alcance de la congruencia

Establecida la congruencia como la relación entre la sentencia y el objeto del proceso, corresponde precisar el objeto del proceso contencioso administrativo de anulación como punto inicial para la determinación de la congruencia.

En este sentido, Sayagués Laso identifica como finalidad de la acción de nulidad: “. . . tutelar los derechos e intereses de las personas afectadas por los actos de la administración y afirmar por esa vía la regularidad de la actividad administrativa¹¹”. Giorgi, analizando la naturaleza de la jurisdicción anulatoria en nuestro país, sostiene que se trata de un contencioso *esencialmente subjetivo*, en cuanto su finalidad está dada por la defensa de derechos subjetivos e intereses legítimos¹². No obstante ello, el citado autor sostuvo: “. . . a través de un litigio entre partes se cuestiona la legitimidad de un acto administrativo. En este sentido podría hablarse de proceso al acto. Pero, en tal caso, la objetividad propia del proceso de acto cede ante la subjetividad propia del proceso entre partes. . .¹³”.

En anterior estudio, en base a las nociones precedentes, y considerando la noción de objeto definida por Barrios de Angelis¹⁴, fue indicado como objeto del proceso contencioso administrativo de anulación: a la exclusión de la insatisfacción jurídica generada por un acto administrativo, ubicándose a la supuesta ilegitimidad de tal acto, como la causa de pedir de la pretensión¹⁵.

A partir de la delimitación del objeto del proceso, comienzan a delinearse las perspectivas de la congruencia en la sentencia anulatoria y las dificultades iniciales.

En este sentido, Vescovi, luego de referir a la regulación constitucional de las sentencias del TCA, en cuanto podrá confirmar o anular el acto, sin reformarlo (art. 310 de la Carta), señala que no violenta los límites de la congruencia la anulación parcial del acto administrativo¹⁶, es decir, en caso de admitirlo la estructura del acto administrativo, y

¹¹ Sayagués Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, pág. 528.

¹² Giorgi, Héctor. *El contencioso administrativo de anulación*, pág. 68.

¹³ Giorgi, Héctor. Cit., pág. 69.

¹⁴ Barrios de Angelis ha indicado que el objeto del proceso comprende: “*Un sector de la vida asumido como problema, tendiente a la satisfacción jurídica*” (Barrios de Angelis, Dante. *El proceso civil. Código General del Proceso*, pág. 39).

¹⁵ Calaggiard, Maximiliano. “Integración subjetiva de la litis y eficacia de la sentencia anulatoria” en *XVI Jornadas Nacionales de Derecho Procesal*, pág. 77.

¹⁶ Vescovi, Enrique. “Los procesos contenciosos administrativos” en *El nuevo régimen judicial. Primera lectura de la nueva ley de lo contencioso administrativo y el régimen de competencias y turnos vigentes a partir del 1° de febrero de 1984*, pág. 75. En similares términos, Giorgi, Héctor. Cit., pág. 284.

habiéndose requerido la anulación de su totalidad, el Tribunal acoge parcialmente la demanda, anulando determinados aspectos del acto¹⁷.

No obstante la sencillez de la premisa anterior, se presentan dificultades iniciales. Así, Vescovi, partiendo de la hipótesis de un acto administrativo que impone una sanción pecuniaria, sostiene que la anulación parcial no pasa por la disminución de la sanción, extremo que significaría la modificación del acto administrativo¹⁸.

A modo de colofón y, recurriendo nuevamente a Vescovi, sobre el alcance del principio de congruencia en el proceso contencioso administrativo de anulación, cabe indicar: “... la sentencia debe conformarse a la regla de la congruencia, por lo cual el Tribunal no podría dar más de lo que solicita el actor. Esto en cuanto a los “hechos” y a las acciones (“pretensiones”) deducidas (art. 462 C.P.C), pero no en cuanto a los fundamentos de Derecho en los cuales se basa la nulidad reclamada, pues en esto el Tribunal es libre conforme el principio “iura novit curia”. Además de anular puede reservar la acción reparatoria. Y esto aún cuando no se haya pedido expresamente. También puede, desde luego, rechazar la demanda¹⁹”.

Pues bien, el entendimiento precedente no escapa a las señaladas dificultades que supone la aplicación de la congruencia. En tal sentido, considerando el principio iura novit curia, se presenta la dificultad dada por el control de legitimidad que supone el contencioso administrativo de anulación²⁰, lo cual implica precisar, dentro de la vasta noción de ilegitimidad, aquello que supone el conocimiento del Derecho por parte del Tribunal²¹, de aquello que deben indicar la parte al delimitar sus pretensiones, ya que una interpretación extensiva implicaría sólo deducir vagamente la pretensión anulatoria para que el Tribunal releve el Derecho.

La cuestión anterior, así como otras particularidades en la aplicación del principio de congruencia en la sentencia anulatoria, serán objeto de los apartados siguientes.

II.B. Aspectos particulares

II.B.1 Congruencia y recursos administrativos

Una primera particularidad en relación a la aplicación del principio de congruencia y la sentencia del TCA, está dada por la relación entre los recursos administrativos y el proceso contencioso administrativo de anulación.

En efecto, la interposición de los recursos administrativos, conforme exigencia constitucional (artículos 309 y 319 de la Carta) y legal (art. 24 del Decreto-ley N° 15.524, de 9 de enero de 1984), se torna en un requisito de admisibilidad de la acción anulatoria.

¹⁷ Sobre este punto, a guisa de ejemplo, la sentencias del TCA N° 416/2014 y N° 446/2014, ambas del 30 de setiembre de 2014, anularon determinados artículos de Decretos que habían sido impugnados en su totalidad. En similar sentido: sentencias N° 994/2011, de 10 de noviembre de 2011; N° 156/2012, de 3 de mayo de 2012; N° 709/2012, de 30 de octubre de 2012; N° 142/2014, de 27 de marzo de 2014; N° 642/2014, de 18 de noviembre de 2014.

¹⁸ Vescovi, Enrique. Cit., págs. 75 – 76.

¹⁹ Vescovi, Enrique. Cit., pág. 76. Respecto de la reserva de la acción reparatoria patrimonial, aún cuando no haya sido requerida, ver: Landoni Sosa, Ángel. *El Proceso Contencioso Administrativo de Anulación*, pág. 126.

²⁰ Así: Giorgi, Héctor. Cit., pág. 69 y Durán Martínez, Augusto. “El contencioso administrativo de anulación en el Derecho uruguayo” en *Anuario de Derecho Administrativo*, t. VIII, pág. 121.

Más allá del debate en cuanto a la efectividad o utilidad de los recursos administrativos²², resulta evidente que estos tendrán incidencia decisiva en la posterior acción anulatoria.

En concreto, yendo a la relación de los recursos administrativos con la congruencia, cabe apuntar, que esta última noción debe entenderse en sentido lato. La antedicha circunstancia supone apreciar la relación entre recursos administrativos y posterior demanda anulatoria y, a su vez, entre recursos administrativos y delimitación del objeto del proceso contencioso administrativo de anulación, lo cual incidirá posteriormente en la sentencia y su congruencia.

Sobre lo anterior, sin variantes a través de sus diversas integraciones, la jurisprudencia del Tribunal se ha plegado a los análisis de Cassinelli Muñoz en cuanto a la existencia de una conexión objetiva y subjetiva entre los recursos administrativos y la acción anulatoria²³. Al respecto, explicó el citado autor: *“Basta, pues, que exista la conexión objetiva (que lo impugnado ante el Tribunal haya sido objeto de los recursos administrativos previos) y la conexión subjetiva (que el actor en sede contenciosa sea la misma persona que recurrió en vía administrativa), para que se entienda cumplido el inciso primero del art. 319 de la Constitución”*²⁴.

No obstante, tal como lo relevaron Cassinelli Muñoz y Giorgi²⁵, la antedicha conexión no alcanza a las causales de nulidad que puedan esgrimirse en la demanda anulatoria (causa de pedir), es decir, no hay conexión ni limitación entre las causales de nulidad deducidas en los recursos administrativos y las que posteriormente se esgriman en la demanda de nulidad. Así, la jurisprudencia del Colegiado ha sido sistemática al desestimar la defensa deducida por la Administración, relativa a que la causal de nulidad invocada en la demanda no había sido invocada en la vía administrativa²⁶.

²¹ Sobre dicha cuestión, anticipando los problemas involucrados, se ha señalado: *“Para determinar tanto el ámbito propio del iura novit curia, como los elementos introducidos en el proceso por las partes que deben ser respetados por el Juez en virtud del principio de congruencia, será imprescindible detenerse en el complicado asunto de la separación de los materiales de hecho y de Derecho. Como se verá la solución que suele darse a esta cuestión, dista mucho de ser satisfactoria: ni el Juez es dueño absoluto del Derecho que interviene en el proceso, ni las partes controlan en exclusiva la introducción de hechos en éste, ni tan siquiera en el ámbito civil. La realidad parece mostrar que los hechos del caso, tal como son aportados por las partes condicionan la selección judicial del Derecho aplicable, pero, a su vez, éste influye decisivamente en la transformación de los hechos empíricos en hechos del caso”* (Ezquiaga, Francisco. *Iura Novit Curia y aplicación judicial del Derecho*, pág. 20).

²² Ver: Durán Martínez, Augusto. “Formalismo o antiformalismo en el contencioso administrativo” en *Revista de Derecho*, N° 10, págs. 82 – 83.

²³ Sobre dicha cuestión, la sentencia N° 294/1999, de 21 de abril de 1999, relevó la falta de conexión objetiva entre los recursos interpuestos y la posterior acción anulatoria, en donde se requirió la anulación sobre aspectos no recurridos del acto administrativo. Similares precisiones figuran en la sentencia N° 115/1997, de 10 de marzo de 1997.

²⁴ Cassinelli Muñoz, Horacio. “Los fundamentos expresados en el recurso administrativo no limitan su instrucción y resolución, ni la ulterior invocación de causales de nulidad en sede contenciosa” en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, N° 71, pág. 150.

²⁵ Cassinelli Muñoz, Horacio. “Los fundamentos expresados en el recurso administrativo no limitan su instrucción y resolución, ni la ulterior invocación de causales de nulidad en sede contenciosa”; cit., págs. 148 – 150; Giorgi, Héctor. Cit., pág. 165.

²⁶ En tal sentido, indicó el Tribunal: *“...debe llegarse a la conclusión, que existiendo la conexión objetiva y subjetiva, procede la acción anulatoria en la vía jurisdiccional, sin perjuicio que debe observarse y controlar también, si se ha cumplido con el principio de congruencia, en función del cual, el objeto*

En síntesis, los recursos administrativos inciden en la congruencia de la sentencia, en cuanto estos determinan **aspectos objetivos** -alcance de la impugnación del acto administrativo del cual se pretende su nulidad- y **subjectivos** -titulares de la acción anulatoria y entidad estatal demandada- del objeto del proceso contencioso administrativo de anulación, los cuales suponen un límite -congruencia- respecto de la posterior sentencia.

Asimismo, tal como fuera indicado y recogido por la jurisprudencia del Tribunal, las causales de nulidad invocadas en la vía administrativa, no inciden en las posteriores causales de nulidad a desarrollar en la promoción de la demanda anulatoria.

II.B.2 Alcance subjetivo de la sentencia

En términos genéricos, respecto del alcance subjetivo del principio de congruencia, se ha señalado: *“La sentencia ha de alcanzar a quienes tuvieron la calidad de actores así como los demandados. Ello incluye a los terceros y a los casos de sucesión o sustitución. La sentencia ha de ser precisa en la identificación de los sujetos alcanzados”*²⁷.

La simplicidad inicial del planteo adquiere especificidades propias del contencioso administrativo de anulación. Sobre este punto, corresponde precisar que la sentencia alcanza a las partes -actor y demandado- y también a los terceros participantes en el proceso que, en el caso, serán los terceros coadyuvantes con la parte demandada²⁸, según lo establecido por los artículos 55 y 56 del citado Decreto-ley N° 15.524²⁹.

Asimismo, no violenta el alcance de la congruencia, aún cuando no haya sido requerido por las partes, la anulación de actos administrativos con efectos generales y absolutos, al amparo de lo dispuesto por el art. 311, inc. 2° de la Constitución³⁰.

que se somete a la revisión anulatoria, debe ser del mismo contenido del que ha sido impugnado en la vía recursiva. Sin embargo, no sucede lo mismo, con los hechos, derecho, mérito o causales de nulidad, que podrán invocarse en la acción anulatoria aunque no se hubieran alegado en la vía administrativa, porque no hay ligazón de la instancia administrativa con la jurisdiccional” (sentencia N° 787/1997, de 13 de octubre de 1997, el destacado es de esta parte). Similares nociones figuran en las sentencias N° 610/1998, de 24 de agosto de 1998; N° 494/2000, de 14 de junio de 2000; N° 647/2003, de 17 de noviembre de 2003; N° 533/2004, de 8 de setiembre de 2004; N° 156/2012, de 3 de mayo de 2012; N° 749/2004, de 8 de diciembre de 2004; N° 77/2014, de 6 de marzo de 2014; y N° 412/2014, de 30 de setiembre de 2014.

²⁷ Greif, Jaime. “El principio de congruencia en el ámbito civil y algunas variaciones en la congruencia penal” en *XIII Jornadas Nacionales de Derecho Procesal*, pág. 256.

²⁸ El Decreto-ley N° 15.524 refiere exclusivamente a la tercería coadyuvante con la parte demandada, lo cual ha determinado la postulación, a nivel de doctrina, de que no estaría habilitada la tercería coadyuvante con la parte actora, en base a los particulares requisitos de admisibilidad de la acción anulatoria (en concreto, el agotamiento de la vía administrativa y promoción en plazo de la acción), que se verían vulnerados por la vía oblicua de admitir la tercería coadyuvante con el actor (así: Durán Martínez, Augusto. *Contencioso Administrativo*, pág. 31 y Sánchez Carnelli, Lorenzo. *Contencioso Administrativo. Contralor jurisdiccional de los actos administrativos*, pág. 98).

²⁹ Los efectos de la sentencia anulatoria se extenderán a los terceros citados al proceso, hayan o no comparecido, en virtud de la citación realizada (así: Durán Martínez, Augusto. “Efectos con relación a terceros de la sentencia anulatoria de un acto administrativo” en *La Justicia Uruguaya*, t. CXLIII, sección doctrina, pág. 93).

³⁰ Sobre este punto, se ha referido a que la anulación con efecto *erga omnes* opera por imperio constitucional, aún con prescindencia de que la misma sea expresada en la sentencia (así: Durán Martínez, Augusto. *Contencioso Administrativo*, pág. 334). Sin perjuicio de ello, también se ha sostenido que corresponde al Tribunal determinar si confiere o no los señalados efectos generales y absolutos (así: Sayagués Laso, Enrique. Cit., t. II, pág. 553 y Méndez, Aparicio. *Lo contencioso de*

Retomando las consideraciones precedentes, respecto del alcance subjetivo de la sentencia hacia las partes y a los terceros citados al proceso, con la citada excepción de los efectos generales; se han generado dudas en cuanto a si se pueden extender los efectos de la sentencia a quiénes no han participado en el proceso, pero cuyas situaciones jurídicas subjetivas resultan afectadas por los actos administrativos anulados.

A vía de ejemplo de la hipótesis precedente, basta citar los casos de ascensos o designaciones de funcionarios públicos, los cuales son impugnados por quiénes no ascendieron o no fueron designados. En similar sentido, pueden citarse los casos impugnación en procedimientos de contratación u otorgamiento de derechos marcarios.

Pues bien, además de cuestiones relativas al alcance subjetivo de la cosa juzgada³¹, la respuesta a tal interrogante finca en los preanunciados límites subjetivos a la congruencia de la sentencia. Así, siendo que la sentencia alcanza a las partes y a los terceros citados al proceso, ésta resulta inoponible a quiénes no participaron en el proceso, aún cuando del acto administrativo sometido a acción de nulidad, se desprendan situaciones jurídicas subjetivas en el patrimonio de tales sujetos, tal como lo ha sostenido el Tribunal en recientes pronunciamientos³².

II.B.3 ¿Qué puede relevar de oficio el Tribunal?

En todo proceso, las cuestiones que puede relevar de oficio el Tribunal, determinan un eventual conflicto con los postulados emanados del principio de congruencia.

En este sentido, ya en el ámbito del proceso contencioso administrativo de anulación, se indicó que no era incongruente la sentencia que, según lo establecido en la Constitución -art. 310 inc. final-, confirmaba el acto administrativo, reservando la acción reparatoria patrimonial, aún cuando tal extremo no haya sido requerido en la demanda³³. Similar

anulación en el Derecho uruguayo, pág. 206), postura que ha sido seguida por el Tribunal, así: sentencias N° 851/1991, de 16 de octubre de 1991; N° 996/1996, de 23 de diciembre de 1996; N° 1/2008, de 6 de febrero de 2008; N° 42/2008, de 13 de febrero de 2008; N° 279/2010, de 6 de mayo de 2010; N° 944/2011, de 10 de noviembre de 2011; N° 709/2012, de 30 de octubre de 2012; N° 147/2013, de 21 de marzo de 2013; N° 496/2013, de 27 de agosto de 2013; N° 436/2014, de 30 de setiembre de 2014; N° 545/2014, de 23 de octubre de 2014; N° 642/2014, de 18 de noviembre de 2014.

³¹ Sobre dicha cuestión, ver: Durán Martínez, Augusto. “Efectos con relación a terceros de la sentencia anulatoria de un acto administrativo”, cit., sección doctrina, págs. 93 – 94; Cal Laggiard, Maximiliano. “Integración subjetiva de la litis y eficacia de la sentencia anulatoria”, cit. pág. 75.

³² En este sentido, la sentencia N° 499/2012, de 16 de agosto de 2012, anuló un acto administrativo dictado por la Administración Nacional de Puertos, mediante el cual, en supuesto cumplimiento de una sentencia del TCA, se revocaba el ascenso de un funcionario que no fue parte en el proceso en donde fue dictada la sentencia cuyo cumplimiento se pretendía. A similar solución arribó el Tribunal en la sentencia N° 88/2015, de 5 de febrero de 2015, por la cual se anuló una resolución del Directorio del Banco de Seguros del Estado que dejaba sin efecto la designación en vía de ascenso de un funcionario, ante una anterior sentencia del TCA anulando tal designación, dictada en un proceso en donde no fue parte dicho funcionario. Al respecto, no puede dejar de observarse el cambio en la jurisprudencia del Tribunal sobre tal cuestión, ya que, ante situaciones similares, había desestimado las demandas promovidas, invocando el argumento de que no se pueden adquirir derechos en base a la ilegitimidad (así: sentencias N° 331/2001 de 14 de mayo de 2001 y N° 489/2001, de 13 de agosto de 2001). Sin perjuicio del carácter opinable del tema planteado, expresado en las variaciones de la jurisprudencia del Tribunal, corresponde señalar que la actual jurisprudencia de la Corporación se condice con el señalado alcance subjetivo de la cosa juzgada y los señalados límites subjetivos, determinados por el principio de congruencia de las sentencias.

³³ Vescovi, Enrique. Cit., pág. 75.

observación, según viene de referirse, cabe en relación a la anulación con efectos generales y absolutos, aún sin que ésta haya sido objeto de expresa petición.

Por otra parte, no generan mayores dificultades las hipótesis legalmente previstas de cuestiones a ser relevadas de oficio. En tal sentido, en materia de excepciones, el art. 67 del citado Decreto-ley N° 15.524, prevé que, de oponerse excepción previas, y de no encontrarse entre éstas las de falta de jurisdicción o de agotamiento de la vía administrativa, o de caducidad de la acción, “. . . *el Tribunal igual se pronunciará de oficio sobre tales presupuestos del ejercicio de la acción de nulidad. . .*”.

En efecto, integran el objeto del proceso y, por lo tanto, se trata de cuestiones de necesario pronunciamiento, que admiten ser relevadas de oficio, los presupuestos procesales. Sobre tal cuestión, en términos que se comparten y, enteramente trasladables al contencioso administrativo de anulación, se ha indicado: “*En nuestro Derecho, existen previsiones que obligan al juzgador a adoptar una decisión sobre un tema que no integró el objeto de la pretensión, pero que -por mandato legal- requieren de un pronunciamiento judicial [...] Del mismo modo, el poder-deber del tribunal puede recaer sobre cuestiones procesales que obstan la decisión de mérito. Todas ellas deberán ser objeto de pronunciamiento, si no se quiere incurrir en vicio de incongruencia. Todas ellas integran el objeto del proceso, aunque no estén en la demanda. . .*”³⁴.

Así, en el contencioso administrativo de anulación, tales presupuestos procesales³⁵ estarán dados por los ya enunciados, consistentes en la jurisdicción del Tribunal, el correcto agotamiento de la vía administrativa y la tempestiva promoción de la acción anulatoria, a lo cual debe adicionarse los requisitos subjetivos establecidos en el art. 309 de la Carta, que determinan particulares situaciones jurídicas subjetivas para la promoción de la acción anulatoria.

Conforme lo indicado, los referidos presupuestos integran el objeto del proceso, por lo cual, su relevamiento de oficio no vulnera el principio de congruencia, más aún, sería incongruente la sentencia que no considere tales presupuestos³⁶.

Sobre tal aspecto, señaló el Tribunal: “. . . *los presupuestos procesales de admisibilidad de la demanda anulatoria, exigidos por una norma del mayor linaje y concebida en términos imperativos indudables (art. 319 de la Constitución), indica que tales requisitos se hallan completamente fuera del poder de disponibilidad de las partes y del propio Tribunal, incumbiendo a éste el poder/deber de efectuar invariablemente un control oficioso inexorable de su ocurrencia*” (sentencia N° 570/2001, de 16 de agosto de 2001).

Delimitadas las hipótesis precedentes, que no generan mayores controversias, resta pronunciarse sobre otras cuestiones, en concreto, relativas al mérito del asunto, que

³⁴ Klett, Selva. *Proceso Ordinario en el Código General del Proceso*, t. I, pág. 60. En similar sentido, respecto del relevamiento de oficio de los presupuestos procesales, ver: Tarigo, Enrique, *Lecciones de Derecho Procesal Civil, según el nuevo Código*, t. I, págs. 279 – 280; Vescovi, Enrique y Colaboradores, *Código General del Proceso. Comentado, anotado y concordado*, t. III, pág. 396; y Landoni Sosa, Ángel y Colaboradores. *Código General del Proceso de la República Oriental del Uruguay. Comentado con doctrina y jurisprudencia*, v. I, págs. 328 – 329.

³⁵ Respecto de los presupuestos procesales en el proceso contencioso administrativo de anulación, ver: Durán Martínez, Augusto, *Contencioso Administrativo*, págs. 99 – 101 y Tarigo, Enrique. *Enfoque procesal del contencioso administrativo de anulación*, págs. 31 – 34.

³⁶ Así: Klett, Selva. *Cit.*, t. I, pág. 60.

podrían ser relevadas de oficio, sin que ello determine un apartamiento del principio de congruencia.

Sobre este punto, resulta particularmente ilustrativa la sentencia N° 646/2000, de 23 de agosto de 2000³⁷. Allí se procesó un acto de la Administración Nacional de Correos mediante el cual se convocaba a un concurso de oposición y méritos; la pretensión anulatoria refería a ciertos aspectos del acto administrativo (nulidad parcial).

En lo que refiere al principio de congruencia, el Tribunal -en mayoría-, determinó la nulidad total de la Resolución y en base a una causal que no había sido invocada, consistente en la falta de competencia del órgano que dictó el acto. Al respecto, yendo a las cuestiones que resultan de interés en el presente trabajo, la mayoría del Colegiado indicó: “.. *la Corporación puede detectar el vicio (grave) de incompetencia del órgano emisor, de un acto administrativo allí residenciado y, no obstante el contenido de la pretensión deducida (v.gr.: anulación parcial por razones de mérito), puede y debe anular totalmente el acto fundado en la entidad del vicio invalidante [...]. Dicho en otras palabras, el principio de congruencia tiene también lugar en el ámbito del procedimiento administrativo, si bien la congruencia de la resolución final se mide en función, no sólo de lo alegado y pretendido por los interesados, sino también de lo que resulte del expediente mismo con independencia de aquellas pretensiones, salvando en estos casos, por supuesto, las exigencias propias del principio de contradicción...*” (los destacados corresponden a la sentencia).

Respecto del vicio de incompetencia de un acto administrativo, la mayoría sostuvo: “.. *como es sabido, la incompetencia es un vicio de orden público que no requiere denuncia de parte interesada para poder ser declarado; y ello, porque la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos que la tienen atribuida como propia. Como cuestión de orden público que es siempre la competencia, su ausencia puede y debe apreciarse “ex officio”, aun sin excitación de parte. Y esto es, justamente, lo característico de la nulidad de pleno derecho o nulidad absoluta, porque hace a la eficacia intrínseca del acto que, por ello, carece ab initio de efectos jurídicos sin necesidad de una previa impugnación y no puede sanarse por confirmación...*” (resaltados del original).

Por su parte, los Ministros discordes entendieron que: “*El Tribunal no ejerce de oficio su jurisdicción en materia anulatoria [...]. Por consiguiente, también en esta jurisdicción anulatoria rige el principio de congruencia, debiendo limitarse la sentencia a decidir lo litigioso entre las partes, conforme lo expresamente pedido en la demanda y que haya sido controvertido...*”.

Los enfoques precedentes se insertan dentro de una discusión más amplia, consistente en la teoría de las “*irregularidades de los actos administrativos*” que, junto a Sayagués

³⁷ Dicha sentencia fue dictada por mayoría simple, integrada por los Sres. Ministros, Dres. Mercant, Baldi y Bermúdez, contando con las discordias de los Dres. Borges y Brito del Pino. Sin perjuicio de que excede el objeto de este trabajo, a la aludida sentencia podría imputársele un defecto en la conformación de la voluntad orgánica del Tribunal, según las mayorías requeridas por el art. 310 de la Carta. En tal sentido, si bien no fue especificado en la sentencia, la situación jurídica subjetiva lesionada se correspondería con la de interés legítimo, por lo cual la mayoría requerida para la anulación sería de 4 votos conforme y no de 3 como aconteció en la especie.

Laso y Delpiazzo, puede ubicarse como “uno de los capítulos más difíciles del derecho público³⁸”.

Sobre esta cuestión y, en particular, aquello que puede ser relevado de oficio, señaló Sayagués Laso: “Los fundamentos que inspiran la solución de derecho civil, de distinguir la naturaleza y gravedad del vicio, tienen aplicación en el derecho administrativo. De ahí que deba admitirse que en ciertos casos los jueces pueden declarar de oficio la existencia de la nulidad, cuando están en juego leyes de orden público o claramente prohibitivas; en cambio, en otros casos, cuando la irregularidad tiene menos trascendencia y afecta solamente intereses particulares, es necesario que la invoquen los interesados o la administración, según los casos, o indistintamente cualquiera de ellos³⁹”.

La determinación sobre cuáles son los presupuestos o aspectos esenciales de un acto administrativo⁴⁰, desbordan los límites del presente trabajo, tendiente al análisis de la congruencia en la sentencia anulatoria. No obstante, la especificación de los mismos, adquiere particular relevancia en relación al principio de congruencia, en tanto supone que determinados aspectos que inficionan la legitimidad de un acto administrativo, podrán ser relevados de oficio por parte del Tribunal, sin que ello implique un apartamiento del principio de congruencia⁴¹.

Pues bien, en la sentencia transcrita, el Tribunal relevó de oficio la falta de competencia del órgano que dictó el acto⁴², circunstancia que implica retomar el postulado inicial sobre el alcance del principio de congruencia, delimitado como la relación entre el objeto del proceso y la sentencia.

En este sentido, según fue indicado, los presupuestos de la pretensión anulatoria, tales como el correcto agotamiento de la vía administrativa o la tempestiva promoción de la demanda anulatoria, integran el objeto del proceso. Asimismo, forman parte de dicho objeto, los presupuestos y requisitos esenciales del acto administrativo, tales como la competencia del órgano que dictó el acto, los cuales podrán ser relevados de oficio por el Tribunal, sin que ello implique un apartamiento de las reglas derivadas del principio de congruencia.

II.B.4 El principio iura novit curia

El estudio del principio de congruencia supone, de manera prácticamente inevitable, establecer las relaciones entre dicho principio y el principio iura novit curia. Respecto de este último principio, se ha indicado: “..el tribunal aprecia los hechos, los califica

³⁸ Sayagués Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, pág. 505; Delpiazzo, Carlos. “Notas acerca de las nulidades de los actos administrativos” en *Revista de Derecho Público*, N° 42, pág. 29.

³⁹ Sayagués Laso, Enrique. *Cit.*, t. I, pág. 515.

⁴⁰ Sobre los presupuestos esenciales de los actos administrativos, ver: Sayagués Laso, Enrique. *Cit.*, t. I, págs. 516 – 518; Delpiazzo, Carlos. *Derecho Administrativo General*, v. I, págs. 300 – 310 y Cajarville Peluffo, Juan Pablo. *Sobre Derecho Administrativo*, t. II, págs. 22 – 41.

⁴¹ En consideración a qué presupuestos o elementos esenciales de un acto administrativo que han sido relevados de oficio por parte del Tribunal, cabe afirmar que éste se ha plegado a una posición restrictiva, indicando que solamente puede relevar de oficio a la falta de competencia del órgano que dictó el acto, así: sentencias N° 899/2011, de 3 de noviembre de 2011 y N° 528/2014 de 14 de octubre de 2014.

⁴² Respecto de la competencia para el dictado de un acto administrativo, se ha señalado: “Presupuesto de derecho del dictado de un acto administrativo es la existencia de una norma atributiva de competencia de un órgano estatal. Si no existe una norma que atribuya la potestad de dictar el acto de que se trata, éste estará viciada de incompetencia” (así: Cajarville Peluffo, Juan Pablo. *Cit.*, t. II, págs. 23 y 24).

*jurídicamente y aplica en consecuencia la norma que estima adecuada, sin quedar vinculado por las alegaciones jurídicas formuladas por las partes. La vigencia del principio dispositivo refiere al material fáctico aportado a la litis en la medida en que son las partes quienes tienen la carga de alegar los hechos que el tribunal ha de considerar en el momento de decidir. Pero si bien al tribunal le está impedido aportar hechos a la causa, no sucede lo mismo con la calificación jurídica que efectúe sobre los datos fácticos. La subsunción de los hechos en la normativa aplicable, constituye quehacer jurisdiccional típico, en la que el Oficio no se halla vinculado por la actividad de las partes y ello, en mérito al principio *iura novit curia*⁴³”.*

Yendo al alcance del principio *iura novit curia*, en relación con la congruencia y, en concreto, dentro del marco del proceso contencioso administrativo de anulación, cabe afirmar que, de modo más o menos sistemático, la jurisprudencia del Tribunal se ha inclinado por rechazar la invocación de causales de ilegitimidad en instancias posteriores a la presentación de la demanda, en particular en sede de alegatos de bien probado. Dentro de los fundamentos esgrimidos por el Tribunal, éste ha indicado que se violarían los principios de congruencia, buena fe procesal, igualdad de los litigantes, expresada a partir del principio de contradictorio, que resultaría vulnerado en caso de admitirse la invocación de causales de nulidad en una etapa diversa a la de la presentación de la demanda, sea que la aludida invocación la realicen las partes o el Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo al emitir su dictamen⁴⁴.

En lo que refiere al principio *iura novit curia* y su relación con el principio de congruencia, corresponde dilucidar cuáles son los supuestos de aplicación del primero que no suponen un apartamiento de la regla de la congruencia.

Así, partiendo de la jurisprudencia referenciada, el relevamiento de oficio -con las salvedades referidas en el apartado anterior- o la invocación de causales de ilegitimidad de los actos administrativos, en un acto procesal diverso de la demanda, resultaría inoportuno y su consideración implicaría una violación del principio de congruencia.

No obstante, tal como fue desarrollado precedentemente, existen determinadas cuestiones que admiten su relevo de oficio por parte del Tribunal. Asimismo, el principio *iura novit curia* resulta operativo en el proceso contencioso administrativo de anulación con el alcance que pasa a desarrollarse.

Sobre la cuestión precedente, cabe citar la sentencia N° 615/1996, de 31 de julio de 1996, en donde fue relevada de oficio la ausencia de vista previa en un procedimiento disciplinario. Dentro de los fundamentos de la sentencia, se indicó: “*En el presente caso que nos ocupa,*

⁴³ De Hegedus, Margarita. “El principio de congruencia y el principio “*iura novit curia*”. Su conciliación” en *Estudios de Derecho Procesal en homenaje a Adolfo Gelsi Bidart*, págs. 519 – 520.

⁴⁴ Sobre dicha cuestión, cabe destacar las sentencias: N° 495/1997, de 19 de mayo de 1997; N° 721/1997, de 7 de octubre de 1997; N° 1.002/1997, de 3 de diciembre de 1997; N° 273/2000, de 24 de abril de 2000; N° 597/2000, de 16 de agosto de 2000; N° 361/2003, de 23 de julio de 2003; N° 470/2003, de 15 de setiembre de 2003; N° 559/2003, de 29 de octubre de 2003; N° 641/2003, de 17 de noviembre de 2003; N° 713/2003, de 15 de diciembre de 2003; N° 50/2004, de 11 de febrero de 2004; N° 899/2011, de 3 de noviembre de 2011; N° 1.014/2011, de 22 de noviembre de 2011; N° 224/2012, de 17 de mayo de 2012; N° 281/2012, de 12 de junio de 2012; N° 630/2012, de 4 de octubre de 2012; N° 808/2012, de 11 de diciembre de 2012; N° 497/2012, de 16 de agosto de 2012; N° 193/2013, de 9 de abril de 2013; N° 35/2014, de 18 de febrero de 2014; N° 190/2014, de 13 de mayo de 2014; N° 528/2014, de 14 de octubre de 2014.

se trata de la aplicación de una sanción menor, pero donde fueron controvertidos los hechos mismos, por lo cual la Administración hubo de extremar el cumplimiento de las garantías constitucionales en lo concerniente a la concesión al imputado de la debida oportunidad de defensa [...] el Tribunal se inclina por la tesis que sostiene que no se debe soslayar la irregularidad formal, y relevar de oficio la omisión padecida, aunque no se haya deducido expresamente por la parte interesada [...] Todo sin perjuicio de establecer, que la posición adoptada en la especie, importe preceptuar una posición definitiva sobre el punto, ya que se deberá estar a las circunstancias que se presenten en cada caso...".

Por su parte, analizando la sentencia N° 787/1997, de 13 de octubre de 1997, Larramendi concluye que en materia de vista previa, el Tribunal, para determinar la existencia de nulidad, sigue el "criterio de la indefensión". Dicho criterio excede la noción técnica de "vista previa" y supone: "el estado o situación de un sujeto de derecho sometido a un procedimiento (en este caso: administrado sometido a un procedimiento administrativo), en el que no se le da la oportunidad de defenderse adecuadamente, no es "oído", no tiene su "día ante los Tribunales" -como se dice en el derecho anglosajón-, en fin, no tiene oportunidad (en el sentido procesal del término) de hacer sus alegaciones⁴⁵".

En relación con tales planteos, la sentencia N° 1.014/2011, de 22 de noviembre de 2011, se ubica dentro de la jurisprudencia que señala que no habiendo sido alegado un defecto formal, éste no puede ser relevado de oficio, tal como lo había hecho el Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo en su dictamen. No obstante, la sentencia cuenta con la particularidad de que se había sustanciado otro proceso en el TCA, entre las mismas partes, por otros actos administrativos en donde se aplicaban multas por el mismo concepto, pero donde sí había sido alegado el defecto formal de falta de vista previa, lo cual ameritó la anulación en tal oportunidad.

La circunstancia anterior determinó la discordia del Ministro Harriague, quién sostuvo que cuando la parte actora remitió al antecedente en donde sí había invocado la falta de vista previa y, por lo tanto, tal invocación permitía extrapolar dicho agravio, por lo que su voto fue por la anulación⁴⁶.

El largo preámbulo precedente, que bien podría formar parte de las cuestiones que el Tribunal puede relevar de oficio sin que ello implique un apartamiento de la congruencia, también se relaciona con el principio *iura novit curia*.

En efecto, las sentencias invocadas, en donde el Tribunal refiere en un sentido o en otro a los diversos elementos que puede relevar de oficio, así como la oportunidad procesal en donde corresponde la invocación de causales de ilegitimidad, podrían ser considerados a la luz del principio *iura novit curia*.

En tal sentido, tal como lo ha sostenido el Tribunal, la demanda fija el "programa litigioso", lo cual va a determinar el objeto del proceso⁴⁷. Dicho "programa litigioso" se

⁴⁵ Larramendi, Miguel. "La omisión de dar vista como causal de nulidad del acto administrativo" en *Anuario de Derecho Administrativo*, t. VIII, pág. 195.

⁴⁶ Similares apreciaciones figuran en el voto disorde del Ministro, Dr. Baldi, en la sentencia N° 273/2000, de 24 de abril de 2000, en donde refiere a que el agravio relativo al "non bis in idem" que la mayoría del Tribunal desestimó por haber sido invocado en sede de alegatos, se desprendía de los términos de la demanda.

⁴⁷ Ver: sentencias N° 273/2000, de 24 de abril de 2000 y N° 597/2000, de 16 de agosto de 2000.

encuentra limitado a la base fáctica, pero no a las apreciaciones de Derecho que se realicen sobre los hechos -principio *iura novit curia*-. Así, rige plenamente en el ámbito del proceso contencioso de anulación, la carga de la afirmación precisa de los hechos en que se funda la pretensión⁴⁸ como derivado de la teoría de la sustanciación⁴⁹.

Sin embargo, la antedicha carga y, más aún, la invocación del Derecho en que se funda la demanda⁵⁰, no se encuentran provistos de términos sacramentales⁵¹, lo cual determina que, aún cuando no se haya invocado en forma específica determinada causal de nulidad, ésta podrá formar parte del programa litigioso y como tal deberá ser considerada por el Tribunal. Así, más allá de los términos en que se indiquen las cuestiones atinentes a la ilegitimidad de un acto administrativo, o aún cuando se refiera a la misma en sede de alegaciones, lo que deberá de determinarse es si dicha causal de ilegitimidad formó, o no, parte del “programa litigioso” y, en caso afirmativo, ser relevada y especificada por parte del Tribunal⁵² en virtud del principio *iura novit curia*.

El entendimiento que viene de realizarse, resulta avalado mediante la jurisprudencia del Tribunal que, invocando el principio en estudio, ha sostenido que si bien no se mencionó la derogación de la norma reglamentaria por una disposición legal, sino solamente la errónea aplicación de la primera, igualmente procedía la anulación en base a la no invocada derogación. Al respecto, indicó el Colegiado: “.. *no se estima dudoso que el Tribunal aplique, sobre las bases inexcusables de la pretensión deducida y en función de los mismos hechos, la norma jurídica que entienda pertinente [...] La simple declaración de la “calidad jurídica” de un hecho, la determinación y declaración de las normas aplicables, están dentro de la cuestión de derecho y en esta operación la actividad del juez no tiene límites*⁵³”.

Posteriores pronunciamientos del Tribunal han considerado, en base al principio *iura novit curia* que: “.. *la irregularidad aducida puede recalificarse jurídicamente por el juzgador, y esa onerosidad sobre las esferas jurídicas personales de los reclamantes, puede legítimamente categorizarse como una violación del principio de razonabilidad (ex art. 23, lit. a), del Decreto Ley 15.524) en tanto alcanzado por el concepto amplio y general de regla Derecho constitucional y legamente establecido*” (sentencia N° 545/2014, de 23 de octubre de 2014).

Por lo tanto, mucho de los problemas referidos a la vigencia de la regla de la congruencia y la aplicación del principio *iura novit curia*, se resuelven a partir de la interpretación de

⁴⁸ El art. 59 del citado Decreto-ley N° 15.524, al establecer los requisitos de la demanda, en su Nral. 3° prevé que debe contener: “*Los hechos y actos en que se funda el pedido de anulación expuestos con claridad y precisión*”.

⁴⁹ Ver: Vescovi, Enrique y Colaboradores. Cit., t. III, págs. 90 y sigtes.

⁵⁰ Art. 59, Nral. 6° del referido Decreto-ley N° 15.524.

⁵¹ Vescovi, Enrique y Colaboradores. Cit., t. III, pág. 94 y Odriozola, Héctor Luis. “Interpretación de la demanda” en *Revista Judicatura*, año I, N° 10, vol. II, pág. 248.

⁵² Por ejemplo, en las sentencias señaladas precedentemente, si bien la falta de vista previa no fue especificada propiamente como causal de nulidad, la misma se desprendía de la forma en que se delimitó la base fáctica (sentencia N° 615/1996 y voto disorde en sentencia N° 1.014/2011); similar temperamento figura en la discordia de la sentencia N° 273/2000, respecto de la invocación del principio de non bis in ídem.

⁵³ Sentencia N° 282/2002, de 22 de mayo de 2002, similares conceptos figuran en el voto disorde del Sr. Ministro, Dr. Tobía, en la sentencia N° 142/2014, de 27 de marzo de 2014.

los actos procesales, en particular del acto de demanda, para lo cual resulta relevante, como elemento interpretativo de la misma, las manifestaciones de los alegatos de bien probado⁵⁴.

Al respecto, resultan íntegramente aplicables las ya clásicas enseñanzas de Odriozola sobre la interpretación de la demanda, atendiendo no exclusivamente a los aspectos gramaticales y técnicos, sino que considerando aspectos teleológicos, que permiten dotar de elasticidad a la interpretación y, en palabras de Odriozola: “. . .optar, entre dos sentidos posibles, por aquél que sea más lógico atribuir al demandante, de acuerdo con el conjunto de sus manifestaciones, con el interés tutelable que surge de las mismas y teóricamente debe deparar todo proceso⁵⁵”.

Evidentemente que, tal como lo reconoce el autor citado⁵⁶, la referida tarea de interpretación y también la calificación jurídica que realiza el Tribunal, en donde comienza a talar el principio *iura novit curia*, se encuentra enmarcada dentro de límites infranqueables dados por las garantías de contradicción, expresadas a través del principio de debido proceso, la imparcialidad y la delimitación de la plataforma fáctica realizada por las partes⁵⁷.

Sin embargo, la delimitación a priori de tales cortapisas resulta imposible, dado que su alcance se encuentra especificado a partir de la pretensión delimitada en la demanda, la contestación de ésta y los alegatos de bien probado realizados por las partes.

II.B.5 Incongruencia por *citra petita*

El vicio de incongruencia por *citra petita* se lo ha identificado en el entendido de que “. . .el juez omite pronunciarse sobre las cuestiones sometidas a su resolución, ya sea sobre alguna pretensión o alguna excepción oportunamente alegadas, siempre que conformen el objeto del proceso⁵⁸”.

Dentro del ámbito del proceso contencioso administrativo de anulación, se ha referido a “*incongruencia omisiva*”, para referir a las hipótesis en donde el Tribunal se pronuncia respecto de una causal de nulidad de carácter formal y omite pronunciarse sobre las restantes, lo cual consistiría en una violación de la congruencia procesal⁵⁹.

Sobre tal cuestión, con su claridad habitual, Cassinelli Muñoz, analizando el alcance de la expresión constitucional: “*apreciar el acto en sí mismo*”, establecida por el inc. 1° del art. 310 de la Carta, sostuvo: “*El cabal cumplimiento de la función atribuida al Tribunal de lo Contencioso Administrativo en materia de acciones de nulidad, exige su pronunciamiento sobre la fundabilidad de cada una las causales de nulidad aducidas, acogiénolas o rechazándolas según estén o no lo suficientemente justificadas. Sólo así se producirá una*

⁵⁴ Odriozola, Héctor Luis. Cit., págs. 246 - 247. Más recientemente, en referencia al contenido de las alegaciones, en términos que se comparten y resultan de entera aplicación en el ámbito del TCA, se ha señalado: “*Si existió alguna argumentación jurídica que no se efectuó, puede agregarse, dentro del marco del objeto del proceso, porque todo el Derecho lo integra*” (Klett, Selva. Cit., t. II, pág. 206, los destacados son del original).

⁵⁵ Odriozola, Héctor Luis. Cit., pág. 250.

⁵⁶ Odriozola, Héctor Luis. Cit., pág. 250 y págs. 253 - 254.

⁵⁷ Ver: De Hegedus, Margarita. Cit., págs. 521 - 526 y Valentín, Gabriel. Cit., págs. 189 - 202.

⁵⁸ Vescovi, Enrique y Colaboradores. Cit., t. VI, pág. 93.

⁵⁹ Amoza, Edgardo. “Justicia Administrativa y Debido Proceso”, en *Estudios en homenaje al Prof. Mariano R. Brito*, págs. 416 - 417.

cosa juzgada que abarque toda el área sometida a decisión jurisdiccional, y se evitará la sucesiva reiniciación de acciones de nulidad, conстриéndose de una sola vez el proceder de la administración dentro del marco de legitimidad declarado en la sentencia⁶⁰.

En tal sentido y sin perjuicio de las opiniones encontradas respecto de las posibilidades de recomponer la vía administrativa una vez determinada la anulación por vicios formales⁶¹, el pronunciamiento por parte del Tribunal, respecto de todas las causales de nulidad invocadas, se condice con las consecuencias establecidas a partir de la regla de la congruencia.

La antedicha circunstancia no supone una cuestión anodina, sino que los fundamentos de la sentencia anulatoria constituyen la hoja de ruta a la cual ha de ceñirse la Administración para el cumplimiento de la misma, en tanto el carácter de norma jurídica que ésta detenta⁶².

Asimismo, se impone considerar que el cumplimiento las sentencias anulatorias supone generalmente el dictado de actos administrativos, los cuales también podrán ser sometidos a recursos administrativos y, eventualmente, a nuevas acciones de nulidad, circunstancia que ha sido descripta como: *“una burla al derecho⁶³”*.

⁶⁰ Cassinelli Muñoz, Horacio. “Concurrencia o sucesión de causales de nulidad acogidas por sentencia”, en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, t. 69, pág. 266. Recientemente, compartiendo los criterios que vienen de decirse, se ha referido: *“En efecto, si el interesado en su acto de proposición adiciona diversas causales de nulidad de contenido formal y sustancial, no por ello prioriza o reclama el pronunciamiento condicional y excluyente sobre determinados vicios, sino que pretende el examen del juzgador sobre todas esas cuestiones planteadas”* (Pérez Novaro, César y Patrìtti, Marcelo. “La anulación jurisdiccional, la autocomposición del litigio y los límites a la recomposición administrativa en materia tributaria” en *Revista Tributaria*, vol. 41, N° 241, pág. 622).

⁶¹ Sobre dicha cuestión, se han pronunciado favorablemente a la reconstrucción del acto administrativo anulado por vicios formales: Giorgi, Héctor. Cit., págs. 297 y 298; Durán Martínez, Augusto. *Contencioso Administrativo*, pág. 338. Asimismo, se trata del temperamento monolíticamente amparado en la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que, a guisa de ejemplo, suele expresar: *“En definitiva, siendo el acto procesado un acto lesivo de su interés, la vista previa a su dictado como garantía del derecho de defensa que le asiste, era de precepto. Su omisión acarrea la nulidad del acto, sin perjuicio de que la Administración recomponga su actuación, dictando a la postre, un nuevo acto administrativo”* (sentencia N° 446/2014, de 30 de setiembre de 2014; en similar sentido: sentencias N° 610/1998, de 24 de agosto de 1998; N° 494/2000, de 14 de junio de 2000; N° 412/2014, de 30 de setiembre de 2014. En cambio, otro sector de la doctrina se ha pronunciado por la imposibilidad de recomponer el acto administrativo anulado por razones formales (así: Pérez Novaro, César y Patrìtti, Marcelo. “La anulación jurisdiccional, la autocomposición del litigio y los límites a la recomposición administrativa en materia tributaria”, cit., págs. 611 – 619 y Ruocco, Graciela. “Deberes de la Administración Tributaria en el Proceso Administrativo Tributario” en *Estudios de Derecho Administrativo*, N° 9, págs. 151 – 154).

⁶² Así: Cassinelli Muñoz, Horacio. “El ajuste de la Administración a las sentencias jurisdiccionales” en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, t. 55, pág. 72.

⁶³ Méndez, Aparicio. Cit., pág. 210. En similares términos, se ha indicado: *“La cuestión no es sólo la del incumplimiento liso y llano por la Administración [...] Más grave aún suele ser el “cumplimiento” desviado, la supuesta repristinación de la situación que debiera existir conforme a derecho, con las mismas o con otras ilegitimidades de igual o superior gravedad, que obligan a tramitar nuevas acciones de nulidad contra los actos dictados en sustitución de aquellos anulados. Y así puede ocurrir hasta que se agoten las fuerzas o la vida de los lesionados”* (Cajarville Peluffo, Juan Pablo. “Breve presentación de la jurisdicción contenciosa administrativa uruguaya” en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República Oriental del Uruguay*, N° 23, pág.135).

Según lo anunciado, el criterio seguido por el Tribunal ante la nulidad por vicios de forma, por ejemplo la omisión del otorgamiento de vista previa, consiste en que, relevado el vicio formal, no se pronuncia sobre las restantes causales de nulidad⁶⁴.

No obstante, tal criterio no ha sido absoluto en su jurisprudencia. Así, en la sentencia N° 74/2013, de 19 de febrero de 2013, tras indicar que correspondía la anulación del acto administrativo impugnado por falta de vista previa, el Colegiado sostuvo: *“Ahora bien, en el sub examine, dadas las particularidades de la contienda y teniendo presente que el vicio formal no fue planteado en forma prioritaria por la contendiente sino como remate de su libelo introductorio, el Tribunal se abocará al análisis del restante elenco de agravios relacionados en su demanda anulatoria”* (los destacados son del original). Similar criterio fue asumido en la sentencia N° 199/2012, de 15 de mayo de 2012, en donde se indicó: *“Sin perjuicio del vicio de competencia abordado en los párrafos anteriores, el Tribunal entiende pertinente señalar que en lo que refiere al fondo del asunto, asiste también razón a la parte actora”*⁶⁵.

Por lo tanto, el respeto y correspondencia de la sentencia anulatoria en relación a la regla de la congruencia, requiere el pronunciamiento sobre todas las causales de nulidad invocadas, siendo pasible de recurso de ampliación la sentencia que así no lo haga⁶⁶.

La referida circunstancia, además de las consideraciones inherentes a la regla de la congruencia, consiste en una explicitación del principio de tutela jurisdiccional efectiva, manifestado a través en la debida fundamentación de los fallos jurisdiccionales⁶⁷ y en la consagración de la garantía judicial a *“ser oído”* como derecho humano tutelado a través del Pacto de San José de Costa Rica⁶⁸.

⁶⁴ Así, a vía de ejemplo, sentencias N° 610/1998, de 24 de agosto de 1998; N° 494/2000, de 14 de junio de 2000; N° 412/2014, de 30 de setiembre de 2014 y N° 446/2014, de 30 de setiembre de 2014.

⁶⁵ En el ámbito de la Suprema Corte de Justicia, se ha replicado similar debate en materia sentencias que acogen la declaración de inconstitucionalidad de las leyes. Por una parte, se ha entendido que cuando la ley era declarada inconstitucional por una cuestión formal -por ejemplo no contó con las mayorías requeridas o con la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo- correspondía acoger la pretensión de inconstitucionalidad y sólo pronunciarse sobre el vicio formal. Al respecto, sostuvo la Corporación: *“Las normas impugnadas adolecen de vicios formales insoslayables por lo que, advertidos por la Corporación, la ximen de pronunciarse sobre los restantes argumentos de fondo, porque basta la comprobación de una sola de las causales de inconstitucionalidad esgrimidas para que corresponda la declaración respectiva y las disposiciones impugnadas resulten inaplicables a los actores”* (sentencia N° 734/2014, de 11 de agosto de 2014, razonamiento que fue reiterado en la sentencia N° 760/2014 de 27 de agosto de 2014, ambas dictadas por la Corte integrada). Sin embargo, la sentencia N° 323/2013, de 29 de julio de 2013, dictada por la Suprema Corte de Justicia integrada, acogió la pretensión de inconstitucionalidad, en base a razones de forma y de fondo.

⁶⁶ Así: Pérez Novaro, César y Patriitti, Marcelo. *“La anulación jurisdiccional, la autocomposición del litigio y los límites a la recomposición administrativa en materia tributaria”*, cit., pág. 626.

⁶⁷ Analizando esta cuestión, se ha indicado: *“La debida fundamentación de los fallos jurisdiccionales pretende satisfacer una serie de finalidades esenciales no solo en el ámbito del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva sino también en lo que concierne a la propia esencia de la función jurisdiccional atribuida al Tribunal de la Contencioso Administrativo. Esas finalidades comprenden aspectos tales como el logro de la convicción de las partes en el proceso sobre la justicia y corrección de la decisión que afecta los derechos de las personas; mostrar el esfuerzo realizado por el Tribunal para garantizar una decisión carente de arbitrariedad; y acreditar que la sentencia es razonada y fundada”* (Amoza, Edgardo. *“Justicia Administrativa y Debido Proceso”*, Cit., pág. 417).

⁶⁸ Ver: Ibáñez Rivas, Juana María. *“Artículo 8 – Garantías Judiciales” en Convención Americana sobre Derechos Humanos*, págs. 230 – 231; y Salmón, Elizabeth y Blanco, Cristina. *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, págs. 112 – 113.

IV. CONCLUSIÓN

Estudiando el principio de congruencia, Gelsi Bidart ha enseñando, al establecer su importancia, que ésta finca en la determinación del objeto del proceso por las partes, así como la incidencia del Tribunal en tal actividad y, más ampliamente, dicho principio se erige dentro de la concepción y garantía del sistema jurídico⁶⁹.

Según fue señalado, el principio de congruencia aparece como la debida relación entre la sentencia y el objeto del proceso, circunstancia que adquiere particularidades propias en el proceso contencioso administrativo de anulación.

Dentro de las aludidas particularidades, figuran la relación entre los recursos administrativos y la posterior acción anulatoria, en tanto los primeros delimitan parte del objeto del proceso de la segunda y, en consecuencia hacen a la regla de la congruencia.

Similares conclusiones caben en relación a las cuestiones que puede relevar de oficio el Tribunal, ya sea en materia de presupuestos del proceso, los cuales integran el objeto o, inclusive, cuestiones de mérito, cuya esencialidad -por ejemplo la competencia del órgano que dictó el acto administrativo- determina que las mismas integren el objeto del proceso anulatorio, aún cuando no hayan sido relevadas por las partes.

También adquiere particular importancia la tarea interpretativa que realiza el Tribunal al desentrañar el objeto del proceso de los actos de proposición, a los cuales se les adiciona, como elementos interpretativos de los mismos, las alegaciones finales de la partes, a la vez que las coordenadas de aplicación del Derecho que determina el aforismo *iura novit curia*. Todo ello, dentro de los límites que reclaman las garantías inherentes al debido proceso.

Por lo tanto, la congruencia en las sentencias del TCA no constituye una cuestión de índole teórica, sino de neta aplicación práctica, tal como lo justifican las numerosas sentencias relevadas.

Así, dentro de los postulados de la regla de la congruencia y su aplicación en el proceso contencioso administrativo de anulación, figuran cuestiones de tal entidad que pueden sellar la suerte de una demanda anulatoria, o la posterior ejecución de las sentencias del TCA, tales como las referidos supuestos atinentes al alcance subjetivo de la sentencia o los casos de incongruencia por *citra petita*.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Abal Oliú, Alejandro. *Estudios del Código General del Proceso*, t. II, Montevideo, FCU, 1994.
- Alsina, Hugo. *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, t. IV, *El Juicio Ordinario (segunda parte)*, 2da. Edición, Ediar, Buenos Aires, 1961.
- Amoza, Edgardo. “Justicia Administrativa y Debido Proceso” en *Estudios en homenaje al Prof. Mariano R. Brito*, Carlos E. Delpiazzo - Coordinador, 1ra. Edición, FCU, Montevideo, 2008, págs. 403 – 418.
- Barreiro, María Virginia. “Congruencia: ¿su flexibilización?” en *Modernización de la Justicia Civil*, Universidad de Montevideo, Tradinco, Montevideo, 2011, págs. 707 – 714.
- Barrios de Angelis, Dante. *Introducción al Proceso*, 2da. Edición, Idea, Montevideo, 1981.
- Barrios de Angelis, Dante. *El Proceso Civil. Código General del Proceso*, t. I, Idea, Montevideo, 1989.

⁶⁹ Gelsi Bidart, Adolfo. Cit., págs. 23 – 24.

- Cajarville Peluffo, Juan Pablo. "Breve presentación de la jurisdicción contenciosa administrativa uruguaya" en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República Oriental del Uruguay*, N° 24, FCU, Montevideo, enero – diciembre 2004, págs. 123 – 141.
- Cajarville Peluffo, Juan Pablo. *Sobre Derecho Administrativo*, t. II, 2da. Edición, FCU, Montevideo, 2008.
- Cal Laggiard, Maximiliano. "Principio de congruencia en los procesos civiles", *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, Año 9, N° 17, Universidad de Montevideo, Montevideo, 2010, págs. 11 – 24.
- Cal Laggiard, Maximiliano. "Integración subjetiva de la litis y eficacia de la sentencia anulatoria" en *XVI Jornadas Nacionales de Derecho Procesal*, Mastergraf, Montevideo, 2013, págs. 69 – 81.
- Cassinelli Muñoz, Horacio. "El ajuste de la administración a las sentencias jurisdiccionales" en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, N° 55, 1955, Montevideo, págs. 70 – 72.
- Cassinelli Muñoz, Horacio. "Concurrencia o sucesión de causales de nulidad acogidas por sentencia" en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, N° 69, 1970, Montevideo, págs. 264 – 266.
- Cassinelli Muñoz, Horacio. "Los fundamentos expresados en el recurso administrativo no limitan su instrucción y resolución, ni la ulterior invocación de causales de nulidad en sede contenciosa" en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, N° 71, 1971, Montevideo, págs. 148 – 150.
- Castro, Alicia y Reyes Oehninger, Alberto. "Algo más sobre la congruencia en el Código General del Proceso" en *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, N° 2/1999, FCU, Montevideo, págs. 245 – 275.
- De Hegedus, Margarita. "El Principio de Congruencia y el Principio "Iura Novit Curia". Su conciliación", en *Estudios de Derecho procesal en homenaje a Adolfo Gelsi Bidart*, FCU, Montevideo, 1999.
- De los Santos, Mabel. "La flexibilización de la congruencia" en *XIII Jornadas Nacionales de Derecho Procesal, s/e*, Montevideo, 2006, págs. 183 – 200.
- De los Santos, Mabel. "Flexibilización de la congruencia civil. Muestreo jurisprudencial" en *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, N° 2/2008, FCU, Montevideo, págs. 189 – 200.
- Delpiazzo, Carlos. *Derecho Administrativo General*, v. I, 1ra. Edición, AMF, Montevideo, 2011.
- Delpiazzo, Carlos. "Notas acerca de las nulidades de los actos administrativos" en *Revista de Derecho Público*, N° 42, año 21, FCU, Montevideo, diciembre 2012, págs. 29 – 44.
- Devis Echandía, Hernando. *Nociones Generales de Derecho Procesal Civil*, Aguilar, España, 1966.
- Durán Martínez, Augusto. "El contencioso administrativo de anulación en el Derecho uruguayo" en *Anuario de Derecho Administrativo*, t. VIII, 1ra. Edición, FCU, Montevideo, 2000, págs. 109 – 125.
- Durán Martínez, Augusto. *Contencioso Administrativo*, 1ra. Edición, FCU, Montevideo, 2007.
- Durán Martínez, Augusto. "Efectos con relación a terceros de la sentencia anulatoria de un acto administrativo" en *La Justicia Uruguaya*, t. CXLIII, Montevideo, 2011, sección Doctrina, págs. 89 – 95.
- Durán Martínez, Augusto. "Formalismo o antiformalismo en el contencioso administrativo" en *Revista de Derecho*, Publicación de la Universidad Católica del Uruguay, N° 10, 2da. Época, año 9, Mastergraf, Montevideo, 2014, págs. 59 - 91.
- Ezquiaga, Francisco. *Iura Novit Curia y aplicación judicial del Derecho*, 1ra. Edición, Lex Nova, Valladolid, 2000.
- Gallinal, Rafael. *Estudios sobre el Código de Procedimiento Civil. De las sentencias*, Barreiro Ramos, Montevideo, 1922.
- Gelsi Bidart, Adolfo. "El principio de congruencia en todo proceso" en *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, N° 1/1981, FCU, Montevideo, págs. 22 – 33.
- Giorgi, Héctor. *El contencioso administrativo de anulación*, Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad República, Editorial Martín Bianchi Altuna, Montevideo, 1958.
- Greif, Jaime. "El principio de congruencia en el ámbito civil y algunas variaciones en la congruencia penal" en *XIII Jornadas Nacionales de Derecho Procesal, s/e*, Montevideo, 2006, págs. 249 – 268.
- Ibáñez Rivas, Juana María. "Artículo 8. Garantías Judiciales" en *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentarios*. Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Cristhian Steiner y Patricia Uribe (Editores), Bolivia, 2014, págs. 207 – 254.
- Klett, Selva. *Proceso Ordinario en el Código General del Proceso*, t. I, 1ra. Edición, FCU, Montevideo, 2014.
- Klett, Selva. *Proceso Ordinario en el Código General del Proceso*, t. II, 1ra. Edición, FCU, Montevideo, 2014.

- Landoni Sosa, Ángel. *El Proceso Contencioso Administrativo de Anulación*, Acali, Montevideo, 1977.
- Landoni Sosa, Ángel y Colaboradores. *Código General del Proceso de la República Oriental del Uruguay. Comentado con doctrina y jurisprudencia*. V. I, Bdef, Buenos Aires, 2002.
- Larramendi, Miguel. “La omisión de dar vista como causal de nulidad del acto administrativo” en *Anuario de Derecho Administrativo*, t. VIII, FCU, Montevideo, 2000, págs. 194 – 198.
- Méndez, Aparicio. *Lo contencioso de anulación en el Derecho Uruguayo*, Biblioteca de la Revista de Derecho Público y Privado, Montevideo, 1952.
- Odrozola, Héctor Luis. “Interpretación de la demanda” en *Revista Judicatura*, año I, N° 10, vol. II, Montevideo, diciembre de 1976, págs. 245 – 254.
- Palacio, Lino. *Manual de Derecho Procesal Civil*, 17ma. Edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003.
- Pérez Novaro, César y Patrilli, Marcelo. “La anulación jurisdiccional, la autocomposición del litigio y los límites a la recomposición administrativa en materia tributaria” en *Revista Tributaria*, vol. 41, N° 241, Montevideo, julio – agosto 2014, págs. 601 – 629.
- Reyes Oehninger, Alberto. “La congruencia en el proceso civil del siglo XXI” en *XIII Jornadas Nacionales de Derecho Procesal*, s/e, Montevideo, 2006, págs. 329 – 344.
- Ruocco, Graciela. “Deberes de la Administración Tributaria en el Proceso Administrativo Tributario” en *Estudios de Derecho Administrativo*, N° 9, 1ra. Edición, La Ley Uruguay, Montevideo, 2014, págs. 145 – 179.
- Salmón, Elizabeth y Blanco, Cristina. *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 1ra. Edición, Gráfica Delvi, Instituto para la Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú, 2012.
- Sánchez Carnelli, Lorenzo. *Contencioso Administrativo. Control Jurisdiccional de los actos administrativos*. Editorial Nueva Jurídica, Montevideo, 1998.
- Sayagués Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, 9va. Edición puesta al día por Daniel Hugo Martins, FCU, Montevideo, 2010.
- Sayagués Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, 8va. Edición puesta al día por Daniel Hugo Martins, FCU, Montevideo, 2010.
- Tarigo, Enrique. *Lecciones de Derecho Procesal Civil según el nuevo Código*, t. I, 3ra. Edición, FCU, Montevideo, 1998.
- Tarigo, Enrique. *Lecciones de Derecho Procesal Civil según el nuevo Código*, t. II, 2da. Edición, FCU, Montevideo, 1998.
- Tarigo, Enrique. *Enfoque Procesal del contencioso administrativo de anulación*, 2da. Edición, FCU, Montevideo, 2004.
- Valentín, Gabriel. *Principio de congruencia y regla iura novit curia*, 1ra. Edición, FCU, Montevideo, 2013.
- Verbic, Francisco. “Límites a la flexibilización de la congruencia en la sentencia colectiva” en *Summa Ambiental*, t. II, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, págs. 1393 – 1403.
- Vescovi, Enrique. “Los procesos contenciosos administrativos” en *El nuevo régimen judicial. Primera lectura de la nueva ley de lo contencioso administrativo y el régimen de competencia y de turnos vigentes a partir del 1° de enero de 1984*, 1ra. Edición, Idea, Montevideo, 1984, págs. 49 – 83.
- Vescovi, Enrique y Colaboradores. *Código General del Proceso. Comentado, anotado y concordado*, t. III, Ábaco, Montevideo, 1995.
- Vescovi, Enrique y Colaboradores. *Código General del Proceso. Comentado, anotado y concordado*, t. VI, Ábaco, Buenos Aires, 2000.

Fecha de recepción: 12 abril 2015.

Fecha de aceptación: 30 abril 2015.