



## **Diseño y elaboración de propuestas para mejoras en los plazos y la competencia jurisdiccional en materia de seguridad social**

Dr. Gabriel Salsamendi

### INDICE.

- 1) INTRODUCCION.
- 2) EL ACCESO A LA JUSTICIA COMO DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL .
- 3) LA COMPETENCIA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL EN URUGUAY
- 4) LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA PREVISIONAL URUGUAYO.
  - 4.1) Personas Jurídicas de Derecho público no estatal. Cajas de Jubilaciones y pensiones bancarias, de profesionales universitarios y caja notarial de seguridad social.
  - 4.2) Servicios de retiros y pensiones policiales.
  - 4.3) Servicios de retiros y pensiones de las Fuerzas Armadas.
  - 4.4) Banco de Previsión Social.
- 5) LOS ORGANOS JURISDICCIONALES COMPETENTES.
  - 5.1) Tribunales de Apelación en lo Civil.
    - 5.1.1) Competencia.
    - 5.1.2) Procedimiento aplicable.
    - 5.1.3) Integración y ubicación jerárquica y material del tribunal.
  - 5.2) Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
    - 5.2.1) Competencia.
    - 5.2.2) Procedimiento aplicable.
    - 5.2.3) Integración, ubicación jerárquica y material del tribunal.
- 6) EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. ESTANDARES FIJADOS POR EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.
  - 6.1) El debido proceso en materia administrativa. Aplicabilidad de la Convención a los procesos no judiciales.
    - 6.1.1) Audiencia para la determinación de los derechos en juego.
    - 6.1.2) Decisión fundada sobre el fondo del asunto.
    - 6.1.3) La publicidad de la decisión administrativa.
    - 6.1.4) Un plazo razonable para decidir.



6.1.5) La revisión judicial de las decisiones administrativas.

## 7) EL DERECHO DE ACCEDER A LA JUSTICIA Y LA OBLIGACION DE REMOVER OBSTACULOS ECONOMICOS PARA GARANTIZAR DERECHOS SOCIALES.

7.1) Asistencia jurídica gratuita.

7.1.1) La asistencia jurídica gratuita en el sistema uruguayo.

7.2) Costo de los procesos y localización de los tribunales.

7.2.1) El costo del proceso y la ubicación de los tribunales en Uruguay.

## 8) DEBIDO PROCESO LEGAL EN LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES.

8.1) El principio de igualdad de armas.

8.2) La revisión judicial de las decisiones administrativas y emisión de una resolución fundada.

8.3) El derecho a un plazo razonable del proceso.

## 9) EL DERECHO A UNA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA DE LOS DERECHOS SOCIALES.

9.1) El cumplimiento de los estándares mínimos de tutela judicial efectiva en los procedimientos judiciales aplicables en materia de seguridad social.

## 10) PROPUESTAS DE REFORMAS.

10.1) Mínimos vulnerados en el derecho a la tutela judicial efectiva en Uruguay.

10.2) Reformas en materia de procedimiento administrativo.

10.2.1) Plazos para configurar el agotamiento de la vía administrativa.

10.2.2) Reglamentación de los preceptos Constitucionales en materia de seguridad social.

10.2.3) Banco de Previsión Social. Recurso de revocación. Plazo de 120 días.

10.2.4) Servicio de retiros y pensiones de las Fuerzas Armadas y Servicio de Retiros y Pensiones Policiales.

10.2.5) Personas Públicas no Estatales.

10.2.6) Efecto positivo del Silencio de la Administración.

10.3) Reformas en materia jurisdiccional.

10.3.1) Reglamentación legal de la opción por la reparación prevista en el artículo 312 de la Constitución de la República.



10.3.2) Reparación por violación de Derechos Fundamentales.

10.3.3) Competencia en materia de reparación por violación de derechos de seguridad social.

10.3.4) Justicia especializada en materia de reparación por violación de derechos de seguridad social.

10.3.5) Procedimiento en materia de reparación por violación de derechos de seguridad social.

10.4) Fundamentación de la reglamentación legal de la acción de amparo por violación de derechos fundamentales de seguridad social y tutela judicial efectiva.

10.4.1) Reglamentación legal de la acción de amparo por violación de derechos fundamentales de seguridad social y tutela judicial efectiva.

11) CONCLUSIONES.

12) ADENDA – MECANISMOS DE ASESORAMIENTO Y CONTROL.



## 1) INTRODUCCION.

El objetivo del presente trabajo es el análisis de las herramientas con que cuenta la ciudadanía para acceder a un asesoramiento independiente en materia de seguridad social, tanto en vía judicial como administrativa, así como elaborar propuestas de carácter normativo para su mejora.

Por asesoramiento independiente entendemos la posibilidad de acceso a un tribunal o autoridad que tome una resolución definitiva y no depende política o jerárquicamente de quién toma la decisión original.<sup>1</sup>

Y la materia seguridad social a la que nos referimos, comprende el ámbito de afiliación de los distintos organismos que cubren los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia, tanto las de carácter contributivo como no contributivo, prestaciones de actividad y de retiro, así como acceso a la vivienda y salud en casos puntuales. No se analiza la cobertura en caso de accidentes de trabajo, ya que la legislación no incluyó dicho aspecto en el ámbito de análisis de la Comisión de Expertos.

Por lo expuesto, cuando a lo largo del presente trabajo nos referimos a sistema de seguridad social, debe ser entendido dentro de los límites señalados en el párrafo anterior.

---

<sup>1</sup> En Uruguay, el termino asesoramiento es utilizado con un sentido diferente al utilizado en los términos de referencia del presente trabajo. De acuerdo a las definiciones manejadas en el país, el concepto encuadra mas en el concepto de asistencia juridica.



## 2) EL ACCESO A LA JUSTICIA COMO DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL.

Por ley 15.737 del 08/03/1985 artículo 15, Uruguay aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos, llamada Pacto de San José de Costa Rica.

La citada Convención en su artículo 8 establece: “ *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, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter*”

Por otra parte, por ley 13.751 de 11/07/1969 se ratifican el Pacto Internacional de Derechos Humanos y el Protocolo Facultativo, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y suscritos por el Uruguay el 21 de febrero de 1967.

Dicho instrumento normativo en su artículo 14 dispone: “ *Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. (...)*”

La Constitución de la República consagra en su artículo 30 el derecho de petición, de cualquier persona ante cualquier autoridad de la República, y el Código General del Proceso, en su artículo 11 dispone: “ *Derecho al proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva.- 11.1 Cualquier persona tiene derecho a acudir ante los tribunales, a plantear un problema jurídico concreto u oponerse a la solución reclamada y a ejercer todos los actos procesales concernientes a la defensa de una u otra posición procesal y el Tribunal requerido tiene el deber de proveer sobre sus peticiones. 11.2 Para proponer o*



*controvertir útilmente las pretensiones, es necesario invocar interés y legitimación en la causa. 11.3 El interés del demandante puede consistir en la simple declaración de la existencia o inexistencia de un derecho, aún cuando éste no haya sido violado o desconocido, o de una relación jurídica, o de la autenticidad o falsedad de un documento; también podrá reclamarse el dictado de sentencia condicional o de futuro. 11.4 Todo sujeto de derecho tendrá acceso a un proceso de duración razonable que resuelva sus pretensiones, así como el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva.”*

El elenco de normas citadas establece en el país un sistema que garantiza el derecho al acceso a un Tribunal independiente e imparcial, así como a un proceso de duración razonable y una tutela jurisdiccional efectiva.

Por lo tanto, las disposiciones legales y reglamentarias aplicables en el caso de tutela de los derechos de seguridad social, deben garantizar, en la teoría y en la práctica, el ejercicio de los citados derechos.

### 3) LA COMPETENCIA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL EN URUGUAY.

*“...para nuestro Derecho positivo, la jurisdicción se identifica con lo que, en doctrina, se denomina competencia por razón de materia.”<sup>2</sup>*

Dado que el presente estudio se centra en el derecho positivo uruguayo, y su objetivo fundamental es elaborar propuestas de reforma normativa, utilizaremos el concepto de competencia por razón de materia, siguiendo la definición transcrita en el párrafo anterior.

El sistema de seguridad social de nuestro país se encuentra compuesto por diversas instituciones que amparan a distintos colectivos dentro de su ámbito de afiliación. Se regulan por normativas específicas en su funcionamiento y requisitos para el acceso a las prestaciones que brindan. Esto determina que en los casos de personas con

---

<sup>2</sup> Tarigo, Enrique. Lecciones de Derecho Procesal Civil según el nuevo Código. T I. pàg. 102. F.C.U.



afiliación en mas de un organismo, ya sea concomitante o sucesiva, existen una serie de requisitos o prohibiciones que pueden ser exigidos por mas de una de estas instituciones, las que en muchos casos manejan criterios disimiles.

Asimismo, los mecanismos de acceso de sus afiliados a la tutela jurisdiccional, tampoco es uniforme, tanto en la competencia como en los procedimientos y potestades de los distintos órganos.

La competencia no es distribuida en razón de la materia sometida a cada Tribunal, sino en función de la arquitectura jurídica del organismo de seguridad social de que se trate.

En el caso de las personas públicas no estatales se atribuye competencia a los Tribunales de Apelación en lo Civil y en el caso de las personas públicas estatales, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En ambos casos, la la potestad de la justicia se limita a la anulación de los actos, debiendo comparecer ante la Justicia ordinaria en el caso de que se genere derecho a resarcimiento.

Esta forma de organización ha generado una serie importante de críticas y propuestas de modificación, en virtud que genera inconvenientes que afectan los derechos de los ciudadanos, sin perjuicio del incumplimiento de pautas internacionales, que exponen al país al riesgo de incurrir en la vulneración del standard mínimo de respeto a los Derechos Humanos, establecido por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

#### 4) LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA PREVISIONAL URUGUAYO.

4.1) PERSONAS JURIDICAS DE DERECHO PUBLICO NO ESTATAL. CAJAS DE JUBILACIONES Y PENSIONES BANCARIAS, DE PROFESIONALES UNIVERSITARIOS Y NOTARIAL.

Los tres organismos comparten la arquitectura jurídica, el procedimiento de impugnación y eventual posterior revisión judicial de sus decisiones.



Las resoluciones dictadas por sus Directorios o Consejo Honorario, pueden ser impugnadas ante estos órganos dentro del plazo de 20 días hábiles de notificadas. A partir de la impugnación corre un plazo de 30 días hábiles para instruir y resolver. Vencido el mismo se configura denegatoria ficta, otorgándose carácter negativo al silencio.

Denegado el recurso, ya fuere por decisión expresa o silencio, se podrá deducir - solamente por razones de legitimidad -, demanda de anulación contra la resolución impugnada ante el Tribunal de Apelaciones en lo Civil que correspondiere, dentro del término de veinte días corridos siguientes al de la notificación de la denegatoria expresa o al momento en que se verificó la denegatoria ficta.

El mencionado Tribunal deberá tramitar el expediente por el proceso ordinario de conocimiento de Primera Instancia, y en todos los casos la decisión es inapelable.

#### 4.2) SERVICIO DE RETIROS Y PENSIONES POLICIALES.

El otorgamiento de jubilaciones y pensiones respecto de todas las jerarquías del escalafón policial, es competencia del Poder Ejecutivo, el que la delegó al Ministro del Interior. Dicho órgano subdelegó la potestad en la Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial, unidad ejecutora del Ministerio del Interior cuyos cometidos son gestionar, tramitar, proponer y servir los retiros, pensiones, subsidios y demás prestaciones de seguridad social, así como lo referente a la tutela social y promoción de la vivienda policial.

Al actuar por subdelegación, sus resoluciones son atacables con recurso de revocación, siendo el plazo para decidir las mismas de 150 días.

En caso de mantenerse expresamente la resolución, o vencer el plazo sin pronunciamiento, el administrado cuenta con 60 días corridos para recurrir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.





#### 4.3) SERVICIO DE RETIROS Y PENSIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS.

Las resoluciones respecto a las prestaciones del personal de las Fuerzas Armadas competen al Ministro de Defensa Nacional en ejercicio de atribuciones delegadas por el Poder Ejecutivo.

Dicho órgano subdelegó la potestad en el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, el cual es coordinado por la Dirección General de Servicios.

Al actuar por subdelegación, sus resoluciones son atacables con recurso de revocación, siendo el plazo para decidir las mismas de 150 días.

En caso de que la administración no responda en dicho plazo, el silencio tiene efecto negativo, configurándose la denegatoria ficta que abre el camino a la instancia jurisdiccional, en este caso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo dentro del plazo de 60 días corridos.

#### 4.4) BANCO DE PREVISION SOCIAL.

El Banco de Previsión Social como organismo está previsto en el artículo 195 de la Constitución de la República “ *con carácter de ente autónomo, con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social (...)*”

Su re institucionalización se produce con la sanción de la ley 15.800 de 17/01/1986, sustituyendo a la Ex Dirección General de Pasividades, quedando comprendidos en el ámbito de afiliación del Banco de Previsión Social todos quienes lo estaban en el organismo suprimido.

Entre sus cometidos se encuentran el conceder los servicios, préstamos y beneficios que la ley pone a su cargo, recaudar y fiscalizar los tributos que le correspondan y administrar sus recursos.



Posteriormente la ley 16.713 de 03/09/1995 crea el sistema previsional mixto, el que cubre las contingencias de invalidez, vejez y sobrevivencia de todas las personas comprendidas dentro de su ámbito de afiliación.

El Directorio del organismo es el competente para conceder las prestaciones, pudiendo este atribuir, mediante la modalidad de desconcentración, las materias propias de su competencia. Esta atribución fue realizada a las diferentes direcciones generales, por lo que las prestaciones son otorgadas o denegadas por funcionarios sometidos a jerarquía.

En su calidad de Ente Autónomo, el Banco de Previsión Social ha dictado su reglamento de procedimiento administrativo regulando la vía recursiva contra las resoluciones del organismo. El agotamiento de la vía administrativa se produce a los 150 días de interpuesto el recurso de revocación y los 200 días si se interpuso conjuntamente el recurso jerárquico.

Resuelto el recurso por parte de la administración u operada la denegatoria ficta por vencimiento del plazo, el administrado cuenta con 60 días corridos para recurrir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, solicitando la anulación del acto por ser contrario a una regla de derecho o haberse dictado con desviación de poder.

## 5) LOS ORGANOS JURISDICCIONALES COMPETENTES.

### 5.1) Tribunales de Apelaciones en lo Civil.

#### 5.1.1) Competencia.

La ley 15.750 de 24/06/1985 orgánica de la judicatura y de organización de los tribunales, dispone: *“Artículo 64. Los Tribunales de Apelaciones en lo Civil conocerán, en segunda instancia, de las apelaciones que se interpongan contra las sentencias dictadas en toda materia no penal ni del trabajo, por todos los Juzgados Letrados.”*



Por lo tanto dichos tribunales tienen competencia en segunda instancia en todos los contenciosos civiles, comerciales y de hacienda cuyo conocimiento no corresponda a otros jueces (Artículo 68 de la ley 15.750), en los contenciosos aduaneros, (Artículo 227 numeral 2 del Código Aduanero), actos administrativos anulados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o respecto de los cuales el Tribunal haya reservado la acción de reparación (artículo 312 de la Constitución), Actos administrativos respecto de los cuales no proceda la acción anulatoria, hechos u omisiones de la administración, actos administrativos revocados en vía administrativa por razón de legitimidad, actos legislativos y jurisdiccionales, procesos expropiatorios, acciones de amparo por actos, hechos u omisiones de las autoridades estatales, (Artículo 1 de la ley 15.881) y en los recursos interpuestos contra resoluciones de las Personas Públicas no Estatales, entre las que están comprendidas las de seguridad social objeto del presente estudio.

La enumeración ilustra la muy amplia gama de temáticas sujetas a la resolución de estos Tribunales.

#### 5.1.2) Procedimiento aplicable.

En el caso de las resoluciones de los organismos de seguridad social organizados como Personas Publicas no Estatales, el procedimiento aplicable es el del juicio ordinario. (Arts 338 a 343 C.G.P.).

Es el procedimiento con mayores garantías, y también el de mayor duración, y con instancia única, por lo que la decisión no es revisada por otro tribunal.

#### 5.1.3) Integración y ubicación jerárquica y material del Tribunal.



Los Tribunales de Apelaciones se ubican todos en la ciudad de Montevideo y son integrados por tres magistrados, a los que se les denomina Ministros. Son ascendidos a dicha posición con venia parlamentaria, y en los aspectos administrativos y disciplinarios dependen administrativamente de la Suprema Corte de Justicia.

## 5.2) Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

### 5.2.1) Competencia.

La competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se encuentra prevista en la Constitución de la República. La misma comprende las demandas de nulidad de todos los actos administrativos definitivos cumplidos por cualquier órgano del Estado Central, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Dentro del elenco de los actos administrativos mencionados, se encuentran los dictados por los organismos estatales de Seguridad Social, Banco de Previsión Social, Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas y Servicio de Retiros y Pensiones Policiales.

### 5.2.2) Procedimiento aplicable.

El procedimiento anulatorio es regulado por el Decreto Ley 15.524 de 09/01/1984 con sus modificativas y concordantes, remitiéndose en lo no previsto a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil para el juicio ordinario.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo es de instancia única, por lo que, sus resoluciones son inapelables.

La sentencia dictada en este procedimiento puede confirmar el acto o anularlo total o parcialmente, pero en ningún caso puede reformarlo. Asimismo, la administración pública



puede dictar un nuevo acto, tomando en cuenta los fundamentos de la sentencia anulatoria.

### 5.2.3) Integración, ubicación jerárquica y material del Tribunal.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo se ubica en la ciudad de Montevideo, está integrado por 5 Ministros que son designados con venia parlamentaria y con mayoría especial. El Parlamento tiene 90 días contados desde el cese del Ministro a sustituir para designar al sustituto. En caso de no hacerlo en dicho plazo asciende el Ministro de Tribunal de Apelaciones más antiguo

Es un organismo que no integra el Poder Judicial, y se lo considera equiparable a la Suprema Corte de Justicia, en virtud de su autonomía técnica, administrativa, presupuestaria y el mecanismo de designación de sus integrantes.<sup>3</sup>

### 6) EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. ESTANDARES FIJADOS POR EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.

Señala Pablo Cruz siguiendo a Durán Martínez (2012, p. 583) *“que nadie discute hoy en día que el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva es un derecho humano. Está así expresamente recogido en el artículo XVIII de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre de la OEA de 1948, en el artículo 25 del Pacto de San José de Costa Rica, en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 14 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (Durán Martínez, 2014a, p. 117; Esteva Gallichio, 2016, p. 186).”*<sup>4</sup>

Estamos por tanto ante un derecho inherente a la personalidad humana, de carácter suprapositivo, lo que *“es suficiente para demostrar que el derecho a la tutela*

3 Tarigo, Enrique. Enfoque procesal del Contencioso Administrativo de Anulación. Pág. 14. F.C.U. 1999

4 Pablo Daniel Cruz. La tutela jurisdiccional efectiva y el derecho al acceso al contencioso administrativo anulatorio. Cuadernos del Claeh. Segunda serie, año 37, n. o 108, 2018-2, ISSN 0797-6062 · ISSN [en línea] 2393-5979 · pp. 303-320. pág. 308.



*jurisdiccional efectiva, como derecho humano que es, integra el bloque de constitucionalidad. A su juicio, el bloque de constitucionalidad está conformado por la Constitución de la República y los derechos humanos, sean o no reconocidos por la Constitución, sean o no reconocidos por los tratados internacionales. Obviamente, si están reconocidos, es más sencillo demostrar su existencia, como en este caso (Durán Martínez, 2014a, p. 118).”<sup>5</sup>*

Desde la adopción de los instrumentos internacionales mencionados, se han dictado múltiples sentencias, y se han emitido un importante número de consultas relativas a los alcances del mencionado derecho humano fundamental. Sobre esta base, se han elaborado estándares y principios que delimitan los alcances del mismo, fijando una orientación o rumbo para la elaboración de políticas públicas<sup>6</sup>, que en definitiva es a lo que el Uruguay se aboca al analizar su sistema de seguridad social previsional, y delinear posibles reformas.

Para el análisis seguiremos el estudio realizado por la citada comisión interamericana en el año 2007<sup>7</sup>, sin perjuicio de elaboraciones doctrinarias y jurisprudenciales posteriores.

6.1) El debido proceso en materia administrativa. Aplicabilidad de la Convención a los procesos “no judiciales”.

Dadas las características del sistema recursivo aplicable a los derechos y deberes en materia de seguridad social, es indispensable analizar la aplicabilidad de los principios establecidos por la Convención Americana de Derechos Humanos al procedimiento

---

5 Idem ant. Págs. 308-309

6 AAVV. Los estándares internacionales en materia de derechos humanos y políticas migratorias. Séptima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Organización Internacional para las Migraciones. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/5577.pdf?view>. Visitado 17/03/2021.

7 Organización de los Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El acceso a la Justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4 7 septiembre 2007 Original: Español



administrativo, tanto en el caso de los organismos estatales como paraestatales. En dichos procedimientos se determina el acceso o no al goce de derechos fundamentales, en este caso de Seguridad Social, por lo que le son aplicables los estándares del Sistema Interamericano de Seguridad Social.

A lo expresado corresponde agregar que su carácter de requisito previo para el acceso a la justicia, entre otros aspectos, coadyuvan a lo expresado en el párrafo anterior.

Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, han considerado aplicable los estándares mínimos al proceso administrativo. El fundamento radica en que en dichos procedimientos, se determinan derechos y deberes fundamentales, por lo que dejar dicha determinación a la discrecionalidad estatal, es en sí una vulneración de dichos derechos.

Bajo este razonamiento, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha identificado los requisitos mínimos aplicables a un proceso administrativo en el que se diriman derecho y obligaciones relativas a Derechos Humanos; a) una audiencia para la determinación de los derechos en juego, b) una decisión fundada sobre el fondo del asunto, c) la publicidad de la actuación administrativa, d) un plazo razonable para decidir y e) la revisión judicial de las decisiones administrativas.

#### 6.1.1) Audiencia para la determinación de los derechos en juego.

Sin perjuicio de calificarlo como audiencia, la presente garantía es “desagregada” en una serie de componentes, que a juicio del suscrito orientan el sentido de la misma y que puede llegar a cumplirse sin necesidad de una comparecencia personal de la persona involucrada.

En tal sentido *“De acuerdo con la CIDH, dicha garantía incluye: a) el derecho a ser asistido jurídicamente; b) el derecho a ejercer el derecho de defensa y c) el derecho a disponer de un plazo razonable para preparar los alegatos y formalizarlos, y para*



*promover y evacuar las correspondientes pruebas. La Comisión también ha considerado a la notificación previa sobre la existencia misma del proceso como un componente básico de la garantía.”<sup>8</sup>*

Tanto en el ámbito paraestatal como en el estatal, se garantiza el derecho a ser asistido jurídicamente, y en caso de no acceder a la asistencia letrada por razones económicas, el Estado provee el servicio en condiciones que analizaremos en apartados siguientes.

En todos los casos, la solicitud y la acreditación de cumplimiento de los requisitos para acceder a los derechos a cargo de las entidades, se realizan por parte del afiliado sin necesidad de asistencia jurídica.

Ante la negativa del beneficio, se habilita la posibilidad de movilizar los recursos correspondientes.

En el caso de las entidades paraestatales no se establece la asistencia letrada como requisito para la interposición de los recursos, lo que si es preceptivo en el caso de las organizaciones estatales.<sup>9</sup>

Previo a tomar decisión, en ambos casos se prevé preceptivamente la vista al recurrente, a efectos que el mismo realice sus consideraciones sobre el tema que ventila en el procedimiento. Dicho plazo es de 10 días hábiles, pudiendo prorrogarse por 5 días más.

10

## 6.1.2) Decisión fundada sobre el fondo del asunto.

---

8 Organización de Estados Americanos. Pag. 48

9 Reglamento de Procedimiento Administrativo Unificado. Banco de Previsión Social. Artículo 125. Decreto 500/991 Artículo 156. Dec. Ley 15.524 de 09/01/1984. Art. 37.

10 Reglamento de Procedimiento Administrativo Unificado. Banco de Previsión Social. Artículos 95 y 97. Decreto 500/991 Artículos 111 y 113.





La reglamentación aplicable a todos los casos prevé que las resoluciones deben ser fundadas, siendo su ausencia una de las causas que pueden determinar la nulidad de las resoluciones.

En la hipótesis de recurso administrativo, puede darse el caso de la denegatoria ficta por vencimiento del plazo, en la que no existe una resolución fundada. Pero, siempre es pasible de revisión judicial la resolución denegatoria original que fuera recurrida, por lo que la exigencia de la fundamentación se cumple en todos los casos.

#### 6.1.3) La publicidad de la actuación administrativa.

Todas las actuaciones administrativas en los casos que nos ocupan, son accesibles a los involucrados. El requisito planteado por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, va en el sentido de no aprobar procedimientos de carácter secreto para las partes, lo que no está previsto en el sistema uruguayo.

Ello no obsta que las actuaciones no sean de acceso público, ya que están protegidas tanto por el secreto tributario previsto por el artículo 47 del Código Tributario, así como por la ley 18.331 de 11/08/2008 de protección de datos personales. Pero en ningún caso, la reglamentación admite la existencia de actuaciones secretas para los involucrados.

#### 6.1.4) Un plazo razonable para decidir.

No se encuentra establecido un plazo en el cual los organismos deban pronunciarse sobre el derecho ante una solicitud, salvo que el mismo haya sido efectuado mediante petición calificada, en cuyo caso el vencimiento del plazo opera como denegatoria, lo que se encuentra previsto en el artículo 318 del Constitución.



Es importante destacar que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos toma en cuenta el plazo que insuma todo el procedimiento, tanto el administrativo como el judicial, y en este último incluyendo también la etapa de ejecución de sentencia.<sup>11</sup>

El propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo se ha pronunciado en diversas oportunidades sobre este aspecto, juzgando la duración de los procesos administrativos, ateniéndose a los criterios establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Así, ha sostenido que un plazo de 5 años no puede entenderse como razonable, en función de la complejidad del asunto y la actuación de la persona involucrada que no habría contribuido a la demora.<sup>12</sup>

La razonabilidad del plazo para decidir se mide en ambos sentidos, el excesivamente breve que impide ejercer una defensa y el tan extenso que implica una denegación de derecho, al privar del ejercicio del mismo durante dicho lapso.

Tal como expresábamos anteriormente, los plazos para decidir están establecidos en la etapa de recurrencia.

En el caso de los organismos paraestatales, el plazo para decidir es de 30 días hábiles, luego del cual se configura la denegatoria ficta.

En el caso de los organismos estatales, el plazo puede extenderse hasta 200 días, y la no resolución dentro del mismo también tiene efecto denegatorio.

No se ha establecido un fundamento por el cual se fijaron estos plazos, que para el caso de derechos humanos fundamentales sin dudas lucen como extensos. Sin perjuicio de ello, los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos no fijan un término mínimo, sino que alude a la necesidad de una fundamentación, cuando el mismo es a todas luces extenso.

---

11 Organización de Estados Americanos. Ob. Cit. Pág 66

12 Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 190/020. 21/04/2020. <https://www.tca.gub.uy/fallos-de-interes/>



En este caso, si la administración cumple con los plazos reglamentarios, no debería fundar ya que está actuando acorde a la reglamentación, y cuando no cumple el plazo opera la denegatoria ficta.

Entendemos que esta última disposición contraría lo dispuesto por la Convención Americana de Derechos Humanos, ya que el incumplimiento de pronunciarse en plazo por parte de la Administración, acarrea consecuencias negativas para las personas que se ven privadas de una resolución. No podemos sostener que se ven privadas del ejercicio del derecho de fondo, ya que la resolución puede ser negativa, pero si se ven privadas del derecho a un pronunciamiento fundado y dentro de un plazo razonable.

Y las consecuencias negativas de dicho incumplimiento, deberían recaer sobre quién incumple, en este caso el Estado y no sobre la persona solicitante.

Por ello entendemos que el vencimiento del plazo, debería operar en sentido afirmativo y no denegatorio.

#### 6.1.5) La revisión judicial de las decisiones administrativas.

El sistema uruguayo en todos los casos prevé la revisión judicial<sup>13</sup> de las decisiones administrativas. En el ámbito de afiliación de las organizaciones paraestatales la competencia es atribuída a los Tribunales de Apelaciones en lo Civil, y en el de las estatales al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En este último caso la doctrina uruguayo ha sostenido que no estamos ante un organismo judicial ya que no integra dicho poder, pero su carácter de tercero independiente e imparcial, sin dudas lo encuadra dentro del concepto exigido por la normativa interamericana, por tratarse de una función jurisdiccional.

---

13 El término judicial es utilizado en el sentido de revisión de un tercero independiente de quién dictó el acto, por lo que queda comprendido en el mismo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sin perjuicio que este órgano, como expresáramos en capítulos anteriores, no integra el Poder Judicial.



Esta revisión judicial debe realizarse dentro de los estándares del debido proceso legal aplicables a la tutela de los derechos humanos fundamentales, lo que analizaremos en los apartados siguientes.

## 7) EL DERECHO DE ACCEDER A LA JUSTICIA Y LA OBLIGACIÓN DE REMOVER OBSTÁCULOS ECONÓMICOS PARA GARANTIZAR DERECHOS SOCIALES

El derecho de acceder a la justicia es un concepto amplio que sin dudas va mas allá de su mero reconocimiento, ya que el Estado tiene la obligación de remover todo tipo de obstáculos económicos o de otro orden que impidan un ejercicio efectivo del mismo.

Las carencias económicas que impiden acceder a una defensa jurídica, o al pago de los tributos requeridos antes o después del proceso, así como la ubicación de los tribunales u oficinas administrativas en las que este se desarrolla, son calificados como obstáculos para el ejercicio efectivo de este derecho.

Tal como expresáramos supra, dichos requisitos son aplicables tanto en la esfera judicial como administrativa.

### 7.1) Asistencia jurídica gratuita.

El concepto de asistencia jurídica gratuita se analiza ligado a la necesidad de remover todo tipo de obstáculo económico que pueda impedir a los ciudadanos acceder a la justicia. Las personas no pueden verse discriminadas en el ejercicio de su derecho de acceder a la justicia, por no tener los medios económicos, en este caso, para costear la asistencia jurídica.

Sin perjuicio de lo anterior, el criterio no es aplicable con carácter general, sino que se han establecidos tres parámetros sobre los cuales se debe valorar cada caso “ a) la



*disponibilidad de recursos por parte de la persona afectada; b) la complejidad de las cuestiones involucradas en el caso y c) la importancia de los derechos afectados”<sup>14</sup>*

La disponibilidad de recursos refiere obviamente a las posibilidades económicas de la persona involucrada, pero también a la existencia de mecanismos, en este caso la asistencia legal calificada a los que la persona puede recurrir. No basta con sostener la carencia de recursos para costear la asistencia legal, sino que debe demostrarse una imposibilidad real de ser asistido legalmente.

La complejidad de las cuestiones involucradas en el caso se mide a efectos de dilucidar las situaciones en las que el Estado debe brindar asistencia jurídica gratuita. En varios países, y el nuestro no es excepción, existen organizaciones que brindan esta asistencia. Algunas con exclusividad en algunas materias, como violencia contra las mujeres o asistencia penal a menores, y otras con carácter general, pero que no tienen la capacidad de asistir en cuestiones jurídicamente muy complejas. El estándar establecido dispone que el Estado debe brindar asistencia jurídica gratuita en los casos de complejidad importante, los que no define, pero utiliza como ejemplo las acciones constitucionales.

Finalmente se debe valorar la importancia de los derechos afectados, señalando que no debe limitarse a cuestiones de carácter penal, sino que se extiende a todos los derechos humanos fundamentales.

#### 7.1.1) La asistencia jurídica gratuita en el sistema uruguayo.

Uruguay cuenta con un sistema de defensa jurídica gratuita, dependiente de la Suprema Corte de Justicia, y que cubre todas las materias, independientemente de su complejidad.

---

<sup>14</sup> Organización de los Estados Americanos...pág. 12.



Asimismo, dicho servicio se brinda en todo el país y alcanza a las personas que no cuentan con recursos económicos para ello. El acceso se mide en función de los ingresos o la titularidad de bienes inmuebles de determinado valor económico.

Asimismo, la Universidad de la República también brinda asistencia jurídica gratuita a quienes reúnan la condición de ausencia o bajos ingresos, mediante su consultorio jurídico atendido por docentes y estudiantes avanzados de la carrera de abogacía.

A lo mencionado se suman diversas iniciativas privadas que, en algunos casos en materias específicas, brindan asesoramiento jurídico gratuito a personas de escasos recursos económicos.

En definitiva, Uruguay brinda un sistema de asistencia jurídica gratuita que cumple con el standar establecido por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

#### 7.2) Costo de los procesos y localización de los tribunales.

Cualquier factor de orden económico que obstaculice de alguna forma el acceso de los ciudadanos a un órgano jurisdiccional, puede configurar un impedimento al ejercicio del derecho.

La libertad de acceso no puede verse constreñida por costos directos de orden económico que operen como requisito, que en definitiva redunden en obstáculos para ejercer el derecho.

Al respecto afirma la Corte Interamericana de Derechos Humanos *“Cualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención...”*<sup>15</sup>

---

15 Caso Cantos VS Argentina. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_97\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_97_esp.pdf) citada en Organización de los Estados Americanos...pág. 15.



La interpretación del concepto por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es sumamente amplia ya que refiere a cualquier aspecto que dificulte de alguna manera el acceso, con la única justificación de las razonables necesidades de la propia administración de justicia.

La ubicación de los tribunales, y la dificultad de acceso a los mismos por parte de la población mas vulnerable, operan como una dificultad que en definitiva se vuelve contraria a lo dispuesto por la Convención. La justicia debe ser materialmente accesible a los ciudadanos en todo el territorio nacional, de manera tal que en ningún caso pueda transformarse en un impedimento para el ejercicio del derecho.

#### 7.2.1) El costo del proceso y la ubicación de los tribunales en Uruguay.

Desde el año 1990 Uruguay estableció tributos con destino específico, tanto al Poder Judicial como al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Los mismos son abonados por quienes comparecen a los estrados judiciales, en el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ante cada escrito presentado que en la actualidad asciende a \$ 1.935 (mil novecientos treinta y cinco pesos.)

La comparecencia ante los Tribunales de Apelaciones en lo Civil, implica un costo tributario fijo de \$ 537 y otro variable que depende del monto del asunto, con un mínimo de \$ 96 y un máximo de \$ 886. Idéntica tributación debe realizarse al momento de la audiencia.

Los montos, dada la importancia económica de algunos asuntos que se ventilan, tanto en sede de Tribunales de Apelaciones Civiles como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, podría sostenerse que están acorde.

Pero, particularmente en el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sin dudas estamos ante una barrera que impide el acceso a la justicia en mas de un caso. A modo



de ejemplo, personas que aspiran a una pensión por vejez o incapacidad, basada en la falta de recursos, claramente no están en condiciones de abonar esos montos cada vez que deben presentar un escrito.

Sin perjuicio de ello, debemos analizar las excepciones que plantea la legislación al pago de estos tributos.

La primera de ellas es quienes sean asistidos por la defensoría de oficio<sup>16</sup>, tanto en Tribunales de Apelaciones Civiles como en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y la segunda abarca a quienes tramiten la “auxiliatoria de pobreza”, para la cual el requisito es percibir menos de dos salarios mínimos nacionales.<sup>17</sup>

El salario mínimo nacional en el año 2019 se encontraba fijado en la suma de \$ 15.650, por lo que el tope para acceder a la auxiliatoria de pobreza era de \$ 31.300.<sup>18</sup>

Del diagnóstico realizado por la Comisión de Expertos en Seguridad Social, surge que el promedio de jubilaciones pagado por el Banco de Previsión Social en 2019 fue de \$ 23.496 y de las pensiones es de \$ 12.868.

La tributación tiene como destino principal el sostenimiento del sistema de Justicia. Notoriamente con esta única fuente de recursos no se logra tal fin, pero es un mecanismo complementario, por lo que está justificado dentro de las razonables necesidades del sistema de administración de justicia.

Pero entendemos que la diferenciación en el pago de tributos no debería estar dada por los ingresos de quién recurre a ella, sino por la naturaleza de los derechos en juego, y la situación procesal de quién solicita el amparo.

---

16 Ley 16.134 de 24/09/90, Artículo 86 Lit. A.

17 Ley 16.134 de 24/09/90, Artículo 86 Lit. B.

18 Utilizamos el Salario Mínimo Nacional 2019 a efectos de comparar con los datos utilizados por la comisión de expertos.





La propia ley que crea los tributos establece excepciones, ya no por el nivel de ingresos o quién realiza la defensa del compareciente, sino por la naturaleza de los derechos en juego y la situación procesal de la parte, como el caso de las reclamaciones laborales en las que el trabajador se encuentra exonerado del pago de tributos de cualquier índole, incluidos los registrales.

Por lo tanto, y sin perjuicio de la existencia de mecanismos que permiten exonerar el pago de los tributos para acceder a la Justicia, entendemos que dada la naturaleza de los derechos en juego, el acceso debería ser sin costo.

A eso se suma que la enorme mayoría de los beneficiarios del sistema, percibirán ingresos inferiores al límite de la auxilioria de pobreza, por lo que claramente se encuentran dentro de la población que el propio sistema exonera.

Por otra parte, y en relación a la ubicación de los Tribunales, en ambos casos están exclusivamente en Montevideo.

No debemos olvidar que las apreciaciones del Sistema Interamericano de Justicia, más allá del nivel de generalidad que pretende imprimirle, refieren a situaciones de países territorialmente mucho mas grandes que Uruguay, y con dificultades de infraestructura muy diferentes a las nuestras.

Sin perjuicio de ello, es muy difícil sostener que la ubicación de los Tribunales exclusivamente en Montevideo no significa una traba para el acceso a la justicia. Incluso lo es para el ejercicio profesional de los letrados que asisten a estos ciudadanos. El tema en los últimos tiempos ha evolucionado, ya que mediante la notificación electrónica presente en toda la administración de justicia, ciertos aspectos ya no significan trabas, pero tanto el seguimiento de los expedientes, como la comparecencia personal en ambos casos, constituye un elemento que como mínimo dificulta el acceso de quienes viven fuera de Montevideo.



Por lo tanto entendemos que de los tres requisitos incluidos en el estandar mínimo, Uruguay claramente no estaría cumpliendo el referente a la ubicación de los tribunales, cumpliría con excepciones importantes los relativos al costo por tributos, y, al menos formalmente, la asistencia letrada gratuita.

## 8) DEBIDO PROCESO LEGAL EN LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES .

El debido proceso legal implica la materialización del derecho humano fundamental de acceso a la justicia, y del goce de los restantes derechos humanos de similar categoría jurídica.

Tal como expresáramos en párrafos anteriores, el debido proceso legal se aplica a todo el elenco de derechos reconocidos por los instrumentos internacionales, y no solo en la esfera penal, como se entendió en los tiempos inmediatos a la aprobación de los mencionados instrumentos internacionales.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha identificado los principios que rigen este debido proceso legal, así como el estandar mínimo que debe regir, y orientar en caso de reformas, respecto al derecho a una tutela judicial efectiva, los que analizamos en los apartados siguientes.

### 8.1) El principio de igualdad de armas.

Este principio implica el reconocimiento de las diferencias existentes en el punto de partida de las partes al comparecer en el proceso.

Tanto la disponibilidad de medios probatorios, como la posibilidad de acceso a los elementos relevantes para la causa, debe ser equitativo para las partes.

Las disposiciones procesales aplicables, así como las elaboraciones doctrinarias, tanto en materia civil aplicable a los Tribunales de Apelaciones en lo Civil, o administrativa



como el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, establecen la igualdad de las partes en el proceso, no existiendo ninguna prerrogativa especial para el Estado ni para las Personas Públicas no Estatales.

8.2) La revisión judicial de las decisiones administrativas y emisión de una resolución fundada.

La revisión efectuada por la justicia, o un tercero independiente de quién dictó el acto administrativo, debe abarcar como mínimo los aspectos legales y la racionalidad de la decisión tomada.

Este último aspecto, la racionalidad de la decisión tomada, sin dudas tiene un alto impacto en los casos donde el poder discrecional del Estado sea amplio, lo que no está presente en la mayoría de las decisiones referentes a la concesión o no de prestaciones de seguridad social, o el cobro de tributos con destino a la misma.

Esto obedece a que estamos ante una materia fuertemente reglada, y cuya fuente es en la gran mayoría de los casos legislativa, en el sentido de norma sancionada por el Poder Legislativo. Sin perjuicio de ello, el espacio para la reglamentación del Poder Ejecutivo es muy amplia, así como también el de los organismos gestores, particularmente los estatales.

Sin perjuicio de lo anterior, ambos tribunales tienen potestad para revisar las decisiones administrativas tanto por cuestiones de derecho como de exceso o desviación de poder.

Y en ambos casos, deben fundar la decisión tomada, y en caso de no hacerlo la misma sería nula, por lo que los procedimientos aplicables, cumplen con ambos requisitos.

8.3) El derecho a un plazo razonable del proceso.



En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se han considerado diversos casos en los cuales se han procesado asuntos en plazos sumamente extensos, y por ello considerados fuera de lo razonable. Pero, no refieren a los plazos previstos normativamente sino a la duración efectiva de los mismos.

Asimismo, en relación a la duración del proceso, se ha señalado que debe computarse el plazo insumido en la etapa administrativa, cuando la misma es requisito para el acceso a la Justicia tal como es el caso de Uruguay.

Tomando en cuenta estas consideraciones, los plazos administrativos reglados pueden insumir hasta 200 días, luego de lo cual se puede acceder al proceso judicial.

En el caso de la justicia administrativa, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, normativamente los plazos del proceso son de 20 días, extensibles por 10 mas para contestar la demanda, 40 días para ofrecimiento y diligenciamiento de la prueba, 30 días hábiles para alegar, (15 cada parte), 90 días para emitir opinión el Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, 45 días para cada uno de los 5 Ministros para analizar y emitir su voto, y finalmente 20 días para el dictado de la sentencia.<sup>19</sup>

El proceso puede llegar a insumir 455 días, sin tomar en cuenta los tiempos de notificaciones, movimiento del expediente, ferias judiciales así como las diligencias realizadas fuera de los plazos que no tienen el carácter de perentorios.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo procesa en el entorno de 1.000 a 1.500 expedientes anuales,<sup>2021</sup> y el proceso insume de dos a tres años<sup>22</sup>, a los que se suma promedialmente un año mas del proceso administrativo.

---

19 Martín Ermida Fernandez. El Proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. T.C.A. [http://rcj.com.uy/CMS/plugins/tinymce/plugins/jfilebrowser/archivos/20111121072308\\_0.pdf](http://rcj.com.uy/CMS/plugins/tinymce/plugins/jfilebrowser/archivos/20111121072308_0.pdf)

20 Jaime Greif. El Proceso Contencioso Administrativo en Uruguay. En estudios en Homenaje a Hector Fix Samudio. Pág. 286. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/18.pdf>.

21 Juan Pablo Cajarville Peluffo. Breve presentación de la Jurisdicción Contenciosa Uruguaya. Revista de la Facultad de Derecho. N.º 23. 2004. Pág. 125.

22 Idem.



Notoriamente, no estamos ante un proceso de plazo razonable para la salvaguarda de derechos humanos fundamentales.

En el caso de las personas publicas no estatales, es competente para revisar sus resoluciones, los Tribunales de Apelaciones en lo Civil mediante el procedimiento ordinario de conocimiento.

Dicho procedimiento se inicia con demanda escrita con todas las pruebas de las que se pretenda valer. Examinada la admisibilidad de la misma, se da traslado al organismo de Seguridad Social por un plazo de 30 días corridos.

Vencido el mismo se convoca a audiencia, sin que exista un plazo establecido para ello, estando sujeto a las disponibilidades de agenda del Tribunal. En dicha audiencia se realiza una tentativa de conciliación, se fija el objeto del proceso y de la prueba y se diligencia la misma en caso de corresponder. Eventualmente se puede establecer audiencia complementaria en caso de ser necesario el diligenciamiento de prueba, y luego las partes alegan. Para la fijación de la audiencia complementaria y de alegatos, tampoco está establecido un plazo, por lo que nuevamente está sujeto a la disponibilidad del tribunal y de las partes. Posteriormente el Tribunal dicta sentencia, la que es inapelable.

En la actualidad existen 7 Tribunales de Apelaciones en lo Civil. En el año 2006 cada uno de dichos Tribunales dictó en promedio 338,5 sentencias y recibió 347 casos. El promedio de duración del dictado de sentencias definitivas fue de 6,6 meses.<sup>23</sup> Es importante resaltar que esta duración no es totalmente aplicable a lo que nos ocupa, ya que estamos hablando de procesos, y los datos de duración reseñados refieren solamente al dictado de sentencias de segunda instancia.

De acuerdo a un análisis propio de las últimas sentencias dictadas en referencia a cuestiones relativas a los organismos paraestatales de seguridad social, podemos

---

23 Santiago Pereira Campos. La reforma de la Justicia Civil en Uruguay. Pág. 51.  
[http://www.rap.com.uy/spa/publicaciones/pdf/los\\_procesos\\_civiles\\_por\\_audiencia\\_uy\\_ceja\\_spc.pdf](http://www.rap.com.uy/spa/publicaciones/pdf/los_procesos_civiles_por_audiencia_uy_ceja_spc.pdf)



concluir que el promedio de duración de estos procedimientos es aproximadamente de un año, el cual es notoriamente mas razonable que los insumidos por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

## 9) EL DERECHO A UNA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA DE DERECHOS SOCIALES.

La doctrina, tanto nacional como internacional, es conteste en señalar que los procedimientos judiciales, históricamente han sido pensados para la protección de derechos civiles, y que los mismos no cumplen con el requerimiento previsto en el artículo 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Dicho artículo numeral 1 dispone “ *1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*”

Por tanto, la vía judicial a la cual deben poder recurrir los ciudadanos alegando una violación de sus derechos fundamentales, debe tener las notas de sencillo, rápido o cualquier otro recurso efectivo.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha identificado los procesos de amparo y habeas corpus como aquellos que “*reúnen las características necesarias para la tutela efectiva de los derechos fundamentales, esto es, la de ser sencilla y breve*”<sup>24</sup> Sin perjuicio de ello, la normativa internacional establece la opción de cualquier otro recurso efectivo.

Por tanto, la alternativa procesal prevista al recurso de amparo o habeas corpus, debe exhibir la nota de efectividad necesaria que permita sacrificar las primeras

---

24 Organización de los Estados Americanos...pág. 73.



características, en función de la complejidad, tanto en materia jurídica como probatoria del caso a dilucidar.

Esta efectividad debe ser apreciada tanto desde el plano normativo como empírico, debiendo ser idóneo para determinar la existencia de la violación del derecho fundamental, proveer la posibilidad de remediarlo y reparar el daño causado.

La configuración del mecanismo debe ser apta para que mediante el mismo se pueda determinar la existencia del derecho y la violación del mismo, en definitiva un proceso de conocimiento que permita determinar la situación. Asimismo, debe otorgar las herramientas jurídicas necesarias para que el Tribunal pueda recomponer la situación en caso de detectar la violación al derecho, teniendo las potestades jurídicas y de hecho que permitan hacer cumplir sus decisiones. Y finalmente, en caso de haberse producido un daño poder establecer la reparación del mismo.

En el plano empírico, estas potestades reseñadas deben poder efectivizarse en la práctica, en definitiva, que el proceso no exista solamente en el plano teórico sino que tenga la posibilidad real de hacer efectivos los postulados mencionados.

Este procedimiento, para cumplir los estándares establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, debe además contar con mecanismos eficientes para hacer cumplir las sentencias dictadas en el proceso. Debe poder hacer cesar, en tiempo útil, la violación del derecho fundamental.

Se señala la particular importancia de este aspecto, cuando se trata de derechos que deben ser satisfechos por el propio Estado, el que en la mayoría de los países cuenta con prerrogativas procesales especiales, como por ejemplo la inembargabilidad de sus bienes.

Asimismo, este cumplimiento de las sentencias dictadas debe ser inmediato y sin necesidad de acciones posteriores de cualquier otra índole por parte de las personas afectadas, y comprendidas en las sentencias dictadas.



9.1) El cumplimiento de los estándares mínimos de tutela judicial efectiva en los procedimientos judiciales aplicables en materia de seguridad social.

En apartados anteriores mencionamos las etapas del proceso de anulación de actos administrativos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La mera enunciación del procedimiento así como sus plazos, denotan claramente que no estamos ante un recurso sencillo y menos aún rápido, por lo que prima facie podríamos concluir que Uruguay no cumple con el estándar mínimo establecido por el artículo 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos analizar si estamos ante otro recurso efectivo que ampare contra actos que violen derechos fundamentales.

Las dificultades que exhiben los asuntos sometidos a la consideración del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es factible de ser alegado como fundamento para no implantar un recurso sencillo y rápido, dada la creciente complejidad del derecho de la seguridad social. Sin perjuicio que es notorio que los asuntos a consideración del mismo se repiten, y que las fundamentaciones a lo largo del tiempo no varían.

Sin dudas el procedimiento es idóneo para la verificación de situaciones de violación de derechos fundamentales, ya que estamos ante un proceso de conocimiento que brinda herramientas suficientes para tal objetivo.

Permite recurrir al mismo a toda persona que sienta lesionado su derecho, en este caso a la seguridad social. Garantiza la igualdad de partes e impone a los organismos estatales la obligación de agregar todos los elementos que hubieren tenido en consideración para denegar el goce del derecho en cuestión, so pena de que su incumplimiento le acarree penalidades procesales.





Por ello, entendemos que sin dudas el proceso de anulación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es idóneo para determinar la violación de un derecho fundamental.

Con el mismo énfasis sostenemos que el procedimiento no brinda la herramientas para remediar la situación, ya que el Tribunal solamente tiene la potestad de confirmar o anular el acto sometido a su consideración, sin poder reformarlo<sup>25</sup>. O sea, determinada la violación del derecho, anula el acto denegatorio pero su sentencia no hace efectivo el goce del derecho vulnerado.

En el plano de la realidad, los organismos de seguridad social cuyos actos son anulados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dictan nuevas resoluciones ajustándose a lo establecido en las sentencias anulatorias, sin que se hayan verificado situaciones graves de incumplimiento de los fallos.

Los aspectos dispositivos del fallo, en cumplimiento del mandato constitucional, disponen la nulidad del acto, y en los fundamentos declara cual es el derecho aplicable, estableciendo el deber de hacer de la Administración, en consonancia con dichos fundamentos.

La doctrina, fundada en esta característica, clasifica las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo entre las de condena.<sup>26</sup> Pero es el organismo involucrado quién “al reconstruir las actuaciones” interpreta los fundamentos que llevaron al Tribunal a determinar la anulación, y ajusta su actuación a dicha interpretación. Es quién ejecuta la condena dictada por el Tribunal.

En caso de controversia sobre los alcances de los fundamentos del fallo, y su impacto en la nueva resolución, el involucrado no tiene otra opción que recorrer nuevamente el camino recursivo, y eventualmente una nueva comparecencia ante el Tribunal. O sea, no

---

25 Constitución de la República Art. 310.

26 Juan Pablo Cajarville Peluffo. Breve presentacion..pág. 134.



tiene mecanismos por los cuales solicitar a la justicia que haga ejecutar la sentencia en tutela de su derecho.

La sentencia anulatoria hace cesar la violación del derecho, pero no necesariamente hace efectivo el mismo, lo que depende de la acción de la administración. Y si dicha acción nuevamente no se ajusta al derecho, el ciudadano no cuenta con otro mecanismo que no sea recorrer una vez mas el camino recursivo, y eventualmente una nueva comparecencia ante el mismo Tribunal.

El procedimiento de anulación previsto, no cuenta con un mecanismo eficiente de ejecución de sus sentencias, y tampoco ostenta la competencia para establecer la reparación patrimonial del daño en caso que el mismo se verificase, lo que debe ser interpuesto ante los tribunales competentes.

En definitiva, por los argumentos expuestos podemos afirmar que el procedimiento de anulación de las decisiones de los organismos estatales de seguridad social, no cumple con los estándares mínimos establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En el ámbito de los organismos paraestatales de seguridad social, el procedimiento aplicable es el del juicio ordinario de conocimiento, siendo competentes los Tribunales de Apelaciones en lo Civil.

No contamos con estudios que hayan analizado específicamente la duración media de los procesos de anulación de resoluciones de los organismos paraestatales de Seguridad Social. Tal como establecimos en apartados anteriores, un somero análisis de sentencias dictadas en el año 2020 nos permite concluir que la duración promedio es de un año.

El procedimiento ordinario aplicable no se adecuaría a la definición de un proceso corto y presenta dificultades técnicas importantes, por lo cual entendemos que no estamos ante



un proceso sencillo, rápido y efectivo, en los términos establecidos por los estándares generados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Al igual que en el caso de la justicia administrativa, el procedimiento es idóneo para la verificación de situaciones de violación de derechos fundamentales, ya que estamos ante un proceso de conocimiento que brinda herramientas suficientes para tal objetivo.

Y al ser un proceso que solamente puede determinar la confirmación o anulación del acto impugnado, caben las mismas consideraciones y presenta la misma falencia que el proceso de anulación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, referentes a la etapa de ejecución.

## 10) PROPUESTAS DE REFORMAS.

### 10.1) Mínimos vulnerados en el Derecho a la tutela judicial efectiva en Uruguay.

De acuerdo al análisis comparativo realizado, el sistema presenta dificultades en los siguientes aspectos:

- a) plazo razonable para decidir, tanto en materia administrativa como judicial;
- b) costo de los procesos;
- c) localización de los tribunales;
- d) ejecutabilidad de las sentencias;

Por lo tanto, las propuestas de reforma deben tener en cuenta estos aspectos, cuidando además en no incurrir en la vulneración de los restantes estándares que hoy el sistema garantiza.

Las propuestas que se realizan en el presente trabajo, no son excluyentes, y en algunos casos tienen carácter alternativo.



## 10.2) Reformas en materia de procedimiento administrativo.

### 10.2.1) Plazos para configurar el agotamiento de la vía administrativa.

La Constitución de la República establece la competencia anulatoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en los actos administrativos definitivos. Sin perjuicio de no definir estos actos, establece el agotamiento de la vía administrativa mediante la interposición de los recursos correspondientes, como requisito para la acción de nulidad, dentro de los plazos que establece la ley.

Asimismo, el agotamiento de la vía administrativa está claramente establecido en los diferentes casos. Recurso de revocación ante la autoridad que lo dictó, jerárquico si dicha autoridad está sometida a jerarquía, y anulación ante el Poder Ejecutivo si la autoridad está sujeta a tutela administrativa.

En materia de plazos, se fijan dos límites, 10 días corridos para la interposición de los recursos y 120 días para decidir los mismos, a contar de la fecha de cumplimiento del último acto que ordene la ley o el reglamento aplicable. La legislación estableció dicho plazo máximo en 150 días, siendo los primeros 30 de instrucción.

Por lo tanto, cualquier reglamentación que prescinda de una reforma constitucional, debe respetar el plazo de 10 días para la interposición del recurso y 120 días para la resolución del mismo.

### 10.2.2) Reglamentación de los preceptos constitucionales en materia de seguridad social.

Tal como señaláramos en apartados anteriores, la competencia en materia de seguridad social se divide en tres tipos de organismos, Ente Autónomo, Servicio dependiente del Poder Ejecutivo y Personas Públicas no Estatales.



En los dos primeros casos, sus resoluciones encuadran en el concepto de acto administrativo por lo que se regulan por las disposiciones constitucionales citadas, no así en el caso de las personas públicas no estatales.

Por lo tanto, más de allá de adelantar opinión en el sentido de que es deseable y conveniente la unificación de los procedimientos, la reglamentación legal no debe observar los límites constitucionales en el caso de las Personas Públicas no estatales.

#### 10.2.3) Banco de Previsión Social. Recurso de revocación. Plazo de 120 días.

El artículo 195 de la Constitución de la República establece “ *Créase el Banco de Previsión Social, con carácter de ente autónomo, con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social, ajustándose dentro de las normas que establecerá la ley que deberá dictarse en el plazo de un año.*”

En virtud de este artículo, se señala que el Banco de Previsión Social es un ente autónomo necesario, ya que la legislación no lo puede suprimir ni cambiar su carácter. En virtud de ello, su régimen recursivo se agota “internamente”, ya que no se encuentra sometido a tutela administrativa.<sup>27</sup>

La organización del ente autónomo Banco de Previsión Social es delegada a la ley.

Dicha organización en la actualidad está regulada por la ley 15.800 de 17/01/1986, por la que se reinstitucionaliza el Banco de Previsión Social.

Mediante el mecanismo legislativo, entendemos pertinente establecer que todos los actos administrativos dictados por el Banco de Previsión Social, mediante los cuales se conceden o deniegan prestaciones, mas allá de los mecanismos internos establecidos o que se establezcan, serán imputados al Directorio del Organismo. Los mismos solo serán recurribles mediante el recurso de revocación, interpuesto en el plazo de 10 días corridos. Se configura el agotamiento de la vía administrativa a los 120 días contados a

---

<sup>27</sup> Cajaville, Juan Pablo. Recursos Administrativos. 3a. Edición. F.C.U. Pág 168



partir del día siguiente de la interposición o la resolución del recurso correspondiente, lo que ocurra primero.

En función de la propuesta establecida en el párrafo anterior, los plazos administrativos se ven sensiblemente acortados, quedando expedito el camino para solicitar la anulación del acto en un plazo máximo de 120 días corridos, contados desde el día siguiente a la interposición del recurso.

10.2.4) Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas y Servicio de Retiros y Pensiones Policiales.

En ambos casos, la resolución sobre las prestaciones a su cargo, son tomadas por el Ministro del ramo en ejercicio de atribuciones delegadas, por lo que las mismas son susceptibles de recurso de revocación.

Por ello, el plazo para resolver es de 120 días corridos, a los que se adicionan los 10 días previstos constitucionalmente para recurrir.

En ambos casos la ley establece un plazo de 30 días para la instrucción, lo que se estaría suprimiendo.

10.2.5) Personas Publicas No Estatales.

Los organismos paraestatales no cuentan con un reglamento interno que establezca plazos para la decidir.

Sin perjuicio de ello, y a los efectos de la necesaria uniformización de los procedimientos, debería aplicarse el plazo máximo de 120 días, mediante la reforma de la legislación aplicable a cada uno de los citados organismos.

10.2.6) Efecto positivo del silencio de la administración.



El punto ha sido objeto de debate desde hace décadas.<sup>28</sup>

En apretada síntesis, los argumentos a favor del silencio negativo radican en la posibilidad de evitar un litigio dando la oportunidad a la administración de recomponer su actuación, evitar la posibilidad de que funcionarios infieles dejen pasar el plazo favoreciendo a algunos administrados y las deficiencias de asesoramiento en algunas administraciones públicas que la ponen en desventaja frente a grandes contribuyentes o litigantes que pueden plantear cuestiones complejas, que las administraciones no pueden contestar en plazo.

Por otra parte, el otorgamiento de efecto positivo al silencio también ha sido objeto de duras críticas, calificándolo de peligroso e inútil. *“Peligrosidad por la posibilidad de que pretensiones absurdas pudieran tenerse por aceptadas, solo por el paso del tiempo, afectando así el interés general. Inutilidad porque, si la Administración no ha dictado el acto de reconocimiento expreso, parece lógico que para ejecutar dicho acto «presunto» será necesario recurrir a la vía contenciosa, al mantenerse la inactividad de la Administración (Garrido Falla, 1955).”*<sup>29</sup>

La argumentación contraria se centra en que en la enorme mayoría de los casos la administración termina denegando los recursos por lo que en realidad se transforma en un requisito más, el efecto negativo no opera como presión para cumplir los plazos ya que no sufre las consecuencias, y otorgarle esta potestad es una rémora de tiempos en los que se consideraba que el Estado debía tener preeminencia sobre los particulares.

Sayagues Laso sostenía que el artículo 318 de la Constitución de la República establece a texto expreso el carácter negativo al silencio de la Administración.<sup>30</sup>

---

28 Valdés Costa, R. (1992). Efectos del silencio administrativo. *Revista De La Facultad De Derecho*, (3), 35-46. Recuperado a partir de <https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/457>

29 Goldfarb, Mauricio. Procedimiento administrativo y silencio de la Administración. Régimen del derecho argentino y español. *Ars Iuris Salmanticensis ESTUDIOS* Vol. 6, 51-74 Junio 2018 eISSN: 2340-5155. pág. 64.

30 Sayagues Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. 7a. Edición. Puesta al día por Daniel Hugo Martins. F.C.U. 1998. pág. 365



Dicha postura, sin ser controvertida ha sido matizada por la doctrina contemporánea.<sup>31</sup>

Se sostiene que el Artículo 318 de la Constitución de la República establece que toda autoridad administrativa está obligada a decidir sobre cualquier petición que se le formule, cumpliendo los requisitos de ser titular de un interés legítimo.

Asimismo, en el inciso final dispone que se entiende desechada la petición o rechazado el recurso, si la autoridad administrativa no resolviera dentro del término indicado.

El término indicado, como señaláramos supra son 120 días posteriores a los trámites que correspondan para la instrucción, que la legislación estableció en 30 días.

La nueva interpretación se centra en el término autoridad administrativa, entendiendo que refiere a quién dictó el acto, y no a las restantes autoridades administrativas, en caso de estar sometido a jerarquía o tutela administrativa.

Por lo tanto, en base a dicha interpretación, la legislación puede reglamentar que en el caso de recursos subsidiarios, jerárquico y anulación, el silencio de la administración tiene efecto positivo.

En apartados anteriores analizábamos el sistema recursivo en el caso de los organismos públicos involucrados en el tema en estudio, y en la actualidad, solamente en el Banco de Previsión Social el agotamiento de la vía administrativa requiere el recurso jerárquico, en virtud de la atribución de competencias establecida en la ley 15.800.

---

31 Cruz, Pablo Daniel. La tutela jurisdiccional efectiva y el derecho al acceso al contencioso administrativo anulatorio. CUADERNOS DEL CLAEH · Segunda serie, año 37, n. o 108, 2018-2, ISSN 0797-6062 · ISSN [en línea] 2393-5979 · pp. 303-320. Cita en su apoyo N ESSAR , S., B REZZO , A., C ELLI , A., D I B ELLO , P., F ISCHER , G., H UGHES , N., L ORENZO , J., M ATA , C., S AETTONE , M., S ILVA , C. y W ILLIMAN , J. R (2008). Un nuevo enfoque del art. 318 de la Constitución de la República del Uruguay. En C. D ELPIAZZO (coord.), Estudios jurídicos en homenaje al profesor Mariano R. Brito. Montevideo: FCU. 2008.





Estamos por tanto, ante una alternativa a la modificación planteada en los apartados anteriores, ya que requeriría mantener el sistema recursivo previsto en el Banco de Previsión Social y otorgar carácter afirmativo al silencio del Directorio en caso de vencimiento del plazo del recurso jerárquico.

En el caso de los servicios policial y militar, debería operarse en sentido exactamente contrario, ya no delegando sino desconcentrando la atribución en organismos jerárquicamente inferiores, en cuyo caso el agotamiento de la vía administrativa requerirá la interposición del recurso jerárquico.

El plazo del agotamiento de la vía administrativa será mayor, pero obliga a la administración a pronunciarse en tiempo útil, lo que sin dudas implicará que la práctica administrativa cambie en el sentido de pronunciarse siempre antes del vencimiento.

El plazo del recurso de revocación indefectiblemente deberá constar de 120 días, ya que así lo indica la Constitución de la República, por lo que deberá adicionarse el correspondiente a la decisión jerárquica.

Claramente, las señaladas dificultades no se observan en el caso de las Personas Públicas no Estatales, en las que la legislación otorga efecto denegatorio al silencio, pudiendo la misma otorgar el efecto contrario.

Sin perjuicio de plantearla como una posibilidad constitucionalmente viable, nos inclinamos por la opción planteada en los apartados anteriores, basado fundamentalmente en que la mayor dificultad señalada en el procedimiento administrativo, es la duración del mismo.

10.3) Reformas en materia jurisdiccional.

10.3.1) Reglamentación legal de la opción por la reparación prevista en el artículo 312 de la Constitución de la República.



Por reforma constitucional del año 1996 se modifica el Artículo 312 de la Constitución Nacional.

Dicha reforma permite al administrado optar entre solicitar la anulación del acto administrativo que considera lesivo, o la reparación de los daños causados por este, sin que la nulidad sea un requisito previo.

Inmediatamente después de su aprobación, la doctrina en forma abrumadoramente mayoritaria interpretó que el nuevo texto permitía reclamar dicha reparación sin necesidad de obtener previamente el agotamiento de la vía administrativa.<sup>32</sup>

Esta corriente sin embargo no fue acompañada por la Jurisprudencia, la que entendía, y en gran parte mantiene dicha postura, que la opción nace luego de agotada la vía administrativa. A partir del año 2006, y luego del dictado de la sentencia 148/2006 de 06/09/2006, la Suprema Corte de Justicia cambia su postura, la que se mantiene hasta la actualidad, aunque sin la unanimidad de sus miembros.

Esta posición es seguida por los Tribunales de Apelaciones en lo Civil de 2<sup>a</sup><sup>33</sup> y 4<sup>a</sup><sup>34</sup>, este último con discordia. La postura contraria es sostenida por los Tribunales de Apelaciones en lo Civil de 1<sup>a</sup><sup>35</sup>, 3<sup>a</sup><sup>36</sup> 5<sup>a</sup><sup>37</sup> 6<sup>a</sup><sup>38</sup>, y 7<sup>a</sup><sup>39</sup>, este último con discordia.

Del relevamiento realizado surge que la Jurisprudencia en forma mayoritaria continúa sosteniendo que para ejercer la acción reparatoria es necesario el agotamiento de la vía administrativa.

---

32 Perez Benech, Viviana. Contencios de Reparación. Algunas reflexiones adicionales en torno a la Jurisprudencia actual de la Suprema Corte de Justicia sobre el art. 312 de la Constitución, basadas en los principios y métodos de interpretación de la Constitución. Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo. Pág. 59. <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Perez-Benech-Contencioso-de-Reparacion.pdf>

33 211/2018 Tribunal Apelaciones Civil 2ºTº 12/12/2018. Base de Jurisprudencia Nacional Pública.

34 74/2016 Tribunal Apelaciones Civil 4ºTº 22/06/2016. Base de Jurisprudencia Nacional Pública.

35 73/2020 Tribunal Apelaciones Civil 1ºTº 20/05/2020. Base de Jurisprudencia Nacional Pública.

36 54/2018 Tribunal Apelaciones Civil 3ºTº 11/04/2018. Base de Jurisprudencia Nacional Pública.

37 16/2021 Tribunal Apelaciones Civil 5ºTº 18/02/2021. Base de Jurisprudencia Nacional Pública.

38 25/2021 Tribunal Apelaciones Civil 6ºTº 10/03/2021. Base de Jurisprudencia Nacional Pública.

39 211/2018 Tribunal Apelaciones Civil 7ºTº 12/12/2018. Base de Jurisprudencia Nacional Pública.



A nuestro juicio dicho aspecto es pasible de ser regulado legislativamente, interpretando la disposición constitucional en el sentido de que el agotamiento de la vía administrativa no es requisito previo para la acción de reparación.

Los fundamentos han sido dados por parte de la jurisprudencia y prácticamente la unanimidad de la doctrina, por lo que la postura tiene apoyos suficientes que alejan la posibilidad de estar ante una disposición inconstitucional.

Esto se suma a que entendemos que la acción reparatoria, es uno de los caminos que la Constitución habilita, para instaurar un procedimiento eficaz que garantice el acceso a una tutela judicial efectiva.

### 10.3.2) Reparación por violación de derechos fundamentales.

*“ (...) la reparación debe, en la medida de lo posible, borrar todas las consecuencias del hecho ilegal y restablecer la situación que, con toda probabilidad, habría existido de no haberse cometido el hecho”<sup>40</sup>*

Constatada la lesión de un derecho, la reparación opera en función del mismo. Existen casos donde la restitución a la situación previa al ilícito no es posible, y en otros casos, la reparación implica el goce efectivo del derecho conculcado.

El ciudadano que se sienta lesionado en sus derechos de seguridad social, esta habilitado a recurrir al Poder Judicial, a efectos que este, en concepto de reparación, le garantice el goce efectivo del derecho lesionado, sin perjuicio de otros daños que el acto ilícito hubiere generado.

---

<sup>40</sup> Caso relativo a la Fábrica de Chorzów (Solicitud de indemnización) (Méritos), CPJI, Serie A No. 17, 13 de septiembre de 1928, pág 47. Citado en El Derecho a Interponer Recursos y a Obtener Reparación por Violaciones Graves de los Derechos Humanos. Guía para Profesionales N° 2. Edición Revisada 2018por pág. 165



Dichos conceptos, franquean la vía reparatoria por la cual los ciudadanos, mediante el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, obtendrán de parte del Estado la satisfacción de sus derechos de Seguridad Social.

En definitiva, nuestra Constitución habilita al legislador a atribuir a la justicia ordinaria, la potestad de reparar el daño generado por un acto administrativo no ajustado a derecho, permitiendo el acceso al goce de las prestaciones de seguridad social, ilegalmente denegadas.

10.3.3) Competencia en materia de reparación por violación de Derechos de Seguridad Social.

La doctrina especializada, entre las diversas críticas señaladas al sistema anulatorio uruguayo, menciona la falta de especialidad de los magistrados llamados a intervenir en ella.

Sin perjuicio de remitir a la abundante bibliografía existente al respecto, es importante señalar que la forma de designación, la inexistencia de una judicatura especializada en la materia administrativa, y particularmente la amplitud de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, son mencionados como las causas fundamentales de esta ausencia de especialización. Similares críticas se realizan en el plano internacional.<sup>41</sup>

No existen en nuestra judicatura tribunales especializados en seguridad social, ya que, como señaláramos supra, la competencia está distribuida en diversos tribunales, y ninguno de estos, tiene competencia exclusiva.

---

41 Perez del Castillo, Santiago. Rodriguez Azcúe, Alvaro. Derecho de la Seguridad Social. F.C.U. 2021. Vida Soria, José, Monereo Perez, José Luis, Molina Navarrete, Cristóbal y Quesada Segura, Rosa. Manual de Seguridad Social. Cuarta Edición. Tecnos.



Por lo tanto, en caso de atribuir la competencia en reparación por violación de derechos fundamentales de Seguridad Social a cualquier tribunal existente, el mismo continuaría exhibiendo falta de especialización por la suma de la nueva competencia a las actuales.

Ergo, la observación señalada por la doctrina no se estaría corrigiendo.

Sin perjuicio de compartir las observaciones señaladas por la doctrina respecto a la necesaria especialización de los tribunales, y la creciente complejidad de la materia de seguridad social, uno de los estándares establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos refiere a la ubicación de los tribunales, por lo que de crearse tribunales especializados, deberían ubicarse en todo el país con el mismo criterio que para los juzgados letrados.

En función de los elementos señalados, las opciones son la creación de Juzgados especializados en la materia, en todo el país, o la atribución a Juzgados existentes, cuya competencia tuviera conexión con la Seguridad Social.

Entendemos que existen hoy dos competencias asignadas, que tienen directa conexión con la materia que nos ocupa, el contencioso administrativo y la justicia del trabajo.

El primero de ellos con notoria conexión en materia de reparación por actos administrativos que constituye su competencia actual, y el derecho del trabajo con el concepto de subordinación y la regulación de la materia gravada de las contribuciones especiales de seguridad social. En este último caso los asuntos se tramitan por un procedimiento que se ajusta a los estándares mínimos de tutela judicial efectiva mediante la creación de un proceso laboral autónomo (ley 18.572 y modificativa).

10.3.4) Justicia especializada en materia de reparación por violación de Derechos de Seguridad Social.



Tanto se opte por una competencia exclusiva o compartida, la misma debería abarcar a todos los organismos competentes en materia de seguridad social, así como todos los tópicos atinentes a la misma.

En dicho sentido, la competencia atribuida debería comprender todos los casos en que son demandados organismos o servicios con competencia en materia de seguridad social, tanto estatales como paraestatales. A nuestro juicio, ingresan dentro de esta definición las prestaciones en materia de accidentes de trabajo y enfermedad profesional brindados por el Banco de Seguros del Estado, las que no han sido consideradas en el trabajo, en virtud que no están incluidas en los temas considerados por la Comisión de Expertos en Seguridad Social. En este último caso debería efectuarse la distinción, ya que el citado organismo brinda coberturas de seguros de en todas las áreas.

Asimismo, implicaría un desdoblamiento en materia tributaria, ya que serían tratados dentro del ámbito de competencia de los nuevos tribunales, todas las controversias relativas a los tributos en los que sean sujetos activos organismos de seguridad social. Incluyendo los relativos a la financiación del Fondo Nacional de Salud.

Sin perjuicio de implicar una diferenciación de competencia en materia de tributos, entendemos que tal distinción sería correcta en virtud de la especialización de la materia de seguridad social.

10.3.5) Procedimiento en materia de reparación por violación de derechos de seguridad social.

Identificados los aspectos a corregir en materia de proceso, surge la opción de la creación de un proceso específico, o la adopción de un proceso vigente.

Nos inclinamos por la segunda opción, en virtud que la implantación de un nuevo proceso conlleva una serie importante de dificultades, como la adaptación de los operadores jurídicos al nuevo proceso, así como las controversias sobre su constitucionalidad.



En los dos últimos procesos implantados en el país, tanto en materia laboral como penal, se han visto expuestas las dificultades señaladas.

Y en particular entendemos mas viable la segunda opción, en virtud que entendemos que el proceso laboral se ajusta perfectamente a los standares establecidos por el Sistema Interamericano de Seguridad Social.

Dicho proceso ya ha sido cuestionado y reformado en base a los cuestionamientos realizados, tanto por la doctrina como por la Suprema Corte de Justicia al acoger las acciones de inconstitucionalidad que se plantearon contra algunas de sus disposiciones.

El citado proceso, previsto en la ley 18.572 de 13/11/2009 y sus modificativas, se rige por los principios de oralidad, celeridad, gratuidad, intermediación, concentración, publicidad, buena fe y efectividad de la tutela de los derechos sustanciales. (Artículo 1<sup>a</sup>).

Es un procedimiento concentrado en una audiencia única, con plazos perentorios e improrrogables. Contestación de demanda a los 15 días hábiles, 48 horas para convocar a audiencia la que debe ser dentro de los 60 días siguientes, y deberá dictarse sentencia definitiva dentro de los 20 días posteriores.

Sin perjuicio que las posibilidades materiales, libramiento de oficios, comparecencia de testigos, etc, en muchos casos relativizan dichos plazos, normativamente el proceso prevé un plazo razonable, y en equilibrio entre la celeridad y los tiempos necesarios para la prueba y análisis de los elementos en juego.

Según los últimos datos estadísticos publicados por el Poder Judicial, correspondientes al año 2019, los procesos en la justicia de trabajo, insumieron en promedio 5,9 meses y una mediana de 5,1.<sup>42</sup>

---

42 <https://www.poderjudicial.gub.uy/laboral.html>



En relación a los costos, se prevé la gratuidad en todas las instancias para la parte actora, no así para la parte demandada, lo que claramente no implica un obstáculo para ninguno de los organismos de seguridad social.

Finalmente, en el plano de la ejecutabilidad de las sentencias, se rige por lo previsto por el Código General del Proceso, el cual establece un procedimiento específico de ejecución de sentencias contra el Estado, y se aplicaría el procedimiento general de ejecución, en el caso de Personas Públicas no estatales.

10.4) Fundamentación de la reglamentación legal de la acción de amparo por violación de derechos fundamentales de seguridad social y tutela judicial efectiva.

Fundada en las normas internacionales de Derechos Humanos así como en disposiciones constitucionales, la doctrina uruguaya ha sostenido la existencia del amparo en nuestro ordenamiento jurídico, sin perjuicio de su reglamentación legal.<sup>43</sup>

El autor citado sostiene la existencia de tres tipos de amparo en nuestro país, el primero con fuente en las normas internacionales de Derechos Humanos, el amparo Constitucional y el legal. Citando doctrina argentina sostiene que el amparo legal convive con el de origen constitucional, y que las personas pueden alternativamente recurrir a uno u otro, sobre todo fundado en las limitaciones establecidas por el legislador al amparo legal.

Coincidente también ha sido la doctrina en la crítica al carácter residual que el legislador le ha otorgado al amparo regulado por la ley 16.011 de 19/12/1988, tanto por el excesivamente corto plazo de caducidad, así como por la amplitud de las exclusiones.

El artículo 2 de la citada norma dispone “ *La acción de amparo sólo procederá cuando no existan otros medios judiciales o administrativos que permitan obtener el*

---

43 Risso Ferrand, M. (1). Acción de amparo sobre el acceso a los servicios de comunicación audiovisual de personas con discapacidad auditiva. *Revista De La Facultad De Derecho*, (43), 143-167. <https://doi.org/10.22187/rfd2017n2a6>.





*mismo resultado previsto en el literal B) del artículo 9 o cuando, si existieren, fueren por las circunstancias claramente ineficaces para la protección del derecho. (...)*”

En general se ha interpretado por parte de la Judicatura, que las cuestiones que ingresan dentro del ámbito regulatorio de otras acciones judiciales o administrativas no son procesables por el amparo legal.

Tal como reseñáramos en el presente trabajo, en Uruguay existe un sistema por el cual las personas pueden acudir a la justicia en caso de entender que han sido violados sus derechos de seguridad social, pero, dicho sistema presenta carencias importantes que, a nuestro juicio, lo colocan fuera de las garantías mínimas requeridas por los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

Por lo tanto, nos encontramos con que nuestro sistema normativo prevé mecanismos de protección ante violación de derechos fundamentales, pero los mismos no garantizan el acceso a una tutela judicial efectiva, por el tiempo que los mismos insumen, por el contenido de dichas sentencias y por la ubicación de los tribunales exclusivamente en Montevideo.

Ello determina que el Estado uruguayo se encuentra, no solo constitucionalmente habilitado, sino obligado a proveer un mecanismo sencillo, rápido y efectivo que garantice la protección judicial dentro de los parámetros establecidos por las normas internacionales.

10.4.1) Reglamentación legal de la acción de amparo por violación de derechos fundamentales de seguridad social y tutela judicial efectiva.

Bajo los fundamentos expresados en párrafos anteriores, entendemos que una de las opciones aptas para subsanar las carencias que presenta el sistema recursivo



uruguayo en materia de seguridad social, es la instauración de un mecanismo de amparo ante las hipótesis de violación del derecho humano a la seguridad social.

Constadas las limitaciones que exhibe la regulación prevista por la ley 16.011 de 19/12/1988, entendemos pertinente adoptar el procedimiento previsto para la materia laboral.

Los fundamentos son los mismos que señaláramos al analizar la vía reparatoria prevista por la Constitución de la República.

Ratificamos que a nuestro entender la citada vía habilita a la justicia a ordenar al organismo público o al privado según el caso, a conceder la prestación denegada desde que fue solicitada, si lo denegatoria lo ha sido en contravención con la normativa vigente.

Pero no escapa a nuestra consideración que el concepto de reparación, y así lo estableció la legislación, ha sido asociada en nuestro ordenamiento jurídico a la restitución, fundamentalmente mediante la compensación económica.

Pero la posibilidad de tal limitación al contenido de una sentencia, no es aplicable en el caso del amparo.

*«Sin duda, la mayor satisfacción que se puede ofrecer a la víctima de una violación de sus derechos humanos consiste, en garantizarle el ejercicio de sus derechos humanos, precisamente, en garantizarle el ejercicio del derecho atropellado que ha dado origen al procedimiento ante la Corte; es decir, hacer cesar la referida violación, eliminando la causa de la misma y haciendo cesar sus efectos.(...)»<sup>44</sup>*

## 11) CONCLUSIONES.

---

44 Eguiguren Praeli, F. J. (2005). La Finalidad Restitutiva del Proceso Constitucional de Amparo y los Alcances de sus sentencias. *Derecho & Sociedad*, (25), 144-149. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17018>



Uruguay tiene una larga tradición de cumplimiento del derecho a una tutela judicial efectiva.

En el mismo sentido, el sistema anulatorio, regulado constitucionalmente, constituyó un gran avance para su época, permitiendo el funcionamiento de la justicia administrativa sin el dictado de leyes, lo que en algunos aspectos permanece hasta la actualidad.

Sin perjuicio de lo anterior, la unanimidad de la doctrina entiende que el sistema exhibe carencias y dificultades, fundamentalmente en los tiempos que insumen las resoluciones, las que no se dictan en tiempo útil, y que determinan que los ciudadanos desistan de acudir a la justicia.

Constatadas dichas carencias, y basándonos en la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Seguridad Social, se realizan una serie de sugerencias de reformas, todas ellas, condicionadas por las disposiciones constitucionales. En primer lugar los mecanismos que la propia Constitución prevé para su reforma, los que dado su grado de dificultad, obstan, a juicio del suscrito, plantearlo como alternativa en esta instancia.

Asimismo, es importante destacar que el trabajo se limita al análisis y propuestas de reformas en el plano de los derechos de seguridad social, lo que determina descartar alternativas que abarquen todo el sistema anulatorio.

Bajo los parámetros enunciados, se proponen medidas en materia administrativa, las que apuntan en primer lugar al acortamiento de los plazos, y en segundo lugar, alternativamente, a los efectos del silencio de la administración en caso de recursos subsidiarios. Estando esta última opción, fundada en modernas doctrinas administrativas, que ensayan nuevas lecturas de la Carta Magna.

Finalmente en materia jurisdiccional, proponemos la regulación de la vía reparatoria por violación de derechos fundamentales de seguridad social, instaurando un proceso sencillo, rápido y efectivo, fundado en las disposiciones aplicables al contencioso laboral.



En la misma línea, y nuevamente con carácter alternativo, se propone la regulación del proceso de amparo por violación de derechos fundamentales de seguridad social, con similares características a lo propuesto en vía reparatoria.

## 12) ADENDA – MECANISMOS DE ASESORAMIENTO Y CONTROL.

En las instancias de devolución y debate con integrantes de la Comisión de Expertos en Seguridad Social, se planteó la posibilidad de la instauración de un sistema de asesoramiento y control, tomando como modelo el implantado por el Banco Central del Uruguay.

Dicho mecanismo se basa en lo dispuesto en el artículo 3º Literal B de su carta orgánica, la que pone de cargo de dicho ente “ *La regulación del funcionamiento y la supervisión del sistema de pagos y del sistema financiero, promoviendo su solidez, solvencia, eficiencia y desarrollo.*”<sup>45</sup>

Para el cumplimiento de sus fines, - entre ellos la supervisión del sistema financiero -, cuenta con todos los poderes jurídicos que le asignan la Constitución y la Ley.

En ejercicio de dichas facultades instauró un sistema de consultas y denuncias, al cual pueden recurrir todos los clientes del sistema financiero, previo agotamiento del sistema propio de reclamos de cada institución. La existencia de dicho sistema interno en las instituciones controladas, está previsto en la regulación del sistema financiero dictado por el Banco Central del Uruguay.

El sistema exhibe la característica de ser rápido, sencillo, y según se informara en las reuniones de avance, efectivo, por lo que se adaptaría perfectamente a las exigencias de la normativa internacional.

---

<sup>45</sup> Ley No. 16.696 de 30.03.1995, art. 3º, en la redacción dada por Ley N°18.401 de 24.10.2008, art. 1º



Sin perjuicio de ello, es importante destacar que se enmarca en un sistema regulado y controlado por el Banco Central del Uruguay, el cual ejerce su potestad, entre otros mecanismos, por el mencionado.

No existe en nuestro sistema de seguridad social un ente de dichas características.

Nuestra Constitución, y en el ámbito de la seguridad social, otorga dichas potestades al Banco de Previsión Social, “ *Art. 195 - Créase el Banco de Previsión Social, con carácter de ente autónomo, con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social, ajustándose dentro de las normas que establecerá la ley que deberá dictarse en el plazo de un año.*”. Las potestades otorgadas son de coordinación y control, a diferencia del Banco Central del Uruguay, cuyas potestades son de regulación y supervisión de un ámbito en el cual el ente no se desempeña, lo que si sucede con el Banco de Previsión Social.

En definitiva, la implantación del mecanismo vigente en el sistema financiero, requiere la existencia de un ente regulador, con potestades de control sobre todos los sub sistemas existentes, y debería combinar y sortear, las potestades de organización y control que son asignadas al Banco de Previsión Social, que a su vez, pasaría a ser uno de los organismos supervisados.

DocuSigned by:  
*Angel Gabriel Salsamendi*  
FA5F4C07A0554DC...

Dr. Gabriel Salsamendi.  
Instituto Cuesta Duarte.



## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.

AAVV. Los estándares internacionales en materia de derechos humanos y políticas migratorias. Séptima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Organización Internacional para las Migraciones. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/5577.pdf?view>.

Abramovich, Victor y Courtis, Christian. Los derechos sociales como derechos exigibles. Editorial Trotta. 2002.

Cajarville Peluffo, Juan Pablo. Recursos Administrativos. 3a. Edición. F.C.U. Junio 2000.

Cajarville Peluffo, Juan Pablo. Breve presentación de la Jurisdicción Contenciosa Uruguaya. Revista de la Facultad de Derecho. N.º 23. 2004. Pág. 125.

Cruz, Pablo Daniel, La tutela jurisdiccional efectiva y el derecho al acceso al contencioso administrativo anulatorio. Cuadernos del Claeh. Segunda serie, año 37, n. o 108, 2018-2, ISSN 0797-6062 · ISSN [en línea] 2393-5979 · pp. 303-320. pág. 308.

Eguiguren Praeli, F. J. (2005). La Finalidad Restitutiva del Proceso Constitucional de Amparo y los Alcances de sus sentencias. *Derecho & Sociedad*, (25), 144-149. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17018>

Fernandez, Martín Ermida. El Proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. T.C.A. [http://rcj.com.uy/CMS/plugins/tinymce/plugins/jfilebrowser/archivos/20111121072308\\_0.pdf](http://rcj.com.uy/CMS/plugins/tinymce/plugins/jfilebrowser/archivos/20111121072308_0.pdf)

Goldfarb, Mauricio. Procedimiento administrativo y silencio de la Administración. Régimen del derecho argentino y español. *Ars Iuris Salmanticensis ESTUDIOS* Vol. 6, 51-74 Junio 2018 eISSN: 2340-5155.



Greif. El Proceso Contencioso Administrativo en Uruguay. En estudios en Homenaje a Hector Fix Samudio. Pág. 286 .<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/18.pdf>.

Marabotto Lugaro, Jorge A. Un derecho humano esencial: el acceso a la justicia. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <http://www.juridicas.unam.mx>

Nicoliello, Ariel. Derecho de la Seguridad Social. Fundación Electra. F.C.U. Montevideo. Junio 2018.

Organización de los Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El acceso a la Justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4

7 septiembre 2007 Original: Español.

Pereira Campos, Santiago. La reforma de la Justicia Civil en Uruguay. Pág. 51. [http://www.rap.com.uy/spa/publicaciones/pdf/los\\_procesos\\_civiles\\_por\\_audiencia\\_uy\\_ceja\\_spc.pdf](http://www.rap.com.uy/spa/publicaciones/pdf/los_procesos_civiles_por_audiencia_uy_ceja_spc.pdf)

Perez Benech, Viviana. Contencioso de Reparación. Algunas reflexiones adicionales en torno a la Jurisprudencia actual de la Suprema Corte de Justicia sobre el art. 312 de la Constitución, basadas en los principios y métodos de interpretación de la Constitución. Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo. Pág. 59.

<http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Perez-Benech-Contencioso-de-Reparacion.pdf>

Perez del Castillo, Santiago. Rodriguez Azcúe, Alvaro. Derecho de la Seguridad Social. F.C.U. 2021. Vida Soria, José, Monereo Perez, José Luis, Molina Navarrete, Cristóbal y Quesada Segura, Rosa. Manual de Seguridad Social. Cuarta Edición. Tecnos.



Risso Ferrand, M. (1). Acción de amparo sobre el acceso a los servicios de comunicación audiovisual de personas con discapacidad auditiva. *Revista De La Facultad De Derecho*, (43), 143-167. <https://doi.org/10.22187/rfd2017n2a6>.

Tarigo, Enrique E. Enfoque procesal del Contencioso Administrativo de Anulación. FCU. 1999

Tarigo, Enrique E. Lecciones de Derecho Procesal Civil según el nuevo Código. F.C.U. Mayo 2000.

Valdés Costa, R. (1992). Efectos del silencio administrativo. *Revista De La Facultad De Derecho*, (3), 35-46. Recuperado a partir de <https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/457>