

EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN URUGUAY

Jaime GREIF*

*En prueba de afecto, al maestro Héctor
Fix-Zamudio*

SUMARIO: I. *De la nulidad del contencioso administrativo.* II. *Las demandas de anulación.* III. *El procedimiento anulatorio.* IV. *¿Dónde estamos y hacia dónde queremos ir?* V. *Conclusión.*

I. DE LA NULIDAD DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. *Concepto de proceso contencioso administrativo de anulación*

El proceso contencioso administrativo de anulación es un proceso jurisdiccional (pero no judicial) de carácter contencioso, de conocimiento, que tiene por objeto el juzgamiento de la juridicidad de los actos administrativo definitivos cumplidos o dictados por el Estado (en sentido amplio) en el que se ejercita la pretensión de anulación de uno de tales actos, y que puede concluir sea con la anulación de uno de tales actos, sea con su confirmación, sea con la reserva de la acción de reparación patrimonial para el accionante sin la anulación del acto administrativo.

Llegar a este estado de situación requirió de un largo andar constitucional, comenzado vagamente en 1934, pero ya concretado en la carta de 1952 y complementado en los textos legales posteriores; el régimen instaurado sigue a mi juicio el sistema francés: se procura el contralor de la

* Profesor de Derecho procesal en Uruguay.

actividad de la administración, cuando actúa en forma contraria a una regla de derecho, o con desviación de poder.

A. Proceso sí, pero no judicial

Es un proceso jurisdiccional, pero no judicial, por cuanto, el órgano jurisdiccional encargado por la Constitución, de juzgar la juridicidad o no del acto administrativo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sin perjuicio de su calidad de órgano jurisdiccional, no integra, sin embargo, el Poder Judicial.

Dejemos a un lado el derecho comparado: en nuestro país y por lo que respecta a la materia que genéricamente puede denominarse como “contencioso administrativa”, existe una división muy clara: nuestro contencioso administrativo de anulación compete, en forma exclusiva y excluyente, al Tribunal de lo Contencioso administrativo, un órgano de naturaleza jurisdiccional, pero situado fuera de la Administración y fuera del proceso judicial; y el contencioso administrativo de “reparación patrimonial” que, éste sí, le está atribuido a órganos del Poder Judicial, a los que se adjudica, entre otras, competencia en tal materia e, incluso, y en todo el territorio de la República, a los Juzgados de Paz dentro de los límites de su competencia por razón de la cuantía (artículo 1o. de la Ley núm. 15.881, del 26 de agosto de 1987, Ley núm. 16.226, del 29 de octubre de 1991).

¿Qué debe entenderse por materia contencioso administrativa?

- a) El criterio meramente orgánico, resulta a todas luces insuficiente.
- b) Un criterio puramente formal, que se atenga a las particularidades de este tipo de proceso frente a los procesos civiles en general resulta también insuficiente por cuanto tales peculiaridades no determinan, por sí solas, la necesidad de un proceso especial o distinto del proceso civil o, más genéricamente, del proceso no penal.
- c) Un criterio exclusivamente subjetivo, que tenga en cuenta el hecho de que en el proceso contencioso administrativo una de las partes necesariamente habrá de ser la administración pública o, si se prefiere, un órgano del Estado, tampoco resulta apropiado.
- d) Por eso es más adecuado el criterio objetivo, que toma en consideración la circunstancia de que el litigio correspondiente se rijan por las normas de derecho administrativo.

Este criterio es el que mejor se adapta a nuestro derecho positivo ya que en él se abarca por igual al contencioso administrativo de anulación, como jurisdicción exclusiva del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, como el contencioso administrativo de reparación patrimonial (calificado como materia por el artículo 1o. de la Ley núm. 15.881) para cuyo conocimiento son competentes órganos del Poder Judicial.

Quedarían fuera del concepto de “materia contencioso administrativa”, así delimitado, aquellos litigios o aquellas pretensiones que serán dilucidados con la aplicación de normas o principios de derecho privado.

Viera se inclina, en cambio, por un criterio igualmente objetivo pero de carácter restrictivo, en el sentido de que el concepto de contencioso administrativo debe reservarse solamente para los procesos en los que se formula una pretensión impugnativa de la licitud de un acto administrativo.

B. Es un proceso contencioso

Señalamos en segundo lugar que el contencioso administrativo de anulación es un proceso de carácter contencioso, es decir, un proceso cuyo objeto está constituido por un litigio o una contienda.

C. Es un proceso de conocimiento

Se trata de un proceso de “conocimiento” o de cognición (se tiende a la obtención de un mandato), esto es, de una decisión del órgano jurisdiccional, de una sentencia, y no a la aplicación que debería ser realizada por la administración si es objeto de condena.

D. Su finalidad es el juzgamiento de la juridicidad de un acto administrativo definitivo

Esta es, sin duda, la nota clave del proceso contencioso administrativo de anulación; según el artículo 309 de la Constitución, “El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos, cumplidos por la Administración, en el ejercicio de sus funciones, contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder” (inciso 1o.).

Tal como se señala, debe tratarse de un acto administrativo definitivo, conforme con el artículo 319 de la carta “la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no podrá ejercitarse si antes no se ha agotado la vía administrativa, mediante los recursos correspondientes” (inciso 1o.) y que, al tenor del artículo 24 del Decreto-Ley 15.524, dice: “los actos administrativos, a los efectos de la acción anulatoria, adquieren el carácter de definitivos cuando a su respecto se ha agotado la vía administrativa... Dichos actos deben producir efectos jurídicos, esto es, ser creadores de la situación jurídica lesiva que se resista con la acción de nulidad”.

E. Procedente de cualquier órgano del Estado

Mencionábamos igualmente que el acto administrativo definitivo debía haber sido cumplido por un órgano del Estado en sentido amplio, esto es, comprendiendo en él no solamente a la administración central, sino también a los entes autónomos, servicios descentralizados, gobiernos departamentales, los demás poderes del Estado y, en general, a todo órgano del Estado.

Por consiguiente, a partir de la carta de 1967, quedan sometidos al control de juridicidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo también los actos administrativos definitivos del Poder Legislativo, del Poder Judicial, de la Corte Electoral, del Tribunal de Cuentas, del propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es decir, de todos y cualesquiera de los órganos estatales.

F. En el que se ejercita una demanda de anulación

Aquí se ejercita una demanda de anulación del correspondiente acto administrativo. Es ésta también una de las notas típicas del proceso contencioso administrativo de anulación.

2. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Hemos indicado ya que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es un órgano jurisdiccional de creación constitucional.

La Constitución de 1934 previó por primera vez que “Se establecerá por ley, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo...”. La ley no se dictó nunca y en la reforma de la Constitución de 1952, el Constituyente optó por instituirlo directamente en el texto constitucional disponiendo: “Habrá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el que estará compuesto por cinco miembros” (inciso 1o. del artículo 307).

El artículo 308 establece: “Las calidades necesarias para ser miembro de este Tribunal, la forma de su designación, las prohibiciones e incompatibilidades, la dotación y duración del cargo, serán las determinadas para los miembros de la Suprema Corte de Justicia”.

La Asamblea General, en términos generales, ha designado a los integrantes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, seleccionando para ello a magistrados de los tribunales de apelaciones de capacidad y experiencia, confirmando aquel propósito constitucional en perjuicio para el TCA.

3. *La Procuraduría del Estado en lo contencioso administrativo*

Los artículos 314 y 315 de la Constitución dispusieron la creación del cargo de procurador del Estado en lo contencioso administrativo, las calidades necesarias para su desempeño, las prohibiciones, incompatibilidades, duración, dotación y, también, la necesidad y la oportunidad de su intervención en cada proceso de anulación.

Decía Jiménez de Arechaga al examinar la Constitución de 1952, la función del procurador es absolutamente independiente del interés de la administración cuyos actos se impugnan. Él no litiga: asesora.

Orgánicamente, no es parte del Ministerio Público, aunque como los integrantes de éste sea designado por el Poder Ejecutivo (artículo 314); apuntamos, simplemente, que por lo que refiere a la función, que ella resulta similar a la el Ministerio Público. Como éste, su función no consiste sino en requerir, en emitir opinión o dictamen.

La preceptividad de su intervención la establece el artículo 315 de la Constitución: “El Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo *será necesariamente oído...* en todos los asuntos de la jurisdicción del Tribunal” y lo será “en último término”, es decir, luego que ha cesado la actividad de las partes y antes, desde luego, de que el Tribunal se aboque al estudio y redacción de su sentencia.

Agrega el artículo 315 que “El procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo es independiente en el ejercicio de sus funciones. Puede, en consecuencia, dictaminar según su convicción, estableciendo las conclusiones que crea arregladas a derecho” (*cf.* artículos 16 a 21 del Decreto-Ley 15.524).

Cabe señalar que es diferente de la actuación del Ministerio Público en materia civil, en la que su intervención y como consecuencia lógica de la naturaleza de la materia contencioso administrativa de anulación, el procurador del Estado sólo interviene como dictaminante técnico, auxiliar del Tribunal.

El plazo de que dispone el procurador del Estado para emitir su dictamen en cada proceso es de noventa días corridos, esto es, computados días hábiles y días inhábiles, y en el caso de solicitar el procurador las medidas para mejor dictaminar mientras dure su diligenciamiento.

El inciso 2o. del artículo 17 del Decreto-Ley 15.524 previene que “cencido el plazo a que se refiere el inciso anterior sin que haya habido dictamen escrito, se entenderá que el procurador del Estado ha producido informe a favor del actor. Todo ello sin perjuicio de dar cuenta al Poder Ejecutivo”, lo que nos parece una solución discutible.

Era más razonable la solución según la cual en caso de omisión en la formulación del dictamen escrito dentro del plazo de noventa días, “el Tribunal de lo Contencioso Administrativo convocará al procurador del Estado para que produzca informe verbal, sin perjuicio de dar cuenta de ello al Poder Ejecutivo”.

De acuerdo con el artículo 18, “El procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, para mejor dictaminar, podrá pedir las mismas informaciones y medidas complementarias que por esta ley puede ordenar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo”.

4. Jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

El artículo 309 de la Constitución determina que:

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos, cumplidos por la Administración, en el ejercicio de sus funciones, contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder.

La jurisdicción del Tribunal comprenderá también los actos administrativos definitivos emanados de los demás órganos del Estado, de los Gobiernos Departamentales, de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados.

La acción de nulidad sólo podrá ejercitarse por el titular de un derecho o de un interés directo, personal y legítimo, violando o lesionado por el acto administrativo.

Al Tribunal de lo Contencioso Administrativo le corresponde el ejercicio de la jurisdicción que privativamente le atribuyen los artículos 309 y 313 de la Constitución de la República. Esta última norma está referida a lo que ha dado en llamarse el contencioso administrativo por contencias de competencia y por diferencias administrativas inter e intraorgánicas, y ha sido reglamentada por los artículos 101 a 103 del Decreto-Ley núm. 15524. Este tema escapa, obviamente, a nuestro enfoque puramente procesal.

Según el artículo 309 de la carta, podemos consignar que la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se ejerce sobre: *a)* las demandas de nulidad; *b)* de actos administrativos definitivos; *c)* cumplidos por la administración y por los demás órganos del Estado, los gobiernos departamentales, los entes autónomos y los servicios descentralizados; *d)* en el ejercicio de sus funciones; *e)* contrarios a una regla de derecho, *f)* o dictados con desviación de poder.

Lo que se reclama ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es que éste anule determinado acto administrativo o sea que declare la nulidad del mismo con relación al demandante. Pero resulta claro que la Constitución ha empleado como sinónimos, aunque no lo sean estrictamente, los vocablos nulidad y anulación, al punto que, si bien el artículo 309 se refiere a las demandas de nulidad, el artículo 312 comenzaba expresando que “Declarada la anulación...”, para aludir a unos de los posibles contenidos de la sentencia definitiva.

La jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo abarca los actos administrativos, por lo que, obviamente, quedan fuera del concepto tanto los actos legislativos como los actos judiciales. Pero antes de ello, todavía quedan fuera los hechos, aun cuando éstos provengan de la administración.

Si un hecho de la administración causa daños y perjuicios a una persona (piénsese, como ejemplo reiterado en un accidente de tránsito prota-

gonizado por un vehículo perteneciente a una repartición del Estado) el perjudicado podrá demandar ante la justicia ordinaria: los juzgados letrados de primera instancia en lo contencioso administrativo, en Montevideo, o en los juzgados con competencia en la materia contencioso administrativa de reparación patrimonial en el interior (la indemnización de los daños y perjuicios).

Como la jurisdicción del Tribunal se ejercita sobre los actos administrativos, quedan fuera de ella también los contratos que puede otorgar la administración. Debe tratarse, además, de actos administrativos definitivos.

Según Giorgi:

los actos administrativos adquieren el carácter de definitivos cuando respecto de ellos se ha agotado la vía administrativa, cuando la autoridad competente se ha expresado —expresa o fictamente— sobre los recursos (administrativos) deducidos contra los mismos, de conformidad con los preceptos de la carta (artículo 317). Para que un acto adquiera definitividad y sea impugnabile en la jurisdicción anulatoria no basta, pues, la interposición de los recursos administrativos. Es imprescindible el pronunciamiento de la administración (expreso o ficto). Recién entonces, el acto originario, objeto de la impugnación, revestirá el carácter de definitivo.

El Decreto-Ley 15524 confirmó a texto expreso la solución, al disponer su artículo 24 que: “Los actos administrativos, a los efectos de la acción anulatoria, adquieran el carácter de definitivos cuando a su respecto se ha agotado la vía administrativa con la resolución expresa o ficta recaída sobre el o los recursos que correspondan, conforme a lo regulado en el capítulo sobre cumplimiento de aquel presupuesto”.

“La locución actos administrativos definitivos cumplidos (Constitución, artículo 309, párrafo 1o.) debe leerse como si dijera actos administrativos definitivos dictados”, tesis esta que ha sido también reiteradamente afirmada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Estos actos administrativos, pueden haberse dictado tanto por la Administración (extiéndase la central, dependiente del Poder Ejecutivo) como por la administración descentralizada (entes autónomos y servicios descentralizados), por la administración municipal (gobiernos departamentales) como, igualmente, por los demás órganos del Estado, expresión esta última agregada en la reforma constitucional de 1966.

Pero en 1966, el Constituyente, al intercalar en el texto del artículo 309 “los demás órganos del Estado”, dio razón a aquella observación, por lo

cual, a partir de 1967, el Tribunal ejerce su jurisdicción sobre los actos administrativos definitivos del Poder Legislativo, los no jurisdiccionales del Poder Judicial, de la Corte Electoral, del Tribunal de Cuentas, etcétera.

La expresión “en ejercicio de sus funciones” parece redundante, Arechaga apuntaba que “para comprender el alcance de estas palabras debemos tener presente que la administración también puede causar lesión de intereses o de derechos por el no cumplimiento en tiempo de su deber de ejercer las funciones que le están encomendadas, o simplemente por no ejercerlas”.

La expresión regla de derecho es deliberadamente amplia, como para comprender la totalidad de las normas jurídicas: constitucionales, legales, reglamentarias. Pero no sólo ellas.

El artículo 23 del Decreto-Ley 15.524 dispone:

En particular, y sin que ello importe una enumeración taxativa, se consideran objeto de la acción de nulidad:

a) Los actos administrativos unilaterales, convencionales o de toda otra naturaleza dictados con desviación, abuso o exceso de poder, o con violación de una regla de derecho, considerándose tal, todo principio de derecho o norma constitucional, legislativa, reglamentaria o contractual.

Giorgi había sostenido:

De trascendental importancia es el reconocimiento que se hace en nuestra Constitución de la existencia de derecho “inherentes a la personalidad humana” (artículo 72), lo que permite a la jurisdicción anulatoria amparar no sólo los derechos y garantías formal y expresamente consagrados por la Carta sino aquellos derivados de la naturaleza humana.

La doctrina del derecho administrativo acostumbra distinguir en las causas por las cuales un acto administrativo puede ser contrario a la regla de derecho, la incompetencia, el vicio de forma, el vicio de fondo, la desviación de poder y el vicio de los motivos. Baste señalar que la incompetencia y el vicio de forma afectan la juridicidad *externa* del acto, en tanto que la violación de la regla de derecho en cuanto al fondo, la desviación de poder y el vicio de los motivos afectan la juridicidad *interna*.

Conforme al artículo 274 de nuestra Constitución de 1934, los actos que fueren violatorios de la ley, sea en su forma o en su fondo, serán aquéllos no ajustados a su finalidad o designio, que en derecho configu-

ran el abuso o la desviación de poder. Para nuestra Constitución, la desviación de poder consiste en no ajustarse, el acto administrativo, a su finalidad o designio normales.

Apuntemos también que, tal como ya se ha referido, el artículo 23 del Decreto-Ley 15524 explicita el concepto de “desviación de poder” al utilizar como términos equiparables el abuso y el exceso de poder.

II. LAS DEMANDAS DE ANULACIÓN

Un análisis pormenorizado del tema ha de incluir necesariamente los siguientes aspectos:

1. La pretensión anulatoria: su objeto y sujetos.
2. Los presupuestos especiales del accionamiento: aquí se incluye el agotamiento de la vía administrativa.
3. La Constitución prevé, asimismo, un plazo de caducidad para promover la demanda anulatoria, el cual opera también como presupuesto de admisibilidad de la misma.
4. Deberá tenerse en cuenta que de acuerdo al régimen legal, no todos los actos administrativos podrán anularse y que actualmente sólo están excluidos de la competencia del tribunal los denominados actos políticos (designación de determinados funcionarios), etcétera.

III. EL PROCEDIMIENTO ANULATORIO

Es de regulación legal y no constitucional, y pese al tiempo transcurrido desde la instauración del Tribunal, tiene un carácter netamente escrito (porque ese era el modo de sustanciar los procesos cuando se sanciona el texto constitucional).

En la actualidad, luego de vigente el CGP, que insta un sistema por audiencias, el propio tribunal se ha encargado de proyectar una nueva estructura de formato similar, la cual no tiene aún vigencia legal.

Hasta tanto el régimen sea modificado, puede sintetizarse como sigue:

- a. La demanda y los documentos a agregar con ésta (testimonio del acto impugnado), etcétera.
- b. La eventual suspensión del acto impugnado prevista en el artículo 6o. de la Ley 15689, cuando ésta no irroge perjuicio, o a fin de que no

lo produzca (se trata de un incidente que sólo puede promoverse una vez deducida la acción).

c. El emplazamiento del demandado (por 20 días) y la orden de envío de los antecedentes del acto, el incumplimiento de la administración permite al Tribunal considerar como ciertas las afirmaciones del actor salvo prueba en contrario.

d. La oposición de excepciones dilatorias. A estas excepciones se refería el CPC, incluyendo la falta de capacidad, la falta de jurisdicción, de efecto legal, etcétera (artículo 133 del CGP).

El artículo 66 de la ley agrega las excepciones de cosa juzgada, falta de agotamiento de la vía administrativa y caducidad, que el CPC concebía como excepciones mixtas y que ahora de modo circunstancial aparecen en la enumeración precedente.

e. La contestación de la demanda en la cual obviamente puede o no oponerse al accionamiento del actor.

f. Apertura de la prueba, aunque no es usual, el TCA puede disponer la apertura de la causa a prueba, cuando ello sea menester, y el artículo 74 de la ley prevé el rechazo de aquellas pruebas prohibidas o dilatorias.

g. Certificación de la prueba.

h. Alegatos de bien probado por 15 días a cada uno, no perentorios.

i. Se oye a continuación al procurador del Estado en lo contencioso administrativo (conforme artículo 315 de la Constitución).

j. Dictado de la sentencia.

A este respecto se admite el instituto de la decisión anticipada, cuando el Tribunal tiene jurisprudencia firme sobre el caso y decide mantenerla, requiriendo quórum especial. Cabe recordar que cada ministro dispone de 45 días para estudiar la causa, y la decisión anticipada puede eliminar el pase a estudio.

k. Contenido de la sentencia: la sentencia puede tener normalmente los siguientes contenidos:

- Confirmar el acto.
- Revocar el acto.
- Efectuar la reserva de la denominada acción preparatoria patrimonial. Cuando el Tribunal no alcance la mayoría requerida para revocar el acto, podrá, sin embargo, reservar al agraviado la posibilidad de reclamar la reparación del daño causado por la administración.

Ambos accionamientos tienen tramitación diversa y actualmente se puede promover la acción reparatoria sin esperar el resultado de la acción anulatoria, pero con consecuencias.

- En cuanto a los recursos, la ley sólo admite un recurso de revisión de la sentencia en los casos en que existan nuevos elementos de juicio, que por naturaleza puedan modificar la sentencia, aprobarse en forma sumaria y eventualmente rechazable de plano.

IV. ¿DÓNDE ESTAMOS Y HACIA DÓNDE QUEREMOS IR?

Desde hace no poco tiempo, buena parte de la doctrina vinculada al tema del contencioso administrativo ha puesto de relieve algunas situaciones de crisis que afectan al sistema vigente.

a. La existencia de una jurisdicción múltiple aun en esta materia, ya que el Poder Judicial continúa ejercitando determinados aspectos de la jurisdicción.

b. Se ha puesto de relieve, asimismo, la falta de especialización de los magistrados, que transitan del Poder Judicial al TCA según sus méritos o antigüedad, a través de una decisión del Poder Legislativo (tres de los actuales miembros del TCA son penalistas)

c. En principio, el TCA es el único órgano competente en acciones de nulidad y esto sigue siendo así pese a que la Constitución habilita al legislador en el artículo 320, por mayoría especial, a crear órganos inferiores en esta jurisdicción a ser designados por el TCA y sometidos a su superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica (como sucede en el Poder Judicial de acuerdo con el artículo 239, inciso 2, para la Suprema Corte).

d. Lo cierto es que el nudo del actual congestionamiento del servicio, que dicta entre ochocientos y mil sentencias por año, radica en la proliferación de demandas de nulidad, las cuales provienen de actos del Estado, gobiernos departamentales, entes autónomos y servicios descentralizados.

Y como si esto fuera poco, son competencia del Tribunal las contiendas o diferencias entre estos organismos y aun las internas en las juntas departamentales y directorios fundadas en la ley, porque si el fundamento es constitucional, competen a la Suprema Corte.

Confieso desconocer la motivación tenida por el TCA para no llevar adelante la única vía que le permita volverse eficiente: desconcentrarse (y sin perjuicio de generar un proceso predominantemente oral).

e. Existen algunas otras circunstancias que de algún modo conspiran en el sentido de la eficacia:

a) una tiene que ver con el hecho de que se preveía originalmente que para llegar a la vía reparatoria patrimonial debía antes haberse agotado la vía administrativa.

El régimen actual ha eliminado tal condicionamiento: no podrá pedirse la anulación si se hubiera optado primero por la acción reparatoria; aunque si el Tribunal confirma y declara justificada la nulidad podrá también recamarse la reparación (artículo 312 de la Constitución).

b) El otro nudo refiere a los medios de ejecución de sentencias contra el Estado. A diferencia del artículo 400 del CGP que establece el régimen aplicable en sede judicial, aquí no hay previsión, y esa imprevisión atenta contra la eficacia del instituto.

V. CONCLUSIÓN

A esta altura de la vida del TCA, parece necesario redefinirlo, y una de las hipótesis más claras ha sido la de unificar la actividad jurisdiccional (Suprema Corte y TCA en un solo órgano con diez miembros y tres salas: civil, penal y contencioso administrativa).

Algunos temas específicos como el contencioso aduanero y el tributario deberán insertarse adecuadamente, pero si se agrega una nueva estructura procesal se posibilita la calificación de los magistrados, y aun manteniendo los presupuestos especiales de la acción anulatoria, podemos pensar en un adecuado acceso a la justicia, hoy lejano.