

# LOS PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN URUGUAY

Dr. Carlos E. Delpiazzo (\*)

## SUMARIO:

**I) INTRODUCCION.** El tiempo en el Derecho Administrativo. **II) ENFOQUE DESDE EL DERECHO POSITIVO.** 1 - Codificación reglamentaria del procedimiento administrativo. 2 - Principios y normas. 3 - Plazos y términos. **III) ENFOQUE DESDE LA TEORIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.** 1 - Centralidad de la persona humana. 2 - Derecho a un procedimiento sencillo y breve. **IV) CONCLUSIONES.** Instrumentalidad del procedimiento administrativo centrado en la persona del administrado.

---

(\*) Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay. Profesor de Derecho Administrativo, Profesor de Informática Jurídica y de Derecho Telemático, y Director del Instituto de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de dicha Universidad. Profesor de Derecho Administrativo, Director del Programa Master de Derecho Administrativo Económico (PMDAE), y Profesor de Derecho Informático en la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo. Profesor Invitado del Instituto Nacional de Administración Pública (España). Profesor Visitante de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad de Belgrano (Argentina). Profesor Extraordinario Visitante de la Universidad Católica de Salta (Argentina). Autor de varios libros y múltiples trabajos sobre temas de su especialidad. Miembro del Instituto Uruguayo de Derecho Administrativo, del Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad Notarial Argentina, de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo, de la Asociación de Derecho Público del Mercosur, de la Asociación Andrés Bello de juristas franco latino americanos, de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, y de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo. Secretario General del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.

## I) INTRODUCCION

En la medida que el Derecho en general y el Derecho Administrativo en particular, se elabora, se aplica y se dirige en un determinado espacio y en un concreto tiempo, su dimensión temporal adquiere una relevancia que no siempre se tiene presente <sup>(1)</sup>.

Con específica referencia al procedimiento administrativo, bien se ha dicho que “Tiene tal importancia el tiempo en el procedimiento que se ha llegado a definir a este último como una sucesión de momentos en el tiempo, y a la teoría del procedimiento como ciencia del plazo” <sup>(2)</sup>.

Bajo esta perspectiva, cobra especial interés la consideración jurídica de los plazos, con su proyección sobre la celeridad o lentitud de los trámites y su incidencia sobre las situaciones subjetivas involucradas. En tal sentido, es habitual que los administrados juzguen los plazos para hacer valer sus derechos como excesivamente breves, mientras que los otorgados a los organismos públicos - cuando están determinados- aparecen como demasiado laxos y extensos.

En su mérito, el propósito de esta exposición es presentar el tema de los plazos en el procedimiento administrativo uruguayo desde la perspectiva de su concreta regulación positiva y desde la teoría de los derechos fundamentales.

## II) ENFOQUE DESDE EL DERECHO POSITIVO

### 1 - Codificación reglamentaria del procedimiento administrativo

A diferencia de lo que acontece en otros países en los que existen leyes orgánicas en la materia, en el Derecho uruguayo el procedimiento administrativo se encuentra codificado por vía reglamentaria <sup>(3)</sup>.

Prescindiendo de otros antecedentes, puede decirse que el **Decreto N° 575/966 de 23 de noviembre de 1966** constituyó el esfuerzo más importante para la institución de un código de procedimiento administrativo que, por primera vez, reunió en un texto ordenado disposiciones que regulaban el procedimiento común

---

<sup>(1)</sup> Jaime RODRIGUEZ ARANA - “El tiempo y las concesiones administrativas”, en VIII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewe Carías (FUNEDA, Caracas, 2005), tomo I, pág. 171 y sigtes.

<sup>(2)</sup> Jesús GONZALEZ PEREZ - “Los recursos administrativos y económico administrativos” (Civitas, Madrid, 1975), págs. 146 y 147.

<sup>(3)</sup> Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO - “Sobre Derecho Administrativo” (F.C.U., Montevideo, 2008), segunda edición ampliada, tomo II, pág. 167 y sigtes.

y algunos procedimientos especiales, tales como el recursivo, el disciplinario, el expropiatorio y los de contratación administrativa <sup>(4)</sup>.

Posteriormente, el **Decreto N° 640/973 de 8 de agosto de 1973** perfeccionó sensiblemente el régimen anterior, incorporando soluciones modernas de gran avance técnico <sup>(5)</sup>.

El aludido Decreto N° 640/973 fue sustituido por el vigente **Decreto N° 500/991 de 27 de setiembre de 1991**, que actualizó nuestro procedimiento administrativo y estableció un conjunto de soluciones de principio y de carácter instrumental <sup>(6)</sup>.

Dicho Reglamento de Procedimiento Administrativo -que se identificará en los párrafos siguientes con la sigla RPA- ha experimentado actualizaciones y modificaciones tendientes a la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, justificantes de la elaboración de un texto ordenado del mismo <sup>(7)</sup>.

En la medida que el Derecho le fija a la Administración tareas a cumplir y fines a perseguir, sus órganos deben seguir un determinado cauce o camino para hacerlo. Por eso, el procedimiento administrativo es la serie, secuencia o sucesión de actos jurídicos y operaciones materiales que constituye el elemento ordenador y sistematizador del desenvolvimiento de la función administrativa <sup>(8)</sup>.

En palabras del art. 168 de nuestro RPA, se trata del “conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración en el ejercicio de sus poderes”, lo que evidencia su unidad formal, su unidad de fin y su carácter instrumental ya que:

a) implica un conjunto de actos y operaciones materiales coordinados entre sí, coligados los unos con los otros, según un orden secuencial de trámites y formalidades;

b) persigue un fin, que ordinariamente es el dictado de un acto administrativo, encauzando la actividad administrativa en orden a la eficacia de su

---

<sup>(4)</sup> Alberto Ramón REAL - "La regulación del procedimiento administrativo en el Uruguay", en Rev. La Justicia Uruguaya, tomo 66, sección Doctrina, pág. 3 y sigtes.

<sup>(5)</sup> Héctor FRUGONE SCHIAVONE y otros - "Procedimiento Administrativo" (Acali, Montevideo, 1977).

<sup>(6)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - "El procedimiento administrativo y las nuevas tecnologías de la información", en Rev. Uruguaya de Derecho Constitucional y Político (Montevideo, 1992), tomo VIII, N° 48, pág. 417 y sigtes.

<sup>(7)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - "Texto Ordenado de Procedimiento Administrativo" (F.C.U., Montevideo, 2008).

<sup>(8)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - "Derecho Administrativo Uruguayo" (Porrúa - UNAM, México, 2005), pág. 175.

gestión y, al mismo tiempo, garantizando el respeto de los derechos e intereses particulares involucrados; y

c) tiene una naturaleza instrumental no sólo respecto al dictado o ejecución de un acto (inmediatamente) sino al logro del interés público o bien común (mediatamente) que debe presidir todo el obrar de la Administración.

En rigor, más que de procedimiento administrativo (en singular), procede hablar de procedimientos administrativos (en plural) ya que existen distintos tipos que pueden clasificarse en atención a diversos criterios <sup>(9)</sup>:

a) *tomando en cuenta su regulación*, se distingue entre el procedimiento administrativo común o general y los especiales o técnicos (como son el procedimiento expropiatorio, los procedimientos de selección en la contratación administrativa, los procedimientos disciplinarios del sumario y la investigación administrativa, etc.);

b) *atendiendo a su alcance*, cabe diferenciar entre procedimientos internos y externos según afecten real o potencialmente sólo a agentes de la Administración o a terceros ajenos a ella;

c) *en función de quien lo inicia*, el procedimiento administrativo puede ser de oficio o a instancia de uno o más interesados; y

d) *teniendo en consideración su objeto*, es posible distinguir entre el procedimiento preparatorio de un acto a recaer sobre un determinado tema planteado y el procedimiento recursivo o de impugnación, que apunta a la revisión de un acto ya dictado (originario) mediante la emisión de otro a recaer frente a los recursos (derivado).

El precitado RPA dedica su Libro I al procedimiento administrativo común o general y el Libro II a los procedimientos especiales de carácter disciplinario. A su vez, el Libro I contiene no sólo soluciones instrumentales sino también principiales, según se describirá seguidamente en forma sintética.

## 2 - Principios y normas

A diferencia de sus antecedentes, el vigente RPA dedica su art. 2º a explicitar un conjunto de **principios generales** <sup>(10)</sup>, enumerándolos de la siguiente forma: “La Administración pública debe servir con objetividad los intereses

---

<sup>(9)</sup> Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO - “Procedimiento administrativo” (Idea, Montevideo, 1992), pág. 13 y sigtes.

<sup>(10)</sup> Mariano R. BRITO - “Principios del procedimiento administrativo común”, en A.A.V.V. - “Procedimiento Administrativo” (UCUDAL, Montevideo, 1991), pág. 11 y sigtes.

generales con sometimiento pleno al Derecho y debe actuar de acuerdo con los siguientes principios generales:

- a) imparcialidad;
- b) legalidad objetiva;
- c) impulsión de oficio;
- d) verdad material;
- e) economía, celeridad y eficacia;
- f) informalismo en favor del administrado;
- g) flexibilidad, materialidad y ausencia de ritualismos;
- h) delegación material;
- i) debido procedimiento;
- j) contradicción;
- k) buena fe, lealtad y presunción de verdad salvo prueba en contrario;
- l) motivación de la decisión; y
- m) gratuidad.

Los principios señalados servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento”.

Aún cuando los principios generales de Derecho no requieren ser recogidos por disposiciones positivas ya que -como tales- forman parte del ordenamiento jurídico como soportes estructurales del mismo, su explicitación tiene un importante valor pedagógico y aplicativo <sup>(11)</sup>.

---

<sup>(11)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Recepción de los principios generales de Derecho por el Derecho positivo uruguayo”, en Actas del VII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (Netbiblo, La Coruña, 2008), pág. 607 y sigtes.; y en Mariano R. BRITO, Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO, Carlos E. DELPIAZZO y Augusto DURAN MARTINEZ - “Los principios en el Derecho Administrativo uruguayo” (A.M.F., Montevideo, 2009), pág. 31 y sigtes.

Paralelamente a la enunciación de tales principios, el RPA dedica la mayor parte de sus disposiciones a la **concreta regulación** del desarrollo del procedimiento administrativo.

Para exponerla sintéticamente, es posible diseccionarla en las siguientes etapas o momentos a través de las cuales se desenvuelve:

- a) iniciación;
- b) formación del expediente;
- c) sustanciación material;
- d) prueba;
- e) vista de las actuaciones; y
- f) finalización y archivo.

En primer lugar, en cuanto a la *iniciación*, según el art. 15 del RPA, el procedimiento administrativo puede comenzarse de oficio por la Administración o ser promovido por un interesado <sup>(12)</sup>.

En el primer caso, "la autoridad competente puede actuar por disposición de su superior, por propia iniciativa, a instancia fundada de los correspondientes funcionarios o por denuncia" (art. 15 y sigtes.).

En cambio, cuando el procedimiento comienza a instancia de uno o más interesados, la "petición o exposición que se formule ante cualquier órgano administrativo se efectuará en papel simple (florete, fanfold o de similares características)", pudiendo utilizarse también "formularios proporcionados por la Administración", sin perjuicio de la comparecencia "por fax u otros medios similares de transmisión a distancia" (art. 19).

Las presentaciones deberán ser suscritas por los gestionantes "con su firma usual" (art. 21) y "acompañarse de copia o fotocopia firmada, la que será devuelta al interesado con la constancia de la fecha y hora de la presentación, de los documentos que se acompañan y de la oficina receptora" (art. 22).

En cuanto al contenido de las peticiones, el art. 119 impone la identificación del peticionario, la exposición clara de los hechos y fundamentos de Derecho en que se apoya, y la solicitud concreta que se efectúa.

---

<sup>(12)</sup> Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO - "Procedimiento Administrativo" cit., pág. 64 y sigtes.

En segundo lugar, respecto a la *formación del expediente*, de acuerdo al art. 30 del RPA, "los procedimientos administrativos que se sustancien por escrito, se harán a través de expedientes o formularios".

A partir de la caracterización descriptiva dada por Eduardo J. COUTURE del expediente judicial como "el legajo de actuaciones o piezas escritas que registran los actos procesales realizados en un juicio, ordenadas cronológicamente y foliadas en forma de libro, provistas de una carátula destinada a su individualización" <sup>(13)</sup>, bien se ha dicho que el expediente administrativo es "la acumulación en legajo de todos los documentos relativos a un asunto" <sup>(14)</sup>.

En cambio, los formularios son impresos que contienen los espacios necesarios para registrar la información propia de los procedimientos administrativos repetitivos, en forma ordenada y secuencial, constituyéndose en una guía para usuarios y funcionarios en cuanto a los pasos a seguir para resolver un asunto <sup>(15)</sup>.

Respecto a los expedientes, dice el art. 34 que sólo se formarán con "aquellos asuntos que se documentan por escrito siempre que sea necesario mantener reunidas todas las actuaciones para resolver". Por el contrario, "no se formará expediente con aquellos documentos que por su naturaleza no tengan relación directa con un acto administrativo ni lo hagan necesario, ni sea de ellos menester para la sustanciación de un trámite" (art. 36).

"Los expedientes se formarán siguiendo el ordenamiento regular de los documentos que lo integran, en forma sucesiva y por orden de fechas" (art. 35) y "se identificarán por su número correlativo anual único para todo el organismo" (art. 37). A continuación de la carátula y antes de toda actuación, será puesta la hoja de tramitación (art. 38).

Según el art. 48, "toda actuación deberá realizarse a continuación de la inmediata anterior" y "en caso de quedar entre actuaciones espacios en blanco, se anularán mediante línea cruzada". Añade el art. 49 que "toda pieza documental de más de una hoja deberá ser foliada con guarismos en forma manuscrita o mecánica". Cuando "haya que realizar algún desglose se dejará constancia en el expediente, colocándose una hoja en el lugar ocupado por el documento o la actuación desglosada, poniéndole la misma foliatura de las actuaciones que se separan y sin alterar la del expediente" (art. 54), en tanto que "cada vez que se agregue un expediente se hará por cordón" (art. 55).

---

<sup>(13)</sup> Eduardo J. COUTURE - "Vocabulario Jurídico" (Depalma, Buenos Aires, 1976), pág. 276.

<sup>(14)</sup> Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO - "Procedimiento Administrativo" cit., pág. 84.

<sup>(15)</sup> Nubia CUZZI y Sandra ARTIGAS - "Principales modificaciones administrativas introducidas", en "El Nuevo Procedimiento Administrativo" (PRONADE, Montevideo, 1991), pág. 70 y sigtes.

Con relación a los formularios, su uso está impuesto en los procedimientos administrativos reiterativos (art. 39 y sigtes.), debiendo tramitarse sin formar expediente (art. 42).

En tercer lugar, como manifestación del principio de impulsión de oficio, el impulso a la *sustanciación material* del trámite administrativo corresponde a la Administración, "a cuyos efectos la autoridad correspondiente practicará las diligencias y requerirá los informes y asesoramientos que correspondan, sin perjuicio de la impulsión que puedan darle los interesados" (art. 56).

Durante dicha sustanciación, se procurará el menor desplazamiento material del expediente, el que "sólo podrá remitirse a otros órganos o entes administrativos siempre que les corresponda dictaminar o lo requiera el correspondiente procedimiento especial" (art. 63).

Un aspecto relevante en la sustanciación del trámite lo constituye la interacción entre la Administración y los demás sujetos intervinientes, las comunicaciones entre los cuales se realizan a través de notificaciones tendientes a llevar a conocimiento del destinatario un acto o un hecho jurídicamente relevante<sup>(16)</sup>.

En cuarto lugar, el diligenciamiento de *la prueba* en el procedimiento administrativo común puede disponerse de oficio o a pedido de un interesado (art. 71).

El objeto de la prueba serán "los hechos relevantes para la decisión", los que "podrán acreditarse por cualquier medio de prueba no prohibido por la ley" (art. 70, inc. 1º), a saber: documentos, declaraciones de testigos, careos, peritajes o informes<sup>(17)</sup>.

"La valoración de la prueba se efectuará de conformidad con las reglas contenidas en el Código General del Proceso" (art. 70, inc. 2º). Según las mismas, las pruebas se apreciarán tomando en cuenta cada una de las producidas y en su conjunto, racionalmente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, salvo texto legal que expresamente disponga una regla de apreciación diversa (art. 140 del CGP), y para inferir del hecho conocido el hecho a probar se aplicarán las reglas de la experiencia común extraídas de la observación de lo que normalmente acaece (art. 141 del CGP).

En quinto lugar, una de las manifestaciones del goce, en el procedimiento administrativo, de los derechos y garantías inherentes al debido proceso, la

---

<sup>(16)</sup> Julio A. PRAT - "La notificación del administrado", en Rev. de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año XVII, Nº 2-3-4, pág. 235 y sigtes.

<sup>(17)</sup> Alberto Ramón REAL - "La prueba administrativa", en Rev. Uruguaya de Estudios Administrativos (Montevideo, 1977), Año I, Nº 1, pág. 89 y sigtes.; y Carlos J. PIRAN - "La prueba en el ámbito de la Administración" (F.C.U., Montevideo, 1973), pág. 41 y sigtes.



constituye la publicidad -y más aún, la transparencia <sup>(18)</sup>- de las actuaciones respecto a los intervinientes.

En los procedimientos iniciados a petición de un interesado, "terminada la instrucción o vencido el término de la misma, cuando de los antecedentes resulte que pueda recaer una decisión contraria a la petición formulada, o se hubiere deducido oposición, antes de dictarse resolución, deberá darse *vista* por el término de diez días a la persona o personas a quienes el procedimiento refiera. Al evacuar la vista, el interesado podrá pedir el diligenciamiento de pruebas complementarias" (art. 75).

Asimismo, "en los procedimientos administrativos seguidos de oficio, con motivo de la aplicación de sanciones o de la imposición de un determinado perjuicio a determinado administrado, no se dictará resolución sin previa vista al interesado por el término de diez días para que pueda presentar sus descargos y las correspondientes probanzas y articular su defensa" (art. 76).

En todos los casos, el derecho a tomar vista de las actuaciones "comprende no sólo la facultad de revisar y leer las actuaciones, sino también la de copiar o reproducir por cualquier medio, todo o parte de ellas" (art.78). "También podrá el interesado retirar el expediente de la oficina para su estudio, siempre que tal retiro no represente un obstáculo para el trámite normal que se esté cumpliendo o un perjuicio cierto para los derechos de otros interesados. En tal caso, se deberá dar fotocopia del expediente a costa del peticionante" (art. 79).

Finalmente, de acuerdo al mandato del art. 85 del RPA, "una vez concluída la sustanciación del expediente, la autoridad competente deberá dictar resolución", sin perjuicio de que la *finalización del trámite* pueda ocurrir también por desistimiento de lo peticionado o renuncia del interesado a su derecho (art. 86) o por paralización por causas imputables al promotor (art. 89).

Evidentemente, el acto jurídico decisorio es la modalidad más importante de terminación del procedimiento administrativo.

Al respecto, cuando dicho acto es escrito, debe revestir la forma que regulan los arts. 123 y 124. Según el primero, "todo acto administrativo deberá ser motivado, explicándose las razones de hecho y de Derecho que lo fundamentan" <sup>(19)</sup>. Conforme al segundo, "debe constar de una parte expositiva y una dispositiva" en la forma que detalla la disposición.

---

<sup>(18)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - "De la publicidad a la transparencia en la gestión administrativa", en Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo (Montevideo, 2003), Año II, Nº 3, pág. 113 y sigtes.; "Transparencia en la contratación administrativa", en Liber Amicorum Discipulorumque José Aníbal Cagnoni (F.C.U., Montevideo, 2005), pág. 129 y sigtes.; y "Triple dimensión del principio de transparencia en la contratación administrativa", en Rev. Trimestral de Direito Público (Sao Paulo, 2007), Nº 46, pág. 5 y sigtes.

<sup>(19)</sup> Alberto Ramón REAL - "La fundamentación del acto administrativo", en Rev. La Justicia Uruguaya, tomo 80, sección Doctrina, pág. 3 y sigtes.

Terminado el procedimiento administrativo, procede el *archivo del expediente*. Al respecto, el art. 90 reitera la norma legal del art. 688 de la ley N° 14.106 de 14 de marzo de 1973, en virtud de la cual "autorízase la copia fotográfica y microfilmada de los expedientes y demás documentos archivados en todas las dependencias del Estado y demás Organismos Públicos, y la destrucción de los documentos originales cuando ello sea indispensable, de conformidad con las normas reglamentarias vigentes o a dictarse. Dichas copias tendrán igual validez que los antecedentes originales a todos los efectos legales, siempre que fueren debidamente autenticadas por las Direcciones de las respectivas Oficinas".

La secuencia explicada admite matizaciones cuando el desenvolvimiento del expediente es total o parcialmente realizado a través de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones <sup>(20)</sup>.

### 3 - Plazos y términos

Bajo el título "De los términos y plazos", el Capítulo IX del Título II, "De la documentación y del trámite" del Libro I del RPA, está dedicado a la consideración del tiempo en el procedimiento administrativo.

Desde el **punto de vista conceptual**, a diferencia de lo que ocurre en otros países <sup>(21)</sup>, nuestro Derecho distingue entre el plazo como lapso destinado al cumplimiento de los actos que han de llevarse a cabo, y el término como límite del plazo, de modo que mientras el plazo es un período de tiempo (como una línea), el término es el extremo del mismo (como un punto) <sup>(22)</sup>.

De acuerdo al art. 110, se impone la **obligatoriedad general** de los términos y plazos, al establecerse que los mismos "obligan por igual y sin necesidad de apremio a las autoridades y funcionarios competentes para la instrucción de los asuntos y a los interesados en los mismos".

Al respecto, la observación de la realidad permite constatar que la disposición de que los plazos "obligan por igual" a la Administración y a los administrados, es una "afirmación empíricamente falsa" ya que "a la Administración, incorpórea y eterna, no le hace mella el tiempo; al particular, con el tiempo se le va directamente la vida" <sup>(23)</sup>.

---

<sup>(20)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - "Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativos electrónicos", en Estudios de Derecho Administrativo (La Ley Uruguay, Montevideo, 2010), N° 1, pág. 79 y sigtes.

<sup>(21)</sup> Juan Carlos CASSAGNE - "Ley Nacional de Procedimientos Administrativos" (La Ley, Buenos Aires, 2009), pág. 102 y sigtes.

<sup>(22)</sup> Enrique VESCOVI - "Derecho Procesal Civil" (Idea, Montevideo, 1975), tomo III, págs. 122 y 123.

<sup>(23)</sup> Agustín A. GORDILLO - "Tratado de Derecho Administrativo" (F.D.A., Buenos Aires, 2000), tomo 4, 4ª edición, pág. VIII-6.

Por eso, adquiere especial relevancia que los jefes o encargados de las dependencias y oficinas cumplan su obligación de “fiscalizar si se han cumplido los términos y plazos señalados” y si comprobaran su incumplimiento por parte del funcionario actuante, den cuenta al jerarca para que sancione disciplinariamente la omisión (art. 116).

En materia de **cómputo de los plazos** reglamentarios (o sea, los que no fueren impuestos por una norma constitucional o legal), se distingue entre los que se señalen por días, por meses o por años.

*Cuando los plazos se fijan por días*, se establece que los días computables son los hábiles (art. 113, inc. 1º) y que “Los plazos se contarán siempre a partir del día siguiente a aquél en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate” (art. 112).

La solución es diferente en materia tributaria ya que el Código Tributario aprobado por el decreto ley N° 14.306 de 29 de noviembre de 1974 dispone que “En los plazos mayores de quince días se computarán días hábiles o inhábiles” aunque “Si durante su transcurso existieren más de tres días inhábiles consecutivos, dichos plazos quedarán prorrogados en la misma cantidad de días”. En cambio, “En los plazos de hasta quince días se computarán sólo los días hábiles” (art. 49).

Para determinar qué días son hábiles y cuáles son inhábiles, el criterio fijado por el RPA es “según funcionen o no, en ellos, las oficinas de la Administración pública”, agregando que “Son horas hábiles las correspondientes al horario fijado para el funcionamiento de las respectivas oficinas de la Administración pública” (art. 113, inc. 2º) y que “Los plazos vencen en el último momento hábil del horario de la oficina del día respectivo” (art. 114, primera frase).

Según se ha destacado con acierto, la disposición es anfibológica: “puede entenderse que el día será inhábil si la oficina no abre sus puertas en ningún momento durante el horario habitual, y por ende será hábil si abre durante algún lapso aunque no cubra todo el horario habitual; o bien, que será inhábil si no las abre durante todo el horario habitual aunque en algún momento o durante algún lapso las haya abierto durante ese horario, siendo hábil por ende sólo si abre normalmente durante todo el horario habitual. En la duda, debe preferirse esta última interpretación, que otorga más garantías a los interesados” <sup>(24)</sup>.

Conforme al art. 114, segunda frase, “Los términos o plazos administrativos que vencieren en día feriado se extenderán hasta el día hábil inmediato siguiente”, debiendo entenderse por “día feriado” lo mismo que por “día inhábil” (como dice el citado art. 49 del Código Tributario).

---

<sup>(24)</sup> Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO - "Procedimiento Administrativo" cit., pág. 123.

Por otra parte, *cuando los plazos se fijan en meses*, “éstos se computarán de fecha a fecha. Si en el mes de vencimiento no hubiere día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes” (art. 113, incs. 3º y 4º).

Finalmente, *cuando los plazos se fijan en años*, “se entenderán naturales en todo caso” (art. 113, in finem).

Respecto a la **extensión de los plazos**, de acuerdo al art. 115 del RPA, “Las providencias de trámite deberán dictarse en el término *máximo de tres días* a contar del siguiente al de la recepción del documento o expediente por el órgano respectivo” (inc. 1º). Añade la norma que “Las diligencias o actuaciones ordenadas se cumplirán dentro del plazo *máximo de cinco días*, el que se podrá ampliar, a solicitud fundada del funcionario, por cinco días más” (inc. 2º).

A su vez, establece el art. 59 del RPA que “Los funcionarios técnicos y asesores deberán expedir sus dictámenes o informaciones dentro de los *cinco días de recibido el expediente*”, plazo que “podrá extenderse hasta diez días, con la constancia fundada en el expediente, del funcionario consultado”.

En materia de peticiones, el art. 106, repitiendo la norma contenida en el art. 318 de la Constitución, prevé que “Toda autoridad administrativa está obligada a decidir sobre cualquier petición que le formule el titular de un interés legítimo en la ejecución de un determinado acto administrativo, previos los trámites que correspondan para la debida instrucción del asunto, dentro del término de *cientos veinte días* a contar de la fecha de cumplimiento del último acto que ordene la ley o el reglamento aplicable”. Agrega el art. 107, transcribiendo la norma legal que lo dispone, que los trámites para la debida instrucción del asunto “deberán cumplirse, en el caso de las peticiones, dentro del término de *treinta días* contados a partir del día siguiente a la fecha en que se formuló la petición” <sup>(25)</sup>.

De modo similar, toda autoridad administrativa está obligada a resolver los recursos de revocación que se interpongan contra sus decisiones, previos los trámites para la debida instrucción del asunto (que también se acotan a *treinta días*) dentro del término de *cientos veinte días* a partir del día siguiente a la fecha en que se interpusieron dichos recursos (arts. 145 y 146 del RPA, coordinados con el posterior art. 40 de la ley N° 17.292 de 25 de enero de 2001). Dicho término no rige para los recursos subsidiarios jerárquico y de anulación, respecto a los cuales el art. 41 de dicha ley establece que a los *doscientos días* siguientes a la interposición conjunta de los recursos de revocación y jerárquico o de revocación y anulación, y a los *doscientos cincuenta días* de siguientes al de la interposición conjunta de los recursos de revocación, jerárquico y de anulación, si no se hubiere

---

<sup>(25)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Régimen jurídico de los recursos administrativos” (F.C.U., Montevideo, 1984), pág. 31 y sigtes.

dictado resolución sobre el último recurso, se tendrá por agotada la vía administrativa <sup>(26)</sup>.

Cabe agregar que el art. 111 del RPA contempla la **prórroga de plazos reglamentarios**, facultando a la Administración respectiva para “conceder a petición de los interesados una prórroga de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de terceros” (inc. 1º). “Si la Administración no se expidiera sobre la solicitud de prórroga en el plazo de tres días, se reputará concedida” (inc. 2º). “Podrá solicitarse prórroga por una sola vez y en ningún caso ésta excederá de la mitad del plazo original” (inc. 3º).

### III) ENFOQUE DESDE LA TEORIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

#### 1 - Centralidad de la persona humana

Lo propio del **Estado constitucional de Derecho** de nuestros días <sup>(27)</sup> es que la limitación del poder se expresa en clave de garantía de todos los derechos fundamentales.

De este modo, el Estado constitucional de Derecho expresa una fórmula cuyo elemento medular consiste en una concepción instrumental de las instituciones al servicio de los derechos fundamentales, en la cual el principio de juridicidad supone el sometimiento del poder no únicamente a límites formales sino también a límites sustanciales impuestos por los principios generales y por la eminente dignidad de la persona humana, de la que derivan todos sus derechos <sup>(28)</sup>.

Según la explicación de uno de sus protagonistas, Luigi FERRAJOLI, el *neoconstitucionalismo* no es sólo una conquista y un legado del siglo XX sino que es, sobre todo, un programa normativo para el futuro, al menos en un doble sentido: por un lado, en el sentido de que los derechos fundamentales reconocidos por las Constituciones nacionales y las Cartas internacionales deben ser garantizados y concretamente satisfechos mediante la elaboración e implementación de las técnicas de garantía idóneas para asegurar el máximo grado de efectividad de los mismos, y por otro lado, en el sentido de que el paradigma de la democracia constitucional puede y debe ser extendido en una triple dirección, a fin de que se garanticen todos los derechos, frente a todos los

---

<sup>(26)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Uruguayo” cit., pág. 435 y sigtes.

<sup>(27)</sup> José Luis CEA EGAÑA - “Estado constitucional de Derecho: nuevo paradigma jurídico”, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano (Konrad Adenauer, Montevideo, 2005), Año 11, tomo I, pág. 47 y sigtes.

<sup>(28)</sup> Luis PRIETO SANCHIS - “Constitucionalismo y garantismo”, en Miguel CARBONELL y Pedro SALAZAR (Editores) - “Garantismo” (Trotta - UNAM, Madrid, 2005), pág. 41 y sigtes.

poderes, y en todos los niveles (no sólo en el Derecho estatal sino también en el internacional) <sup>(29)</sup>.

Desde tal perspectiva, cobra vital trascendencia la **centralidad de la persona** como destinataria del quehacer estatal y foco para la interpretación de las relaciones emergentes de la variedad de servicios que la Administración le brinda, sea en forma directa o indirecta <sup>(30)</sup>.

Ese sujeto al que, a pesar de razonables críticas <sup>(31)</sup>, por comodidad de lenguaje se sigue llamando “administrado” es la persona considerada desde su posición privada respecto a la Administración o sus agentes <sup>(32)</sup>.

Lo singular del Estado constitucional de Derecho, que impregna todo el Derecho Administrativo contemporáneo, es el reconocimiento de la primacía de la persona humana <sup>(33)</sup>, derivada de su eminente dignidad <sup>(34)</sup>, de la que se desprenden todos y cada uno de los derechos fundamentales y desde la cual deben ellos interpretarse y aplicarse: el legislador, absteniéndose de sancionar leyes que los contravengan; el juez al dirimir los litigios sometidos a su jurisdicción, y cualquier autoridad administrativa al cumplir sus cometidos <sup>(35)</sup>.

Como bien se ha destacado, cabe tener siempre presente que, en todo momento, cualquiera sea su edad o normalidad, el hombre ostenta aquella interior dignidad que le viene no de ser un hombre de dignidad sino de tener la dignidad de un hombre; de esa dignidad eminente o intrínseca extraen su razón de ser los

---

<sup>(29)</sup> Luigi FERRAJOLI - “Sobre los derechos fundamentales”, en Miguel CARBONELL (Editor) - “Teoría del neoconstitucionalismo” (Trotta, Madrid, 2007), págs. 72 y 73.

<sup>(30)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Régimen jurídico de los usuarios de servicios públicos y de interés general en Uruguay”, en Jaime RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ y Raúl CANOSA USERA (Editores) - “Derecho de los consumidores y usuarios: una perspectiva integral” (Netbiblo, La Coruña, 2008), pág. 248 y sigtes.

<sup>(31)</sup> Daniel Hugo MARTINS - “No llamemos más administrados a las personas que habitan nuestro territorio”, en Anuario de Derecho Administrativo (Montevideo, 1996), tomo V, pág. 61 y sigtes.

<sup>(32)</sup> Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Tomás Ramón FERNANDEZ - “Curso de Derecho Administrativo” (Civitas, Madrid, 2004), tomo II, 9ª edición, pág. 19.

<sup>(33)</sup> Eduardo SOTO KLOSS - “La primacía de la persona humana, principio fundamental del Derecho público chileno”, en Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real (F.C.U., Montevideo, 1996), pág. 507 y sigtes.; y “Derecho Administrativo” (Edit. Jurídica de Chile, Santiago, 1996), tomo I, pág. 83 y sigtes.

<sup>(34)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Dignidad humana y Derecho” (U.M., Montevideo, 2001), pág. 27 y sigtes.; Héctor GROS ESPIELL - “La dignidad humana en los instrumentos internacionales de derechos humanos”, en CATEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS - “Dignidad Humana” (Universidad de la República, Montevideo, 2003), pág. 9 y sigtes.; y José Aníbal CAGNONI - “La dignidad humana. Naturaleza y alcances”, en CATEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS - “Dignidad Humana” cit., pág. 65 y sigtes., y en Rev. de Derecho Público, Año 2003, N° 23, pág. 11 y sigtes.

<sup>(35)</sup> Jesús GONZALEZ PEREZ - “La dignidad de la persona y el Derecho Administrativo”, (Jurúa, Curitiba, 2007), pág. 6; y “La dignidad de la persona humana” (Civitas, Madrid, 1986), pág. 85 y sigtes.

derechos humanos, cuyo titular no es la humanidad en su abstracción genérica ni un determinado tipo de hombre sino cada hombre en su personal concreción <sup>(36)</sup>.

Por eso, la afirmación y reafirmación de los derechos fundamentales - todos- parte del reconocimiento de que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, cualquiera sea el ordenamiento jurídico, político, económico y social, y cualesquiera que sean los valores prevalentes en la colectividad histórica <sup>(37)</sup>.

Siendo así, el otro término de la ecuación debe ser la **servicialidad administrativa** que, a partir de la génesis etimológica de la palabra “administrar”, pone el acento en el carácter servicial de la Administración para la procura del bien común, entendido como el conjunto de condiciones de la vida social que posibilitan a los individuos y a las comunidades intermedias que ellos forman el logro más pleno de su perfección <sup>(38)</sup>.

Tal servicialidad no es una mera expresión literaria carente de efectos prácticos sino que constituye un auténtico deber jurídico, con el significado ya sea de actuación, ya sea de abstención, y cuya infracción (de actuación o de abstención) conlleva efectos de sanción y, si origina daños, de reparación integral de los mismos <sup>(39)</sup>.

Desde tal enfoque, la instrumentalidad del procedimiento administrativo adquiere nuevas tonalidades, iluminada por los principios generales de Derecho para la realización y garantía de los derechos de los habitantes.

## 2 - Derecho a un procedimiento sencillo y breve

Conforme a lo expresado en el art. XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, se alude a un “procedimiento sencillo y breve”, del mismo modo que el art. 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José) habla de “recurso sencillo y rápido” <sup>(40)</sup>.

Tal derecho humano fundamental resulta reforzado por el reconocimiento explícito del **principio de celeridad** en el art. 2º del RPA, que impone imprimir un

---

<sup>(36)</sup> Arturo ARDAO - “El hombre en cuanto objeto axiológico”, en “El hombre y su conducta. Ensayos filosóficos en honor de Risieri Frondizi” (UPRED, Buenos Aires, 1980), págs. 73 y 74.

<sup>(37)</sup> Germán J. BIDART CAMPOS - “Teoría general de los derechos humanos” (Astrea, Buenos Aires, 2006), págs. 72 a 79.

<sup>(38)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Uruguayo” cit., pág. 7.

<sup>(39)</sup> Eduardo SOTO KLOSS - “La servicialidad del Estado. Base esencial de la institucionalidad”, en “Estudios Jurídicos en homenaje al Prof. Mariano R. Brito” (F.C.U., Montevideo, 2008), pág. 331 y sigtes., especialmente págs. 338 y 339.

<sup>(40)</sup> Augusto DURAN MARTINEZ - “Estudios sobre Derechos Humanos” (Ingranusi, Montevideo, 1999), pág. 93 y sigtes.

ritmo a la actuación administrativa consecuente a la debida impulsión de oficio <sup>(41)</sup>. Contradice dicho principio la notoria oposición entre la exigencia de términos de días frente a los particulares mientras que la Administración demora años en completar un trámite.

En tal sentido, cabe destacar el Decreto N° 1.883/91 del Gobierno Federal argentino, en cuyos Considerandos se expresa textualmente en palabras susceptibles de ser generalizadas: “el retardo o la falta de resolución de los asuntos pendientes dentro de la Administración violenta los derechos de los ciudadanos y constituye una degradación del sistema de garantías de nuestro ordenamiento jurídico”. Y agrega: “las garantías de los particulares con relación al procedimiento administrativo no se compadecen con demoras, retrasos, molestias perturbadoras e innecesarias, que ocasionan por otra parte mayores costos de funcionamiento a la propia Administración” <sup>(42)</sup>.

Específicamente, el art. 5° del RPA reconoce que “Los interesados en el procedimiento administrativo gozarán de todos los derechos y garantías inherentes al debido proceso, de conformidad con lo establecido por la Constitución de la República, las leyes y las normas de Derecho Internacional aprobadas por la República” (inc. 1°). Y añade: “Estos derechos implican un **procedimiento de duración razonable** que resuelva sus pretensiones” (inc. 2°).

En tal sentido, con especial referencia a los procedimientos disciplinarios, en términos extensibles a todo procedimiento de oficio, nuestra doctrina ha destacado que es una obligación de la Administración decidir en plazo razonable sobre un procedimiento disciplinario, y el involucrado tiene el derecho humano a ser respetado en su honra y dignidad, poniendo fin en tiempo y forma a una instrucción que normalmente genera en todo interesado una situación de tensión emocional, intranquilidad familiar y de incertidumbre laboral <sup>(43)</sup>.

Asimismo, se ha señalado que el principio de “duración razonable del proceso” tiene su fundamento en el derecho a la seguridad jurídica y en la proporcionalidad entre medios y fines <sup>(44)</sup>.

Lamentablemente, en la práctica, las más de las veces no se fiscaliza el cumplimiento de los plazos ni se sanciona a los funcionarios que los dejan vencer, burlando así los derechos de los interesados.

---

<sup>(41)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Uruguayo” cit., pág. 180.

<sup>(42)</sup> Guillermo Andrés MUÑOZ - “Los Plazos”, en “Procedimiento Administrativo - Jornadas Organizadas por la Universidad Austral” (Editorial Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1998), pág. 45.

<sup>(43)</sup> Ruben CORREA FREITAS - “La clausura de los sumarios administrativos” en “Procedimiento común y disciplinario” (ONSC, Montevideo, 1998), pág. 225 y 226.

<sup>(44)</sup> Lorenzo SÁNCHEZ CARNELLI - “Aspectos principales del procedimiento administrativo” en Cuadernos de Derecho Público III, N° 2, Año 1996, pág. 49.



Como bien se ha expresado <sup>(45)</sup>, “Bueno sería que ante estas aberrantes prácticas administrativas, que suponen un desprecio por el hombre de carne y hueso en claro contraste con pomposos discursos pronunciados a veces por los propios responsables de la violación de las normas indicadas, comenzaran a prosperar denuncias penales por omisión contumacial de los deberes del cargo, como en determinado momento lo sugirió CASSINELLI MUÑOZ” <sup>(46)</sup>.

#### IV) CONCLUSIONES

La consideración del tiempo en el procedimiento administrativo desde la perspectiva de los derechos fundamentales proyecta nueva luz para la interpretación y, en su caso, reformulación de las normas positivas que regulan el trámite y sus pasos.

En efecto, la mirada de la cuestión desde la instrumentalidad del procedimiento administrativo centrado en la persona del administrado ofrece un foco trascendente para revisar el ordenamiento vigente.

Al respecto, el procedimiento administrativo no puede ser un reducto de irresponsabilidad por la atemporalidad del actuar de sus funcionarios <sup>(47)</sup>.

Para superar dicha disfunción, un medio posible es establecer la perentoriedad de los plazos, es decir, que se sancione la inactividad de los funcionarios actuantes, sin perjuicio de su responsabilidad en el orden disciplinario.

Asimismo, por oposición al clásico “silencio negativo”, es necesario extender el llamado “silencio positivo”, caracterizado porque, en los supuestos previstos expresamente, el transcurso del plazo sin que se verifique la resolución expresa determina la estimación de la petición del administrado con todos los efectos que de ella se deriven o, en su caso, el pasaje del procedimiento en curso a la etapa siguiente <sup>(48)</sup>.

Sólo a través de la reafirmación de la servicialidad administrativa debida - también mediante un procedimiento administrativo de duración razonable- se hará

---

<sup>(45)</sup> Augusto DURAN MARTINEZ - “Estudios sobre Derechos Humanos” cit., pág. 95.

<sup>(46)</sup> Horacio CASSINELLI MUÑOZ - Intervención en: I.E.E.M. - “Recursos administrativos y acción de nulidad” (Montevideo, 1987), pág. 51.

<sup>(47)</sup> Nora CHIBAN - “Los plazos en el procedimiento ante el ritmo de la economía y la sociedad”, en “Procedimiento Administrativo - Jornadas Organizadas por la Universidad Austral” (Editorial Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1998), pág. 59 y sigtes.

<sup>(48)</sup> Jesús GONZALEZ PEREZ - “Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano” (Temis, Bogotá, 1985), pág. 171; Mariano BAENA DEL ALCAZAR - “Efecto afirmativo del silencio de la Administración”, en Rev. de Estudios de la Vida Local, N° 123, pág. 326 y sigtes.; y Mirta G. SOTELO DE ANDREU - “El silencio de la Administración”, en “Procedimiento Administrativo - Jornadas Organizadas por la Universidad Austral” (Editorial Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1998), pág. 48 y sigtes.

verdad la centralidad de la persona humana como razón de ser de todo el quehacer estatal en el nuevo Derecho Administrativo <sup>(49)</sup> para que éste sea, efectivamente, en palabras de Francisco GONZALEZ NAVARRO, el Derecho del poder para la libertad.

---

<sup>(49)</sup> Carlos E. DELPIAZZO - “¿Hacia dónde va el Derecho Administrativo?”, en Carlos Mario MOLINA y Libardo RODRIGUEZ (Coordinadores) - “El Derecho Público en Iberoamérica” (Temis, Bogotá, 2010), tomo I, pág. 373 y sigtes.