

LA ACCIÓN DE LESIÓN DE LA AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL Y LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO URUGUAYO

Por DANIEL HUGO MARTINS*

SUMARIO

1. LOS DEPARTAMENTOS.—2. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS.—3. EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA.—4. LA «AUTONOMÍA DEL DEPARTAMENTO».—5. LA LESIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LOS DEPARTAMENTOS.—6. LA ACCIÓN POR LESIÓN DE LA AUTONOMÍA Y LA ACCIÓN POR INCONSTITUCIONALIDAD.

«Los Intendentes o las Juntas departamentales podrán reclamar ante la Suprema Corte de Justicia por cualquier lesión que se infiera a la autonomía del departamento, en la forma que establezca la ley».

(Art. 283 de la Constitución)

1. LOS DEPARTAMENTOS

1. La disposición constitucional transcrita nos plantea la necesidad de saber qué se entiende por «autonomía del departamento» en el Derecho constitucional y administrativo uruguayo. Para ello debemos estudiar qué es el departamento dentro del Estado uruguayo y cuál es su autonomía.

2. Los departamentos, desde la época colonial, fueron divisiones territoriales político-administrativas que se transformaron en realidades sociales y económicas al transcurso del tiempo.

* Profesor de Derecho Público en el Instituto Universitario de Punta del Este. Ex-Profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Ex-Miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Miembro del Tribunal Arbitral Internacional de Salto Grande.

Su origen se encuentra en los Cabildos que se constituyeron en los centros poblados de la Banda Oriental del Río Uruguay.

Al iniciarse el siglo XIX los Cabildos principales eran cuatro: el de Soriano, el de Montevideo, el de Colonia y el de Maldonado.

También existían Cabildos en Paysandú, Guadalupe (Canelones), Florida, San José, Minas, Rocha y Melo.

Doscientos años después en esas circunscripciones territoriales existen departamentos.

3. En enero de 1816, Artigas, el Jefe de los Orientales, habiendo cesado la dominación española, dispuso que se dividiera la Provincia Oriental en seis departamentos: Montevideo, Maldonado, Soriano, Canelones, San José y Colonia.

Los Cabildos fueron suprimidos en 1826, pero las circunscripciones territoriales en que ejercían su competencia, subsistieron.

En consecuencia durante un siglo (1726-1826) los Cabildos en el Uruguay ejercieron el gobierno municipal de las ciudades y jurisdicción sobre una amplia zona territorial anexa, que dio origen a la división de la Provincia Oriental (1825-1830) en Departamentos.

4. A partir del 18 de julio de 1830, día en que se juró la primera Constitución del Estado Oriental del Uruguay, éste fue definido como: «la asociación política de todos los ciudadanos comprendidos en los nueve departamentos actuales de su territorio».

Los nueve departamentos eran: Montevideo, Maldonado, Canelones, Colonia, San José, Soriano, Paysandú, Cerro Largo y Durazno.

La creación de nuevos departamentos y el establecimiento de sus límites —según la Constitución— correspondía a la Asamblea General, mediante una ley.

La Constitución de 1830 creó un Estado unitario, donde el Presidente de la República era el Jefe superior de la Administración General del Estado y los departamentos meras circunscripciones territoriales que carecían de autonomía.

Lo gubernativo del departamento estaba a cargo de un Jefe político, designado y dependiente del Poder Ejecutivo; lo económico-administrativo, estaba a cargo de una Junta, electa por los ciudadanos del departamento, y la administración de justicia, estaba a cargo de un Juez letrado de Primera Instancia nombrado por la Alta Corte de Justicia.

El departamento era, además, una circunscripción electoral: los senadores se elegían uno por departamento y los representantes nacionales eran elegidos por los ciudadanos del departamento y su número variaba según la población de éstos.

5. En 1868, el Poder Ejecutivo delegó en las Juntas Económicas Administrativas numerosas atribuciones de carácter municipal y el Código Civil reconoció «a los municipios» como personas jurídicas, con capacidad para contraer derechos y obligaciones, entendiéndose que se les otorgaba personalidad jurídica a las Juntas Económico-Administrativas.

Años más tarde, el Código de Procedimiento Civil otorgó «a las municipalidades» —es decir a las Juntas Económico-administrativas— la calidad de sujeto procesal, pudiendo iniciar juicios civiles contra terceros.

En 1875, el Código Rural transforma «a las municipalidades» en referentes principales de la vida rural, atribuyéndoles numerosas atribuciones.

6. En 1903, la Ley Orgánica de las Juntas Económicas Administrativas les atribuyó competencia en materia municipal, pudiendo dictar ordenanzas y reglamentos de administración, les autorizó a recaudar ciertos impuestos y administrar los fondos recaudados y les otorgó cierta autonomía administrativa, pero bajo el contralor del Poder Ejecutivo.

7. En la Constitución de 1918, se estableció que «el gobierno y la administración locales», serían ejercidos por una Asamblea Representativa con jurisdicción en todo el departamento y uno o más Concejos de Administración Autónomos¹ en las principales ciudades.

Dichos órganos serían elegidos popularmente y su número sería fijado por la ley (Const., art. 130).

Los «Jefes políticos», que tenían a su cargo todo lo gubernativo del departamento en la Constitución de 1830, se transformaron en «Jefes de Policía», teniendo a su cargo exclusivamente la policía del orden y de la seguridad.

La Ley Orgánica de 23 de diciembre de 1919 estableció:

«Cada Departamento será gobernado y administrado por una Asamblea Representativa y por uno o más Concejos de Administración, cuyo número y jurisdicción fijará la Asamblea Nacional, previo asesoramiento o propuesta de las Asambleas Representativas respectivas».

En los hechos, se constituyeron Concejos de Administración en las ciudades capitales de cada departamento y Concejos Auxiliares en los demás centros poblados.

Lo trascendente es que, desde entonces, los departamentos fueron gobernados y administrados por autoridades electas por la ciudadanía de cada departamento, con «autonomía».

¹ Por primera vez, en la Constitución, aparece la palabra «autónomos» para referirse a un órgano del Gobierno y Administración de los Departamentos.

La ley orgánica de 1919 determinó los poderes jurídicos y la materia en que serían competentes las Asambleas Representativas y los Concejos de Administración.

Entre los poderes jurídicos de las Asambleas Representativas se les otorgó la potestad de aprobar decretos, crear impuestos, aprobar los presupuestos de gastos y las rendiciones de cuentas, contratar empréstitos para obras públicas de interés local, designar las propiedades a expropiarse, etc.

Entre los poderes jurídicos que se le asignaban a los Concejos de Administración estaban los de designar y destituir a los funcionarios, dictar reglamentos y resoluciones en ejercicio de la función administrativa, adquirir terrenos y edificios para oficinas y establecimientos departamentales o mandar construir otros nuevos, con acuerdo de la Asamblea Representativa, y, en general, decretar todas las medidas que requiriera el interés público dentro de la órbita de sus atribuciones.

8. Alberto Demichelli², en 1929, decía:

«En nuestra tradición política, los departamentos constituyen hechos reales, condensaciones sociales y políticas, dotados de específica personalidad. Estos núcleos locales de vida propia son, en verdad, anteriores al acto constituyente. Por tal modo, su reconocimiento constitucional estaba implícitamente impuesto por su propia personalidad sustantiva.

Es verdad que en la abstracción de los principios constitucionales de 1830, los departamentos eran meras dependencias administrativas, jerarquizadas al Gobierno Central. Pero, el desarrollo de la vida nacional, elevó bien pronto el problema administrativo de los municipios departamentales, al rango de problema político. Las fuerzas vivas del Estado rompieron fácilmente los moldes cristalizados del constitucionalismo unitario. La autonomía departamental —mera aspiración política en un principio— fue luego recogida en nuestra legislación orgánica municipal, más o menos al margen de la Constitución de 1830.

La evolución se explica sin dificultad. Al desarrollar su vida propia, los departamentos formaron conciencia regional [...].

Con el desarrollo fecundo del federalismo, los departamentos impusieron, al fin, su ley al Estado. Adquirieron personalidad, y obtuvieron cierto grado de legislación autonómica, que termina luego en el constitucionalismo semi-federal de 1917.

En suma, a través de un siglo de vida institucional, los departamentos se han convertido en realidades políticas efectivas de nuestro vivir político y social, en hechos políticos concretos y condensados.

² *El Gobierno local autónomo. Su régimen jurídico*, con estudio preliminar de Adolfo Posada, publicado en Montevideo, 1929, pp. 81 y ss.

Trátase de formaciones locales dotadas de propia y sustantiva personalidad, vigorizada por el espíritu regionalista que los anima y por sus arraigados hábitos políticos».

2. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS

1. En la Constitución de 1934 se estableció que:

«el Gobierno y Administración de los departamentos, con excepción de los servicios de policía³, estarán a cargo de un Intendente, una Junta Departamental y una o más Juntas Locales».

El Intendente y los miembros de las Juntas Departamentales eran electos por la ciudadanía del departamento, los miembros de las Juntas Locales designados por el Intendente con anuencia de la Junta.

El Intendente ejercerá «la función ejecutiva en el Gobierno Departamental», las Juntas Departamentales tendrán «funciones de contralor y legislativas en materia municipal» y las Juntas Locales, «facultades de gestión».

En esta Constitución se establece expresamente el carácter municipal del gobierno y administración de los Departamentos, considerándolo «municipio» y calificando a sus autoridades como «municipales».

Reiteradamente se refiere a «presupuestos municipales», «impuestos municipales», «servicios municipales», «tesorería municipal», «referéndum en materia municipal» y «municipios».

En mi libro «El municipio contemporáneo»⁴, defino el municipio como institución político-administrativa-territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros Entes territoriales y servicios estatales.

En realidad, las características del gobierno departamental exceden a los de un municipio, por tener jurisdicción sobre un amplio territorio de muchos kilómetros cuadrados, donde pueden encontrarse varias ciudades importantes y decenas de centros poblados (El departamento de Tacuarembó tiene 21.014 km² y dentro de él existen una Junta Local autónoma y varias Juntas Locales, pero estas no tienen personalidad jurídica, ni patrimonio propio y sus autoridades no son electas por los ciudadanos, sino designadas por el Intendente con anuencia de la Junta Departamental).

En la Constitución de 1934 aparece por primera vez el artículo por el cual «los Intendentes o las Juntas Departamentales podrán reclamar ante la

³ Se refiere a la policía del orden y la seguridad.

⁴ DANIEL HUGO MARTINS, *El municipio contemporáneo*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1978, p. 56.

Suprema Corte de Justicia por cualquier lesión que se infiera a la autonomía del departamento, en la forma que establezca la ley».

La expresión «autonomía del departamento» no es correcta debiendo entenderse que se refiere al gobierno y la administración de éste, descentralizado del Gobierno nacional, que se autogobierna y dicta actos reglas «en materia municipal».

2. En la Constitución de 1952 se estableció que «el gobierno y la administración de los departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta y un Concejo Departamental», ambos electos por la ciudadanía del departamento.

Las Juntas Departamentales —expresa— ejercerán las funciones legislativas y de contralor en el Gobierno Departamental, eliminando la referencia a la materia municipal.

De esta modificación puede deducirse que la materia sobre la cual ejercerá sus poderes jurídicos la Junta Departamental excede la materia municipal o local, abarcando la materia departamental (ordenamiento territorial, caminos departamentales, concesiones de servicios públicos departamentales, etc.).

También prevé la existencia de Concejos Locales Autónomos y Electivos siempre que una ley específica así los declare.

Sayagüés Laso⁵ afirma:

«en nuestro Derecho hay un caso claro de descenso total de poderes de administración dentro de una misma persona pública, en la cual la subordinación es sustituida por simple poder de contralor: son las Juntas Locales Autónomas. Dichas Juntas tienen todos los poderes del Intendente en sus respectivas circunscripciones y éste mantiene sobre aquéllas únicamente poderes de vigilancia y administración».

Una innovación importante es la posibilidad de que el Gobierno Departamental por sí —«decretados y administrados por éstos»— pueda establecer impuestos en determinadas materias, así como tasas, tarifas y precios por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos por servicios prestados por el Gobierno Departamental, entre otros recursos financieros.

Otra innovación trascendente es la que compete a la Suprema Corte de Justicia: declarar la inconstitucionalidad de «los decretos departamentales que tengan fuerza de ley en su jurisdicción», en las mismas condiciones y con las mismas consecuencias que la declaración de inconstitucionalidad de las leyes.

⁵ ENRIQUE SAYAGÜÉS LASO, *Tratado de Derecho Administrativo*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 7.ª ed., puesta al día a 1998 por Daniel Hugo Martins, tomo I, p. 203, nota 4.

Esta disposición revela el carácter de «actos reglas» de los decretos legislativos departamentales y su fuerza similar a la de la ley en su jurisdicción territorial, lo que significa una verdadera descentralización legislativa en las materias en que son competentes los Gobiernos Departamentales.

En la Constitución de 1952 existió la preocupación de eliminar la palabra «municipal» del texto constitucional.

En efecto, se refiere a «gravámenes departamentales» en lugar de «impuestos municipales», como lo hacía la Constitución de 1934; se habla del «referéndum como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales» omitiéndose la expresión «en materia municipal». Asimismo se establece la iniciativa popular «en materia de Gobierno Departamental».

También en el art. 24, que establecía la responsabilidad civil subsidiaria «de los municipios», se sustituye dicha denominación por la de Gobiernos Departamentales. La misma sustitución se realiza en los arts. 289, 290 y 291 referente a prohibiciones e incompatibilidades de los Intendentes y miembros de las Juntas departamentales y locales.

La Constitución de 1952 no derogó la Ley Orgánica de 1935. En efecto, el art. 329 declaró

«en su fuerza y vigor las leyes que hasta aquí han regido en todas las materias y puntos que directa o indirectamente no se opongan a ésta Constitución ni a las leyes que expida el Poder Legislativo».

La doctrina y la jurisprudencia entendieron que seguía rigiendo la Ley Orgánica Municipal de 1935 en todo aquello que no fuera contrario a las disposiciones de la nueva Constitución y no hubiera sido derogado o modificado por leyes posteriores.

El propio texto constitucional, reconoció la existencia de la Ley Orgánica, al establecer, como atribución de la Junta Departamental «solicitar directamente del Poder Legislativo modificaciones o ampliaciones de la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales». (Const., art. 273, núm. 11).

3. En la Constitución de 1967 si bien se sustituyen los Concejos Departamentales por Intendentes y los Concejos Locales por Juntas Locales, se mantienen los mismos poderes jurídicos que en la Constitución precedente (salvo algunas modificaciones de detalle). Lo mismo, respecto de las Juntas Departamentales.

Es interesante señalar algunas innovaciones: a) se califica al Intendente como «municipal», no obstante ejercer sus funciones en todo el territorio del departamento y atribuirle la representación «del departamento en sus relaciones con los poderes del Estado o con los demás Gobiernos Departamentales»; b) se le atribuye la función ejecutiva y «administrativa» al Intendente y c) se mantiene la posibilidad de crear por la ley Juntas Locales autónomas que podrán ser, además, electivas.

4. El 15 de octubre de 1996 se sancionó una ley constitucional que reformó diversos artículos de la Constitución de 1967. Dicha ley constitucional fue ratificada en el plebiscito realizado el 8 de diciembre de 1996, entrando en vigencia el 14 de enero de 1997.

En la referida reforma constitucional, en el artículo 262 se vuelve a designar al órgano ejecutivo departamental con el nombre de Intendente, eliminando la calificación de municipal. Esto tiene su trascendencia por cuanto el Intendente tendría la función ejecutiva y administrativa en «materia departamental» y las autoridades locales tendrían competencia en «materia municipal».

Aunque ello surge nítidamente de las reformas introducidas en 1996, debe señalarse que, además de la «*materia departamental*», el Intendente tendría competencia en la «*materia municipal*» en aquellas poblaciones que no tuvieran autoridades locales.

Lo expuesto surge de los incisos agregados al artículo 262, que expresan:

«Podrá haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley. También podrá haberla, una o más, en la planta urbana de las capitales departamentales, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente.

La ley establecerá la materia departamental y la municipal, de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes jurídicos de sus órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 273 y 275⁶.

El Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, podrá delegar en las autoridades locales la ejecución de determinados cometidos, en sus respectivas circunscripciones territoriales».

La ley constitucional referida estableció que

«el número de miembros de las autoridades locales, que podrán ser unipersonales o pluripersonales y su forma de integración en este último caso, así como las calidades exigidas para ser titular de las mismas, serán establecidos por la ley».

La finalidad de la reforma fue posibilitar que la ley creara autoridades locales unipersonales (Alcaldes), lo que aun no ha sucedido.

Mientras no se dicten las leyes previstas en la reforma constitucional de 1996, las autoridades locales se registrarán por las siguientes normas:

- 1) Se llamarán Juntas Locales, tendrán cinco miembros y, cuando fueren electivas, se integrarán por representación proporcional, en

⁶ Se refiere a los poderes jurídicos propios de los Intendentes y Juntas Departamentales.

cuyo caso serán presididas por el primer titular de la lista más votada del lema más votado en la respectiva circunscripción territorial. En caso contrario, sus miembros se designarán por los Intendentes, con la anuencia de la Junta Departamental y respetando, en lo posible, la proporcionalidad existente en la representación de los diversos Partidos en dicha Junta.

- 2) Habrá Juntas Locales en todas las poblaciones en que ellas existan a la fecha de entrada en vigor de la presente Constitución, así como en las que, a partir de dicha fecha, cree la Junta Departamental a propuesta del Intendente.

Otra de las innovaciones introducidas por la reforma de 1996, están contenidas en los siguientes incisos agregados al artículo 262:

«Los Gobiernos Departamentales podrán acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental.

Habrá un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales. El Congreso, que también podrá celebrar los convenios a que refiere el inciso precedente, se comunicará directamente con los Poderes de Gobierno».

También fue modificado el art. 298 que se refería a que la ley podía extender la esfera de aplicación de los gravámenes departamentales o ampliar las fuentes sobre las cuales podían recaer los mismos, texto que provenía de la Constitución de 1952. En su lugar se estableció la disposición siguiente:

«La ley, que requerirá la iniciativa del Poder Ejecutivo y por el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, podrá:

- 1) Sin incurrir en superposiciones impositivas, extender la esfera de aplicación de los tributos departamentales, así como ampliar las fuentes sobre las cuales éstos podrán recaer.

- 2) Destinar al desarrollo del interior del país y la ejecución de las políticas de descentralización, una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo. Con su producido se formará un fondo presupuestal, afectado al financiamiento de los programas y planes a que se refiere el inciso 5.º del artículo 230. Dicha alícuota deberá ser propuesta preceptivamente en el Presupuesto Nacional.

3) Exonerar temporariamente de tributos nacionales, así como rebajar sus alícuotas, a las empresas que se instalen en el interior del país».

También se dispuso que

«La Oficina de Planeamiento y Presupuesto asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización que serán ejecutadas:

A) Por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, respecto de sus correspondientes cometidos.

B) Por los Gobiernos Departamentales respecto de los cometidos que les asignen la Constitución y la ley. A estos efectos se formará una Comisión Sectorial que estará exclusivamente integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministerios competentes, la que propondrá planes de descentralización que, previa aprobación por el Poder Ejecutivo, se aplicarán por los organismos que corresponda».

3. EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA

1. La primera vez que se emplea la palabra «*autónomos*» en textos constitucionales en el Uruguay es en la Constitución de 1918. Art. 100: «Los diversos servicios que constituyen el dominio industrial del Estado, la instrucción superior, secundaria y primaria, la asistencia y la higiene públicas serán administrados por Consejos *Autónomos*»; art. 130: «el Gobierno y Administración locales serán ejercidos por una Asamblea Representativa y por uno o más Consejos de Administración *Autónomos*...».

En ambos casos la palabra «*autónomos*» está referida a órganos colegiados que administran personas jurídicas públicas, descentralizadas del Poder Ejecutivo, con amplios poderes de administración respecto de los cometidos (materias) que ejercen en exclusividad.

En el art. 100 la «*autonomía*» se refiere a órganos administrativos con descentralización funcional y en el art. 130 a órganos de gobierno y administración con descentralización territorial.

Adolfo Posada, en el estudio preliminar mencionado⁷, expresa:

«Que los «entes autónomos» a que la Constitución uruguaya se refiere en los arts. 100 (y 130), son una interesantísima manifestación, en la estructura de un Estado —de soberanía nacional única,

⁷ Ver nota 3.

(véase el Art. 4.º de la Constitución), de un fenómeno más general, según ya se indica, de desintegración, sin disociación ni dispersión, de las actividades colectivas espaciales y sociales. La Constitución uruguaya consagra el influjo político del espontáneo rehacer del espíritu colectivo... Del modo más concreto, en una relación «técnica», capital en el Estado moderno —jurídico, social y de cultura—, los «entes autónomos» como se ha apuntado antes, son un «método» de reconstrucción política: método, a) para descongestionar el Poder; b) para diferenciar específicamente las funciones esenciales; e) para romper el unitarismo y uniformismo burocrático, aireando la «oficina» del servicio; d) para procurar el acceso al régimen del Estado del mayor número posible de elementos sociales, y de las más diversas y variadas capacidades técnicas».

2. En el Uruguay, diversos autores han elaborado el concepto de autonomía, entre los que se destacan los profesores Alberto Ramón Real, Gonzalo Aguirre Ramírez y Enrique Sayagüés Laso.

Real⁸ afirma que

«... la autonomía universitaria, implica, además de la natural liberación del poder jerárquico del Ejecutivo, sustituido por la dirección propia del Consejo Directivo Central, un descenso de materias del ámbito regulado por la ley al poder normativo propio de la institución... El poder normativo de los entes autónomos docentes, en general, y de la Universidad en particular, es, pues, más amplio que el que compete a los demás entes autónomos. Pueden dictar verdaderas 'ordenanzas jurídicas', además de las administrativas, diríamos con los autores alemanes».

Aguirre⁹ sostiene que:

«la autonomía política o de gobierno es, como su nombre lo dice, un enfoque político deformante de un concepto jurídico que no tiene ese alcance. La autonomía supone un traspaso de determinados poderes jurídicos (de administración y de legislación), de una persona jurídica (el Estado Central) a otra que se crea por acto constitucional o legislativo (el Ente Autónomo o el Servicio Descentralizado), en la materia propia de sus especialidad orgánica».

⁸ ALBERTO RAMÓN REAL, «Autonomía Universitaria en la Constitución y en la Ley», en *Estudio sobre Derecho Administrativo*, Fundación de Cultura Universitaria, tomo III, 1968, pp. 207-208.

⁹ GONZALO AGUIRRE RAMÍREZ, «El Consejo Nacional de Educación» en *La Enseñanza Pública y Privada en el Uruguay. Su régimen jurídico*, libro colectivo dirigido por Daniel Hugo Martins, Ediciones Jurídicas Amalio M. Fernández, Montevideo, 1973, p. 119.

Sin embargo, y en definitiva, pensamos con Real, que sin perjuicio de reconocer que en teoría jurídica no hay un paralelismo necesario entre autonomía y régimen electivo de las autoridades, «es indudable que esta forma de descentralización, democrática, favorece la vitalidad y sinceridad de la autonomía, permitiendo que las orientaciones de los gestores emanen del propio electorado institucional y no de autoridades ajenas al servicio, designantes de los directores».

Sayagüés Laso¹⁰ expresa que la doctrina italiana ha buscado sustituir la palabra «autonomía», que quiere decir «dictarse sus propias normas» por la palabra «autarquía» que significa «gobierno por sí mismo», sin embargo D'Alesio¹¹ continua hablando de «autarquía o autonomía administrativa» y Zanobini¹² estima que la «autarquía» «es la capacidad de ejercer una actividad con iguales caracteres que la actividad administrativa del Estado», en cambio la «autonomía» «comprende cualquier potestad de emanar normas jurídicas, atribuida a instituciones diversas del Poder Legislativo y más específicamente la potestad normativa atribuida a instituciones distintas no sólo del Poder Legislativo sino del Estado mismo, porque constituyen personas jurídicas públicas diferentes de él».

Más adelante afirma:

«el proceso de descentralización administrativa gira alrededor de dos elementos fundamentales: por un lado, el traspaso de poderes de administración a los órganos descentralizados; por otro lado, el contralor que la autoridad central ejerce sobre dichos órganos.

La descentralización será más o menos acentuada según sea el quantum de los poderes de administración transferidos y la intensidad de los poderes de contralor.

Cuando la transferencia de poderes de administración sea total y el contralor esté reducido al mínimo, la descentralización será máxima. En esos casos la lógica exige el otorgamiento de personalidad jurídica, la cual a su vez apareja la existencia de patrimonio propio.

Para distinguir la segunda y tercera categorías una de la otra —concluye—, podría calificarse la última como *descentralización autonómica*. Ese aditamento evidenciaría que el ente descentralizado tiene plena capacidad de autodeterminación, autonomía funcional completa, al punto que queda excluido todo contralor sustitutivo de voluntad».

3. En conclusión, según nuestro criterio, la calificación de «autónomos» se refiere a un grado de descentralización tal que significa el des-

¹⁰ Ob. cit., tomo I, p. 233.

¹¹ D'ALELIO, *Institución di diritto amministrativo*, Turín, 1949, 4.ª ed., tomo I, p. 455, núm. 238.

¹² GUIDO ZANOBINI, *Corso de Diritto Amministrativo*, Milán, 1946, p. 65.

censo total de los poderes de administración y un mínimo contralor y, en algunos casos, de la potestad de dictar normas generales sobre las materias de su especialización, configurando un descenso amplio de poderes de legislación material.

4. LA «AUTONOMÍA DEL DEPARTAMENTO»

1. En realidad, la autonomía no puede referirse al «departamento», que es una circunscripción territorial en la cual ejercen sus poderes tanto el Poder Ejecutivo, como el Poder Legislativo y el Poder Judicial, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, sino al «Gobierno y Administración de los Departamentos».

La autonomía sólo puede referirse a los órganos de gobierno y administración de los departamentos en la materia en que son competentes, los cuales tienen un grado de descentralización máxima respecto del Estado, con descenso total de poderes de administración y de legislación.

En ese sentido, «la autonomía del departamento» en el Uruguay tiene varios aspectos:

- A) Existe «autonomía política» por cuanto, sus autoridades son electas por el cuerpo electoral del departamento, sin que los Poderes del Estado tengan injerencia en dicha elección y sus decisiones políticas no son revisadas por ningún otro órgano estatal;
- B) Existe «autonomía legislativa», en cuanto los decretos de los Gobiernos Departamentales, se dictan con independencia de los Poderes del Estado, no pudiendo éstos observarlos, ni apelarlos, salvo cuando crean impuestos;
- C) Existe «autonomía presupuestaria», en cuanto los Gobiernos Departamentales dictan sus presupuestos con independencia de los Poderes del Estado, no pudiendo éstos observarlos ni modificarlos, salvo el caso que la observaciones del Tribunal de Cuentas no sean atendidas;
- D) Existe «autonomía tributaria» en cuanto los Gobiernos Departamentales pueden decretarlos y administrarlos sobre las fuentes que la Constitución determina, con independencia de los Poderes del Estado, salvo en el caso en que se creen impuestos en que puede el Poder Ejecutivo apelar ante la Cámara de Representantes. (Const., art. 300);
- E) Existe «autonomía financiera», por cuanto los Gobiernos Departamentales disponen acerca de sus gastos, sus inversiones y sus pagos con independencia de los Poderes del Estado, aunque no pueden emitir por sí deuda pública;

- F) Existe «autonomía administrativa», en cuanto dictan resoluciones y reglamentos, celebran contratos, nombran y destituyen a sus funcionarios, con independencia de los Poderes del Estado, no pudiendo éstos revocarlos ni modificarlos.

Todo ello sin perjuicio de los contralores que sobre las elecciones ejerce la Corte Electoral; sobre los decretos legislativos, la Suprema Corte de Justicia; sobre los actos administrativos, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; sobre la actividad presupuestaria y financiera, el Tribunal de Cuentas y sobre ciertos decretos y resoluciones, la Cámara de Representantes, cuando hayan sido apelados por mil ciudadanos o por un tercio de los miembros de las Juntas Departamentales (Const. art. 303).

Asimismo los Intendentes y los miembros de las Juntas Departamentales pueden ser separados de sus cargos, mediante juicio político, que decide el Senado.

También el Poder Judicial puede determinar la responsabilidad penal de los mismos y juzgar la responsabilidad civil de los Gobiernos Departamentales.

5. LA LESIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LOS DEPARTAMENTOS

1. La acción que los Intendentes o las Juntas Departamentales pueden ejercer ante la Suprema Corte de Justicia es «por cualquier lesión que se infiera a la autonomía del departamento».

Esta lesión puede provenir de la ley o de cualquier otro acto jurídico, ya sea administrativo, legislativo o jurisdiccional, o de un hecho u operación material¹³.

«La fórmula constitucional es amplísima y no corresponde fijarle restricciones de ningún genero», sostuvo la Suprema Corte de Justicia¹⁴ no requiriéndose, a su juicio, que el daño sea realmente producido, bastando con el dictado del acto.

«La lesión a la autonomía del departamento —dice Esteva Gallicchio¹⁵— puede ser irrogada por una ley, por un decreto legislativo expedido por otro Gobierno Departamental, por un decreto del Poder Ejecutivo, por una sentencia dictada por un órgano del Poder Judicial, etc.».

¹³ FELIPE ROTONDO TORNARÍA, «Acción por lesión de la autonomía municipal» en *El poder y su control*, Rev. Urug. de Der. Const. y Pol., 2.ª ed., Montevideo, 1994, p. 175.

¹⁴ Sentencia de 28 de setiembre de 1951 (*La Justicia Uruguaya*, tomo 24, caso 3475).

¹⁵ EDUARDO G. ESTEVA GALLICCHIO, *Estudio Nacional sobre el Sistema de Justicia Constitucional: Uruguay*, en Rev. Urug. de Der. Const. y Pol., tomo 12, núm. 67-72, junio-1995, mayo-1996, p. 199.

2. «La afectación de la autonomía —agrega Rotondo— por acto o hecho, puede proceder a su vez de cualquier autoridad estatal, de persona pública no estatal e incluso, dada la latitud de la disposición, de persona privada, sin bien esta última hipótesis difícilmente se produzca en los hechos. Se incluye la procedente de actos de órganos departamentales pero pertenecientes a otro Gobierno Departamental.»

La Suprema Corte de Justicia en sentencias de 3 y 17 de agosto de 1998 se pronunció en el sentido de que podría configurar una lesión a la autonomía del departamento tanto una resolución de la Cámara de Representantes que deje sin efecto un acto del Intendente o de la Junta Departamental, en la hipótesis del art. 303 de la Constitución, como un reglamento del Tribunal de Cuentas que le imponga plazos a la Junta Departamental para la remisión de sus presupuestos.

3. No obstante que el texto se refiere a «cualquier lesión», es necesario distinguir cuando la lesión proviene de una ley de las demás lesiones.

En efecto, la autonomía de los Gobiernos Departamentales puede estar determinada en la Constitución o en la ley, puesto que tanto en el caso de los Intendentes como en el caso de las Juntas Departamentales, la Constitución les asigna cometidos (tareas) y poderes jurídicos, «además de las que la ley determine» (arts. 273 y 275).

La ley sólo podrá lesionar la autonomía del departamento, en cuanto ésta provenga de la Constitución; puesto que si la misma proviene de otra ley no hay lesión sino derogación.

En cambio, en el caso que la lesión provenga de otros actos jurídicos, de hechos u operaciones materiales, debe respetarse la autonomía que esté determinada por la Constitución o por la ley.

4. Esteva Gallicchio plantea los diversos problemas que surgen en caso de que la lesión provenga de la ley.

Entre ellos —dice—: «¿qué procedimiento corresponde poner en práctica? ¿el de solicitud de declaración de inconstitucionalidad? ¿el de la acción por lesión de la autonomía? La más reciente jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia —agrega— considera que si el acto lesivo es formalmente legislativo, corresponde que la Junta Departamental o el Intendente Municipal soliciten la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente inaplicabilidad al caso concreto. La consecuencia es que el efecto de la sentencia no será *erga omnes*. (Sentencia 85, de 31/VIII/1989)».

No compartimos el criterio de la Suprema Corte de Justicia por cuanto entendemos que esta acción es más amplia que la acción de inconstitucionalidad de la ley, en cuanto cabe en el caso de «cualquier lesión», y no rige la limitación constitucional expresa de que la sentencia sólo tiene efecto en el caso concreto.

Distinta es la solución que recuerda Rotondo¹⁶ en el caso en el que se plantearon las dos acciones conjuntamente y la Corte entendió que debía darse preferencia de trámite y decisión a la de inconstitucionalidad, sosteniendo que, proclamada la inconstitucionalidad, la solicitud de amparo de la autonomía pierde su específica finalidad (sentencia de 23 de julio de 1969, publicada en el t. 62 de «La Justicia Uruguaya», caso 7475).

Si el acto objeto de la acción de lesión de la autonomía departamental tiene carácter general, afectando a todos los gobiernos departamentales, entendemos que la sentencia de la Corte que acoja el reclamo tiene efecto *erga omnes*. Esta solución es la que han sostenido los profesores de derecho administrativo Enrique Sayagués Laso y Julio A. Prat.

5. Es relativamente fácil determinar cuándo existe lesión a la autonomía del departamento en los casos en que se afecten los poderes jurídicos que la Constitución ha otorgado a los gobiernos departamentales, no así en el caso en que una ley o un decreto invada la «materia» exclusiva de los mismos, dado que ésta no está determinada en forma clara en la Constitución y existen materias compartidas con otras autoridades.

En mi libro «El Gobierno y la Administración de los Departamentos»¹⁷ investigué este punto llegando a las siguientes conclusiones:

- A) La materia en que son competentes los Gobiernos Departamentales está determinada en la Constitución en forma genérica, al establecer que les corresponde «el Gobierno y la Administración de los departamentos con excepción de los servicios de seguridad pública» (Const., art. 262). Incluso en el art. 304 se habla de «en materia de Gobierno Departamental».

La ley, interpretando la Constitución (art. 85, núm. 20.º), puede determinar en forma concreta dicha materia. No obstante, la ley no es «soberana», por cuanto, existe un contralor de juridicidad por parte de la Suprema Corte de Justicia, que puede declarar inconstitucional esa determinación y desaplicarla en el caso concreto. (Const., arts. 256 a 261).

Por consiguiente la determinación de la materia departamental y municipal que realice la ley, debe ser congruente con el texto constitucional, no pudiendo cercenarle competencia que haya sido establecida en éste.

- B) Existen ciertas pautas en el texto constitucional, respecto de las materias en que son competentes los Gobiernos Departamentales. En forma genérica, tienen competencia en «materia departamental»

¹⁶ FELIPE ROTONDO TORNARÍA, ob. cit., p. 177.

¹⁷ DANIEL HUGO MARTINS, *El Gobierno y la Administración de los Departamentos*, Ingranusi Ltda., Montevideo, pp. 59 y ss.

y «materia municipal» (art. 262) y, concretamente, en lo siguientes temas: «servicios públicos confiados a su gestión y dirección» (art. 24); «servicios públicos a cargo de empresas concesionarias» (art. 51) o «permisarios» (art. 275, núm. 4.º); «concesiones para servicios públicos locales o departamentales», (art. 273, núm. 8.º); «utilización o aprovechamiento de los bienes o servicios departamentales», (art. 275, núm. 4.º); «obras públicas departamentales» (art. 297, núm. 4.º); «explotación de los juegos de azar» (art. 297, núm. 8.º); «bienes de propiedad del Gobierno Departamental» (art. 297, núm. 11.º); «obras públicas o inversiones remuneradoras» (art. 302).

- C) En materia tributaria, los Gobiernos Departamentales tienen potestad impositiva —de acuerdo al art. 297— «sobre la propiedad inmueble, urbana y suburbana», pudiendo imponer gravámenes a «los baldíos y a la edificación inapropiada de las ciudades, villas, pueblos y centros poblados», «a la propaganda y avisos de todas clases», «a los juegos de carreras de caballos y demás competencias en que se efectúen apuestas mutuas».

También pueden imponer «contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas departamentales», «tasas, tarifas y precios por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos por servicios prestados por el Gobierno Departamental» y «las contribuciones a cargo de las empresas concesionarias de servicios exclusivamente departamentales».

- D) Los Gobiernos Departamentales, también intervienen en «la planificación de las políticas de descentralización» a través de delegados del Congreso de Intendentes ante una Comisión Sectorial, integrada con delegados de los Ministerios competentes: «la que propondrá planes de descentralización que, previa aprobación por el Poder Ejecutivo, se aplicarán por los organismos que correspondan», entre los cuales están «los Gobiernos Departamentales respecto de los cometidos que les asigne la Constitución y la ley» (Const., art. 230).

- E) También existen pautas, en el texto constitucional, respecto a las materias en que no son competentes los Gobiernos Departamentales. Entre las materias excluidas se encuentran:

a) «los servicios de seguridad pública» (Const., art. 262): dentro de la seguridad pública, están comprendidos «los servicios de policía» y la «conservación del orden y tranquilidad en lo interior» (Const., art. 168, núm. 1.º).

b) «la seguridad en lo exterior», que corresponden al Poder Ejecutivo. éste tendrá «el mando superior de todas las Fuerzas Ar-

madas». (Const., art. 8, núms. 7.º, 8.º, 11.º, 12.º y 15.º y art. 168, núms. 1.º, 2.º, 3.º, 9.º, 11.º, 14.º y 17.º).

c) «las relaciones exteriores», según surge del art. 85 núm. 7.º, y de los numerales 10.º, 12.º, 15.º, 16.º y 20.º del art. 168 de la Constitución.

d) «la administración financiera nacional» (Const., art. 85, núm. 4.º, 5.º, 6.º y 10.º, art. 86, art. 168, núms. 18.º, 19.º, 21.º y 22.º y arts. 214 y ss.). La potestad tributaria departamental, está limitada a las fuentes de recursos establecidas en el art. 297. Corresponde al Poder Legislativo la potestad de autorizar «la deuda pública departamental».

e) «la Administración de Justicia, que corresponde prestarla al Poder Judicial, en la forma que establezca la ley» (Const., art. 233).

f) «todas las materias que la Constitución atribuye al Poder Legislativo», entre ellas «expedir leyes relativas a la independencia, seguridad, tranquilidad y decoro de la República; protección de todos los derechos individuales y fomento de la ilustración, agricultura, industria, comercio interior y exterior». Corresponde al Poder Legislativo la limitación de los derechos y garantías previstos en la sección II de la Constitución, sin perjuicio de lo que más adelante se expresará en cuanto a la limitación del derecho de propiedad por razones urbanísticas y de ciertas actividades contrarias a la convivencia vecinal.

g) «los diversos servicios del dominio industrial y comercial del Estado», cuya administración les está confiada a Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (Const., art. 185 y ss.)

h) «la Enseñanza Pública Superior, Primaria, Secundaria, Industrial y Artística» y «los demás servicios docentes del Estado» que «serán regidos por uno o más Consejos Directivos Autónomos» (Const., art. 202 y ss.)

i) «las ordenanzas de contabilidad, que tendrán fuerza obligatoria para todos los... Gobiernos Departamentales» y «la superintendencia sobre todas las oficinas de contabilidad, recaudación y pagos de los Gobiernos Departamentales» que corresponden al Tribunal de Cuentas, a quien se le encomienda proyectar la ley de Contabilidad y de Administración Financiera del Estado (Const., arts. 211, letra «f», 212 y 213).

j) «la formulación de los planes y programas de desarrollo» que les corresponden al Poder Ejecutivo con la asistencia de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, entre ellas «la planificación de las políticas de descentralización» (Const., art. 230). Corresponde también al Estado impulsar «políticas de descentraliza-

ción de modo de promover el desarrollo regional y bienestar general» (Const., art. 50).

k) «la protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberían abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores» (Const. art. 47). No obstante ello, considero que esta norma constitucional no deroga la competencia que las autoridades departamentales y locales tiene en cuanto a la ejecución de las normas generales al medio ambiente departamental o local».

En conclusión, a mi juicio, es materia departamental toda actividad pública en la que exista un interés del Departamento que predomine sobre el interés del Estado y no haya sido asignada a otro órgano del Estado.

6. La Suprema Corte de Justicia ha dictado una serie de sentencias en las que declara la constitucionalidad de las leyes que excluyen de la materia departamental ciertas actividades sobre las cuales habían ejercido sus poderes jurídicos los Gobiernos Departamentales.

Así, en la sentencia núm. 10/89, de 22 de febrero de 1989 (Nicolliello, García Otero (red.), Tommasino, Balbela de Delgue, Addiego Bruno) expresa: «...Nuestro ordenamiento constitucional no ha precisado cuál es la materia propia del Gobierno y la Administración de los Departamentos o reservada en exclusividad a las autoridades departamentales» «...La Ley, más que la Constitución, determinan la materia municipal y... ésta no tiene un perfil rígido, sino evolutivo, que atiende a las variantes de la organización política, social y económica del país».

«Así en régimen de escasa intervención estatal, como el nuestro del siglo anterior, la regulación de tablada y abasto para una sola comunidad vecinal era naturalmente propia del gobierno municipal... pero cuando se organizan y regulan servicios que atienden a intereses generales de todo el país, la competencia pasa a ser nacional».

«...La competencia departamental, en nuestro régimen constitucional, está limitada a la regulación de asuntos que tengan un concreto y preciso interés para esa particular región».

En sentencia núm. 276, de 5 de setiembre de 1988, la Suprema Corte de Justicia, dijo: «Si la Carta no puso a cargo exclusivo de los Gobiernos Departamentales lo relativo al abasto, faena y comercialización de la carne, la ley puede conferir su conocimiento al Poder Ejecutivo, como lo ha hecho el decreto-ley núm. 14.810 que, por ello, no es inconstitucional. Las leyes que antes otorgaban esas funciones a los departamentos son, obviamente, susceptibles de ser modificadas o sustituidas por otras leyes, desde que tienen la misma jerarquía normativa».

7. «Habida cuenta de que es muy claro que la materia municipal no ha sido definida o delimitada por norma de poder superior, sino que, al contrario, se halla dispersa en la propia Constitución y en leyes comunes (especialmente ley núm. 9.515) —dijo la Suprema Corte en sentencia núm. 82/91, de 17 de julio de 1991 (Tommasino, García Otero, Addiego Bruno, Marabotto Lugaro (red.), Torello)— precisamente sobre este aspecto, enseñaba un ilustre constitucionalista nacional: «pero fuera de los servicios de policía del orden y de la seguridad, ¿qué abarca el gobierno y la administración de los departamentos? ¿cuál es la «materia municipal»? Ello no ha sido definido por la Constitución. En general, las Constituciones no definen la materia municipal», *para más adelante agregar*: «puede establecerse alguna regla para orientar el pensamiento. Debe haber un interés departamental para que pueda haber un servicio departamental. No se excluye la posible concurrencia de las autoridades nacionales y de las autoridades departamentales para la prestación de un servicio de interés departamental» (Justino Jiménez de Aréchaga, «La Constitución Nacional», t. IX, 1.º, p. 61 y 63; cf. Enrique Sayagués Laso, *Derecho Administrativo*, t. IV, p. 787)».

Por ello, dentro del concepto de función de policía o «poder de policía», entendido como «...la modalidad de actuar de la administración con vistas a un fin especial que es prevenir la violación del orden jurídico...» (Enrique Sayagués Laso, op. cit., t. I, p. 45), en relación a ciertas actividades o servicios, integrantes de la materia propia municipal, se hallan las facultades de disponer sanciones tendentes a preservar los valores del orden, seguridad, salubridad y tranquilidad. No se olvide, esos valores —aunque de distinta jerarquía— se consideran fines específicos de ese poder de policía y en general, del propio ordenamiento jurídico (cf. Luis Recaséns Siches, *Filosofía del Derecho*, pp. 548 y ss.)» ... «Resulta inequívoco que la materia que se regula en el decreto... impugnado en autos, pertenece a la competencia de la administración comunal, como que tiene que ver con lo que, con léxico apropiado, se denomina “poder de policía” municipal o, más específicamente, “policía de la edificación”. Entre los cometidos asignados a los Gobiernos Departamentales figura el de “dictar reglas para la edificación en los centros urbanos...”» (ley núm. 9.515, art. 35, num. 26).

8. Con relación a la potestad tributaria de los Gobiernos Departamentales, la Suprema Corte de Justicia se pronunció en sentencia núm. 139/1998, de 3 de agosto de 1998 [Marabotto, Mariño (red.), Cairolí, Rodríguez Caorsi, Alonso de Marco] diciendo: «La misma está prevista constitucionalmente, y puede ser enunciada en los siguientes términos: los Gobiernos Departamentales tienen amplia e ilimitada autonomía en materia de creación de tasas y contribuciones especiales, así como en la fija-

ción de precios financieros, y restringida su competencia —en lo que refiere a tributos—, a las fuentes taxativamente enumeradas en el art. 297 de la Carta».

6. LA ACCIÓN POR LESIÓN DE LA AUTONOMÍA Y LA ACCIÓN POR INCONSTITUCIONALIDAD

1. Los arts. 256 y ss. de la Constitución vigente establecen que:

«Artículo 256. Las leyes podrán ser declaradas inconstitucionales por razón de forma o de contenido, de acuerdo con lo que se establece en los artículos siguientes.

Art. 257. A la Suprema Corte de Justicia le compete el conocimiento y la resolución originaria y exclusiva en la materia; y deberá pronunciarse con los requisitos de las sentencias definitivas.

Art. 258. La declaración de inconstitucionalidad de una ley y la inaplicabilidad de las disposiciones afectadas por aquélla, podrán solicitarse por todo aquél que se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo:

- 1.º) Por vía de acción, que deberá entablar ante la Suprema Corte de Justicia.
- 2.º) Por vía de excepción, que podrá oponer en cualquier procedimiento judicial.

El Juez o Tribunal que entendiere en cualquier procedimiento judicial, o el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, en su caso, también podrá solicitar de oficio la declaración de inconstitucionalidad de una ley y su inaplicabilidad, antes de dictar resolución.

En este caso y en el previsto por el numeral 2.º, se suspenderán los procedimientos, elevándose las actuaciones a la Suprema Corte de Justicia.

Art. 259. El fallo de la Suprema Corte de Justicia se referirá exclusivamente al caso concreto y sólo tendrá efecto en los procedimientos en que se haya pronunciado.

Art. 260. Los decretos de los Gobiernos Departamentales que tengan fuerza de ley en su jurisdicción, podrán también ser declarados inconstitucionales, con sujeción a lo establecido en los artículos anteriores.

Art. 261. La ley reglamentará los procedimientos pertinentes»¹⁸.

¹⁸ El Código General del Proceso, aprobado por ley núm. 15.982, de 18 de octubre de 1988, reglamentó «El Proceso de Inconstitucionalidad de la Ley» en los arts. 508 y ss., de los que destacamos los que se refieren a la oportunidad para deducir la cuestión de inconstitucionalidad, los requisitos del petitorio y el trámite del mismo según sea por vía de excepción o defensa, por vía de acción o de oficio.

2. Como surge del texto constitucional, la acción de inconstitucionalidad es distinta de la acción de lesión de la autonomía departamental.

«Art. 511. *Oportunidad para deducir la cuestión de inconstitucionalidad.*

511.1. La solicitud de declaración de inconstitucionalidad, como excepción o defensa, podrá ser promovida por el actor, por el demandado o por el tercerista, en los procedimientos correspondientes, desde que se promueve el proceso hasta la conclusión de la causa, en la instancia pertinente.

511.2. Cuando la cuestión de inconstitucionalidad se promoviese de oficio, podrá proponerse hasta que se pronuncie sentencia definitiva».

«Art. 512. *Requisitos del petitorio.* La solicitud de declaración de inconstitucionalidad deberá formularse por escrito, indicándose, con toda precisión y claridad, los preceptos que se reputen inconstitucionales y el principio o norma constitucional que se vulnera o en qué consiste la inconstitucionalidad en razón de la forma».

«Art. 516. *Trámite de petitorio por vía de excepción o defensa.*

516.1. Admitida la solicitud de declaración de inconstitucionalidad y recibidos los autos con la petición, cuando fuere promovida por vía de excepción o defensa (numeral 2.º del artículo 510), la Corte la sustanciará con un traslado simultáneo a las demás partes, por el término de diez días. Luego será oído el Fiscal de Corte, quien deberá expedirse dentro del término de veinte días.

516.2. Una vez que se haya expedido el Fiscal de Corte, se citará a las partes para sentencia, pasándose los autos para su estudio. El Fiscal de Corte y los abogados de las partes podrán informar *in voce*, si lo solicitaren dentro de los tres días siguientes a la notificación del auto que dispone el pase a estudio.

516.3. Si la alegación de inconstitucionalidad fuere de carácter formal o dependiera de cuestiones de hecho, la Corte, para aclararlas, podrá disponer las diligencias para mejor proveer que considere oportunas y podrá recibir la prueba que hubieren ofrecido las partes, dentro del término de quince días.

516.4. Lo dispuesto en el ordinal precedente, así como lo establecido en el artículo 517, será de aplicación sin perjuicio del procedimiento indicado en el artículo 519».

«Art. 517. *Trámite del petitorio por vía de acción.*

517.1. Cuando la declaración de inconstitucionalidad fuere interpuesta por vía de acción, se sustanciará con un traslado a las partes a quienes afectare la ley o la norma con fuerza de ley y al Fiscal de Corte, quienes deberán expedirse en el término común de veinte días. Si la persona fuera indeterminada, se procederá conforme a lo dispuesto por el artículo 127.2 y 3.

517.2. Evacuado el traslado correspondiente, si se hubiera ofrecido prueba, se señalará para su producción un término de quince días comunes e improrrogables. Vencido que sea el término de prueba, la Secretaría de la Suprema Corte agregará las que se hubieren producido sin necesidad de mandato y se conferirá ulterior traslado a las partes y al Fiscal de Corte, por el término común de diez días.

517.3. Presentados los alegatos, se citará para sentencia pasándose los autos a estudio, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 516.2».

«Art. 518. *Interposición de oficio.*

518.1. Cuando la solicitud de declaración de inconstitucionalidad se interpusiere de oficio, deberá ser fundada y se sustanciará con un traslado a las partes por el término común de diez días y se oirá al Fiscal de Corte, en los términos establecidos en el artículo 516.1.

518.2. Evacuados los traslados, se observará, en lo demás, el procedimiento indicado en el artículo 516.2 y 3».

«Art. 519. *Resolución anticipada.* En cualquier estado de los procedimientos y con prescindencia de la situación en que se encontrare el trámite respectivo, la Suprema Corte de Justicia podrá resolver la cuestión, acreditado que fuere uno de los siguientes extremos:

La primera está restringida a ciertos actores y a determinadas situaciones. En cambio, la segunda se refiere a «cualquier lesión».

Eduardo Esteva Gallichio¹⁹ plantea los siguientes interrogantes respecto de qué leyes pueden ser objeto de la acción de inconstitucionalidad:

- a) ¿Al efecto previsto por el art. 256 de la Constitución, el acto jurídico debe ser una ley tanto en sentido orgánico-formal como sustancial?
- b) ¿Las leyes interpretativas de la Constitución son actos jurídicos que pueden ser declarados inconstitucionales?
- c) ¿Lo son las leyes que aprueban tratados, convenciones o contratos de aquellos a los que refiere el art. 85, ord. 7.º de la Constitución?
- d) ¿Y los decreto-leyes expedidos por los Gobiernos *de facto*?
- e) El literal D del artículo 331 de la Constitución prevé que podrá ser reformada por «leyes constitucionales». Entonces ¿las «leyes constitucionales» pueden ser objeto del procedimiento de declaración de inconstitucionalidad?

Estas interrogantes no son aplicables a la acción de lesión de la autonomía departamental, que categóricamente se refiere a «cualquier lesión».

3. También es distinta la fundamentación de una y otra acción.

En el caso de la acción «por cualquier lesión que se infiera a la autonomía del departamento», la Ley Orgánica Municipal, núm. 9.515, de 28 de octubre de 1935, en su art. 71 estableció que debía señalarse «concreta-

1.º Que el petitorio hubiere sido formulado por alguna de las partes con la notoria finalidad de retardar o dilatar innecesariamente la secuela principal sobre el fondo del asunto.

2.º Que existiere jurisprudencia en el caso planteado y se declare por ese órgano judicial que mantendrá su anterior criterio».

«Art. 520. *Sentencia*. La sentencia se limitará a declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas y solamente tendrá efecto en el caso concreto en que fuere planteada. Contra ella no se admitirá recurso alguno».

«Art. 521. *Efectos del fallo*. La declaración de inconstitucionalidad hace inaplicable la norma legal afectada por ella, en los procedimientos en que se haya pronunciado. Si hubiere sido solicitada por vía de acción o principal, la sentencia tendrá eficacia para impedir la aplicación de las normas declaradas inconstitucionales contra quien hubiere promovido la declaración y obtenido la sentencia, pudiendo hacerla valer como excepción en cualquier procedimiento jurisdiccional, inclusive el anulatorio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La petición indicará todas las disposiciones o principios constitucionales que se consideren violados, quedando prohibido el planteamiento sucesivo de cuestiones de inconstitucionalidad».

¹⁹ Exposición realizada en el seminario organizado por la Universidad Católica del Uruguay «Dámaso Antonio Larrañaga», bajo la coordinación general del Dr. AUGUSTO DURÁN MARTÍNEZ, publicada en *El poder y su control*, por la Rev. Urug. de Der. Const. y Pol., 2.ª ed., Montevideo, 1994, pp. 69 y ss.

mente el precepto constitucional o legal violado y en qué consiste la violación».

Respecto de la acción de inconstitucionalidad de la ley, el Código General del Proceso exige indicar «con toda precisión y claridad, los preceptos que se reputen inconstitucionales y el principio o norma constitucional que se vulnera o en qué consiste la inconstitucionalidad en razón de la forma».

Con Justino Jiménez de Aréchaga entendemos que la ley de 1935 restringió indebidamente la fundamentación jurídica de la acción de lesión de la autonomía departamental al excluir a los principios generales de Derecho.

4. También es distinto el procedimiento de una y otra acción.

La ley núm. 9.515 dice: «El procedimiento será el establecido por el Código de Procedimiento Civil para los incidentes, y la resolución a recaer sólo será susceptible del recurso de revisión». Dicho incidente se sustanciaba con un solo traslado que debía evacuarse en el plazo de seis días y, si fuera necesario abrir a prueba, el término de ésta no excedería de la mitad del ordinario.

El trámite de la acción de inconstitucionalidad de la ley, que hemos reproducido en la nota 19, es más complejo.

Al haber sido derogado el Código de Procedimiento Civil, sus modificaciones y todas las disposiciones legales que establezcan procedimientos diversos a los previstos el Código General del Proceso, aprobado por ley núm. 15.982, de 18 de octubre de 1988, entendemos que el procedimiento aplicable es el de los incidentes fuera de audiencia, establecidos en éste (art. 321), que también se sustancia con un traslado por seis días.

Mientras que la sentencia que se dicte en la acción de inconstitucionalidad de las leyes no admite recurso alguno, en el caso de la acción por lesión de la autonomía departamental la sentencia que se dicte admite el recurso de revisión, por así haberlo dispuesto la ley que reglamentó el precepto constitucional que, por otra parte, coincide con el procedimiento de los incidentes del Código General del Proceso.