

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	7
	1. El curso	7
	* 1 bis. Derecho subjetivo e interés legítimo	7
	2. Derecho público	7
	3. El Estado	8
	4. Otras personas estatales	9
	5. Ámbito del Derecho público	11
	- 6. El Derecho constitucional formal	12
	- 7. Derecho constitucional material	13
	8. Contenido de la Constitución uruguaya	14
	9. El Derecho administrativo	15
	10. Otras ramas del Derecho público	16
	11. Validez y efectividad de la Constitución	16
	12. Criterio formal de validez	17
	13. Criterio de la convicción colectiva	18
	14. Continuidad jurídica y cambio constitucional	18
	15. El orden jurídico uruguayo	19
II.	ORGANIZACIÓN ESTATAL URUGUAYA	21 ✓
	16. Las personas estatales uruguayas	21
	17. El Estado Central	21
	18. El Poder Legislativo	22
	19. El Poder Ejecutivo	22
	20. Dependencias del Poder Ejecutivo	24
	21. La Jefatura del Estado	24
	22. Dependencias de la Jefatura del Estado	26
	23. Poder Judicial	29
	24. Organización del Estado en sentido amplio	29
	25. Los Gobiernos Departamentales	30 ✓
	26. Los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados	30
III.	EL ORDEN JURÍDICO URUGUAYO	33
	27. Los actos constitucionales	33
	28. Los actos legislativos	33
	29. Los actos administrativos	34
	30. Reglamentos y resoluciones	34
	31. Grados de fuerza de los actos administrativos	35
	32. Orden jurídico y democracia	36
	33. El recurso de referéndum	38
	34. Plebiscito y referéndum	38
	35. Democracia y representación proporcional	39
	36. Democracia interna	40
	37. Unidad del orden jurídico y función jurisdiccional	41
IV.	LA CONSTITUCIÓN URUGUAYA	43
	38. Historia formal de las reformas constitucionales	43
	39. La continuidad constitucional uruguaya	44

40. Evolución de la democracia en Uruguay.....	45
41. Evolución de la parte dogmática sobre derechos fundamentales	46
42. Procedimientos de reforma de la Constitución	48
43. La iniciativa popular	49
44. La iniciativa de legisladores	50
45. La Convención Nacional Constituyente	51
46. Las leyes constitucionales	52
47. Régimen constitucional vigente	53
48. Uruguay es un Estado de Derecho	54
49. Responsabilidad civil	54
50. Responsabilidad disciplinaria	55
51. Responsabilidad política	56
52. Responsabilidad penal	57
52 bis. La responsabilidad políticopenal	58
53. Control sobre los actos	61
54. Uruguay como Estado social	62
55. Uruguay como Estado laico	63
55 bis. Protección del medio ambiente.....	64
V. LOS ACTOS LEGISLATIVOS	67
56. Procedimiento de formación de las leyes	67
57. La iniciativa de actos legislativos	68
58. Discusión y sanción de los proyectos de ley originados en una Cámara	69
59. Promulgación u oposición de reparos	70
59 bis. Trámite de los proyectos de ley por iniciativa popular.....	74
59 ter. Coordinación entre el modo directo y el modo indirecto de ejercer la soberanía en la función legislativa.....	76
60. Vigencia y retroactividad	78
61. Los decretos-leyes	80
62. Restricciones a la retroactividad	80
63. Los decretos de los Gobiernos Departamentales.....	81
VI. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	83
64. Ordenanzas y otros reglamentos	83
65. Concepto de regla de Derecho	84
66. Concepto de acto administrativo	85
67. La potestad reglamentaria de ejecución	86
68. Reglamentos autónomos (ordenanzas).....	86
69. Las ordenanzas de contabilidad	87
70. Órganos con potestad reglamentaria autónoma	88
71. Otros órganos con potestad reglamentaria	89
72. Delegación de la potestad reglamentaria	89
73. Otras fuentes de Derecho	91
VII. RÉGIMEN POLÍTICO Y SOCIAL URUGUAYO.....	93
74. Individuos y grupos sociales frente al Estado	93
75. Los derechos fundamentales se reputan preexistentes a la Constitución	93
76. Su enunciación no es taxativa	94
77. Su aplicación es inmediata	95

78. La esfera privada individual de libertad	95
79. Normas de fondo y garantías	96
80. Normas de fondo sobre libertad física	97
81. Normas de garantía sobre libertad física	100
82. Control de legitimidad y control político	103
83. Libertad de expresión del pensamiento	104
84. Libertad de información	105
85. Problemas económicos de la comunicación de pensamientos	105
86. Límites de la libertad de expresión del pensamiento	109
87. Libertad ideológica y democracia	111
88. Libertad de cultos	112
89. Situación de los templos	112
90. Libertad de enseñanza.....	114
91. Enseñanza obligatoria	115
92. Libertad de enseñanza y empresas de enseñanza	116
93. Libertad de asociación	117
94. Sindicatos gremiales	118
94 bis. Agrupaciones proselitistas de funcionarios públicos	119
95. Partidos políticos	119
96. Organizaciones antinacionales	120
97. Libertad de industria y comercio	121
98. Fomento, libertad y plan	122
99. Libertad de trabajo y derecho al trabajo	123
100. Límites constitucionales a la libertad de industria y comercio	123
101. Entes públicos con participación de capitales privados	124
102. Empresas privadas con participación estatal	125
103. La propiedad como derecho fundamental	128
104. La propiedad en la Constitución uruguaya	129
105. Limitaciones generales de la propiedad	130
106. La expropiación	132
107. Daños causados por la duración de los procedimientos	133
108. Perjuicios derivados de la inestabilidad monetaria	134
109. Los pequeños propietarios	135
110. La ley de expropiaciones	136
111. Ley previa y acto administrativo de designación del inmueble	136
112. El expediente expropiatorio	137
113. Juicio de expropiación	137
114. Escrituración y toma de posesión	138
115. Ocupación urgente	139
116. Resumen esquemático	139
117. Caducidad de la expropiación	140
VIII. LA ORGANIZACIÓN ESTATAL	143
118. Teoría del órgano	143
119. Órgano, cargo y funcionario	144
120. Titularidad, suplencia y subrogación	146
121. Interinato	146
122. Composición interna del órgano	147
123. Relaciones interorgánicas: la jerarquía	149

124. Fundamento, ventajas y desventajas de la jerarquía	150
125. Descentralización	151
126. Coordinación.....	152
127. La jerarquía en la Constitución uruguaya	152
128. La descentralización en la Constitución uruguaya	153
129. La autonomía	153
130. Visión global de la organización estatal	154
131. Concentración	154
132. Desconcentración	155
133. Delegación de atribuciones	156
134. Delegación, concentración y desconcentración	157
135. La delegación en la Constitución uruguaya	157
136. Resumen sobre relaciones interorgánicas	158
137. Competencia y atribuciones	159
138. Aspectos positivo y negativo de la atribución	159
139. Responsabilidad inherente a la atribución	160
140. Cometidos estatales	161
141. Atribuciones según las funciones jurídicas: clasificación formal	161
142. Atribuciones según las funciones jurídicas: clasificación material	162
143. Las funciones jurídicas según el valor y fuerza de los actos	166
144. Los cometidos se cumplen mediante las tres funciones	167
145. Clasificación de los cometidos estatales	168
IX. LOS PODERES DEL GOBIERNO	171
146. Concepto de Poderes del gobierno	171
147. La separación de Poderes	172
148. Los Poderes y las funciones	172
149. Un órgano de un Poder no puede extinguir actos de otro Poder	173
150. Órganos de control ajenos a los Poderes	174
151. El control externo sobre la eficacia de los actos de un Poder tiene que fundarse en su ilegitimidad.....	175
152. El control externo de mérito sobre los actos de un Poder no puede afectar la eficacia de dichos actos	177
153. Caso especial de la función administrativa	178
154. Coordinación entre los Poderes	180
155. Esquema de la coordinación política de los órganos supremos en Uruguay.....	180
156. Casos de la Corte Electoral y del Tribunal de Cuentas	181
157. El sistema presidencial	182
158. El sistema parlamentario	183
159. El sistema uruguayo	183
160. Otros sistemas	184
X. NACIONALIDAD, CIUDADANÍA, SUFRAGIO Y PARTIDOS POLÍTICOS	187
161. Participación activa en la vida política nacional	187
162. Nacionalidad y ciudadanía natural	187
163. Extranjería y ciudadanía legal	188
164. Ciudadanía y empleo público	189

165. Electores no ciudadanos	191
166. Suspensión del ejercicio de la ciudadanía	191
167. Pérdida de la ciudadanía	194
168. Doble voto simultáneo	195
169. Lemas, sublemas y acumulación de votos por partido	198
170. Los Partidos y la denuncia de los delitos electorales	199
XI EL PODER LEGISLATIVO	201
171. La cuestión contemporánea del Poder Legislativo	201
172. Parlamento legislador y Parlamento contralor del gobierno	201
173. Organización del Poder Legislativo	202
174. Sentido político de la representación proporcional	203
175. Sentido político del recurso de referéndum	204
176. Conclusiones sobre integración y competencia del Poder Legislativo en una democracia	205
177. Los partidos políticos y el Parlamento	206
178. Organización del Poder Legislativo en la Constitución uruguaya	207
179. La Cámara de Senadores	208
180. La Cámara de Representantes	209
181. Legisladores suplentes	210
182. La Presidencia de las Cámaras y de la Asamblea General	211
183. La Comisión Permanente	212
184. Procedimiento parlamentario	213
185. Iniciativa ante el Poder Legislativo	213
186. Discusión y votación	214
187. Declaratoria de urgente consideración	214
188. Atribuciones del Poder Legislativo como órgano de control administrativo	216
189. Censura a los Ministros y disolución de las Cámaras	217
190. Estatuto del legislador	219
191. Irresponsabilidad de los legisladores	219
192. Inviolabilidad de los legisladores	220
193. Irresponsabilidad, inviolabilidad y disciplina	221
193 bis. Prohibiciones e incompatibilidades de los legisladores	221
194. Remuneración de los legisladores	222
195. Extensión del estatuto de los legisladores a los titulares de otros órganos	222
XII EL PODER EJECUTIVO	225
196. El órgano Poder Ejecutivo	225
197. Refrendo ministerial	225
198. Delegación del Poder Ejecutivo	226
199. Titularidad del cargo de Presidente de la República	227
199 bis. Estatuto del Presidente de la República	228
200. Requisitos para ser elegido Presidente de la República	231
201. Suplencia e interinato en el cargo de Presidente de la República	232
202. Designación y suplencia de los Ministros	233
203. Funcionamiento del órgano Poder Ejecutivo	234
204. Competencia exclusiva del Consejo de Ministros	234

205. Apreciación crítica	238
206. Procedimiento interno del Consejo de Ministros	239
207. Papel constitucional que tiene el Consejo de Ministros en el Gobierno de la República	240
208. Liderazgo y responsabilidad del Poder Ejecutivo	242
209. Relaciones del acuerdo con el Consejo	243
210. Clasificación de las atribuciones del Poder Ejecutivo	243
211. Los Ministros	246
212. Atribuciones de los Ministros	247
213. Los Subsecretarios	251
214. Responsabilidad de los Ministros por delito	252
215. Responsabilidad civil de los Ministros	256
216. Los Ministros no tienen responsabilidad disciplinaria	257
217. Incompatibilidades de los Ministros	258
218. Prohibiciones de los Ministros	259
219. La responsabilidad política de los Ministros	260
XIII DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA POR SERVICIOS	263
220. Descentralización y control	263
α 221. Autonomía	263
222. Entes Autónomos y Servicios Descentralizados	264
223. Entes de organización necesaria como Entes Autónomos	264
224. Otros Entes Autónomos posibles	265
225. Servicios que no pueden ser Entes Autónomos.....	266
226. Servicios comerciales e industriales	267
227. Los actos de los Entes Autónomos no son recurribles para ante el Poder Ejecutivo.....	267
228. Resumen esquemático	268
229. Mayorías especiales para determinar la organización de un servicio estatal	270
230. Integración de los órganos jerarcas de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados	271
231. Duración de los Directores	273
232. Provisión complementaria y suplencia	274
233. Renuncia de Directores	274
234. Destitución de Directores	274
235. Reemplazo transitorio de Directores	275
236. Destitución y autonomía	276
237. Atribuciones de los Directorios, Directores Generales o Consejos Directivos	278
238. La especialización del Ente y la Ley	279
239. Participación de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados en la legislación formal	280
240. Determinación de los cometidos y atribuciones de cada Ente	281
241. Distribución de materias entre los diferentes Entes	282
242. Fijación de las atribuciones del Ente en su materia	282
243. Control promovido por el interesado, sobre los actos de los Servicios Descentralizados	282

244.	Control de oficio sobre la gestión o los actos de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados	284
245.	Suspensión de los actos observados	285
246.	Correctivos y remociones	286
247.	Control jurisdiccional	287
248.	Control parlamentario	288
249.	Control popular	289
250.	Principio de especialidad de las personas jurídicas	289
251.	Especialidad y especialización	291
252.	Estatuto de los Directores o Consejeros	291
253.	Prohibición de actividades relacionadas con el organismo que dirigen	294
254.	Administraciones autónomas de naturaleza jurídica especial	295
XIV	HACIENDA PÚBLICA	297
255.	El Tribunal de Cuentas	297
256.	Competencia del Tribunal de Cuentas	298
257.	Historia del régimen presupuestario hasta 1934	302
258.	Principios presupuestarios introducidos en 1934	303
259.	Régimen presupuestario vigente	304
260.	Los presupuestos en la Constitución	305
261.	Estructura del Presupuesto Nacional	306
262.	Concepto de inciso presupuestario en la Constitución.....	306
263.	Concepto de programa presupuestario en la Constitución	307
264.	Trámite del Presupuesto Nacional	309
265.	Mensajes complementarios o sustitutivos	309
266.	Contenido jurídico de la ley presupuestaria: desajuste entre el artículo 214 y el artículo 215	310
267.	Armonización de los artículos 214 y 215.....	312
268.	Las leyes de Rendición de Cuentas	315
269.	Presupuestos de los Entes comerciales o industriales	317
270.	Presupuestos Departamentales	320
271.	Presupuestos de sueldos y gastos de cada órgano legislativo	321
XV	ECONOMÍA NACIONAL.....	323
272.	La Constitución y la economía nacional	323
273.	La integración del sector privado en la orientación de la economía nacional.....	323
274.	El planeamiento económico	324
275.	Medios de llevar a la práctica el plan	325
276.	Empresas testigos en el sector público.....	326
277.	Planeamiento centralizado y descentralización administrativa	327
278.	El Consejo de Economía Nacional	328
279.	Funcionamiento del Consejo de Economía Nacional	329
280.	Integración del Consejo de Economía Nacional	330
281.	El Consejo de Economía Nacional y las Comisiones Sectoriales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto	330
XVI	EL PODER JUDICIAL	331

282. El Poder Judicial es un Poder del Gobierno	331
283. Organización del Poder Judicial	331
284. Criterio de distribución de competencias	332
285. Integración de los órganos judiciales	332
286. Garantías de idoneidad, imparcialidad e independencia de los jueces..	333
287. La declaración de inconstitucionalidad de los actos legislativos	333
288. La "vía de excepción"	334
289. La "vía de oficio"	334
290. La "vía de acción"	335
291. Resumen sobre las vías de la solicitud de declaración de inconstitucionalidad	335
292. Efecto suspensivo	336
293. Qué actos pueden ser objeto de este procedimiento	336
294. La decisión de la Suprema Corte de Justicia	337
295. Efectos del fallo de la Suprema Corte de Justicia	338
296. Fundamento del efecto concreto en la separación de Poderes	339
297. Fundamento del efecto concreto en la garantía del debido proceso.....	339
298. Determinación del "caso concreto"	340
299. Procedimiento para tramitar las solicitudes de declaración de inconstitucionalidad de actos legislativos	342
300. Atribuciones jurisdiccionales ajenas al Poder Judicial	342
XVII DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL.....	347
301. Concepto de descentralización territorial	347
302. Distribución de competencia entre el Estado Central y los Gobiernos Departamentales	348
303. Las autoridades locales	349
304. Fundamentos técnico y político de la descentralización territorial	350
305. Evolución de la descentralización territorial en las Constituciones uruguayas	350
306. Órganos de la persona jurídica Gobierno Departamental	351
307. La Junta Departamental	352
308. El Intendente.....	353
309. Las Juntas Locales	354
310. Criterio general de competencia de la Junta Departamental	355
311. Atribuciones financieras de las Juntas Departamentales.....	356
312. Atribuciones disciplinarias y de presupuesto propio de las Juntas Departamentales	358
313. Concesionarios y permisarios de servicios públicos, locales o departamentales	359
314. Últimos ordinales del art. 273	361
315. Criterio general de competencia del Intendente	362
316. Enunciación de atribuciones del Intendente	363
317. Participación del Intendente en el procedimiento legislativo departamental	366
318. Otras atribuciones del Intendente	367
319. Representación del Gobierno Departamental	368
320. Refrendo de los actos del Intendente	369
321. Relaciones entre la Junta Departamental y el Intendente	370

322. Control del Gobierno Central sobre la legislación impositiva departamental	371
323. Otras apelaciones para ante la Cámara de Representantes	375
324. Deuda pública departamental	378
325. Otros controles externos	379
326. Las fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales	379
327. Ampliación por ley de las fuentes departamentales	387
328. Publicación y obligatoriedad de los impuestos departamentales	388
329. Vigencia y obligatoriedad	389
XVIII LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	391
330. Organización del Tribunal de lo Contencioso Administrativo	391
331. La acción de nulidad	392
332. Fundamento de la demanda de nulidad: ilegitimidad del acto impugnado	392
333. Agotamiento previo de la vía administrativa	393
334. Recurso de revocación	394
335. Recurso jerárquico	394
336. Recurso de anulación	395
337. Trámite de los recursos administrativos	395
338. Cómputo del plazo de caducidad de la acción de nulidad	397
339. Cuestiones que obstan a la sentencia sobre el fondo	398
340. La sentencia de fondo en la acción de nulidad	399
341. Efectos de la sentencia en la acción de nulidad.....	401
342. Duración de los procedimientos	403
343. Suspensión de la ejecución del acto impugnado	403
344. Otras atribuciones jurisdiccionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo	405
345. Contiendas interadministrativas	406
346. Criterio de distribución de estos asuntos entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Suprema Corte de Justicia	406
347. Conflictos intraorgánicos	407
348. Naturaleza jurídica de la decisión en los conflictos intraorgánicos	408
349. Conflictos intraorgánicos no comprendidos en el art. 313.....	409
350. Atribuciones no jurisdiccionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo	411
351. La acción de reparación	411
352. Daño causado por hechos de la Administración	413
353. Caso de omisión administrativa	413
354. Acción de reparación, otras acciones indemnizatorias y sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.....	414
355. Responsabilidad civil, reconocimiento de deuda, condena judicial y crédito presupuestario	414
XIX LA JUSTICIA ELECTORAL.....	417
356. La Corte Electoral y las Juntas Electorales	417
357. Organización de la Corte Electoral	417
358. Procedimiento de formación de voluntad de la Corte Electoral	418
359. Competencia de la Corte Electoral	418

360. Las Juntas Electorales	419
361. El Registro Cívico Nacional	419
362. La proclamación de candidatos electos	421
363. Anulación de elecciones	421
364. Duración en el cargo de los miembros de la Corte Electoral Desintegración de la Corte	422
365. Convocatoria a elecciones.....	422
366. Justicia Electoral y elecciones especiales.....	422
XX LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	425
367. Noción de Derecho administrativo	425
368. La actividad administrativa	425
369. Hechos de la Administración	426
370. Acciones cautelares contra la Administración	426
371. Intimaciones a la Administración	427
372. Condena de dar, de hacer o de no hacer contra la Administración	427
373. Alcance de las providencias cautelares contra la Administración.....	428
374. Acciones posesorias y acción de amparo contra la Administración.....	428
375. Resumen sobre sujeción de la Administración a la potestad jurisdiccional.....	429
376. Actos y contratos de la Administración	429
377. Cumplimiento de los contratos administrativos	431
378. Teoría de la imprevisión	431
379. Cláusulas exorbitantes	432
380. La legislación sobre contratos administrativos	432
381. Procedimientos previos a la contratación	433
382. La licitación pública	433
383. Publicación del llamado a licitación	434
384. Pliego de condiciones	435
385. Recursos contra la adjudicación.....	437
386. Licitación sin adjudicación	438
387. El patrimonio de la Administración	438
388. Bienes de uso público y bienes fiscales	439
389. Caracteres del dominio público	439
390. Servidumbres administrativas	440
391. Imposición de servidumbres administrativas	441
392. Ejemplos ilustrativos de servidumbres administrativas	441
393. Distinción entre servidumbre y expropiación.....	442
394. Nacimiento de las servidumbres administrativas	443
395. Indemnización de perjuicios sin que haya ilegitimidad del acto que impone la servidumbre	444
XXI LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS	445
396. Concepto de funcionario público	445
397. Diferencia entre la situación del funcionario público y la del empleado u obrero privado	445
398. Aproximación práctica entre las dos situaciones	446
399. Fundamento del Estatuto de los funcionarios	447
400. Los Estatutos de los funcionarios	447

401. Límites legales a los Estatutos no establecidos por ley	449
402. Estatutos departamentales y leyes nacionales	450
403. Normas constitucionales sobre funcionarios	450
404. Concepto de funcionario de carrera	451
405. Competencia para determinar si un funcionario es de carrera	451
406. Las condiciones de ingreso en la función pública	453
407. La designación por concurso	454
408. El concurso y los cargos técnicos	455
409. El derecho a la permanencia en el cargo	456
410. El derecho al ascenso	457
411. La designación, la aceptación y la asunción de funciones	459
412. La remuneración de los funcionarios	459
413. La contratación de funcionarios	460
414. Otras formas de ingreso	461
415. Licencia y suspensión.....	461
416. Cesación del funcionario	462
417. Funcionarios a término	463
418. Términos inciertos, condiciones eventuales, topes de edad.....	464
419. La renuncia del funcionario.....	464
420. La destitución	466
421. Cesación por condena penal	467
422. El Servicio Civil de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.....	468
XXII LAS MEDIDAS PRONTAS DE SEGURIDAD.....	471
423. Las medidas prontas de seguridad en cuanto a las personas y en cuanto a las cosas	471
424. El supuesto de hecho que justifica las medidas.....	471
425. El contenido de las medidas	473
426. Las medidas no son reglas de Derecho sino providencias cautelares	474
427. Las medidas son excepcionales, no abrogantes ni exceptuantes	474
428. Las medidas no alteran la Constitución	477
429. Las medidas no suponen un régimen extraordinario	478
430. Las medidas no alteran la legislación.....	479
431. Las medidas no son reglamentos	480
432. Las medidas no son punitivas	481
433. Carácter "pronto" de las medidas	482
434. Las medidas deben ser aseguradoras	483
435. Crítica de la práctica sobre medidas prontas de seguridad	483