

ÍNDICE GENERAL

ADVERTENCIA SOBRE ESTA EDICIÓN	5
I. INTRODUCCIÓN	7
1. El curso	7
1 bis. Derecho subjetivo e interés legítimo	7
2. Derecho público	8
3. El Estado	8
4. Otras personas estatales	9
5. Ámbito del Derecho público	12
6. El Derecho constitucional formal	13
7. Derecho constitucional material	14
8. Contenido de la Constitución uruguaya	15
9. El Derecho administrativo	15
10. Otras ramas del Derecho público	16
11. Validez y efectividad de la Constitución	17
12. Criterio formal de validez	18
13. Criterio de la convicción colectiva	18
14. Continuidad jurídica y cambio constitucional	19
15. El orden jurídico uruguayo	20
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	25
22. Dependencias de la Jefatura del Estado	27
23. Poder Judicial	30
24. Organización del Estado en sentido amplio	30
25. Los Gobiernos Departamentales	31
26. Los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados	31
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	37

✓ 33.	El recurso de referéndum	38
✓ 34.	Plebiscito y referéndum	39
35.	Democracia y representación proporcional	40
36.	Democracia interna	41
37.	Unidad del orden jurídico y función jurisdiccional	42
IV. LA CONSTITUCIÓN URUGUAYA		45
38.	Historia formal de las reformas constitucionales	45
39.	La continuidad constitucional uruguaya	47
40.	Evolución de la democracia en Uruguay	48
41.	Evolución de la parte dogmática sobre derechos fundamentales	49
42.	Procedimientos de reforma de la Constitución	50
✓ 43.	La iniciativa popular	51
44.	La iniciativa de legisladores	53
45.	La Convención Nacional Constituyente	54
46.	Las leyes constitucionales	55
✓ 47.	Régimen constitucional vigente	56
✓ 48.	Uruguay es un Estado de Derecho	57
✓ 49.	Responsabilidad civil	57
✓ 50.	Responsabilidad disciplinaria	59
✓ 51.	Responsabilidad política	59
✓ 52.	Responsabilidad penal	61
52 bis.	La responsabilidad políticopenal	61
✓ 53.	Control sobre los actos	65
✓ 54.	Uruguay como Estado social	66
✓ 55.	Uruguay como Estado laico	67
55 bis.	Protección del medio ambiente	69
V. LOS ACTOS LEGISLATIVOS		71
56.	Procedimientos de formación de las leyes	71
✓ 57.	La iniciativa de actos legislativos	72
58.	Discusión y sanción de los proyectos de ley originados en una Cámara	74
59.	Promulgación u oposición de reparos	75
✓ 59 bis.	Trámite de los proyectos de ley por iniciativa popular	78
59 ter.	Coordinación entre el modo directo y el modo indirecto de ejercer la soberanía en la función legislativa	80
60.	Vigencia y retroactividad	83
61.	Los decretos-leyes	85
62.	Restricciones a la retroactividad	86
63.	Los decretos de los Gobiernos Departamentales	87
VI. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS		89
64.	Ordenanzas y otros reglamentos	89

65. Concepto de regla de Derecho	90
66. Concepto de acto administrativo	91
67. La potestad reglamentaria de ejecución	92
68. Reglamentos autónomos (ordenanzas)	93
69. Las ordenanzas de contabilidad	93
70. Órganos con potestad reglamentaria autónoma	94
71. Otros órganos con potestad reglamentaria	95
72. Delegación de la potestad reglamentaria	96
73. Otras fuentes de Derecho	98
VII. RÉGIMEN POLÍTICO Y SOCIAL URUGUAYO	99
74. Individuos y grupos sociales frente al Estado	99
75. Los derechos fundamentales se reputan preexistentes a la Constitución	99
76. Su enunciación no es taxativa	101
77. Su aplicación es inmediata	101
78. La esfera privada individual de libertad	102
79. Normas de fondo y garantías	102
80. Normas de fondo sobre libertad física	103
81. Normas de garantía sobre libertad física	106
82. Control de legitimidad y control político	110
83. Libertad de expresión de pensamientos	110
84. Libertad de información	111
85. Problemas económicos de la comunicación de pensamientos	112
86. Límites de la libertad de expresión de pensamientos	116
87. Libertad ideológica y democracia	118
88. Libertad de cultos	119
89. Situación de los templos	120
90. Libertad de enseñanza	122
91. Enseñanza obligatoria	123
92. Libertad de enseñanza y empresas de enseñanza	124
93. Libertad de asociación	125
94. Sindicatos gremiales	126
94 bis. Agrupaciones proselitistas de funcionarios públicos	127
95. Partidos políticos	127
96. Organizaciones antinacionales	128
97. Libertad de industria y comercio	129
98. Fomento, libertad y plan	130
99. Libertad de trabajo y derecho al trabajo	131
100. Límites constitucionales a la libertad de industria y comercio	132
101. Entes públicos con participación de capitales privados	133
102. Empresas privadas con participación estatal	134
103. La propiedad como derecho fundamental	137

104.	La propiedad en la Constitución uruguaya	138
105.	Limitaciones generales de la propiedad	139
106.	La expropiación	141
107.	Daños causados por la duración de los procedimientos	142
108.	Perjuicios derivados de la inestabilidad monetaria	143
109.	Los pequeños propietarios	145
110.	La ley de expropiaciones	145
111.	Ley previa y acto administrativo de designación del inmueble	145
112.	El expediente expropiatorio	146
113.	Juicio de expropiación	147
114.	Escrituración y toma de posesión	147
115.	Ocupación urgente	148
116.	Resumen esquemático	149
117.	Caducidad de la expropiación	150
VIII. LA ORGANIZACIÓN ESTATAL		153
118.	Teoría del órgano	153
119.	Órgano, cargo y funcionario	154
120.	Titularidad, suplencia y subrogación	156
121.	Interinato	157
122.	Composición interna del órgano	158
123.	Relaciones interorgánicas: la jerarquía	159
124.	Fundamento, ventajas y desventajas de la jerarquía	161
125.	Descentralización	162
126.	Coordinación	162
127.	La jerarquía en la Constitución uruguaya	163
128.	La descentralización en la Constitución uruguaya	163
129.	La autonomía	164
130.	Visión global de la organización estatal	165
131.	Concentración	165
132.	Desconcentración	166
133.	Delegación de atribuciones	167
134.	Delegación, concentración y desconcentración	168
135.	La delegación en la Constitución uruguaya	168
136.	Resumen sobre relaciones interorgánicas	169
137.	Competencia y atribuciones	170
138.	Aspectos positivo y negativo de la atribución	170
139.	Responsabilidad inherente a la atribución	171
140.	Cometidos estatales	172
141.	Atribuciones según las funciones jurídicas: clasificación formal	172
142.	Atribuciones según las funciones jurídicas: clasificación material	173
143.	Las funciones jurídicas según el valor y fuerza de los actos	177
144.	Los cometidos se cumplen mediante las tres funciones	179
145.	Clasificación de los cometidos estatales	180

IX. LOS PODERES DEL GOBIERNO	183
146. Concepto de Poderes del gobierno	183
147. La separación de Poderes	184
148. Los Poderes y las funciones	184
149. Un órgano de un Poder no puede extinguir actos de otro Poder ...	185
150. Órganos de control ajenos a los Poderes	186
151. El control externo sobre la eficacia de los actos de un Poder tiene que fundarse en su ilegitimidad	188
152. El control externo de mérito sobre los actos de un Poder no puede afectar la eficacia de dichos actos	189
153. Caso especial de la función administrativa	191
154. Coordinación entre los Poderes	192
155. Esquema de la coordinación política de los órganos supremos en Uruguay	193
156. Casos de la Corte Electoral y del Tribunal de Cuentas	194
157. El sistema presidencial	195
158. El sistema parlamentario	196
159. El sistema uruguayo	196
160. Otros sistemas	198
X. NACIONALIDAD, CIUDADANÍA, SUFRAGIO Y PARTIDOS POLÍTICOS	199
161. Participación activa en la vida política nacional	199
162. Nacionalidad y ciudadanía natural	199
163. Extranjería y ciudadanía legal	200
164. Ciudadanía y empleo público	201
165. Electores no ciudadanos	203
166. Suspensión del ejercicio de la ciudadanía	204
167. Pérdida de la ciudadanía	207
168. Doble voto simultáneo	208
169. Lemas, sublemas y acumulación de votos por partido	211
170. Los Partidos y la denuncia de los delitos electorales	212
XI. EL PODER LEGISLATIVO	213
171. La cuestión contemporánea del Poder Legislativo	213
172. Parlamento legislador y Parlamento contralor del gobierno	213
173. Organización del Poder Legislativo	215
174. Sentido político de la representación proporcional	216
175. Sentido político del recurso de referéndum	216
176. Conclusiones sobre integración y competencia del Poder Legislativo en una democracia	218
177. Los partidos políticos y el Parlamento	219
178. Organización del Poder Legislativo en la Constitución uruguaya ..	220
179. La Cámara de Senadores	221

180.	La Cámara de Representantes	222
181.	Legisladores suplentes	223
182.	La Presidencia de las Cámaras y de la Asamblea General	224
183.	La Comisión Permanente	224
184.	Procedimiento parlamentario	225
185.	Iniciativa ante el Poder Legislativo	226
186.	Discusión y votación	227
187.	Declaratoria de urgente consideración	227
188.	Atribuciones del Poder Legislativo como órgano de control administrativo	229
189.	Censura a los Ministros y disolución de las Cámaras	231
190.	Estatuto del legislador	232
191.	Irresponsabilidad de los legisladores	232
192.	Inviolabilidad de los legisladores	233
193.	Irresponsabilidad, inviolabilidad y disciplina	234
193 bis.	Prohibiciones e incompatibilidades de los legisladores	235
194.	Remuneración de los legisladores	235
195.	Extensión del estatuto de los legisladores a los titulares de otros órganos	236
XII. EL PODER EJECUTIVO		237
196.	El órgano Poder Ejecutivo	237
197.	Refrendo ministerial	238
198.	Delegación del Poder Ejecutivo	238
199.	Titularidad del cargo de Presidente de la República	239
199 bis.	Estatuto del Presidente de la República	241
200.	Requisitos para ser elegido Presidente de la República	244
201.	Suplencia e interinato en el cargo de Presidente de la República	244
202.	Designación y suplencia de los Ministros	245
203.	Funcionamiento del órgano Poder Ejecutivo	247
204.	Competencia exclusiva del Consejo de Ministros	247
205.	Apreciación crítica	252
206.	Procedimiento interno del Consejo de Ministros	252
207.	Papel constitucional que tiene el Consejo de Ministros en el Gobierno de la República	254
208.	Liderazgo y responsabilidad del Poder Ejecutivo	256
209.	Relaciones del acuerdo con el Consejo	256
210.	Clasificación de las atribuciones del Poder Ejecutivo	257
211.	Los Ministros	260
212.	Atribuciones de los Ministros	261
213.	Los Subsecretarios	265
214.	Responsabilidad de los Ministros por delito	266
215.	Responsabilidad civil de los Ministros	270

216. Los Ministros no tienen responsabilidad disciplinaria	272
217. Incompatibilidades de los Ministros	273
218. Prohibiciones de los Ministros	274
219. La responsabilidad política de los Ministros	275
XIII. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA POR SERVICIOS	277
220. Descentralización y control	277
221. Autonomía	277
222. Entes Autónomos y Servicios Descentralizados	278
223. Entes de organización necesaria como Entes Autónomos	278
224. Otros Entes Autónomos posibles	280
225. Servicios que no pueden ser Entes Autónomos	280
226. Servicios comerciales e industriales	281
227. Los actos de los Entes Autónomos no son recurribles para ante el Poder Ejecutivo	282
228. Resumen esquemático	282
229. Mayorías especiales para determinar la organización de un servicio estatal	285
230. Integración de los órganos jerarcas de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados	285
231. Duración de los Directores	288
232. Provisión complementaria y suplencia	289
233. Renuncia de Directores	289
234. Destitución de Directores	289
235. Reemplazo transitorio de Directores	290
236. Destitución y autonomía	291
237. Atribuciones de los Directorios, Directores Generales o Consejos Directivos	293
238. La especialización del Ente y la Ley	294
239. Participación de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados en la legislación formal	296
240. Determinación de los cometidos y atribuciones de cada Ente	297
241. Distribución de materias entre los diferentes Entes	297
242. Fijación de las atribuciones del Ente en su materia	298
243. Control promovido por el interesado, sobre los actos de los Servicios Descentralizados	298
244. Control de oficio sobre la gestión o los actos de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados	299
245. Suspensión de los actos observados	301
246. Correctivos y remociones	301
247. Control jurisdiccional	303
248. Control parlamentario	304
249. Control popular	305

250. Principio de especialidad de las personas jurídicas	306
251. Especialidad y especialización	307
252. Estatuto de los Directores o Consejeros	308
253. Prohibición de actividades relacionadas con el organismo que dirigen	311
254. Administraciones autónomas de naturaleza jurídica especial	312
XIV. HACIENDA PÚBLICA	313
255. El Tribunal de Cuentas	313
256. Competencia del Tribunal de Cuentas	314
257. Historia del régimen presupuestario hasta 1934	318
258. Principios presupuestarios introducidos en 1934	320
259. Régimen presupuestario vigente	320
260. Los presupuestos en la Constitución	322
261. Estructura del Presupuesto Nacional	322
262. Concepto de inciso presupuestario en la Constitución	323
263. Concepto de programa presupuestario en la Constitución	324
264. Trámite del Presupuesto Nacional	326
265. Mensajes complementarios o sustitutivos	327
266. Contenido jurídico de la ley presupuestaria: desajuste entre el artículo 214 y el artículo 215	328
267. Armonización de los artículos 214 y 215	330
268. Las leyes de Rendición de Cuentas	333
269. Presupuestos de los Entes comerciales o industriales	335
270. Presupuestos Departamentales	338
271. Presupuestos de sueldos y gastos de cada órgano legislativo	339
XV. ECONOMÍA NACIONAL	341
272. La Constitución y la economía nacional	341
273. La integración del sector privado en la orientación de la economía nacional	341
274. El planeamiento económico	342
275. Medios de llevar a la práctica el plan	343
276. Empresas testigos en el sector público	344
277. Planeamiento centralizado y descentralización administrativa	346
278. El Consejo de Economía Nacional	347
279. Funcionamiento del Consejo de Economía Nacional	348
280. Integración del Consejo de Economía Nacional	348
281. El Consejo de Economía Nacional y las Comisiones Sectoriales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto	349
XVI. EL PODER JUDICIAL	351
282. El Poder Judicial es un Poder del Gobierno	351
283. Organización del Poder Judicial	352
284. Criterio de distribución de competencias	352

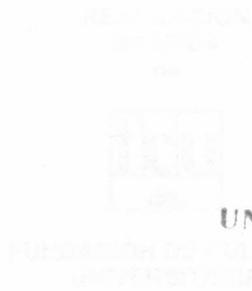
285. Integración de los órganos judiciales	353
286. Garantías de idoneidad, imparcialidad e independencia de los jueces	353
287. La declaración de inconstitucionalidad de los actos legislativos ...	354
288. La "vía de excepción"	354
289. La "vía de oficio"	355
290. La "vía de acción"	355
291. Resumen sobre las vías de la solicitud de declaración de inconstitucionalidad	356
292. Efecto suspensivo	356
293. Qué actos pueden ser objeto de este procedimiento	357
294. La decisión de la Suprema Corte de Justicia	358
295. Efectos del fallo de la Suprema Corte de Justicia	359
296. Fundamento del efecto concreto en la separación de Poderes ...	360
297. Fundamento del efecto concreto en la garantía del debido proceso	360
298. Determinación del "caso concreto"	361
299. Procedimiento para tramitar las solicitudes de declaración de inconstitucionalidad de actos legislativos	363
300. Atribuciones jurisdiccionales ajenas al Poder Judicial	363
XVII. DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL	367
301. Concepto de descentralización territorial	367
302. Distribución de competencia entre el Estado Central y los Gobiernos Departamentales	368
303. Las autoridades locales	369
304. Fundamentos técnico y político de la descentralización territorial ..	370
305. Evolución de la descentralización territorial en las Constituciones uruguayas	370
306. Órganos de la persona jurídica Gobierno Departamental	372
307. La Junta Departamental	372
308. El Intendente	374
309. Las Juntas Locales	374
310. Criterio general de competencia de la Junta Departamental	376
311. Atribuciones financieras de las Juntas Departamentales	377
312. Atribuciones disciplinarias y de presupuesto propio de las Juntas Departamentales	378
313. Concesionarios y permisarios de servicios públicos, locales o departamentales	379
314. Últimos ordinales del art. 273	383
315. Criterio general de competencia del Intendente	384
316. Enunciación de atribuciones del Intendente	385
317. Participación del Intendente en el procedimiento legislativo departamental	388
318. Otras atribuciones del Intendente	389
319. Representación del Gobierno Departamental	390

320. Refrendo de los actos del Intendente	391
321. Relaciones entre la Junta Departamental y el Intendente	392
322. Control del Gobierno Central sobre la legislación impositiva departamental	393
323. Otras apelaciones para ante la Cámara de Representantes	397
324. Deuda pública departamental	401
325. Otros controles externos	401
326. Las fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales	402
327. Ampliación por ley de las fuentes departamentales	410
328. Publicación y obligatoriedad de los impuestos departamentales ...	411
329. Vigencia y obligatoriedad	412
XVIII. LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	413
330. Organización del Tribunal de lo Contencioso Administrativo	413
331. La acción de nulidad	414
332. Fundamento de la demanda de nulidad: ilegitimidad del acto impugnado	414
333. Agotamiento previo de la vía administrativa	415
334. Recurso de revocación	416
335. Recurso jerárquico	417
336. Recurso de anulación	417
337. Trámite de los recursos administrativos	417
338. Cómputo del plazo de caducidad de la acción de nulidad	420
339. Cuestiones que obstan a la sentencia sobre el fondo	421
340. La sentencia de fondo en la acción de nulidad	422
341. Efectos de la sentencia nulidad	424
342. Duración de los procedimientos	426
343. Suspensión de la ejecución del acto impugnado	426
344. Otras atribuciones jurisdiccionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo	428
345. Contiendas interadministrativas	429
346. Criterio de distribución de estos asuntos entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Suprema Corte de Justicia	430
347. Conflictos intraorgánicos	431
348. Naturaleza jurídica de la decisión en los conflictos intraorgánicos ..	432
349. Conflictos intraorgánicos no comprendidos en el art. 313	432
350. Atribuciones no jurisdiccionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo	434
351. La acción de reparación	434
352. Daño causado por hechos de la Administración	437
353. Caso de omisión administrativa	437
354. Acción de reparación, otras acciones indemnizatorias y sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo	438

355. Responsabilidad civil, reconocimiento de deuda, condena judicial y crédito presupuestario	438
XIX. JUSTICIA ELECTORAL	441
356. La Corte Electoral y las Juntas Electorales	441
357. Organización de la Corte Electoral	441
358. Procedimiento de formación de voluntad de la Corte Electoral	442
359. Competencia de la Corte Electoral	443
360. Las Juntas Electorales	443
361. El Registro Cívico Nacional	444
362. La proclamación de candidatos electos	445
363. Anulación de elecciones	445
364. Duración en el cargo de los miembros de la Corte Electoral	446
365. Convocatoria a elecciones	446
366. Justicia Electoral y elecciones especiales	447
XX. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	449
367. Noción de Derecho administrativo	449
368. La actividad administrativa	449
369. Hechos de la Administración	450
370. Acciones cautelares contra la Administración	451
371. Intimaciones a la Administración	451
372. Condena de dar, de hacer o de no hacer contra la Administración	451
373. Alcance de las providencias cautelares contra la Administración	452
374. Acciones posesorias y acción de amparo contra la Administración	452
375. Resumen sobre sujeción de la Administración a la potestad jurisdiccional	453
376. Actos y contratos de la Administración	454
377. Cumplimiento de los contratos administrativos	455
378. Teoría de la imprevisión	455
379. Cláusulas exorbitantes	456
380. La legislación sobre contratos administrativos	457
381. Procedimientos previos a la contratación	457
382. La licitación pública	458
383. Publicación del llamado a licitación	459
384. Pliego de condiciones	460
385. Recursos contra la adjudicación	461
386. Licitación sin adjudicación	463
387. El patrimonio de la Administración	463
388. Bienes de uso público y bienes fiscales	464
389. Caracteres del dominio público	465
390. Servidumbres administrativas	465
391. Imposición de servidumbres administrativas	466

392. Ejemplos ilustrativos de servidumbres administrativas	467
393. Distinción entre servidumbre y expropiación	468
394. Nacimiento de las servidumbres administrativas	468
395. Indemnización de perjuicios sin que haya ilegitimidad del acto que impone la servidumbre	469
XXI. LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS	471
396. Concepto de funcionario público	471
397. Diferencia entre la situación del funcionario público y la del empleado u obrero privado	471
398. Aproximación práctica entre las dos situaciones	472
399. Fundamento del Estatuto de los funcionarios	473
400. Los Estatutos de los funcionarios	474
401. Límites legales a los Estatutos no establecidos por ley.	475
402. Estatutos departamentales y leyes nacionales	476
403. Normas constitucionales sobre funcionarios	477
404. Concepto de funcionario de carrera	477
405. Competencia para determinar si un funcionario es de carrera	478
406. Las condiciones de ingreso en la función pública	480
407. La designación por concurso	480
408. El concurso y los cargos técnicos	482
409. El derecho a la permanencia en el cargo	483
410. El derecho al ascenso	484
411. La designación, la aceptación y la asunción de funciones	486
412. La remuneración de los funcionarios	487
413. La contratación de funcionarios	488
414. Otras formas de ingreso	489
415. Licencia y suspensión	489
416. Cesación del funcionario	490
417. Funcionarios a término	490
418. Términos inciertos, condiciones eventuales, topes de edad	491
419. La renuncia del funcionario	492
420. La destitución	494
421. Cesación por condena penal	495
422. El Servicio Civil de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados	496
XXII. LAS MEDIDAS PRONTAS DE SEGURIDAD	499
423. Las medidas prontas de seguridad en cuanto a las personas y en cuanto a las cosas	499
424. El supuesto de hecho que justifica las medidas	499
425. El contenido de las medidas	501
426. Las medidas no son reglas de Derecho sino providencias cautelares	502

427. Las medidas son excepcionales, no abrogantes ni exceptuantes . . .	502
428. Las medidas no alteran la Constitución	505
429. Las medidas no suponen un régimen extraordinario	507
430. Las medidas no alteran la legislación	508
431. Las medidas no son reglamentos	508
432. Las medidas no son punitivas	510
433. Carácter "pronto" de las medidas	511
434. Las medidas deben ser aseguradoras	512
435. Crítica de la práctica sobre medidas prontas de seguridad	512



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE DERECHO
BIBLIOTECA



OBSEQUIO