

INDICE GENERAL

Prólogo, por el Dr. Héctor Gros Espiell	VII
Advertencia	IX

CAPÍTULO I CONSTITUCIÓN

§ 1. La defensa jurídica de la Constitución	3
Preguntas	14
§ 2. Invalidez de los actos de los gobiernos de facto	18
§ 3. Regularidad formal de un decreto-ley de 1943.....	39
I. ¿Hay, actualmente, decretos-leyes?	40
II. Regularidad formal de los actos legislativos emitidos entre el 29-XI-1942 y el 15-II-1943	44
III. Actos legislativos inconstitucionales, ilegales, anti-reglamentarios	50
IV. La cuestión después del 16 de diciembre de 1951 ...	54
§ 4. La presentación de proyectos de reforma constitucional: errores técnicos que la experiencia aconseja evitar	58
Introducción.....	58
I. Proyectos globales o enmiendas separadas	59
II. Superposición de plebiscito y elecciones	67
§ 5. Origen de la reforma en el aspecto electoral.....	72
§ 6. La acción de reparación patrimonial en la reforma constitucional.....	81
§ 7. La acción de reparación no requiere el agotamiento previo de la vía administrativa	89
§ 8. Las personas públicas no estatales y la Constitución	109

	Pág.
§ 9. Primeras reflexiones sobre la nueva constitución. Comentarios técnico-jurídicos sobre algunos aspectos de la Constitución reformada	116
1. La Constitución Reformada	116
2. Nuevas normas sobre expropiación	117
3. Igualdad jurídica de los partidos políticos.....	118
4. Principio de libertad de los partidos políticos.....	119
5. Causales de suspensión del ejercicio de la ciudadanía ...	119
6. Extensión de las instituciones democráticas	121
7. Responsabilidad del Poder Ejecutivo por el orden económico-financiero del país.....	123
8. Unipersonalidad de la jefatura del Estado.....	124
9. Presidencia de la República, Poder Ejecutivo y refrendo ministerial	126
10. El Consejo de Ministros.....	127
11. Colegialidad de la jefatura de gobierno	128
12. Otorgamiento de poderes de administración autónoma a los órganos ejecutivos.....	131
13. Delegación de atribuciones dentro del Poder Ejecutivo .	132
14. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto	134
15. Servicios Descentralizados en el dominio comercial o industrial	135
16. Modificaciones a las normas sobre juicio político	136
17. Designación automática de miembros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo	138
18. Aclaración del ámbito de competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo	140
19. Incidencia del inciso segundo del art. 79 en los procedimientos de reforma constitucional	140
20. Tarea y responsabilidad de los juristas.....	143
§ 10. La delegación de atribuciones en la Constitución uruguaya ..	144
I. Introducción.....	144

	Pág.
II. Premisas doctrinales y terminológicas	145
III. Premisas de Derecho Constitucional positivo.....	154
IV. Historia de la delegación de atribuciones en el derecho uruguayo.....	158
V. Regulación constitucional de la delegación de atribuciones	166
§ 11. Lo contencioso administrativo en la nueva Constitución.....	199
1. Introducción	199
I) Lo contencioso de anulación	199
2. Los actos impugnables	199
3. Retroactividad de la modificación del artículo 309 .	202
4. Integración y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo	203
5. Casos excluidos de lo contencioso anulatorio	206
II) Lo contencioso de reparación	210
6. Panorama general.....	210
7. Fomento de la unidad de criterio entre la jurisprudencia de lo contencioso de anulación y la de lo contencioso de reparación	210
8. Extensión del ámbito de aplicación práctica de la regla de la prejudicialidad de la acción anulatoria respecto de la reparatoria	210
9. Caso de la destitución o remoción de Directores de Entes Autónomos o Servicios Descentralizados	211
10. Indemnización de los daños y perjuicios derivados de la demora administrativa	214
11. Responsabilidad del Estado por omisión de legislar	216
12. Responsabilidad civil de los Ministros.....	217
13. Responsabilidad civil en caso de delegación de atribuciones	218
§ 12. Prohibiciones constitucionales a los jueces.....	220
1. Ocasión de esta contribución a la revista "Judicatura"	220

	Pág.
2. Concepto constitucional de “prohibición”	220
3. Concepto constitucional de “juez”	222
4. Órgano, cargo, funcionario	222
5. Interpretación contextual de la palabra ‘juez’	222
6. Concepto de “judicatura” en la Constitución	223
7. Concepto de ‘magistrado’ y de ‘magistratura’	224
8. Concepto constitucional de ‘Justicia’	225
10. Prohibiciones a los jueces y otros funcionarios	226
11. Prohibiciones a los funcionarios judiciales	227
12. Actividades prohibidas en el primer párrafo del art. 77-5º	227
13. Actividades prohibidas en el primer párrafo del art. 252	228
14. Concepto de “asunto”	229
15. Concepto de “judicial” en la Constitución uruguaya.....	229
16. Caracterización de las actividades que les están vedadas a los funcionarios judiciales en los asuntos judiciales.....	230
17. Casos en que puede un magistrado judicial (u otro funcionario judicial) intervenir en un asunto judicial	232
18. Actividades extrañas a los asuntos judiciales	233
§ 13. La acción del Gobierno en la Constitución de 1967	236
Introducción. Sentido de la expresión “acción del gobierno”.	236
Esquema de la organización constitucional de 1967	238
Esquema de una clasificación empírica de los órganos constitucionales que responda a la función política en lugar de a las funciones jurídicas	240
Los mecanismos constitucionales para configurar un gobierno que gobierne	243
§ 14. La Jefatura del Estado en la Constitución uruguaya.....	247
I. Introducción.....	247
II. Integración de la Jefatura del Estado en la Constitución vigente.....	249
III. Competencia de la Jefatura del Estado en la Constitución vigente.....	257

	Pág.
IV. Atribuciones erróneamente consideradas como de competencia de la Jefatura de Estado.....	273
§ 15. La apelación para ante la Asamblea General según el artículo 303 de la Constitución	283
I. Criterio de interpretación	285
II. Actos apelables.....	287
III. Causal de la apelación.....	300
IV. Legitimación y plazo para apelar.....	303
V. Naturaleza y efectos de la apelación	305
VI. Procedimiento.....	308
VII. La Resolución de la Asamblea General.....	311
VIII. Coexistencia con otros medios de impugnación	315
IX. Reglamentación legal del artículo 303	319
§ 16. El interés legítimo como situación jurídica garantida en la Constitución uruguaya	324
Introducción.....	324
I. Titularidad, satisfacción y lesión del interés legítimo.....	326
II. Garantías jurídicas del interés legítimo	333
Perspectivas.....	344
§ 17. La démocratie décentralisée en Uruguay.....	345
Introduction.....	345
I. Premier exemple: Les gouvernements départementaux.	349
II. Second exemple: l'Université de la République	353
§ 18. La designación automática de miembros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo ..	357
§ 19. Pedido de informes sobre entes autónomos y responsabilidad ministerial.....	370
I. Naturaleza y alcance del pedido de informes a los Ministros y de su llamado a sala.....	370
II. Situación del Ministro cuando el llamado a sala o el pedido escrito de informes tienen por objeto el análisis o la crítica de actos o gestiones de Entes Autónomos dictados	

	Pág.
o ejecutados en ejercicio de las competencias propias del ente.....	371
III. Caso particular del Banco de Previsión Social en sus relaciones con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	376
IV.	378
§ 20. La designación de Directores de Entes Autónomos y servicios descentralizados según el Artículo 187 de la Constitución de 1967	380
§ 21. Opinión consultiva sobre el procedimiento para dirimir el conflicto motivado por la diferencia interadministrativa surgida entre el Poder Ejecutivo y el Banco de Previsión Social, atinente a la "aplicabilidad del art. 220 o del art. 221 de la Constitución en la elaboración del presupuesto del Banco".....	386
§ 22. Alcance constitucional del control público sobre el ejercicio de la patria potestad.....	395
§ 23. Interpretación del Derecho de Familia según los principios constitucionales	404
§ 24. Validez y exigibilidad de los actos del Poder Ejecutivo	409
§ 25. El derecho constitucional de petición y la acción jurisdiccional.....	415
I. El derecho de petición	416
II. Los derechos a la decisión	419
III. Derecho de petición y derechos a la decisión.....	421
IV. El fundamento constitucional de la acción civil.....	425
§ 26. Opinión consultiva sobre la compatibilidad del art. 466 de la ley 13.640 con el inciso segundo del artículo 216 de la Constitución	429
I. Carácter del presente dictamen.....	429
II. Inciso segundo del art. 216 de la Constitución.....	430
III. Efecto de la nueva Constitución sobre la legislación defectuosa anterior	433
IV. El caso concreto consultado	435
V. Consideraciones finales.....	436
§ 27. Solicitud de declaración de inconstitucionalidad de los artículos 240 y 241 de la ley 13.032	438

	Pág.
I. Legitimación de la Universidad de la República.....	439
II. El caso concreto al que deberá referirse el fallo.....	439
III. Inconstitucionalidad formal	440
IV. Inconstitucionalidad sustancial	442
§ 28. Lineamientos para una reforma de las competencias de la Suprema Corte de Justicia adecuada al marco de la Constitución ...	447
§ 29. Los plazos para decidir.....	455
I. La obligación de decidir	455
II. La potestad de decidir	460
III. El acto ficto.....	462
§ 30. Obligación de decidir y acto administrativo ficto en la Constitución	469
I. La obligación de decidir	469
II. La decisión ficta	480
§ 31. Ciudadanía y enseñanza superior.....	486
A) Concepto de “desempeño de funciones de profesor”	487
B) Concepto de “enseñanza superior”	490
§ 32. El principio de publicidad en la gestión administrativa.....	493

CAPÍTULO II

ACTOS LEGISLATIVOS

§ 33. Inexistencia, nulidad o inconstitucionalidad de los actos legislativos	509
§ 34. Declaración judicial de inaplicabilidad por falta de promulgación.....	514
§ 35. Dos notas prácticas sobre abrogación constitucional	516
I. — Vicisitudes del estatuto jurídico del SOYP a través de los cambios constitucionales.....	516
II. — Abrogación constitucional y competencia de la Suprema Corte de Justicia	523
§ 36. Cuestión de inconstitucionalidad sin solicitud de declaración de inconstitucionalidad.....	532

	Pág.
§ 37. Oposición superveniente: ¿derogación o inconstitucionalidad?	535
I. Introducción.....	535
II. Consideraciones preliminares.....	542
III. Los argumentos de la sentencia anotada.....	560
IV. La cuestión en Italia.....	616
V. Insuficiencia de las consideraciones de pura lógica jurídica.....	626
VI. Interpretación de la Constitución uruguaya.....	633
§ 38. Vías y efectos de la solicitud de declaración de inconstitucionalidad	652
I. Supuestos políticos de la cuestión.....	652
II. El artículo 258 de la Constitución.....	654
Vías de la solicitud con efecto suspensivo	656
Vías de la solicitud sin efecto suspensivo	666
§ 39. Denominación y naturaleza de la solicitud de declaración de inconstitucionalidad por vía de excepción	673
§ 40. La caducidad del ejercicio de la pretensión penal del Estado.	675
1. Contenido de la ley 15.848	675
2. Carácter pretendidamente declarativo de la caducidad	675
3. Fuente de la caducidad reconocida en el artículo 1 de la ley	676
4. La lógica de los hechos y la soberanía de la Nación.....	677
5. Conclusión sobre el carácter declarativo o innovador del artículo 1 y su calificación de legitimidad constitucional	678
6. Qué ha caducado	679
7. No hay caducidad del ejercicio de otras pretensiones.....	680
8. Inconstitucionalidad del artículo 3	682
§ 41. Alcance del recurso del referéndum sobre el Capítulo I de la ley 15.848	684
§ 42. Responsabilidad del Estado por acto legislativo	690

	Pág.
I. Procedencia en Uruguay de la responsabilidad del Estado por acto legislativo	691
II. Si en el caso de las leyes del RAVE (especialmente la ley 15.799) se dan las condiciones que requiere la responsabilidad por acto legislativo, respecto de los daños causados por el mantenimiento de situaciones pactadas antes de junio de 1974 contra lo pactado por las partes y contra el pronunciamiento judicial de desalojo, afectando así la libre disponibilidad del inmueble y el acceso al mercado de libre contratación.....	701
III. Refutación —en lo que corresponda— de las sentencias denegatorias.....	707
§ 43. Aplicabilidad del Código Tributario a las personas públicas no estatales.....	721
§ 44. Aspectos legales y socioeconómicos de la desregulación y privatización.....	730

CAPÍTULO III

ACTO ADMINISTRATIVO

DESAPLICACIÓN, REVOCACIÓN, ABROGACIÓN, ANULACIÓN, SUSPENSIÓN

§ 45. Competencia del Poder Judicial para conocer de la validez de un acto administrativo como premisa del fallo	743
§ 46. Revocación, abrogación, anulación	761
§ 47. Revocación de revocación vale confirmación	764
§ 48. Revocación y suspensión de los actos administrativos.....	767
§ 49. Efectos de la suspensión de la ejecución del acto administrativo.....	771
Debate.....	778

RECURSOS

§ 50. Franqueo de recurso jerárquico no expresamente interpuesto.....	784
§ 51. Recurso administrativo sin expresión de fundamentos	788

	Pág.
§ 52. Los fundamentos expresados en el recurso administrativo no limitan su instrucción y resolución, ni la ulterior invocación de causales de nulidad en sede contenciosa	790
I. Relación entre el contenido del recurso y la obligación de instruirlo y decidirlo	790
II. Relación entre los recursos administrativos y la ulterior acción de nulidad	791
§ 53. Recurso erróneo contra un acto administrativo firme	793
§ 54. Impugnación de la resolución administrativa de llevar un asunto a la vía judicial	802
1. Naturaleza de la resolución	803
2. Recursos contra la resolución	804
3. Revocación de la resolución por razones de mérito.....	804
4. Anulación de la resolución por ilegitimidad.....	805
5. Impugnación jurisdiccional de la resolución	806
6. Anulación jurisdiccional de la resolución.....	808
7. Reparación de los daños y perjuicios	808
§ 55. Sobre la reclamación administrativa llamada recurso de queja.....	809
§ 56. Redacción de recursos administrativos	821
§ 57. El mérito y el fondo	825

CAPÍTULO IV

DERECHOS HUMANOS

DERECHOS INDIVIDUALES

§ 58. Crisis y recuperación de los derechos humanos	829
§ 59. Derecho a la información, derecho al honor y la Constitución de la República	835
§ 60. Libertad de asociación, personalidad jurídica y Poder Ejecutivo.....	842
§ 61. Uruguay, en "El Derecho a la Salud en las Américas"	849
I. Marco constitucional	849

	Pág.
Síntesis histórica de los antecedentes y revisiones constitucionales.....	849
Importancia de la Constitución vigente en el sistema legal.....	850
Mecanismos de interpretación y aplicación de las disposiciones constitucionales.....	851
II. Enfoque histórico del derecho a la salud en las constituciones y en la legislación.....	853
La Constitución de 1830.....	853
La asistencia sanitaria como expresión de caridad.....	854
Transformación del beneficio caritativo en obligación jurídica del Estado.....	854
La Constitución de 1918.....	854
Centralización de los servicios de salud pública.....	855
Las Constituciones de 1934 y 1942.....	855
La Constitución de 1952.....	857
La Constitución de 1967.....	857
III. La salud en el marco constitucional y en la legislación vigente.....	858
Análisis de las disposiciones constitucionales referentes a la salud.....	858
Concepto del derecho a la salud.....	862
Análisis de la responsabilidad del Estado como prestador de servicios de salud.....	863
Tribunales especiales para cuestiones de salud.....	867
IV. Reconocimiento por la Constitución de otros derechos que tengan relación con el derecho a la salud.....	868
Protección de la vida.....	868
Protección de la libertad y dignidad humana.....	869
Protección del medio ambiente.....	869
Protección de la seguridad social.....	869
Protección de la familia.....	870
Protección del derecho de asociación.....	871

	Pág.
Protección del trabajador.....	871
Otros derechos: gozar de una vivienda decorosa.....	871
V. Conclusiones.....	872
§ 62. La salud como derecho humano	875
§ 63. El Derecho a la Salud en la Constitución uruguaya	878
§ 64. Los límites de los Derechos Humanos en la Constitución Nacional.....	888
§ 65. Opiniones sobre autorización y limitación a la libertad.....	897
§ 66. La disolución de organizaciones políticas.....	911
I. Análisis jurídico de los fundamentos de hecho aducidos.....	912
II. Análisis de los fundamentos legales invocados	916
III. La disolución de asociaciones ilícitas	921
TRABAJO SUBORDINADO	
§ 67. Régimen jurídico general de los trabajadores y estatuto de los funcionarios.....	927
§ 68. Disposiciones constitucionales sobre el trabajo	937
Debate de la 3ª Mesa Redonda	945
§ 69. El régimen de los funcionarios en la Constitución Uruguay .	954
I. Fuentes del estatuto material de los funcionarios	954
II. El artículo 60 de la Constitución.....	963
III. Los estatutos formales que prevé la Constitución.....	969
§ 70. Alcance de la legislación sobre limitación de la jornada respecto de los funcionarios públicos	983
1. Las cuestiones	983
2. Los textos constitucionales	984
3. Posición de la ley y del estatuto de los funcionarios en la zona de materia común.....	986
§ 71. Distinción entre la huelga y el abandono colectivo de funciones	989

	Pág.
1. Alcance y supuestos de este estudio.....	989
2. Concepto de la huelga	989
3. El tipo del abandono colectivo de funciones.....	990
4. La huelga como causa de justificación.....	991
5. Conclusiones	992

GARANTÍAS

§ 72. Protección en el goce de los bienes humanos fundamentales y acción de amparo	994
I. Introducción.....	994
II. El derecho constitucional a la protección en el goce de los bienes enunciados en el artículo 7	995
III. Modos de ejercicio del derecho consagrado en el artículo 7 de la Constitución	1002
IV. La acción de amparo regulada en la Ley 16.011	1005
§ 73. Fundamentos y alcances constitucionales de la acción de amparo	1010
§ 74. Recurso de amparo	1019
1. Relatividad del tema	1019
2. Necesidad de protección contra los actos ilegítimos.....	1020
3. Necesidad de protección contra el hecho material ilícito.....	1021
4. Formas históricas del amparo: Derecho Comparado.....	1022
5. Recomendaciones para una reglamentación del amparo	1024

CAPÍTULO V

LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

§ 75. Reseña sobre "El Recurso Contencioso Administrativo. Su reestructuración básica", de Zola Díaz Peluffo.....	1031
§ 76. Confrontación entre los sistemas de lo contencioso administrativo en Alemania Federal y en Uruguay.....	1037

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

- § 77. Acción de impugnación y acción de cumplimiento en lo contencioso administrativo para la tutela de intereses legítimos . 1051

ACCIÓN DE REPARACIÓN

- § 78. La caducidad de la acción de reparación..... 1091
- § 79. El pago de haberes atrasados no tiene naturaleza indemnizatoria 1103
- § 80. Reparación por la pérdida de una probabilidad..... 1120
- § 81. Acción de reparación y extinción del acto dañoso en vía administrativa..... 1124
- § 82. Falta de colaboración de la autoridad demandada en la acción de reparación..... 1128
- § 83. Responsabilidad del Estado por lesión de interés legítimo..... 1132
- § 84. Nueva competencia de los órganos judiciales en materia contencioso administrativa 1141

ACCIÓN DE NULIDAD

- § 85. Reseña sobre "El contencioso administrativo de anulación", de Héctor Giorgi Vacchelli..... 1150
- § 86. La Acción de Nulidad..... 1156
1. Introducción..... 1156
 2. El previo agotamiento de la vía administrativa 1156
 3. Los actos procesables 1157
 4. El plazo para accionar 1158
 5. La validación de situaciones anteriores a la ley 1165
 6. La presentación anticipada de la demanda..... 1167
- Coloquio con Participación de los Asistentes..... 1170
- § 87. El acto objeto de la acción de nulidad..... 1181
- § 88. La función administrativa y los fundamentos de la sentencia anulatoria..... 1189
- § 89. Concurrencia o sucesión de causales de nulidad acogidas por sentencia..... 1202

	Pág.
§ 90. Contienda de competencia y acción de nulidad	1205
§ 91. Perención de la instancia y caducidad de la acción en lo contencioso administrativo	1207
§ 92. El ajuste de la Administración a las sentencias jurisdiccionales.....	1212
1. Administración y deber ser jurídico	1212
2. El designio como elemento de la norma jurídica.	1215
3. La sentencia contenciosoadministrativa.....	1216
4. Acatamiento de la sentencia por la Administración.	1217
§ 93. La renuncia del actor a la situación jurídica legitimante para accionar	1218
§ 94. Valor del dictamen producido en vía contenciosa cuando se había omitido en sede administrativa	1222
§ 95. Prueba de informes y testificación de funcionarios en el proceso contenciosoadministrativo	1224
§ 96. Efectos relativos de la sentencia que anula un acto por violación del derecho al ascenso.....	1227
§ 97. Anulación del ascenso subsiguiente a una designación anulada.....	1229
§ 98. Legitimación del ex funcionario para accionar por lesión del derecho al ascenso	1235
§ 99. Acto administrativo y acto de administración	1237
§ 100. La inhibición del Tribunal de lo Contencioso Administrativo ante los actos de gobierno	1244
§ 101. Los actos de gobierno y los artículos 147, 160, 303 y 309 de la Constitución	1250
§ 102. Enfoque paralelo de la tentativa de conciliación y del agotamiento de la vía administrativa en el sistema constitucional uruguayo	1253
§ 103. Necesidad de soluciones jurídicas para obviar la lentitud administrativa.....	1263
1. Importancia del problema	1263
2. Planteo frente al artículo 318	1264
3. La cuestión de los actos preceptivos	1265

	Pág.
4. Intentos de solución	1265
a) El proyecto Varela de 1906.	1265
b) El proyecto de ley orgánica de lo contencioso administrativo.	1268
c) El proyecto Sayagués de ley orgánica departamental.	1271
d) El decreto de 25 de febrero de 1955 y la ley 12.276... ..	1273
e) El proyecto Lezama de 1956.	1275
f) El proyecto Sayagués de 1957.	1279
5. Posibilidad y necesidad de una ley ordinaria.	1279
a) Ley y reglamento: generalidades.....	1280
b) Ley y decreto legislativo departamental.	1281
c) Ley y reglamento: nuevas precisiones	1282
d) Ley y estatuto formal de los funcionarios	1283
6. Consideraciones finales	1285

CAPÍTULO VI

EXPROPIACIÓN

§ 104. Caducidad de la expropiación y concepto de toma de posesión	1289
§ 105. Ajuste de la compensación expropiatoria a las variantes monetarias luego de su fijación judicial	1303
§ 106. Impugnación del acto que designa un inmueble para ser expropiado.....	1306

CAPÍTULO VII

FUNCIONARIOS

§ 107. Oportunidad de hacer valer el interés legítimo en ser designado profesor universitario	1323
§ 108. Derecho al ascenso e interés legítimo en ascender	1328
§ 109. Declaración de vacancia y “no reelección”	1330

Pág.

§ 110. La función de cajero o recaudador no atañe a los fines específicos del ente autónomo	1335
§ 111. Cesación del funcionario interino.....	1337