Montevideo, 26 de marzo de 2012.

Señor Presidente de la

Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración
de la Cámara de Representantes

Representante Nacional Dr. Pablo Iturralde

Presente

De mi mayor consideración:

Tengo el honor de dar respuesta a lo solicitado por Oficio de vuestra Comisión N° 125, de 14 de marzo de 2012, "... en relación a los recursos de apelación interpuestos por varios señores ciudadanos contra el Decreto N° 33/2011 de la Junta Departamental de Canelones, referido al cálculo de los tributos de Contribución Inmobiliaria..."

La Comisión ciñó la petición de informe "...al plazo del que disponen los ciudadanos para recurrir y la procedencia del recurso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ... en especial sobre el alcance del último inciso del artículo 303 de la Constitución de la República."

Paso a referirme a ambos temas.

I) Plazo para la interposición de la apelación para ante la Cámara de Representantes conforme al artículo 303 de la Constitución y alcance del último inciso de dicho artículo.

§ 1. El tópico está regulado por el inciso 1º del artículo mencionado: "dentro de los quince días de su promulgación".

§2. Horacio CASSINELLI MUÑOZ analizó precisamente dicho aspecto, en el año 1957¹, durante la vigencia de la Constitución de 1952, cuyo artículo igualmente numerado previó la apelación para ante la Asamblea General. La reforma constitucional en vigor desde 1967 se limitó a sustituir el órgano: Cámara de Representantes en vez de Asamblea General.

---

¹ *La apelación para ante la Asamblea General según el artículo 303 de la Constitución*, en "La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración", Montevideo, año 55, mayo-junio 1957, N° 5-6, pp. 125 y ss.

§ 3. En ese momento, CASSINELLI MUÑOZ² concluyó que: a) la interpretación literal de la palabra “promulgación”, “en este artículo 303 es imposible ya que ... sólo se podría aplicar a los decretos legislativos”. “En consecuencia, hay que atenerse a la interpretación etimológica, buscando la armonía con el contenido del artículo. Los actos apelables pueden publicarse oficialmente en cuyo caso deben reputarse «divulgados»...”. Agregaba: “La Junta Departamental o ... (a partir de la reforma constitucional de 1967)... la Intendencia es libre de publicar el acto en el Diario Oficial, si quiere hacer correr el plazo contra los ciudadanos”³; b) el plazo para apelar previsto por el artículo 303 “...se computa desde su divulgación oficial, no desde el día siguiente”⁴, a diferencia de otros plazos constitucionales; c) este plazo “...no se suspende ni se interrumpe en ningún caso, porque el inciso final se refiere, evidentemente, a los plazos de 60 y de 15 días establecidos en los incisos 2º y 3º. Lo razonable, en efecto, es que el receso de ... (desde la reforma constitucional de 1967: la Cámara de Representantes) ... suspenda los plazos que tiene ...(la Cámara) ... para decidir, y no los que tienen otras entidades para apelar”⁵. En este tópico, el autor realizó en 1957 una precisión fundamental, por nota a pie de página Nº 16, en p. 133: “Si se admitiera la presentación de la apelación ante la ...(desde la reforma constitucional de 1967) ... Cámara de Representantes, en cambio, podría sostenerse que el plazo para apelar también se suspende. Ver infra, § 31”⁶.

§ 4. La referida opinión doctrinal de CASSINELLI MUÑOZ, al igual que otras conformes⁷ debe ser contrastada, respecto del alcance del último inciso del artículo 303 de la Constitución, con lo que resulta de la ley 18.045, de 23 de octubre de 2006, cuyo artículo 1º preceptuó que “El recurso referido en el artículo 303 de la Constitución de la República, se interpondrá directamente ante la Cámara de Representantes”.

Desde la entrada en vigor de la ley 18.045, nos hallamos ante una verdadera interpretación por vía de ley ordinaria del referido aspecto del

---

² Vide, además, del autor, *Derecho Público*, ed. FCU, Montevideo, pp. 353 y ss.

³ Op. cit. pp. 132-133.

⁴ Idem., p. 133

⁵ Ibidem, p. 133.

⁶ Cfr., op. cit., p. 133.

⁷ Por ejemplo, Carlos DELPIAZZO, *Recursos de apelación ante la Cámara de Representantes contra actos de los Gobiernos Departamentales*, en “El Poder y su Control”, Serie Congresos y Conferencias de la “Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político”, Nº 1, 1ª ed. Montevideo 1990, pp. 265 y ss., especialmente, pp. 280-281.

artículo 303 constitucional. Dicho artículo 1º queda, naturalmente, enmarcado por el artículo 85, ordinal 20º de la Constitución.

En efecto, la expresión constitucional “**para ante** la Cámara de Representantes”, fue interpretada por el legislador en el sentido de “**ante** la Cámara de Representantes”, extremo que implica la necesidad de realizar una interpretación doctrinal actualizada del inciso final del artículo 303, tal como lo advirtió CASSINELLI MUÑOZ, en 1957.

Considero, por tanto, que desde octubre de 2006⁸, la interpretación del último inciso del artículo 303, en los momentos textual y contextual; junto con la aplicación del principio que obliga al intérprete de la Constitución a optar por la interpretación favorable al ejercicio del derecho, antes que por la restrictiva; así como por aplicación del principio de interpretación de la ley 18.045 desde la Constitución, que posibilita concluir que el legislador optó por una posibilidad de interpretación del art. 303 no vedada por la *lex legum*, implica que el término de 15 días para apelar (inciso 1º), queda interrumpido por el receso de la Cámara de Representantes (inciso 4º), en el caso, desde el 16 de diciembre de 2011, hasta el 29 de febrero de 2012 (argumento del artículo 104 de la Constitución vigente).

§ 5. En virtud del análisis que antecede, concluyo que las impugnaciones contra el decreto legislativo departamental de Canelones divulgado por publicación en el “Diario Oficial” del día 16 de diciembre de 2011, ingresadas los días 31 de enero y 1º de febrero de 2012 son temporalmente pertinentes. No obsta a la referida conclusión la circunstancia de haber sido interpuestas las apelaciones durante el período de interrupción⁹ del plazo¹⁰.

II) Los decretos de la Junta Departamental y las resoluciones del Intendente Municipal, contrarios a la Constitución y a las leyes, no susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

---

⁸⁸ Por lo menos, ínterin el art. 1º de la ley 18.045 no sea declarado inconstitucional por mutar “para ante” por “ante” la Cámara de Representantes.

⁹ No es ésta la oportunidad de analizar cuál es el alcance del vocablo “interrumpe” que utiliza el artículo 303.

¹⁰ Sobre este punto, es aplicable, *mutatis mutandis* la doctrina general uruguaya en materia procesal constitucional.

§ 6. El miembro de la oración “no susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo” fue incorporado por la reforma constitucional de 1952 y reiterado por la Constitución en vigor.

§ 7. Fueron expuestas diversas interpretaciones doctrinales. Por ejemplo, en las clases que dictara el Profesor Agregado Hugo Estrázulas sobre la Sección Gobierno y Administración de los Departamentos, que forman parte de la obra *La Constitución de 1952*¹¹ del Profesor Titular Justino Jiménez de Aréchaga, se sostuvo que “en todas aquellas decisiones de los órganos departamentales frente a las cuales exista un individuo o varios que tengan eventualmente un interés directo, personal, deberá recurrir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo”¹².

Otra opinión, que obtuvo importante adhesión doctrinal¹³, por adecuarse al texto y contexto de la Constitución, fue la sostenida por CASSINELLI MUÑOZ en 1957¹⁴.

Tras un minucioso análisis¹⁵, al que, por razones de brevedad, remito, CASSINELLI MUÑOZ concluyó: “Los actos de la Junta Departamental apelables ... (desde la reforma constitucional de 1967) para ante la Cámara de Representantes son pues:

“a) los decretos legislativos promulgados por el ...(desde la reforma constitucional de 1967)... Intendente,

“b) los reglamentos que no violan derechos subjetivos ni lesionan intereses directos, personales y legítimos”¹⁶.

§ 7. Coincidiendo con el análisis doctrinal de CASSINELLI MUÑOZ, estimo, pues, que la interpretación contextual de los artículos 309 y 303 de la Constitución, determina como conclusión que el decreto impugnado de la Junta Departamental N° 33/2011 de 21 de noviembre de 2011, promulgado por el Señor Intendente Departamental de Canelones el 15 de diciembre de 2011, por su naturaleza de decreto legislativo departamental, no es susceptible de ser impugnado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, extremo que confirma el Decreto Ley 15.524,

---

¹¹ Edición de la Cámara de Senadores, Montevideo 1995, nota 1 en pp. 543.

¹² ESTRÁZULAS, op. cit., p. 587.

¹³ Cfr., por todos: Carlos DELPIAZZO, op. cit. en nota 6, pp. 272-273.

¹⁴ Op. cit., *supra*, en nota 1.

¹⁵ Op. cit., pp. 126-130.

¹⁶ Conclusión que el autor reiteró en *Derecho Público*, ed. FCU, Montevideo, pp. 356 y 357.

de 9 de enero de 1984, Orgánico del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, artículos 23 y concordantes.

-o-o-o-

Quedo a disposición del Señor Presidente de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes y, por su intermedio de los demás señores Representantes, para formular las aclaraciones o ampliaciones que consideren pertinentes.

Saludo a Ustedes muy atentamente,

Dr. Eduardo Esteva
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Montevideo