

FACULTAD DE DERECHO - UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

27 de marzo de 2012

Señor Presidente de la
Comisión de Constitución, Legislación,
Administración General y Códigos de la
Cámara de Representantes
Representante Nacional Doctor Don Pablo ITURRALDE
Presente

*Asunto: Dictamen sobre recursos interpuestos por varios señores ciudadanos del
Departamento de Canelones con arreglo al art. 303 de la Constitución*

De mi mayor consideración:

De conformidad con lo solicitado en su oficio de 14 de marzo de 2012, paso a dictaminar sobre “la admisibilidad de los” recursos interpuestos por varios señores ciudadanos del Departamento de Canelones “en cuanto al plazo del que disponen los ciudadanos para recurrir y la procedencia del recurso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo”, y “en especial sobre el alcance del último inciso del artículo 303 de la Constitución de la República”

Dejo expresa constancia de que expido el presente dictamen en cumplimiento de mis deberes cívicos y docentes, y no con carácter de ejercicio de la profesión de abogado, en la que estoy tramitando mi jubilación ante la Caja correspondiente.

I. PLANTEO

1. **Los hechos del caso.** – El caso se refiere a los recursos de apelación interpuestos por varios señores ciudadanos, invocando el artículo 303 de la Constitución contra el Decreto N° 33/2011 del Gobierno Departamental de Canelones, referido al cálculo de los tributos de contribución inmobiliaria. El decreto fue sancionado por la Junta Departamental el 21-XI-2011, el Tribunal de Cuentas resolvió el 7-XII-2011 no formular observaciones y la Junta remitió el decreto al Intendente. El decreto N° 33/2011 fue promulgado por el Intendente el 15-XII-2011 y publicado en el Diario Oficial el 16-XII-2011. Los recursos, cuyos textos figuran en los Repartidos Nos. 789/12, 790/12 y 791/12, fueron presentados ante la Cámara de Representantes el 31-I-2012, en un caso, y el 1º-II-2012 en los otros dos, de los que se dio cuenta al Cuerpo el 14-II-2012.

2. **La consulta.** – En el oficio de 14-III-2012 se indica que la Comisión que usted preside “está analizando la admisibilidad de los mismos en cuanto al plazo del que disponen los ciudadanos para recurrir y la procedencia del recurso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por lo que agradece opinión, a la brevedad, en especial sobre el alcance del último inciso del artículo 303 de la Constitución de la República”. Al oficio se anexaron los repartidos que contienen los recursos, el Diario Oficial que contiene la publicación del decreto impugnado y la versión taquigráfica de la sesión de la Comisión de fecha 14-III-2012.

3. **Respuesta adelantada por el suscrito por vía electrónica.** – El 21-III-2012, ante la imposibilidad de enviar un dictamen escrito completo en tiempo para que lo considerara la Comisión en la sesión que había de celebrar en esa fecha, envié un correo electrónico en el que justifiqué las razones de la demora y adelanté la siguiente opinión sobre los puntos consultados:

“De todos modos, me permito adelantar que desde hace mucho tiempo tengo opinión formada sobre los puntos consultados, la cual (salvo en un aspecto que no incide en la solución de los

casos que la Comisión tiene ahora ante sí) coincide con la expresada por el Profesor Dr. Horacio Cassinelli Muñoz, quien ha estudiado el tema de “La apelación para ante la Asamblea General según el artículo 303 de la Constitución” con la profundidad que lo caracteriza (*La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, t. 55, págs. 125 y ss.; *Derecho Constitucional y Administrativo-Estudios publicados. Compilados por Carlos Sacchi*, La Ley Uruguay, 2010, págs. 282 y ss.). Los autores que han opinado posteriormente sobre el punto (por ejemplo, Carlos Delpiazzo en *El poder y su control*, págs. 265 y ss.; Fulvio Gutiérrez en *Gobiernos Departamentales*, págs. 76 y ss.; Daniel Hugo Martins en *El Gobierno y la Administración de los Departamentos*, 2ª. Ed., 2006, tomo II, págs. 376 y ss.) han coincidido con la posición del Profesor Cassinelli Muñoz. En consecuencia, la respuesta a la consulta habrá de expresar que el “plazo del que disponen los ciudadanos para recurrir” es el que figura en el primer párrafo del artículo 303, el cual no está sujeto a suspensión ni interrupción y que el último párrafo del artículo 303 se refiere a los plazos que tiene la Cámara de Representantes para resolver el recurso o para solicitar antecedentes complementarios, y no al plazo para recurrir. Como ello lleva a concluir que los recursos que la Comisión tiene ante sí fueron presentados fuera de plazo, carece de trascendencia para el caso en consulta la interpretación que se haga acerca de “la procedencia del recurso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo”.

La premura con que redacté ese correo electrónico hizo que no incluyera otras referencias importantes a la literatura jurídica nacional sobre el punto, y en particular a las versiones taquigráficas del curso del Profesor Enrique Sayagués Laso publicadas con el título de *Derecho Administrativo 2ª. Parte*, tomo IV, *Gobiernos Departamentales*, CED, 1957, págs. 972-979 (referencias específicas en las páginas 975 y 976). En el presente dictamen escrito se ampliarán las referencias doctrinarias y de derecho positivo, teniendo particularmente en cuenta la evolución normativa que tuvo lugar en esta materia, la cual, para facilitar las referencias, se recoge en el anexo I.

4. Criterios de interpretación constitucional. – Como la consulta que se ha formulado se refiere a un punto típicamente de Derecho Constitucional, es preciso recordar con carácter preliminar las características fundamentales de los criterios de interpretación constitucional. Si bien se aplican los criterios generales de interpretación de las normas jurídicas (entre ellos, los que figuran en los arts. 16 a 20 del Código Civil), en materia constitucional existen ciertas particularidades, que no siempre se recuerdan. Dichas particularidades han sido destacadas entre nosotros por el segundo y el tercero de los Aréchaga¹, quienes citan con aprobación la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América. En resumen, los criterios de interpretación generalmente admitidos en nuestro país son los siguientes:

a) *Prevalencia del tenor literal*: El principio de que “no es dado desatender el tenor literal de la ley, cuando su sentido es claro, a pretexto de consultar su espíritu” (Código Civil, art. 17 inc. 1º) “debe ser más rigurosamente respetado que en ningún otro caso cuando se trata de interpretar la Constitución”, porque, en el Uruguay, quien sanciona las normas constitucionales es “el Cuerpo de los ciudadanos en un referéndum de ratificación”. Como corolario, debe aplicarse todo el tenor literal, sin excluir ninguna de sus partes, y la interpretación no ha de frustrar la aplicación de la norma interpretada.

b) *Búsqueda del espíritu de la norma*: como dice el art. 17 inc. 2º del Código Civil, “bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma, o en la historia fidedigna de su sanción”. En materia constitucional, esta indagación teleológica debe dar preferencia a lo manifestado en la propia norma, en razón de lo que

¹ Justino E. Jiménez de Aréchaga y José Pedro Varela, Informe sobre la interpretación del artículo 100 de la Constitución de 1918 expedido el 7-VIII-1922 a solicitud del Consejo Directivo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, publicado por ésta en el folleto titulado *Autonomía Universitaria — Tesis del Consejo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales sobre el alcance del artículo 100 de la Constitución de la República*, págs. 2-7; Justino Jiménez de Aréchaga, *La Constitución Nacional*, t. I (1946), págs. 5-13 y 99-124.

se dirá en el apartado siguiente.

c) *Valor generalmente limitado de la historia fidedigna de la sanción:* en materia constitucional, es más limitado que en la interpretación de las leyes ordinarias el valor interpretativo de la historia fidedigna de la sanción (Código Civil, art. 17 inc. 2º) o discusión parlamentaria (en convenciones constituyentes o en el Poder Legislativo actuando en tal función), porque "cuando las constituciones (...) requieren la sanción popular, que supone la adhesión nacional a sus fórmulas en la general ignorancia de sus debates, las Convenciones no son sino comisiones de reforma, sin más autoridad que para proyectar"². Desde luego, ello no quiere decir que esa historia fidedigna carezca de utilidad, sino más bien que hay que utilizarla con cautela, en aquellos casos en que los antecedentes sean claros y unívocos. Tal es el caso de las disposiciones de los artículos 300 y 303, que fueron objeto de una extensa y minuciosa discusión en la reforma constitucional de 1951, que se recoge en el anexo II al presente dictamen para facilitar las referencias.

d) *Armonización sistemática del texto constitucional y relaciones con las leyes ordinarias:* La regla "que impone la interpretación armónica de todas las disposiciones contenidas en un mismo ordenamiento jurídico" (Código Civil, art. 20) "debe ser recibida con toda amplitud", pero, "claro está, sobre la base de que se considere exclusivamente la armonía que debe existir entre todos los preceptos constitucionales", y de que se tenga presente que los textos legales que no armonicen con la Constitución serán inconstitucionales³. A la inversa, "de las posibles interpretaciones de un texto contenido en una ley ordinaria, debe preferirse la que, sin violentar su texto ni las reglas de interpretación, armonice con los preceptos constitucionales"⁴.

e) *Limitado papel de la doctrina:* Como decía Aréchaga, "la interpretación doctrinaria carece de toda fuerza obligatoria", aunque no "de toda fuerza", pues "la opinión de los juristas concurre fuertemente en la tarea de desenvolvimiento de los textos y, a veces, de su deformación". Por ello, luego de dar un par de ejemplos de doctrinas inaplicables a nuestro régimen constitucional, decía que:

"la interpretación doctrinaria debe hacerse con parsimonia, y especialmente el jurista, cuando interpreta la Constitución, debe poner más celo en descubrir su propia teoría que en tratar de desenvolver sus textos en base a la teoría que en el campo de la especulación científica aparezca como más prestigiosa⁵."

Es que, como ha sostenido desde antiguo la Suprema Corte de los Estados Unidos, "es manifiesto que la Constitución ha procedido sobre una teoría que le es propia, y ha otorgado o negado poderes según el criterio del pueblo de los Estados Unidos, que es quien la ha adoptado⁶". Es esta teoría la que debe buscar el intérprete, y no la teoría que en el plano especulativo le parezca mejor.

II. NATURALEZA DE LA APELACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 303

5. Un recurso objetivo para la protección del interés general en el respeto de la Constitución y de las leyes por parte de las autoridades departamentales. – Como sostuvo Justino Jiménez de Aréchaga analizando las disposiciones vigentes entre 1934 y 1952, "[l]a determinación de los sujetos que pueden interponer el recurso demuestra claramente que ha sido instituido para la protección de un interés general y no para la protección de intereses particulares; de lo contrario se habría dicho

² Ibídem, pág. 5.

³ Jiménez de Aréchaga, *La Constitución...*, t. I, pág. 116.

⁴ Ibídem, págs. 116-117. Conf. Juan Pablo Cajarville, "Supremacía constitucional e interpretación", *Revista de Derecho Público*, Nº 1 (1992), págs. 51-62, con importantes precisiones en cuanto a los fundamentos y el alcance del principio de interpretación conforme a la Constitución, así como a las razones que a su juicio hacen inadecuado el recurso a la "presunción de constitucionalidad" en caso de contradicción entre el contenido de una norma constitucional y el de una norma legal.

⁵ Ibídem, págs. 111-112.

⁶ *Martin v. Hunter's lessee* (1816), 1 Wheaton 304, 4 L.Ed. 97.

que el recurso puede ser iniciado por cualquier persona lesionada por el acto ilegal o inconstitucional”. Y añadía que “[e]l objeto de este art. 258 [en la numeración vigente a partir de 1942] es proteger un interés público general: el de que la autoridad municipal desenvuelva su poder sin afectar las normas de grado superior que integran el ordenamiento jurídico del Estado”, de modo que “la acción no podrá corresponder sino a aquellas entidades a las cuales el Derecho objetivo las transforma en representantes de ese interés objetivo general”, que en aquel momento eran “un tercio de la Junta, trescientos ciudadanos inscriptos en el Departamento, o el Poder Ejecutivo nacional”⁷. Concordantemente, Cassinelli dice que “no se exige la titularidad de un derecho o interés calificado, que el acto apelado afecte, propia de los recursos «subjetivos»”; que “[t]ampoco está limitado el derecho de apelar por la existencia de agravio, esto es, menoscabo de la pretensión del apelante”; y que “[e]stos caracteres de la legitimación para apelar permiten incluir este recurso entre los recursos «objetivos», que no tienen por fin satisfacer un interés del recurrente, sino mantener la coherencia entre los distintos actos de derecho público en interés del orden objetivo”⁸. Este carácter objetivo del recurso ha quedado reafirmado a partir de 1952, en razón de la exclusión de los actos susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es decir, precisamente, de los casos en que se invoca un derecho subjetivo o un interés directo, personal y legítimo.

6. Consecuencias del carácter objetivo. – El carácter objetivo de este recurso determina que la resolución de la Cámara de Representantes tenga efectos generales y que esté fuera de lugar toda referencia a los derechos fundamentales a la tutela judicial y a recursos efectivos.

a) *Efectos generales:* La decisión que adopte la Cámara de Representantes no se referirá a ningún caso concreto ni estará limitada a tal caso, sino que tendrá efectos generales⁹. No considero adecuado decir que se trata de efectos “absolutos” (expresión que emplea Cassinelli), pues tal palabra parecería indicar que no cabe ningún recurso contra dicha decisión, y el propio Cassinelli sostiene con razón que una revocación parlamentaria de actos departamentales que no haya sido arreglada a derecho puede ser impugnada mediante el reclamo por lesión a la autonomía (art. 283 de la Constitución). La Suprema Corte de Justicia ha admitido tal impugnación en un caso planteado por la Intendencia Municipal de Montevideo, aunque al fallar sobre el fondo desestimó “la acción de lesión a la autonomía deducida”¹⁰.

b) *Improcedencia de la invocación de derechos fundamentales.* – El carácter objetivo del recurso del art. 303 determina que a su respecto esté totalmente fuera de lugar la invocación de los derechos fundamentales a la tutela judicial y a recursos efectivos. Esos derechos están adecuadamente protegidos en el ordenamiento jurídico uruguayo mediante una amplia gama de medios, entre los que se cuentan la acción y la excepción de inconstitucionalidad de las leyes y los decretos de los Gobiernos Departamentales con fuerza de ley en su jurisdicción, la acción de nulidad de actos administrativos y la responsabilidad civil del Estado por daños causados a terceros, además de la acción de amparo y el recurso de hábeas corpus.

III. FUNDAMENTO Y ALCANCE DE LA EXCLUSIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

7. Oportunidad de la referencia a este punto. – En la respuesta urgente adelantada en el correo electrónico de 21-III-2012 dije que, como mi razonamiento llevaba “a concluir que los recursos que la Comisión tiene ante sí fueron presentados fuera de plazo, carec[ía] de trascendencia para el caso

⁷ Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, tomo IX, vol. 2º, pág. 127.

⁸ Horacio Cassinelli Muñoz, “La apelación para ante la Asamblea General según el artículo 303 de la Constitución”, en *La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, t. 55, págs. 125 y ss., reproducido en *Derecho Constitucional y Administrativo-Estudios publicados. Compilados por Carlos Sacchi*, La Ley Uruguay, 2010, págs. 282 y ss. En el presente dictamen se cita esta última edición, en la cual los pasajes transcritos figuran en las págs. 303 y 304

⁹ Cassinelli, *op. cit.*, pág. 312.

¹⁰ Sentencia de la SCJ N° 139/98, de 3-VII-1998, publicada en *La Justicia Uruguaya*, t. 118, caso N° 13.550, págs. 166-175. Votó disorde en cuanto a la desestimación de la demanda el Ministro Dr. Raúl Alonso Demarco.

en consulta la interpretación que se [hiciera] acerca de “la procedencia del recurso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo”. En cambio, en el presente dictamen escrito cabe hacer una breve referencia a este punto, sin perjuicio de reiterar que carece de trascendencia para la resolución del presente caso.

8. Una incompleta reafirmación del carácter objetivo del recurso del art. 303. – El fundamento de la exclusión de los actos impugnables ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo fue explicada durante los debates de 1951 con argumentos que reafirmaban el carácter objetivo del recurso del art. 303, pues con distintas palabras (alusión al carácter de actos políticos en algunas intervenciones del doctor Ferrer Serra, referencia a la adición de nuevos medios de impugnación para los titulares de derechos o intereses legítimos) indicaban que el mencionado recurso no era una forma de protección de situaciones subjetivas, sino de protección del interés general¹¹. La existencia de medios de impugnación a disposición de los titulares de tales situaciones excluía la aplicabilidad del recurso de apelación del art. 303. No obstante, esta reafirmación del carácter objetivo era incompleta en el texto aprobado (aunque no en la fundamentación expuesta), porque contra los decretos de las Juntas Departamentales, en cuanto “decretos de los Gobiernos Departamentales con fuerza de ley en su jurisdicción”, quienes se considerasen lesionados en su interés directo personal y legítimo podían pedir la declaración de inconstitucionalidad por vía de acción o de excepción (art. 258 del texto finalmente aprobado)¹². Con la fundamentación expuesta se debería haber extendido la exclusión del art. 303 a los actos impugnables ante la Suprema Corte de Justicia (los decretos de las Juntas Departamentales, que no son impugnables ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, porque el punto no radica en la competencia o incompetencia de dicho Tribunal, sino en la existencia o inexistencia de medios de impugnación subjetivos a disposición de los titulares de derechos o intereses legítimos. Quizás esa omisión se deba a que los autores y defensores del proyecto (así como quienes se oponían a él) aún razonaban a este respecto dentro de los parámetros del régimen vigente desde 1934, en el cual los decretos de las Juntas Departamentales no podían ser impugnados por inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia, sino, como actos administrativos de alcance general, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en caso de que la ley lo hubiese creado¹³. El proyecto de ley constitucional ya contenía, con el número 252, el artículo concordante con el art. 260 finalmente sancionado y aún hoy vigente, pero los legisladores aparentemente aún no habían internalizado ese cambio.

9. Aplicación al caso en consulta. – De lo expuesto se deduce que el requisito de admisibilidad del recurso del art. 303 consistente en que se trate de actos no susceptibles de impugnación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se ha cumplido en el caso en consulta, porque los recursos presentados impugnan un decreto de un Gobierno Departamental con fuerza de ley en su jurisdicción, que nunca es impugnable ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. De todos modos, como ya se mencionó en el correo electrónico de 21-III-2012, el punto carece de trascendencia en el caso, pues los recursos son inadmisibles por haber sido presentados fuera de plazo.

IV. INTERPRETACIÓN DEL PÁRRAFO FINAL DEL ARTÍCULO 303

10. El texto a interpretar y su sentido natural y obvio. – El párrafo final del art. 303 (idéntico al párrafo final del art. 300) dice lo siguiente:

“El receso de la Cámara de Representantes interrumpe los plazos fijados precedentemente.”

En los tres párrafos anteriores de los artículos mencionados se hace referencia a tres plazos, de dos naturalezas diferentes: un plazo para que quienes desean apelar interpongan el recurso respectivo

¹¹ Cassinelli explica que los actos no apelables son los que no tienen carácter administrativo o no violan derechos subjetivos ni lesionan intereses directos, personales y legítimos, y la vincula al “criterio doctrinariamente discutible” que podría denominarse “principio de la mejor legitimación excluyente” *op. cit.*, págs. 290, 292-294 y 319.

¹² O “toda persona lesionada en su interés legítimo” en el art. 250 del proyecto original.

¹³ Cfr. Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, t. VIII, págs. 181-190, y t. IX, vol. 2º, pág. 125.

(quince días de la publicación en el Diario Oficial en el art. 300 y quince días de la promulgación en el art. 303) y dos plazos para el ejercicio de la competencia atribuida a la Cámara de Representantes (sesenta días después de recibidos los antecedentes, para resolver el recurso; quince días siguientes a la fecha en que se dé cuenta de la apelación, para pedir antecedentes complementarios). En una lectura superficial, el uso del plural (“los plazos fijados precedentemente”) podría entenderse referido a los tres plazos (de las dos naturalezas mencionadas), o bien a los dos plazos de la segunda naturaleza, que son los mencionados inmediatamente antes de la disposición relativa a la interrupción de “los plazos fijados precedentemente” durante el receso de la Cámara de Representantes. Un análisis más profundo llevará a la conclusión contraria.

11. La intención o espíritu de la norma manifestados en ella misma y en su contexto. – De la propia norma puede inferirse sin dificultad alguna su intención o espíritu. Cassinelli se ha expresado con total claridad a este respecto:

“El plazo para apelar de este art. 303, como el del art. 300, no se suspende ni interrumpe en ningún caso, porque *el inciso final se refiere, evidentemente, a los plazos de 60 y de 16 días establecidos en los incisos 2º y 3º. Lo razonable, en efecto, es que el receso de la Asamblea General¹⁴ suspenda los plazos que tiene la Asamblea para decidir, y no los que tienen otras entidades para apelar.*” (Cursivas añadidas.)

Coincidentemente, el Profesor Carlos E. Delpiazzo dice, refiriéndose a los plazos para interponer los recursos de los arts. 300 y 303:

“En ambos casos, *los quince días se computan corridos y no son susceptibles de suspensión ni prórroga¹⁵.*” (Cursivas añadidas.)

Sayagués Laso no se refiere expresamente a la no interrupción del plazo para recurrir, pero sólo se refiere a la interrupción de plazos prevista en el párrafo final cuando habla de los plazos que tiene el órgano parlamentario para resolver el recurso o pedir antecedentes complementarios:

“en determinado caso el plazo puede interrumpirse. Esto ocurre y la Constitución lo resuelve en forma expresa, cuando se piden antecedentes parlamentarios, en cuyo caso, por una sola vez, el término queda suspendido. *Lo mismo ocurre si la Asamblea entre en reces, en cuyo caso también el término queda suspendido.* Esto es simple aplicación del texto constitucional¹⁶.”

12. Posible incidencia de la Ley N° 18.045, de 23-X-2006. – Es cierto que, en una nota de pie de página, Cassinelli expresó que “[s]i se admitiera la presentación de la apelación ante la Asamblea General, en cambio, podría sostenerse que el plazo para apelar también se suspende”¹⁷. Como actualmente está en vigencia la Ley N° 18.045, de 23-X-2006, cuyo art. 1º dispone que “El recurso referido en el artículo 303 de la Constitución de la República, se interpondrá directamente ante la Cámara de Representantes”, alguien podría entender que lo dicho por Cassinelli en esa nota significa que debe cambiar la interpretación del inciso final de los arts. 300 y 303 en el sentido de que ahora sí el plazo para recurrir se interrumpe o suspende durante el receso de la Cámara de Representantes. Sin embargo, apenas se medite un poco sobre el punto se advertirá que no es así, y que no hay razón alguna para cambiar la interpretación del referido inciso final. En efecto:

a) La nota mencionada no *afirma* que el plazo para apelar con arreglo al art. 303 se interrumpiría o suspendería en la hipótesis allí indicada, sino que, empleando el modo potencial, dice que “*podría* sostenerse que el plazo para apelar también se suspende”.

b) Para que tal cosa pudiera sostenerse *con fundamentos*, sería necesario que tal

¹⁴ Órgano competente según la Constitución de 1952.

¹⁵ Carlos Delpiazzo, “Recursos de apelación ante la Cámara de Representantes contra actos de los Gobiernos Departamentales”, en *El poder y su control*, 1990, págs. 280-281.

¹⁶ Enrique Sayagués Laso, *Derecho Administrativo 2ª parte*, tomo IV, *Gobiernos Departamentales*, CED, 1957, pág. 976

¹⁷ Cassinelli, *op. cit.*, pág. 303, nota 24.

interpretación fuera razonable, es decir, congruente con la intención o espíritu de la norma. La suspensión de los plazos para que actúe la Cámara de Representantes (resolviendo el recurso o pidiendo antecedentes complementarios) es razonable y congruente con la intención o espíritu de la norma, porque sólo puede actuar cuando no está en receso¹⁸. La suspensión del plazo para recurrir no es ni razonable ni congruente con la intención o espíritu de la norma, porque aunque la Cámara de Representantes esté en receso es posible presentar los recursos, como lo prueban las fechas de presentación de los tres recursos a que se refiere esta consulta (31 de enero y 1° de febrero de 2012), e incluso la fecha en que “se dio cuenta al Cuerpo” (14 de febrero de 2012¹⁹).

c) Finalmente, la interpretación según la cual el recurso del art. 303 debía presentarse ante los órganos departamentales cuyos actos eran objeto de apelación, y no ante el órgano que debía resolverla, se fundaba en el uso de la doble preposición “*para ante*” en el art. 303. Sin embargo, se hacía la misma interpretación acerca del párrafo final del recurso previsto en el art. 300, que se describía como apelación “*ante*” el órgano parlamentario (Asamblea General en 1952, Cámara de Representantes en 1967).

13. La intención o espíritu de la norma manifestados en la historia fidedigna de la sanción. – Lo dicho en el párrafo anterior queda absolutamente confirmado por la historia fidedigna de la sanción de la ley constitucional de 1951, que luego de su ratificación plebiscitaria pasó a ser la Constitución de 1952. De dicha historia, expuesta detalladamente en el anexo II (así como de la evolución normativa nacional expuesta en el anexo I), se desprende con total claridad lo siguiente:

a) Antes de 1951 ningún texto constitucional había establecido plazos para la interposición de este tipo de recursos, sino sólo para la decisión de la Cámara de Representantes, pero sin prever la interrupción o suspensión de dicho plazo.

b) En el texto del proyecto original (anexo II, párr. 4) se prevén por primera vez separadamente dos recursos, en los que luego serían los arts. 300 y 303, y por primera vez aparecen los plazos para su interposición; en cuanto al plazo para la decisión, se prevé sólo en lo que sería luego el art. 303, con la ya conocida consecuencia de que si no hay resolución en el plazo de 60 días, el recurso se tendrá por no interpuesto.

c) La ***primera referencia a la posibilidad de que el receso interrumpa el plazo para resolver*** la hace en la Comisión el doctor Sosa Aguiar, quien pregunta si se tienen en cuenta “los problemas que tantas veces se han planteado” acerca del punto mencionado y acerca de la fecha en que empieza a correr el plazo para resolver. El miembro informante doctor Ferrer Serra responde “*que ya hay jurisprudencia formada en el sentido de que el plazo entra a correr desde el día en que se da cuenta en Cámara de los antecedentes recibidos y se pasan a la Comisión respectiva. En cuanto a si el receso interrumpe el plazo, señala que la Subcomisión no quiso entrar a resolver expresamente el punto, pero personalmente cree que sí. Hace notar que la Cámara ya en dos oportunidades adoptó dicho criterio.*” También se manifiestan a favor de resolver el punto a texto expreso el señor Batlle Pacheco y el doctor Enrique Beltrán (anexo II, párr. 10). Si bien el artículo se aprueba sin incluir normas sobre el cómputo del plazo para resolver y la interrupción de dicho plazo durante el receso (anexo II, párr. 11), el doctor Ferrer Serra juzgó “*atinada la observación del señor Batlle Pacheco, en el sentido de obviar los inconvenientes que se vienen produciendo con motivo*

¹⁸ Debe tenerse presente que en los casos de competencia del Senado o de la Asamblea General por lo común la Constitución dispone que en caso de receso (y a veces también de disolución) la competencia corresponde a la Comisión Permanente (por ejemplo, arts. 31, 131 párr. 2°, 168 numerales 10, 11, 12, 13 y 17, y 239 ord. 4°), pero la Asamblea General o el Senado pueden, en caso de interrupción del receso, y mientras dure el período de sesiones extraordinarias, asumir jurisdicción en asuntos de su competencia no comprendidos en la convocatoria a sesiones extraordinarias (art. 131, párrs. 3° a 5°). No ocurre lo mismo en los casos de competencia de la Cámara de Representantes, aunque, desde luego, la propia Cámara de Representantes puede “convocar a sesiones extraordinarias para hacer cesar el receso y con el exclusivo objeto de tratar los asuntos que han motivado la convocatoria así como el proyecto de ley declarado de urgente consideración que tuviere a estudio aunque no estuviere incluido en aquélla” (art. 131 párr. 2°). También se dispone que “el receso quedará automáticamente suspendido para la Cámara que tenga o reciba, durante el transcurso del mismo, para su consideración, un proyecto con declaración de urgente consideración” (art. 131 párr. 2°).

¹⁹ Págs. 8 y 9 del *Diario de Sesiones* N° 3761, sesión extraordinaria de 14-II-2012, convocada en virtud del citado art. 131 párr. 2°.

de las distintas tesis que se sustentan respecto de la posibilidad de interrumpir los plazos para resolver las apelaciones” y mocionó “para que el estudio de este problema pase a consideración de los miembros informantes, lo que se acepta por catorce votos en dieciséis” (anexo II, párr. 12).

d) No obstante, el tema no fue mencionado en el informe de la Comisión de los Veinticinco (anexo II, párrs. 13-17) y recién vuelve a plantearse en el plenario de la Cámara de Representantes. Primero, los señores Pravia y Goyenola plantean el tema del comienzo del cómputo del plazo para resolver el recurso del art. 300 (anexo II, párrs. 20 y 21), y el miembro informante señor Rodríguez recuerda que el punto se había planteado en Comisión y se “había encomendado a los miembros informantes que buscaran una solución cosa que no hicieron por falta de tiempo, y un poco también por olvido”, y agregó que el problema debía ser contemplado (anexo II, párr. 22)

e) Una **nueva referencia a la posibilidad de que el receso interrumpa el plazo para resolver** la hace, esta vez en el plenario, el *doctor Sosa Aguiar*, quien dice que deberían resolverse en el texto los “más serios y graves problemas” planteados en la práctica en relación con “este inciso en la actual Constitución”, que “ha sido un verdadero rompecabezas para la Cámara, que ha insumido largas y laboriosas sesiones en dilucidar los variados y complejos aspectos que presente.” Los puntos que plantea son los siguientes (anexo II, párr. 24):

“Uno de ellos, al que se refirieron los señores Diputados preopinantes, es el referente al momento en que debe empezar a contarse el plazo de los sesenta días. Se han esgrimido varios criterios: desde que entra a las oficinas de la Cámara, desde que se da cuenta en sesión oficial del Cuerpo, etcétera, etcétera.

“Otro de ellos es si el receso interrumpe este plazo.

“Otro es el de los nuevos antecedentes. Recordará la Cámara que en ocasión de una apelación reciente se expusieron dos tesis extremas: una que decía que cualesquiera fueran los antecedentes que tuviera la Cámara, debía fallarse por ellos, porque lo contrario sería hacer lugar a chicanas o a dilatorias. Y el otro criterio, que decía que en realidad no se podía juzgar sobre un expediente que no estaba suficientemente vestido.

“También se ha planteado – creo que este problema tiene menor importancia – y se ha controvertido, ante quien se debe apelar, porque recuerdo que en alguna oportunidad los apelantes recurrieron directamente ante la Cámara, y esto planteó largas discusiones.”

f) La respuesta del miembro informante doctor Ferrer Serra (anexo II, párr. 28-a)) fue que *“vamos a poner algo más en este artículo 303 a los efectos de salvar las objeciones del señor Diputado Sosa Aguiar”,* aunque entiende que no se puede poner todo, para no “caer en un casuismo extraordinario, que haría de cada artículo de la Constitución una verdadera Constitución”, y que hay que dejar “a la ley, la reglamentación de los preceptos constitucionales. La ley es la que debe reglamentar; la Constitución es la que sienta el principio. La reglamentación y el mecanismo de la misma debe[n] estar en manos de la ley”.

g) Cumpliendo lo anunciado por el miembro informante doctor Ferrer Serra, la Comisión Especial resolvió añadir a los artículos 300 y 303 los dos párrafos finales, redactados en términos idénticos (anexo II, párr. 35):

*“En el artículo trescientos, se aprueban dos incisos aditivos por catorce votos en quince y que establecen: «La Asamblea General dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se dé cuenta de la apelación, podrá solicitar por una sola vez, antecedentes complementarios, quedando, en este caso, interrumpido el término hasta que éstos sean recibidos. **El receso de la Asamblea General interrumpe los plazos fijados precedentemente.**»”*

*“También en el artículo trescientos tres, se aprueban por catorce votos en quince dos incisos aditivos que disponen: «La Asamblea General dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se dé cuenta de la apelación, podrá solicitar por una sola vez, antecedentes complementarios, quedando, en este caso, interrumpido el término hasta que éstos sean recibidos. **El receso de la Asamblea General interrumpe los plazos fijados precedentemente.**»”*

h) Los textos de los arts. 300 y 303, con los mencionados incisos aditivos, fueron puestos a consideración de la Cámara de Representantes en la sesión de 10-X-1951, en la que fueron aprobados sin debate por 82 votos en 92 (anexo II, párr. 36 y 37).

14. Conclusiones. – *Tanto el análisis textual y contextual como el análisis teleológico y la historia fidedigna de la sanción de la norma sobre la que se consulta no dejan lugar a ninguna duda de que “la intención o espíritu” de las disposiciones según las cuales “el receso de la Asamblea General [desde 1967, de la Cámara de Representantes] interrumpe los plazos fijados precedentemente” ha sido referirse exclusivamente a los dos plazos mencionados inmediatamente antes, es decir, el plazo para resolver y el plazo para pedir antecedentes complementarios, y de ningún modo al plazo para interponer los recursos.*

V. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA APELAR Y DE LOS PLAZOS PARA RESOLVER Y PARA PEDIR ANTECEDENTES COMPLEMENTARIOS

15. El plazo para apelar. – Es un plazo de quince días corridos que se cuenta desde el día de la promulgación (generalmente entendida en el sentido de divulgación o publicación) y no es susceptible de interrupción ni de prórroga

a) *Punto de partida del plazo.* – Según el texto del art. 303, los actos departamentales a que se refiere son apelables “dentro de los quince días de su promulgación” de modo que el punto de partida del plazo es el mismo día de la promulgación, y no el día siguiente como en otros casos²⁰. La opinión general es que en este caso la palabra “promulgación” debe entenderse en el sentido de “divulgación”, como equivalente de publicación (aunque no necesariamente de publicación en el Diario Oficial, como dice el art. 300 para el recurso del Poder Ejecutivo). Personalmente no comparto esa interpretación (en particular por la indicada diferencia con el art. 303 y por lo que surge claramente de la historia fidedigna de la sanción), pero no corresponde extenderse sobre el punto porque con cualquiera de ambas interpretaciones los recursos respecto de los cuales se consulta se han presentado fuera de plazo.

b) *Duración y cómputo del plazo.* – El plazo es de quince días, que “se computan corridos y no son susceptibles de suspensión ni prórroga”, como dice Delpiazzo²¹, coincidiendo con Cassinelli²², Martins²³, Gutiérrez²⁴ y, en general los distintos juristas que se han ocupado del tema. El propio Sayagués Laso no dice expresamente que el receso no interrumpe este plazo, pero su opinión en tal sentido surge del hecho de que sólo menciona la interrupción por el receso de la Cámara en relación con los plazos de que dispone ésta para resolver el recurso y para solicitar antecedentes complementarios²⁵.

c) *Imposibilidad de aplicar la normativa procesal.* – Cabe señalar que no corresponde invocar normas procesales de rango legislativo sobre cómputo de plazos, ya sea en cuanto al cómputo exclusivo de días hábiles cuando se trate de plazos de hasta quince días, o en cuanto a una supuesta regla general que obligaría a contar los plazos desde el día siguiente al hecho que se toma como punto de partida. En la Constitución se fijan plazos que corren a partir del día que se toma

²⁰ Existen algunas opiniones discrepantes según las cuales el cómputo debería iniciarse a partir del día siguiente, pero no es preciso reseñarlas aquí porque aunque se aceptara esa posición no variaría la conclusión de que los recursos se presentaron cuando el plazo ya había vencido con creces.

²¹ Delpiazzo, *op. cit.*, págs. 280-281.

²² Cassinelli, *op. cit.*, pág. 305.

²³ Daniel Hugo Martins, *El Gobierno y la Administración de los Departamentos*, 2ª. Ed., 2006, tomo II, (págs. 387 (transcripción de la opinión de Delpiazzo sobre este punto), 391 (transcripción de la opinión de Gutiérrez y Cassinelli sobre este punto) y 396 (donde dice: “Comparto las soluciones expuestas por el Dr. Carlos Delpiazzo.”).

²⁴ Fulvio Gutiérrez, *Gobiernos Departamentales*, pág. 78

²⁵ Sayagués Laso, *op. cit.*, pág. 976.

como punto de referencia y plazos que corren a partir del día siguiente al de referencia²⁶.

d) *Aplicación al caso en consulta.* – El decreto impugnado fue promulgado el 15-XII-2011 y publicado en el Diario Oficial el 16-XII-2011. Los recursos fueron presentados ante la Cámara de Representantes el 31-I-2012, en un caso, y el 1º-II-2012, en los otros dos. En consecuencia, **los tres recursos son inadmisibles porque fueron presentados mucho después del vencimiento del plazo de quince días corridos y no susceptibles de interrupción o suspensión ni de prórroga fijado en el primer párrafo del art. 303.**

16. Los plazos para resolver y para solicitar antecedentes complementarios. –

a) *El plazo para resolver* una apelación es de 60 días corridos contados desde el día en que se recibieron los antecedentes por la Cámara de Representantes y el receso de la Cámara interrumpe dicho plazo. En caso de que se soliciten antecedentes complementarios, este plazo se interrumpe también, hasta que sean recibidos los antecedentes solicitados. Si la Cámara no resuelve el recurso dentro de plazo, “el recurso se tendrá por no interpuesto”

b) *El plazo para solicitar antecedentes complementarios* es de 15 días corridos contados desde el día en que se dio cuenta de la apelación. El receso de la Cámara interrumpe el plazo para solicitar antecedentes complementarios.

VI. CONCLUSIONES FINALES

17. En conclusión, cabe resumir en la forma siguiente la respuesta a los puntos sobre los que se ha consultado:

a) *Procedencia del recurso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo:* el decreto al que se refieren las apelaciones en consulta no es susceptible de ser impugnado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sino ante la Suprema Corte de Justicia, de modo que no se configura a este respecto una causal de inadmisibilidad de las apelaciones (*supra*, párrs. 7-9.).

b) *Alcance del último inciso del artículo 303 de la Constitución de la República:* dicho inciso sólo se aplica a los plazos de que dispone la Cámara de Representante para resolver los recursos y para solicitar antecedentes complementarios, y no al plazo para apelar (*supra*, párrs. 10 a 14

c) *Admisibilidad de los recursos interpuestos por varios señores ciudadanos del Departamento de Canelones en cuanto al plazo para recurrir:* los recursos mencionados son *inadmisibles* porque fueron presentados mucho después del vencimiento del plazo de 15 días a partir de la promulgación del decreto (*supra*, párr. 15).

Saludo al Señor Presidente con mi consideración más distinguida.



Alberto PÉREZ PÉREZ
Profesor Titular y Director del
Instituto de Derecho Constitucional

²⁶ Véase, al respecto la nota de jurisprudencia del Profesor José Aníbal Cagnoni publicada en la *Revista de Derecho Público*, número 7 (1995), págs. 137-147