Anexo II

HISTORIA FIDEDIGNA DE LA SANCIÓN DE LA LEY CONSTITUCIONAL DE 1951 (REFORMA DE 1952)

I. INTRODUCCIÓN

1. *La historia fidedigna de la sanción como criterio de interpretación constitucional particularmente valioso en el presente caso.* – Como se indica en el dictamen (párr. 4), en materia constitucional, es más limitado que en la interpretación de las leyes ordinarias el valor interpretativo de la historia fidedigna de la sanción, pero 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 permite conocer perfectamente la finalidad y el alcance con el que fueron proyectados, mediante adiciones y perfeccionamientos sucesivos. Ello es especialmente así en relación con el párrafo final, sobre cuyo alcance se pide un especial pronunciamiento.

2. *Fuentes*. – *Reforma Constitucional de 1951*, publicación de la Secretaría de la Cámara de Representantes, tomo I (Comisión Especial de Reforma Constitucional de la Cámara de Representantes, conocida como "Comisión de los Veinticinco"), tomo II (Plenario de la Cámara de Representantes). tomo III (Cámara de Senadores)

3. *Referencias específicas.* – Tomo I, págs. 63-64 [proyecto original], 136, 409, 410, 411 568, 575-577. 600, 630, 664, 665; tomo II, págs. 64-65 [texto aprobado por la Comisión Especial], 87 [Modificaciones introducidas por la Comisión Especial], 310, 1000, 1038, 1041, 1045-6, 1049-61; tomo III, págs. 68-69 [texto], 169-170 (referencias al cambio de competencia y a la posible limitación a la autonomía en el art. 300, pero sin afectar su texto; aprobación de los arts. 300 y 303). Las cursivas y negritas han sido añadidas.

II. El PROYECTO ORIGINAL

4. El texto del proyecto original figura en el t. I, págs. 63-64:

> Art. 291[1]. – El Consejo Nacional de Gobierno podrá apelar ante la Asamblea General, dentro de los quince días de publicados en el Diario Oficial, los decretos de los Gobiernos Departamentales que crean o modifican impuestos, pero sólo fundándose en razones de interés general. Esta apelación tendrá efecto suspensivo.
>
> Art. 294[2]. – Los decretos de la Junta Departamental y las resoluciones del Concejo Departamental contrarios a la Constitución y a las Leyes no susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, serán apelables para ante la Asamblea General, dentro de los quince días de su promulgación, por un tercio del total de miembros de la Junta Departamental o por mil ciudadanos inscriptos en el Departamento. En este último caso, la apelación no tendrá efecto suspensivo, así como cuando el decreto apelado tenga por objeto el aumento de las rentas departamentales,.
>
> Si transcurridos sesenta días después de recibidos por la Asamblea General los antecedentes, ésta no resolviera la apelación, el recurso se tendrá por no interpuesto.

[1] Concordante con el primer párrafo de lo que después sería el art. 300.
[2] Concordante con los dos primeros párrafos de lo que después sería el art. 303.

Art. 295[3]. – Para resolver las apelaciones a que se refieren los artículos 291 y 294, la Asamblea General actuará en reunión de ambas Cámaras.

III. DISCUSIÓN INICIAL EN LA COMISIÓN ESPECIAL DE REFORMA CONSTITUCIONAL (“COMISIÓN DE LOS VEINTICINCO”)

5. Los debates en la Comisión de los Veinticinco comenzaron con exposiciones informativas de los miembros designados para informar verbalmente sobre todas las modificaciones que contenía la iniciativa de reforma, que fueron el señor Renán Rodríguez y el doctor Ferrer Serra (29-VIII-1951 – Comisión Especial, t. I, pág. 84).

6. *30-VIII-1951 – Comisión Especial, t. I, págs. 135 y 136*.

“Señor Ferrer Serra (...) El artículo 291 es también nuevo. Establece un control que podemos llamar de conveniencia o inconveniencia, a cargo del Consejo Nacional de Gobierno sobre las facultades impositivas. Establece que podrá recurrir ante la Asamblea General de los impuestos creados por los gobiernos municipales. Se ha pensado conveniente establecerlo porque podría gravitar contra la propia política económica general del Gobierno Nacional, que se estableciera, por ejemplo, un impuesto abusivo a la tierra en ciertas zonas. (pág. 135)

“El artículo 294 es el 258 modificado y el 259. Se agrega: “… no susceptibles de ser impugnados” – son los recursos que se establecen contra los decretos de los gobiernos departamentales – “ante el Tribunal de lo Contencioso”. Con esto se quiere diferenciar en forma clara que los actos de gobierno, típicamente de gobierno, de los gobiernos departamentales, se pueden recurrir por un motivo político, pura y exclusivamente ante la Asamblea General.

“Ahora, los actos de administración, típicamente de administración, se recurrirán ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Cuando lesionen un interés particular directo y en las condiciones previstas en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se recurrirá individualmente ante este Tribunal.

“Se sustituye la Cámara por la Asamblea General y se sustituyen los trescientos ciudadanos por mil ciudadanos, y se suprime el derecho de apelación del Poder Ejecutivo.

“El artículo 295 es nuevo: se establece que las apelaciones vienen ante la Asamblea General, la que actuará en reunión de ambas Cámaras.”

7. *11-IX-1951, Comisión Especial, t. I, págs. 409-411*

a) Art. 291 [300 en la numeración definitiva]

“Se considera el artículo doscientos noventa y uno, expresando el señor Moreno que en caso de apelación – que ten- /410/ drá efecto suspensivo la Asamblea General no tiene término para expedirse.

“Se aprueba el artículo por dieciséis votos en diecisiete, pasándose a la Subcomisión la observación del Señor Moreno.

(…)

[3] Esta disposición no llegó a figurar en el texto definitivo, pero la expresión “en reunión de ambas Cámaras” se incorporó al párrafo segundo de los artículos 300 y 303.

b) Art. 291 [303 en la numeración definitiva]

"Se entra a considerar el artículo doscientos noventa y cuatro, preguntando el doctor Beltrán (Wáshington) cuál ha sido la razón para sustituir la Cámara de Representantes por la Asamblea General para fallar en las apelaciones.

"El doctor Ferrer Serra explica que el criterio ha sido el de salvaguardar aún más la autonomía municipal estableciendo como juez en las apelaciones, la totalidad del Poder Legislativo y no una de sus ramas.

"Discrepa con dicha tesis el doctor Beltrán (Wáshington), quien sostiene que a autonomía municipal no es admisible si actúa con inobservancia de las leyes. Agrega, que es por demás sabido, que la Asamblea General es un órgano pesado, que no se reúne nunca, lo que significa, de darle la competencia proyectada, dejar a los Municipios indemnes cuando transgredan la ley. Cree, por tanto, que debe montarse un instrumento que permita que las apelaciones justas prosperen. El señor Rodríguez hace notar que el proyecto no origina un desamparo por ilegalidad, ya que organiza recursos de apelación para ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Suprema Corte de Justicia, que no existen en el texto vigente.

"El señor Flores estima que la disposición vigente es mucho más apropiada que la proyectada, no extendiendo su fundamentación en virtud de que comparte integralmente la tesis sustentada por el doctor Wáshington Beltrán.

"En idéntico sentido se pronuncia el doctor Enrique Beltrán.

"También discrepa con la fórmula proyectada el doctor Ferreiro Iraola, quien dice que la experiencia demuestra que la Asamblea General es un órgano estático y pesado, por lo que debe mantenerse la disposición vigente. Termina manifestando que lo práctico es que juzgue las apelaciones el Senado o la Cámara, es decir un órgano que actúe, delibere y resuelva.

"El señor Batlle Pacheco se inclina por darle competencia a la Cámara de Senadores, discrepando el doctor Vasconcellos quien señala como elemento favorable para establecer la Cámara de Diputados, que hay en ella representación de todos los partidos.

/411/

"Existiendo discrepancias se vota primero la fórmula del proyecto, resultando negativa ya que cuenta con cinco votos en diecisiete. De inmediato se vota la sustitución por la Cámara de Representantes, siendo aprobada por diez votos en diecisiete.

"A continuación se aprueba el artículo por diez votos en diecisiete, con una modificación de redacción sugerida por el señor Rodríguez, a efectos de aclarar su texto en la parte referente a la suspensión del Decreto[4]. Como consecuencia de la sustitución de competencia resuelta para el artículo anterior, se decide por dieciséis votos en diecisiete, suprimir el artículo doscientos noventa y cuatro.

8. *19-IX-1951, Comisión Especial, t. I, págs. 568-569*

"Se aprueba, por catorce votos en diecisiete la fórmula presentada para el artículo doscientos noventa y uno por la Subcomisión que expresa:

[4] Parece ser el siguiente texto de la oración final del párrafo primero del art. 300 del proyecto sustitutivo aprobado por la Comisión, que figura en el tomo II, pág. 65: "En este último caso, y cuando el decreto apelado tenga por objeto el aumento de las rentas departamentales, la apelación no tendrá efecto suspensivo."

"El Consejo Nacional de Gobierno podrá apelar ante la Asamblea General, dentro de los quince días de publicados /569/ en el "Diario Oficial", fundado en razones de interés general, los decretos de los Gobiernos Departamentales que crean o modifican impuestos. Esta apelación tendrá efecto suspensivo.

"Si transcurridos sesenta días después de recibidos los antecedentes por la Asamblea General, ésta en reunión de ambas Cámaras no resolviera la apelación, el recurso se tendrá por no interpuesto".

(…)

9. *20-IX-1951, Comisión Especial, t. I, págs. 575-577*

"A continuación, el doctor Ferrer Serra expresa que los informantes estiman, con respecto al artículo trescientos tres, que el criterio establecido por el proyecto primitivo, es mejor que el que aprobó la Comisión, por lo que mociona para que se reconsidere y se apruebe nuevamente, dándole la competencia para juzgar las apelaciones a la Asamblea General. Cree que debe ser la totalidad del Poder Legislativo que intervenga, y no una de las ramas.

/576/

"Se vota, en primer término, la reconsideración solicitada, resultando aprobada por quince votos en dieciocho."

10. *Propuestas del Dr. Sosa Aguiar en Comisión*

"El doctor Sosa Aguiar pregunta a los miembros informantes si en el nuevo texto que proponen se tienen en cuenta y se resuelven los problemas que tantas veces se han planteado, acerca de la fecha en que empieza a correr el plazo para resolver las apelaciones y si el receso del Parlamento interrumpe ese plazo.

"Con respecto al primer punto, el 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****.*

"El señor Batlle Pacheco considera que debe aprovecharse la oportunidad para resolver el punto a texto expreso.

"Por su parte el doctor Enrique Beltrán expresa que estima conveniente la observación del señor Batlle, pero desea previamente referirse a la enmienda que proponen los informantes. Destaca que en la oportunidad anterior en que se discutió esta disposición se extendió en consideraciones a favor de que siga siendo la Cámara el órgano que juzgue las apelaciones de las Juntas Departamentales. Por lo tanto no va a repetir su argumentación a favor de esta tesis sino simplemente hará algunas precisiones ampliatorias. Cree que es esencial, cuando se establecen controles jurídicos, que sean eficaces porque en caso contrario no se justifica su creación. No ve, entonces, qué razón valedera puede aducirse para decretar la falta de control parlamentario, ya que darle la competencia a la Asamblea General representa, prácticamente, decretar la innocuidad de las apelaciones.

"El señor Flores adhiere a lo manifestado por el doctor Beltrán, consecuente con la opinión que sustentara en la anterior oportunidad en que se discutió este artículo.

"Dice el señor Batlle Pacheco que los partidarios de dejarle competencia a la Cámara, argumentan que la Asamblea General no se reúne nunca; en realidad cuando la apelación tenga entidad suficiente, la Asamblea General con seguridad logrará el quórum necesario."

11. *Texto aprobado*

"Finalmente se aprueba el artículo con la siguiente redacción: "Los decretos de la Junta Departamental y las resoluciones del Concejo Departamental contrarios a la Constitución y a las leyes, no susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, serán apelables para ante la Asamblea General, dentro de los quince días de su promulgación, por un tercio del total de miembros de la Jun-/577/ta Departamental o por mil ciudadanos inscriptos en el Departamento. En este último caso, y cuando el decreto apelado tenga por objeto el aumento de las rentas departamentales, la apelación no tendrá efecto suspensivo. Si transcurridos sesenta días después de recibidos los antecedentes por la Asamblea General, ésta no resolviera la apelación en reunión de ambas Cámaras, el recurso se tendrá por no interpuesto."

12. *Comentarios del miembro informante Dr. Ferrer Serra*

"*El doctor Ferrer Serra juzga atinada la observación del señor Batlle Pacheco, en el sentido de obviar los inconvenientes que se vienen produciendo con motivo de las distintas tesis que se sustentan respecto de la posibilidad de interrumpir los plazos para resolver las apelaciones. Mociona, en consecuencia, para que el estudio de este problema pase a consideración de los miembros informantes, lo que se acepta por catorce votos en dieciséis.*"

IV. INFORME DE LA COMISIÓN DE LOS VEINTICINCO

13. El Informe de la Comisión (en mayoría) lleva la fecha 21-IX-1951 y figura en el t. I, págs. 615 y ss. Las referencias a los artículos 300 y son las siguientes:

14. *Comentario general (págs. 630-631)*

"Se reducen aún más las posibilidades de intervención del Gobierno Central, eliminando la facultad del Poder Ejecutivo de recurrir, con efectos suspensivos, los decretos ordinarios reputados ilegales o inconstitucionales de los Gobiernos Departamentales, que sólo podrán se recurridos, en adelante directa e individualmente por los administrados ante los órganos jurisdiccionales – Suprema Corte o Tribunal de lo Contencioso Administrativo – /*631*/ o colectivamente ante la Asamblea General por mil integrantes del Cuerpo Electoral Departamental o por un tercio de la respectiva Junta. Sólo se mantiene esta facultad meramente recurrente del Poder Ejecutivo, para la materia impositiva."

15. *Comentarios artículo por artículo:*

Pág. 664

"Artículo 300

"El Consejo Nacional de Gobierno tiene la responsabilidad de la gestión económica del Estado. Natural es entonces que se le conceda este recurso."

Pág. 665

"Artículo 303

"Es el artículo 258 actual, con las siguientes modificaciones:

"Se elimina la facultad del Poder Ejecutivo de recurrir en estos casos.

"Se eleva de 300 a 1.000 el número de ciudadanos que pueden interponer el recurso.

"Las demás modificaciones tienden a armonizar estos recursos con la nueva organización del Contencioso-Administrativo, y en los demás casos son meramente de redacción."

V. DISCUSIÓN INICIAL EN SESIONES PLENARIAS DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

A) Textos sometidos a consideración del Plenario de la Cámara de Representantes

16. Son los incluidos en el *Texto sustitutivo aprobado por la Comisión Especial* (t. II, págs. 64 y 65):

Art. 300. – El Consejo Nacional de Gobierno podrá apelar ante la Asamblea General dentro de los quince días de publicados en el Diario Oficial, fundándose en razones de interés general, los decretos de los Gobiernos Departamentales que crean o modifican impuestos. Esta apelación tendrá efecto suspensivo.

Si transcurridos sesenta días después de recibidos los antecedentes por la Asamblea General, ésta, en reunión de ambas Cámaras, no resolviera la apelación, el recurso se tendrá por no interpuesto.

Art. 303. – Los decretos de la Junta Departamental y las resoluciones del Concejo Departamental contrarios a la Constitución y a las leyes, no susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, serán apelables para ante la Asamblea General dentro de los quince días de su promulgación, por un tercio del total de miembros de la Junta Departamental o por mil ciudadanos inscriptos en el Departamento. En este último caso, y cuando el decreto apelado tenga por objeto el aumento de las rentas departamentales, la apelación no tendrá efecto suspensivo.

Si transcurridos sesenta días después de recibidos los antecedentes por la Asamblea General, ésta no resolviera la apelación en reunión de ambas Cámaras, el recurso se tendrá por no interpuesto.

B) Debates en el Plenario de la Cámara de Representantes

Cámara de Representantes 27 y 28-IX-1951 (t. II, pág. 310)

17. *Referencia colateral del miembro informante Dr. Ferrer Serra*

El señor Ferrer Serra, explicando los fundamentos de la hoja única de votación nacional y departamental, hace una referencia colateral al art. 300:

"No es admisible que los distintos Gobiernos Departamentales puedan, a través de esa facultad impositiva que tienen, llegar a trabar la política económica y financiera que se traza el Gobierno Central."

Cámara de Representantes, 5 y 6-X-1951(t. II, pás. 1000, 1045-6 y 1049-61

Pág. 1000:

18. *Comentarios del miembro informante Dr. Ferrer Serra*

El señor Ferrer Serra dice:

"Nosotros hemos establecido la autonomía financiera para dar la autonomía máxima compatible en un régimen unitario, a los departamentos. Al establecer esa autonomía

lógicamente le teníamos que acordar la facultad de crear impuestos, la que, evidentemente, no podía ser supervisada por el Tribunal de Cuentas, que tiene otras finalidades distintas a las que puede tener para la ejecución de los presupuestos que, esa sí, es de su competencia, para ver si los presupuestos están presentados en orden. Pero para la conveniencia de la creación de impuestos, evidentemente el Tribunal de Cuentas no puede tener intervención de ninguna naturaleza.

"Hemos establecido, sí, para mantener un régimen de vigilancia sobre los impuestos que puedan crear los Gobiernos Departamentales, un recurso a cargo del Poder Ejecutivo, que podrá apelar ante la Asamblea General cuando aquellos impuestos que crearen los Gobiernos Departamentales, pudieran perjudicar la marcha económica o financiera general de la nación. Cuando esté fundado en una razón de interés general, el Poder Ejecutivo podrá deducir un recurso ante la Asamblea General.

"Creemos que de esta manera salvaguardamos en forma total la autonomía de los Gobiernos Departamentales, y a la vez salvaguardamos el interés nacional al establecer un recurso que podrá deducir el Consejo Nacional de Gobierno. Damos una autonomía amplia, limitada sólo en un pequeño aspecto: en el aspecto del interés general, para que esa autonomía no pueda lesionar el interés general de la nación."

19. El señor Lamas, refiriéndose al caso hipotético puesto por Ferrer Serra de "un Departamento que monopolizara un material fundamental, ya sea para sostener un rubro de exportación del país, o para aplicarlo en actividades de interés general", dice:

"no puede sostenerse, porque precisamente por el artículo 300 de las disposiciones que estamos considerando, el Consejo Nacional de Gobierno podrá apelar ante la Asamblea General." [Hay una referencia análoga en t. II, pág. 1041.]

Págs. 1045-6

20. Por su parte. el señor Pravia

"recordó lo ocurrido en dos apelaciones venidas de las Juntas Departamentales de Montevideo y de Canelones, y planteó su preocupación por "la segunda parte del artículo 300, que dice así: «Si transcurridos sesenta días después de recibidos los antecedentes por la Asamblea General, ésta, en reunión de ambas Cámaras, no resolviera la apelación, el recurso se tendrá por no interpuesto.»

/1046/

"Y bien, en este punto, para evitar los inconvenientes que hubo en aquella oportunidad, en el sentido de que no se sabía cuándo esta interposición de producía habría que establecerlo en esta Constitución, expresamente."

(…)

"En dichas oportunidades no se sabía, o por lo menos había criterio dispar entre muchos señores Diputados si se empezaba a contar el término desde el momento en que llegaban los antecedentes a la Comisión o a la Asamblea en este caso, o si en un momento la Cámara, no teniendo los elementos de juicio suficientes, pedía nuevos antecedentes y a partir de ese momento empezaban a correr los sesenta días."

Págs. 1048-1049

21. "El señor Goyenola pidió que los miembros informantes contestaran el planteamiento del señor Pravia."

/1049/

Comentarios del miembro informante señor Renán Rodríguez

22. El miembro informante señor Renán Rodríguez dijo:

"El problema que planteó el señor Diputado Pravia ya había sido tomado en cuenta por la Comisión, y se les había encomendado a los miembros informantes que buscaran una solución cosa que no hicieron por falta de tiempo, y un poco también por olvido."

Agregó que el problema debía ser contemplado, pero no con la solución que proponía el señor Pravia,

"porque si tomáramos como base la llegada del primer documento a la Asamblea General entonces dejaríamos en manos de los Gobiernos Departamentales, el contralor del término, mandando elementos por completo insuficientes."

Cierre del debate sobre el art. 300 y consideración del art. 303

23. A esa altura se cerró el debate sobre el Capítulo X de la Sección XVI (en el que figuraba el art. 300) y de inmediato se pasó a considerar el Capítulo XI (en el que figuraba el art. 303).

Reiteración de las propuestas del señor Sosa Aguiar

24. El señor Sosa Aguiar dijo:

"El inciso 2° del artículo 303 plantea el mismo problema a que se han referido los señores diputados Pravia y Goyenola.

"En realidad, la disposición concordante de este inciso en la actual Constitución ha sido un verdadero rompecabezas para la Cámara, que ha insumido largas y laboriosas sesiones en dilucidar los variados y complejos aspectos que presente.

"Ya me referí a esto en la Comisión de los Veinticinco y en este instante quiero recordar los varios problemas o las interpretaciones o dificultades que este precepto ha traído a la Cámara. *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

/1050/

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."

Por ello, dijo que en el texto deberían resolverse los "más serios y graves problemas".

Observaciones del señor Flores

25. El señor Flores formuló tres observaciones. Primero, se manifestó partidario de incluir al Poder Ejecutivo entre los que podrían apelar con arreglo al artículo 303.

Pág. 1051

Su segunda observación se refería al cómputo del plazo para apelar con arreglo al artículo 303 a partir de la promulgación. Dijo así:

> "Puede ocurrir que la promulgación se haga de un modo ignorado por la ciudadanía y que la publicación exceda el plazo que se establece aquí. De manera que se podría tornar ilusorio el derecho de los mil ciudadanos inscriptos en el Departamento, de apelar, porque la publicación se hubiera efectuado después de los quince días que se establecen desde la fecha de su promulgación."

> "Me parece que sería más lógico para hacer efectivo este derecho, poner «publicación»."

Su tercera observación era que el órgano competente debía seguir siendo la Cámara de Representantes, o en todo caso la de Senadores, porque la Asamblea General era "un mecanismo pesado".

Comentarios de los señores Wáshington y Enrique Beltrán

26. El señor Wáshington Beltrán también prefería que la competencia se atribuyera a la Cámara de Senadores, porque

/1052/

las exigencias de quórum en la Asamblea General impedirían que el instituto funcionara eficazmente.

27. También el señor Enrique Beltrán compartió esa opinión, y añadió otras objeciones. Teniendo en cuenta que los actos recurribles son los "que no son susceptibles de recursos, de ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo", recordó que en éste

> "existe un doble régimen: el régimen de lesión de derechos subjetivos, que afecta sobre todo intereses particulares y que es un procedimiento donde está privando el carácter subjetivista, y el otro procedimiento, de orden más general y más objetivo, en el que queda desteñido el interés subjetivo, y aparece en primer plano el interés objetivo de la vigencia del orden jurídico",

y que en este se necesitan cuatro votos para pronunciar la nulidad. Ello significaría que se han "disminuido las garantías de juridicidad de los municipios".

Págs. 1054-6

Comentarios del miembro informante Dr. Ferrer Serra

28. El miembro informante Dr. Ferrer Serra, con la tácita aprobación del cuerpo, contestó las distintas observaciones formuladas en los siguientes términos:

a) En cuanto al *plazo para la resolución de la Cámara de Representantes y su eventual interrupción por el receso de la Asamblea General*, el doctor Ferrer Serra dijo lo siguiente:

> "El señor Diputado Sosa Aguiar ha planteado una serie de problemas prácticos de aplicación de este artículo. Ya al considerase las observaciones que el señor Diputado Pravia hacía al artículo 300, el señor Diputado Rodríguez manifestó que estábamos dispuestos a estudiar la solución de esos problemas. No creo que a texto expreso en la Constitución se puedan solucionar todos, porque si no, repito, tendríamos que caer en un casuismo extraordinario, que haría de cada artículo de la Constitución una verdadera Constitución.

"Yo soy muy partidario de dejar – y creo que es el camino que habría que tomar en todos estos casos – 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.

"*Pero vamos a poner algo más en este artículo 303 a los efectos de salvar las objeciones del señor Diputado Sosa Aguiar*." (pág. 1054)

b) En cuanto a la primera observación del señor Flores, que sugería *que se incluyera al Poder Ejecutivo entre los legitimados para apelar* según el art. 303, el doctor Ferrer Serra mantuvo la posición negativa. Según dijo,

"Si la autonomía horizontal se fortalece, hay que fortalecerla frente al Poder Central. El Poder Central, salvo casos excepcionales, extraordinariamente fundados, como en el artículo 300, [no] puede apelar de las resoluciones que tomen los Gobiernos Municipales. Ese es el camino directo.

Y añadió que, con el texto vigente

"en la actualidad, en que el Poder Ejecutivo puede apelar de las resoluciones de los Gobiernos Municipales, no ha sido utilizado nunca y ojalá no tenga que utilizarse tampoco nunca el que establece el artículo 300." (pág. 1055)

c) En cuanto a la segunda observación del señor Flores, relativa al *cómputo del plazo de quince días para apelar a partir de la promulgación y no de la publicación*, el doctor Ferrer Serra dijo lo siguiente:

"Segunda observación: los quince días de la publicación. El texto actual, que está en el artículo 258, no establece plazo ninguno. Los plazos son establecidos por la ley Municipal.

"Nosotros hemos establecido en el artículo actual quince días de la promulgación porque hay un problema fundamental: en campaña la publicación no se sabe cómo ni cuándo se puede hacer. La fecha cierta la da la propia Municipalidad. Además, el contralor lo ejerce directamente la propia Junta, que tiene conocimiento de los problemas." (pág. 1055)

Ante una pregunta del Sr. Flores con respecto a "lo de los mil ciudadanos", el Dr. Ferrer Serra agregó (pág. 1055):

"Surge del propio ambiente del debate del decreto.

"En Artigas por ejemplo si nos referimos a la prensa, debemos decir que hay un periódico que sale una sola vez por semana; en Bella Unión y otras ciudades."

Y frente a la precisión del Sr. Goncalvez de que en Artigas había cuatro periódicos que salían dos veces por semana, concluyó:

"Reconozco mi error; pero aún con ese sistema hay una cuestión evidente que el señor Representante por Artigas, que ha defendido con tanto calor a los órganos que difunden la cultura en ese Departamento, no me podrá negar: los diarios son casi inéditos y tienen un tiraje sumamente reducido.

"Lo real está en el acto material del cumplimiento del trámite seguido: eso es lo que se conoce, eso es lo que determina el conocimiento del acto formal de la promulgación. La discusión está dentro del órgano parlamentario correspondiente. Cuando la ordenanza está siendo discutida o es resistida por un determinado grupo, por creerla inconveniente, se está formando en el ambiente el conocimiento. Y al conocerse *el cúmplase*, al hacerse

la promulgación, se tiene ya el conocimiento cabal del hecho, por eso hemos establecido esa fecha. La publicación tiene todos esos problemas que señalamos."

d) En cuanto a la tercera observación del señor Flores, coincidente con las manifestaciones de los señores Enrique y Wáshington Beltrán en el sentido de que "se afloj[aban] los resortes de contralor", el doctor Ferrer Serra dijo (pág. 1056) lo siguiente, que puede ser útil para comprender la intención de los legisladores que votaron a favor de la reforma con respecto a los actos excluidos de la apelación del art. 303:

"yo digo todo lo contrario: quien lea con detención el texto constitucional no podrá hacer semejante afirmación. ¿Por qué? Primero, establecemos que las leyes municipales, las ordenanzas municipales con fuerza de ley, podrán ser impugnadas de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia, cosa que no existía y que ahora lo establecemos: es decir que organizamos un contralor más eficiente y más efectivo.

"Segundo, los actos administrativos definitivos de los Gobiernos Departamentales son recurribles, en las circunstancias prescriptas por la Sección siguiente, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cosa que tampoco estaba establecida, ya que dicho Tribunal no existía: estaba la previsión en la Constitución, pero no tenía existencia práctica.

"Por lo tanto, tenemos un segundo recurso que no existía anteriormente y, además, dejamos subsistente este tercer recurso: el recurso de orden político – si los señores Diputados quieren llamarlo así – por el cual va a conocer la Asamblea General en las apelaciones interpuestas contra las resoluciones y decretos de la Junta Departamental contrarios a la Constitución y a las leyes,

"Es decir, que frente a un solo recurso que existía antes en la práctica, ahora tenemos tres. Yo no veo cómo se puede decir que se afloja o se ablanda este tipo de contralor. Al contrario: tenemos la seguridad absoluta de que todos ellos harán lo que deseamos: que todo se mueva dentro de un régimen de normalidad jurídica, en forma total."

Debate entre los doctores Wáshington y Enrique Beltrán y los miembros informantes

29. A partir de ese momento sigue (págs. 1056-61) un debate entre los doctores Ferrer Serra y Enrique y Wáshington Beltrán, centrado sobre todo en el análisis de los distintos medios de impugnación previstos en el texto proyectado y en la competencia de la Asamblea General para resolver las apelaciones.

30. El doctor Enrique Beltrán dijo que el señor Ferrer Serra tenía razón cuando hacía "referencia al interés subjetivo, es decir al derecho concreto de un administrado", pero no cuando hacía

"referencia a la defensa del orden jurídico, porque el recurso de inconstitucionalidad es para el caso concreto y porque el recurso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es sobre todo, eficaz para el caso concreto (t. II, pág. 1056).

Y añadió (pág. 1057) que

"cuando nosotros le damos facultades impositivas cometemos, en mi concepto, esta paradoja: que mientras se le da al Consejo Nacional la posibilidad de reclamar eficazmente o no eficazmente ante la Asamblea General, los propios vecinos, frente a un impuesto inconstitucional, no tienen ninguna medida de defensa jurídica. Podrá tenerla cada uno en particular frente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero el acto sigue totalmente vigente."

31. El doctor Wáshington Beltrán dijo (pág. 1059) que el doctor Ferrer Serra se olvidaba

> "de una cuestión fundamental: que cuando la Cámara está juzgando sobre decretos que han venido a su conocimiento, por violación de normas jurídicas, no está actuando en función legislativa, sino en función típicamente jurisdiccional".

32. Hacia el final del debate, el miembro informante señor Rodríguez dijo lo siguiente:

> "Está el recurso individual, siempre, de inconstitucionalidad de las leyes, que extendemos a los decretos departamentales ahora, y también el recurso de ilegalidad, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo."

33. Por su parte, el otro miembro informante, doctor Ferrer Serra insistió en sus argumentaciones anteriores (págs. 1057-1059). Cabe destacar la referencia que hizo a la exclusión de los actos susceptibles de ser apelados ante el Tribunal (pág. 1059):

> "La Constitución establece preceptivamente quiénes son y en qué circunstancia caben los recursos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. La acción de nulidad sólo podrá ejercitarse por el titular de un derecho o de un interés directo, personal y legítimo violado o lesionado por el acto administrativo. Tendrá que interpretar, quien quiera hacer uso de este recurso, este artículo 309 que, en mi concepto, es lo suficientemente claro, como lo veremos dentro de un momento, y luego determinar qué acción es la que corresponde aplicar. Es lo que constantemente los abogados tienen que establecer: ¿voy al recurso de apelación o instauro el recurso de nulidad."

Cierre del debate sobre el art. 303

34. El debate sobre el Capítulo XI la Sección XVI se cerró en la misma sesión, sin que hubiera otras variantes (t. II, pág. 1061).

VI. NUEVA CONSIDERACIÓN EN LA COMISIÓN DE LOS VEINTICINCO

9-X-1951, Comisión Especial, t. I, pág. 600

35. Cumpliendo lo anunciado por el miembro informante doctor Ferrer Serra en la sesión de la Cámara de Representantes de 5 y 6-X-1951, la Comisión Especial, en sesión de 9-X-1951, resolvió añadir a los artículos 300 y 303 los dos párrafos finales, redactados en términos idénticos (t. I, pág. 600).

> "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.»"

VII. CONSIDERACIÓN Y VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

A) Textos a consideración de la Cámara de Representantes

36. En el t. II, págs. 80 y ss., figuran las *Modificaciones introducidas a su proyecto por la Comisión Especial*, concomitantemente con la discusión en el plenario de la Cámara (10-X-1951). Las referencias a los arts. 300 y 303 figuran en la pág. 87

> "Artículo 300. (Inciso tercero aditivo).
>
> "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.
>
> "Artículo 303. (Inciso tercero aditivo).
>
> "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."

B) Votación en la Cámara de Representantes

37. La votación de la Cámara de Representantes sobre los artículos 300 y 303 se llevó a cabo, sin debates, en la sesión de 10-X-1951. El resultado fue afirmativo, por 82 votos en 92 (t. II, pág. 1134).

VIII. CONSIDERACIÓN Y VOTACIÓN FINAL EN AMBAS CÁMARAS

38. La Cámara de Senadores no modificó los arts. 300 y 303 (t. II, págs. 1149-1150).

39. La Cámara de Representantes sancionó el texto con las modificaciones de la Cámara de Senadores (que no comprendían a los artículos 300 y 303) en sesión de 26-X-1951, por 74 votos en 80 (t. II, pág. 1155).

40. En consecuencia, los textos finales sometidos a plebiscito fueron los siguientes:

> "Art. 300. – El Consejo Nacional de Gobierno podrá apelar ante la Asamblea General, dentro de los quince días de publicados en el Diario Oficial, fundándose en razones de interés general, los decretos de los Gobiernos Departamentales que crean o modifican impuestos. Esta apelación tendrá efecto suspensivo.
>
> "Si transcurridos sesenta días después de recibidos los antecedentes por la Asamblea General, ésta, en reunión de ambas Cámaras, no resolviera la apelación, el recurso se tendrá por no interpuesto.
>
> "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.
>
> "Art. 303. – Los Decretos de la Junta Departamental y las resoluciones del Concejo Departamental contrarios a la Constitución y a las leyes, no susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, serán apelables para ante la Asamblea General dentro de los quince días de su promulgación, por un tercio del total de miembros de la Junta Departamental o por mil ciudadanos inscriptos en el

Departamento. En este último caso, y cuando el decreto apelado tenga por objeto el aumento de las rentas departamentales, la apelación no tendrá efecto suspensivo.

"Si transcurridos sesenta días después de recibidos los antecedentes por la Asamblea General, ésta no resolviera la apelación en reunión de ambas Cámaras, el recurso se tendrá por no interpuesto.

"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."