Dr. Jaime Ruben Sapolinski
Abogado
Rincón 468 Pº 2
Tel 29152683
Fax. 29163178
sapolins@adinet.com.uy

Montevideo, 16 de Marzo de 2012

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

Dr. Pablo Iturralde Viñas.

De mi mayor consideración.

Tengo el honor de evacuar la consulta formulada en los siguientes términos.

El artículo 303 de la Constitución regula el recurso de apelación por ante la Cámara de Representantes de los decretos de las Juntas Departamentales y las resoluciones de los Intendentes contrarios a la Constitución y a las leyes, no susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, interpuestos por un tercio de los miembros de las Juntas Departamentales o por mil ciudadanos inscriptos en el Departamento.

El mencionado artículo, fija los siguientes plazos:

a. Quince días para la interposición

b. Sesenta días luego de recibidos los antecedentes para que la Cámara resuelva, entendiéndose el silencio como desestimación. El artículo 4º de la ley

reglamentaria No 18045, de 23 de octubre de 2006, establece que se trata de días hábiles, lo que supone un incremento en el término de sustanciación.

c. Quince días siguientes a la fecha en que se de cuenta de la apelación, para que la Cámara solicite antecedentes complementarios, quedando en ese caso, interrumpido el término hasta que éstos sean recibidos.

El artículo 5º de la ley reglamentaria, estableció una vista del recurso, conferido, debe entenderse, a la autoridad que dictó el acto impugnado, dentro de los mismos quince días de recibido el recurso. Además, acota el tiempo de interrupción para recabar los antecedentes complementarios, a treinta días. Vencidos los mismos, dispone que empiece a correr el plazo de sesenta días de que la Cámara de Representantes dispone para resolver.

El último inciso del artículo 303 de la Constitución dice textualmente: *"El receso de la Cámara de Representantes interrumpe los plazos fijados precedentemente".*

Cabe destacar que, no es lo mismo interrumpir que suspender y que, por ende, la interrupción implicaría que superado el receso, empieza a correr nuevamente el plazo. Es de advertir que, por ejemplo y en cambio, el artículo 94 del Código General del Proceso, utiliza la expresión suspender - no interrumpir - y establece que *"los plazos que se cuentan por días, sólo se suspenderán durante las ferias judiciales y la Semana de Turismo".*

Es evidente, a juicio de quien suscribe que cuando el constituyente dijo "interrumpe los plazos fijados precedentemente" se refirió a los tres plazos arriba mencionados.

En materia de interpretación de las normas, incluso de las normas constitucionales, resulta de aplicación el criterio técnico, que podríamos considerar un principio lógico, consagrado por el artículo 17 del Código Civil: *"cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu"*. En la especie, resulta claro que cuando se dice "los plazos precedentes" la referencia es a los plazos indicados en el mismo artículo.

La Ley 18045, de 23 de octubre de 2006, reglamentó este recurso, estableciendo en su artículo 1° que la interposición se debe efectuar directamente ante la Cámara de Representantes, lo que resulta concordante con la idea de que el receso de la Cámara interrumpe los plazos. En el fondo, se trata de solución análoga que la empleada para la interposición de los recursos en las normas procesales generales (con salvedad de la distinción ya formulada entre "interrumpir" y "suspender")

En análisis que efectúa Horacio Cassinelli Muñoz sobre el artículo 303 del texto constitucional de 1952 (con texto similar al actual salvo en cuanto a que el recurso era resuelto por la Asamblea General), el destacado profesor se pronuncia, en interpretación que no se puede compartir dado que su interpretación se aparta del texto literal, en el sentido de de la no interrupción

de los plazos en lo que refiere a la interposición, pero acota, *"Si se admitiera la presentación de la apelación ante la Asamblea General, en cambio, podría sostenerse que el plazo para apelar también se suspende"* (Cf. Rev. D.J.A. Tomo 55 p. 125 y ss.). Y bien, aún desde la óptica del señalado autor, que no tenemos el honor de compartir, la determinación por parte del legislador, estableciendo que la presentación del recurso se formula ante la Cámara de Representantes, conduce ineludiblemente a la interpretación que aquí se expone.

Insisto en que no es posible otra interpretación que la que rectamente emana de la expresión "el receso interrumpe los plazos". Sería superfluo que la norma hubiera dicho "interrumpe todos los plazos" porque la mención a "los plazos fijados precedentemente" tiene, precisamente, ese alcance.

Tratándose de un derecho de fuente constitucional otorgado a un tercio de los integrantes de la Junta Departamental o a mil ciudadanos inscriptos en el Departamento, la norma no puede sino interpretarse en el sentido de facilitar y no impedir el derecho consagrado. Aún en caso de duda, que, en realidad, aquí no se plantea, debería interpretarse a favor del ejercicio del referido derecho. En otros términos: la interpretación debe favorecer el ejercicio de los derechos y no, en cambio, introducir cortapisas dudosas, de índole formal, para impedirlo. En caso de duda, se impone la interpretación favorable al ejercicio del derecho.

En el sentido antedicho, Segundo V. Linares Quintana, sienta, como regla de interpretación constitucional, la prevalencia del *"contenido teleológico de la*

Constitución, que si es instrumento de gobierno, también y principalmente es restricción de poderes en amparo de la libertad individual: La finalidad suprema y última de la norma constitucional es la protección y garantía de la libertad y dignidad del hombre. Por consecuencia, la interpretación de la ley fundamental debe orientarse siempre hacia aquella meta suprema. Y en caso de aparente conflicto entre la libertad y el interés del gobierno, aquélla debe privar siempre sobre éste último" (Cf. S.V.Linares Quintana. Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. T. II . Buenos Aires 1953. pág. 469).

Un argumento coadyuvante resulta del artículo 332 de la Constitución, en cuanto sostiene que los preceptos constitucionales *"que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas."* El reenvío a los fundamentos de las leyes análogas, deriva en la consideración de lo dispuesto, por ejemplo, por el artículo 94 del Código General del Proceso que establece la suspensión de los plazos procesales durante las ferias judiciales y la semana de turismo, o por el artículo 10 de la Ley 15869, de 22 de junio de 1987, que establece similar solución para la interposición de los recursos administrativos, o por el artículo 46 del Dto. Ley 15524, de 9 de enero de 1984, que establece para el procedimiento jurisdiccional en materia anulatoria, la suspensión de los plazos que se cuentan por días durante las ferias judiciales y la Semana de Turismo y, el cómputo, exclusivamente de los días hábiles para los plazos que no excedan de los quince días. Los antedichos períodos de suspensión por el transcurso de la

feria judicial, resultan una solución análoga a la suspensión que el constituyente consagró para el caso de receso parlamentario. Quiere decir que la interpretación que aquí se propugna no hace sino reconocer lo que constituye una solución general.

Quedo a las órdenes para cualquier aclaración o ampliación y lo saludo con mi consideración más distinguida.

Dr. Jaime Ruben Sapolinski
Profesor Agregado de Derecho Público I (UDELAR)