



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
Secretaría

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS,  
LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN

ANEXO I AL  
REPARTIDO N° 447  
JULIO DE 2016

CARPETA N° 969 DE 2016

RESOLUCIÓN DE LA INTENDENCIA DE ROCHA N° 4615/15,  
DE 8 DE DICIEMBRE DE 2015

Recurso de apelación

Informes

*XLVIIIa. Legislatura*



---

---

## ÍNDICE

---

---

	<u>Página</u>
Informe en mayoría y proyecto de resolución	1
Informe en minoría y proyecto de resolución	5

---

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS,  
LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN

INFORME EN MAYORÍA

Señoras y señores Representantes:

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración ha considerado el recurso de apelación presentado por Ediles de la Junta Departamental de Rocha contra la Resolución de la Intendencia de ese departamento N° 4615/15, de 8 de diciembre de 2015, por la que se entrega en comodato el Complejo Turístico de Camping y Cabañas "La Aguada" al Instituto Gerardo Cuesta – León Duarte, por el período comprendido entre diciembre de 2015 a abril de 2020, por las razones que se exponen a continuación.

FORMA DE ANÁLISIS DEL TEMA

Es un criterio aceptado, y aplicado como metodología de análisis de un tema de índole jurídica, efectuar un estudio de los aspectos formales y luego de los sustanciales. Sin entrar a considerar si esta función de la Cámara de Representante es de naturaleza jurisdiccional, es pasible de aplicación el criterio utilizado por los Tribunales de la República, de análisis previo de la forma que implica que la resolución de un punto de esta naturaleza resuelve el asunto sin ingresar al tema sustancial.

El artículo 3° de la Ley N° 18.045 es partícipe del criterio de análisis referido y ordena la consideración en forma previa de los requisitos de admisibilidad, y expresamente establece que si estos no se cumplieren, se rechazará el recurso sin ingresar a considerar el fondo del asunto.

LA TEMPORANEIDAD DEL RECURSO

La recurrencia en plazo, es un requisito de admisibilidad de cualquier recurso. El Derecho Procesal Común ordena un tamiz inicial a toda vía recursiva, que es el análisis del cumplimiento del plazo de interposición que siempre y para cada recurso está expresamente establecido.

Ese aspecto de análisis formal, está fundado en razones de economía procesal, que evitan un estudio mayor, cuando el interesado no cumplió con la carga de la comparecencia en tiempo.

Por tanto el primer punto a dilucidar es si el recurso de apelación fue interpuesto en tiempo.

EL RECURSO Y EL PLAZO

I) Para el estudio del recurso a consideración se parten de algunas premisas:

- 1) El recurso se presentó a la Cámara de Representantes el día 19 de abril de 2016.
- 2) El plazo para interponerlo es de quince días desde la "promulgación".
- 3) La Resolución N° 4615/2015, de 8 de diciembre de 2015, del Intendente Departamental de Rocha, ingresó a conocimiento de la Junta Departamental y fue objeto de amplio análisis y debate en la sesión plenaria de fecha 12 de enero de 2016.
- 4) En el año 2012 la Cámara solicitó diversos informes jurídicos sobre el recurso de

apelación del artículo 303 de la Constitución de la República y son de particular interés para este análisis. Se han tenido en cuenta los seis informes cuyos autores son los doctores Carlos E. Delpiazzo, Margarita De Hegedus, Santiago Pereira Campos y Luis María Simón, Eduardo Esteva, Walter D. Guerra Pérez, Alberto Pérez Pérez y Martín Risso Ferrand.

II) Parece obvio que desde el 12 de enero de 2016 al 19 de abril de 2016 han transcurrido más de quince días y por ende el recurso es absolutamente extemporáneo. Para reafirmar esta conclusión se despejarán algunos puntos que puedan merecer algún margen de duda.

III) "PROMULGACIÓN": Ese es el vocablo que utiliza la Constitución para fijar el inicio del cómputo del plazo de interposición del recurso. Existe en una posición doctrinaria favorable (v.g. Delpiazzo) a considerar la misma "equivalente a divulgación". En el caso, la divulgación o conocimiento llegó a la Junta Departamental por el Oficio Nº 4/2016. No existe duda de que el día martes 12 de enero de 2016 los impugnantes estaban en conocimiento, enterados, alcanzados por la divulgación de la Resolución Nº 4615/15, ya que la misma fue objeto del debate, según surge del Acta de la Junta Departamental de Rocha Nº 31.

IV) CÓMPUTO DEL PLAZO DE QUINCE DÍAS: Resulta ocioso entrar en el estudio de dos aspectos teóricos: si los quince días son corridos o hábiles o si se interrumpen por el receso parlamentario. Sea cual sea la interpretación, el plazo se encuentra irremediablemente vencido. Pero una breve referencia: dice Delpiazzo "los quince días se computan corridos y no son susceptibles de suspensión ni prórroga", en lo que coincide Pérez Pérez y cita en su apoyo a Cassinelli, Martins y Fulvio Gutiérrez.

Pero abundar en el punto es innecesario, porque si nos planteáramos la hipótesis más favorable y se computaran quince días hábiles a partir del levantamiento del receso parlamentario, el plazo habría expirado el día 29 de marzo de 2016.

Un último objeto de análisis es el informe que elaboró el asesor letrado de la Junta Departamental de Rocha. Allí se insinúa otra posible forma de cómputo del plazo. Si bien inicialmente considera que expiró ampliamente el plazo, introduce dos conceptos "al impedido por justa causa no le corre plazo" y "la medida para mejor proveer".

En todas las consultas de los profesores de derecho constitucional, administrativo y procesal que se mencionaron ut-supra, se centran en dos aspectos:

1) El plazo no admite suspensión.

2) El plazo admite suspensión por el receso parlamentario porque así lo permite la lectura del inciso final del artículo 303. Es decir la única posibilidad de no computar el plazo en forma continua es el receso parlamentario.

En todos los informes NO se menciona otra posibilidad de suspensión.

El principio general de derecho de que "al impedido por justa causa no le corre plazo", es absolutamente inaplicable a la situación objeto de estudio. Este principio busca evitar situaciones de injusticia de quien, por razones de fuerza mayor, por obstáculos reales imposibles de salvar, no puede ejercer en tiempo y forma un derecho.

En el Derecho Procesal Común es de frecuente aplicación, y los ejemplos son claros; si se notifica una demanda en el domicilio de alguien que se encuentra fuera del país y vuelve con el plazo vencido, habrá argumento para esgrimirlo, pero si llega la

demanda y viaja después, o si efectúa una consulta sobre el caso, no podrá impetrar que ese plazo no corra, porque son situaciones que ha creado luego de ser emplazado.

Los impugnantes no estaban impedidos; simplemente recorrieron en forma previa otros caminos (tratamiento en la Junta, consulta al Tribunal de Cuentas, informe del asesor) que no eran ni preceptivos ni necesarios. Consumieron el plazo constitucional en otra actividad, pero no fue un impedimento, no existió un obstáculo insalvable, una fuerza superior que les inhibiera de comparecer en plazo.

También es erróneo el planteo de asimilar la consulta al Tribunal de Cuentas de la República con una "medida para mejor proveer". En primer lugar, no es una medida para mejor proveer porque nada tenía que proveer la Junta Departamental, este tipo de providencia está reservada a quien ejerce función jurisdiccional. En el artículo 303 de la Constitución se contempla que la Cámara pueda suspender el plazo de resolución cuando pide "antecedentes complementarios", esa facultad sí tiene naturaleza de "medida para mejor proveer". Como se sabe este tipo de medidas está siempre reglado y se establecen a texto expreso como en el ejemplo citado y las normas procesales comunes (Código General del Proceso). De ningún texto ni de ninguna analogía se permite extraer esta conclusión. La Junta Departamental no puede pedir una medida de ese tipo y mucho menos los ediles impugnantes (que son a los que les corre el plazo).

En resumen: 1) el plazo de quince días que fija el artículo 303 de la Constitución se encuentra ampliamente vencido al momento de presentación del recurso por los impugnantes, y 2) la presentación extemporánea implica el rechazo del recurso, sin ingresar a otro título de análisis.

En consecuencia y tal como ordenan las normas constitucionales y legales invocadas, esta Asesora aconseja aprobar el proyecto de resolución que se acompaña.

Sala de la Comisión, 15 de junio de 2016

DARCY DE LOS SANTOS  
MIEMBRO INFORMANTE  
SUSANA ANDRADE  
CECILIA BOTTINO  
CATALINA CORREA  
ROBERTO FRACHIA  
MACARENA GELMAN  
OPE PASQUET  
DANIEL RADÍO

---

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

---

Artículo único.- Recházase de plano, sin considerar el fondo del asunto, el recurso de apelación interpuesto por varios señores Ediles contra la Resolución de la Intendencia de Rocha N° 4615/15, de 8 de diciembre de 2015, en aplicación de lo dispuesto por el numeral 1) del artículo 2º y por el artículo 3º de la Ley N° 18.045, de 23 de octubre de 2006.

Sala de la Comisión, 15 de junio de 2016

DARCY DE LOS SANTOS  
MIEMBRO INFORMANTE  
SUSANA ANDRADE  
CECILIA BOTTINO  
CATALINA CORREA  
ROBERTO FRACHIA  
MACARENA GELMAN  
OPE PASQUET  
DANIEL RADÍO

---

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS,  
LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN

---

INFORME EN MINORÍA

---

Señoras y señores Representantes:

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración ha considerado el recurso de apelación interpuesto por varios Ediles de la Junta Departamental de Rocha contra la Resolución de la Intendencia de ese departamento N° 4615/15, de 8 de diciembre de 2015, por la que se entrega en comodato el Complejo Turístico de Camping y Cabañas "La Aguada" al Instituto Gerardo Cuesta – León Duarte, por el período comprendido entre diciembre de 2015 a abril de 2020.

Los abajo firmantes sugerimos al plenario de la Cámara de Diputados acoger el recurso interpuesto contra la resolución, referida en mérito a los siguientes fundamentos:

1) Que en estos obrados, catorce Ediles de la Junta Departamental de Rocha interpusieron recurso de apelación contra la Resolución 4615/15, de 8 de diciembre de 2015, dictada por el Intendente Municipal de Rocha, fundando el mismo en lo dispuesto en el artículo 303 de la Constitución de la República.

2) Por la Resolución impugnada, el Intendente Municipal de Rocha dispone: "...dar en Comodato el Complejo Turístico de Camping y Cabañas La Aguada al Instituto Gerardo Cuesta – León Duarte, por el período diciembre 2015 – abril 2020". Luego establece que el contrato de comodato se condiciona "...a que el mismo contemple el detalle de obras y mantenimiento ofertado y contenido en la Memoria Descriptiva de las mismas, así como el plan de recambio de mobiliario de las Cabañas, lo que se considerará parte del objeto de aquel". No se concede al PIT-CNT, pese a que fue quien cumplió las gestiones, por carecer el mismo de personería jurídica.

3) Ante el pedido de antecedentes formulado, desde la Junta Departamental de Rocha se remitieron todos los antecedentes de tal Resolución y del contrato efectivamente celebrado el 14 de diciembre de 2015, de donde surge que el tema se trató en la Sesión de 12 de enero de 2016. En esa oportunidad se cuestionó la legalidad por parte de algunos Ediles, otros se opusieron a tales argumentos y en definitiva se resolvió, por 20 votos en 31 que "...se deriven todas las actuaciones cumplidas en lo referente a la adjudicación del Complejo Turístico, Camping y Cabañas del balneario La Aguada, al Tribunal de Cuentas de la República... esto a los efectos de que se expida en los aspectos de su competencia, en cuanto a determinar si se actuó por parte de la Administración, de acuerdo a Derecho y con la debida diligencia en la defensa de los recursos y patrimonio departamental; y por ende, estableciendo lo que corresponda según las conclusiones a las que arribe".

4) Es decir que la Junta Departamental, en tanto dispone que se cumpla con una "diligencia para mejor proveer", no le corre el plazo establecido en el artículo 303 de la Constitución de la República para interponer el recurso de apelación, ya que por un principio legal y constitucional, al "**justamente impedido no le corre plazo**", sino que cumplida esa diligencia para poder expedirse como

corresponde, y puesta la misma en conocimiento de la Junta Departamental, comienza a transcurrir dicho plazo de quince días. Téngase presente que la disposición constitucional establece que el plazo corre desde "**la promulgación**". Las Resoluciones no se promulgan, lo que sí ocurre con los Decretos u Ordenanzas. En el caso se trata de una Resolución y la Cámara de Representantes actúa cumpliendo una función netamente jurisdiccional.

5) El dictamen del Tribunal de Cuentas ingresó a conocimiento de la Junta Departamental de Rocha en la sesión del 5 de abril de 2016 (entre los Asuntos Entrados) y allí se dio lectura y fue tratado. Luego de un debate se aprobó una moción por la totalidad de los miembros de la Junta Departamental (31 Ediles en 31 presentes), que tuvo dos aspectos: A) remisión de las actuaciones al Sr. Intendente "...a los efectos de que se sirva encuadrar el régimen de explotación del Camping y Cabañas del balneario La Aguada, en la normativa legal vigente y según lo que surge del informe del Tribunal de Cuentas, según Resolución 868/2016 de 16 de marzo de 2016". Y B) se dispuso que "...se pasen las actuaciones a estudio del Sr. Abogado Asesor de la Junta Departamental de Rocha para que emita opinión en cuanto a las potestades jurídicas de la Junta Departamental, para una posible impugnación de la concesión de explotación del Camping y Cabañas del Balneario La Aguada, teniéndose en consideración el informe del Tribunal de Cuentas referido, estableciendo las vías procesales posibles, plazos, legitimación para esa eventual impugnación (si debe hacerlo la Junta Departamental o también pueden llevarla a cabo ediles individualmente, o toda otra variable posible). Además deberá establecerse en dicho informe si entiende que resulta pertinente o necesario, requerir alguna opinión de especialista, y en caso afirmativo, expresar sugerencia al respecto". (Acta N° 39 de la Junta Departamental, páginas 9 vto. a 19 vto.).

El informe del Asesor Letrado de la Junta Departamental se trató en la Sesión del 12 de abril de 2016, Acta N° 40 del presente año, donde se aprobó por mayoría, que se interpusiera el recurso de apelación ante la Cámara de Representantes. Esto se llevó a cabo por catorce Ediles integrantes de la mencionada Junta Departamental, tal cual establece la disposición constitucional ("por un tercio del total de miembros de la Junta Departamental"). Dicho recurso se dedujo el día 19 de abril de 2016, es decir dentro de los quince días del ingreso a la misma, del dictamen del Tribunal de Cuentas (5 de abril de 2016).

6) Una vez determinado claramente que la introducción del recurso de apelación **se produjo en tiempo y forma**, corresponde referirse **al fondo de la cuestión**.

En tal sentido las observaciones del Tribunal de Cuentas son absolutamente contundentes en cuanto a la manifiesta ilegalidad de la Resolución del Intendente Municipal de Rocha N° 4615/15 de 8 de diciembre de 2015, y por consecuencia la ejecución de la misma concretada en el contrato celebrado con el Instituto Gerardo Cuesta-León Duarte el 14 de diciembre de 2015, por lo cual se dispuso la celebración del "comodato", en virtud del cual se entrega a esa Institución el Complejo Turístico de Camping y Cabañas La Aguada, por el período diciembre 2015 / abril 2020.

7) Que a los efectos de no extender en demasía este informe y teniendo en consideración la contundencia del dictamen del Tribunal de Cuentas emitido en Resolución 868/16 (sesión del 16 de marzo de 2016), se hará una enumeración de las ilegalidades a que refiere el mismo, y que están desarrolladas y ampliamente fundadas en dicho dictamen.

A) No se ha invocado ninguna causal de excepción para la contratación directa.



B) No se configura la causal de excepción prevista en el numeral 9 del literal c) del artículo 33 del TOCAF, y tampoco se ha dado cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 157 de mismo texto normativo.

C) De los fundamentos de la Resolución 4615/15, de 8 de diciembre de 2015, resulta claro que sin perjuicio del **nomenjuris** que se utiliza para designar el contrato, se está frente a una **contratación directa derivada de la no presentación de oferentes** en el llamado efectuado.

D) Por ende es de aplicación lo dispuesto por el artículo 33 literal c) numeral 2 del TOCAF, que habilita la contratación directa cuando la licitación pública, abreviada o remate, resultaren desiertos o no se presentaren ofertas válidas o admisibles, **en cuyo caso la contratación deberá hacerse con bases y especificaciones idénticas a las del procedimiento fracasado: en el caso debieron aplicarse todas las bases del llamado, incluido el artículo 7 que establece un precio base anual (canon) de 300.000 UI (unidades indexadas)**. No se cumplió tal extremo establecido por elementales normas de equidad, igualdad y transparencia.

E) El Instituto Cuesta-Duarte, beneficiario del contrato de referencia ES UNA ASOCIACIÓN CIVIL, persona jurídica diferente que no compareció nunca en las actuaciones, hasta que aparece como adjudicatario en la Resolución 4615/15. El contrato fue suscrito por los señores Gabriel Molina y Marcelo Pablo Abdala, en representación de dicho Instituto. La nota del PIT-CNT del 25 de noviembre de 2015 donde manifiesta su interés en "administrar el Camping de La Aguada en La Paloma" solicitando además autorización para ingresar al predio a efecto de realizar los arreglos que permitieran encarar la temporada 2015-2016, fue suscrita por el señor Fernando Pereyra, como Presidente (del PIT-CNT, no del Instituto Cuesta-Duarte).

F) No se acredita que la explotación comercial de un complejo turístico encuadre en el objeto de la adjudicataria (es una persona jurídica y por ende **rige el principio de la especificidad**, según el cual sólo puede cumplir aquellas actividades que forman parte de su objeto). Además, por su naturaleza jurídica (es una Asociación Civil), **ESTÁ IMPOSIBILITADA DE REALIZAR ACTIVIDAD COMERCIAL**.

G) El contrato celebrado se trata, no de un comodato (ese es sólo su nomenjuris), sino de un **contrato de concesión**.

El dictamen analiza la esencia y naturaleza de un contrato de comodato y del contrato de concesión. El contrato de comodato, según el artículo 2216 del Código Civil, es aquel en que "una de las partes entrega a la otra alguna cosa no fungible, mueble o raíz, para que use de ella **gratuitamente** y se la devuelva en especie". Y el artículo 2218 establece que el comodante conserva la posesión y la propiedad, o el derecho en cuya virtud hace el comodato; y el comodatario adquiere la mera tenencia o el uso, **pero no los frutos**. "Si interviene algún emolumento pagable por el que recibe la cosa para usar de ella, la convención dejará de ser comodato". El contrato celebrado no puede considerarse "comodato", desde que se constituyó a efectos de la explotación del Complejo con fines turísticos y recreativos, para todos los trabajadores afiliados al PIT-CNT y público en general. Este destino del bien determina el cobro de sumas de dinero a los usuarios, las que se perciben por el comodatario y que constituyen los frutos del bien. Por lo demás, el comodatario se ha comprometido a efectuar inversiones en el predio, es decir, existe un emolumento a su cargo.

Como establece el Tribunal de Cuentas, la **CONCESIÓN** es "...el acto de derecho público que confiere a una persona un derecho o un poder que antes no tenía, mediante

la transmisión de un derecho o del ejercicio de un poder propio de la administración". (Sayagués Laso, Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo 1953, Tomo I).

En el presente caso, como establece el Tribunal de Cuentas, "...se está frente a la concesión de un bien del Gobierno Departamental con el destino específico de brindar un servicio de camping y cabañas. Por tanto el contrato celebrado se trata de una concesión en la cual el Gobierno Departamental de Rocha entrega por un período determinado el uso de un bien inmueble, sus construcciones y bienes muebles para que, quien lo recibe, desarrolle una determinada actividad que implica la prestación de un servicio de cabañas y camping, percibiendo el concesionario los frutos de esa actividad y comprometiéndose al mantenimiento y mejora del predio y sus instalaciones, mejoras que, a la finalización de la concesión, serán de propiedad del Gobierno Departamental".

H) Tratándose de una concesión de un bien del Gobierno Departamental, como establece el dictamen del Tribunal de Cuentas, le "son aplicables las resoluciones de fechas 11/05/05 y 28/03/07 de este Tribunal, que disponen que los Organismos del Estado, previamente a aprobar, modificar o rescindir concesiones contractuales de obras, de servicios, de uso de bienes del dominio público o del domicilio privado del Estado, o mixtas, **deberán remitir los antecedentes a dictamen del Tribunal**". Las actuaciones no fueron remitidas por la Intendencia Municipal de Rocha para el contralor que compete al Tribunal de Cuentas.

8) Ante este cúmulo de irregularidades no corresponde otra cosa que acceder a lo solicitado por los señores Ediles Departamentales de Rocha, en el sentido de que se revoque el acto administrativo, Resolución 4615/15, de 8 de diciembre de 2015, dictada por el Intendente Municipal de Rocha que dispone entregar en comodato el Complejo Turístico de Camping y Cabañas La Aguada, al Instituto Gerardo Cuesta-León Duarte por el período diciembre 2015 - abril 2020, y en su mérito, **se disponga también la nulidad del contrato celebrado con dicho Instituto el 14 de diciembre de 2015**, se comunique al señor Intendente Municipal de Rocha, a la Junta Departamental de Rocha y al Tribunal de Cuentas de la República.

9) Queremos agregar, y como un elemento coadyuvante a todo lo que se ha sostenido, que inmediatamente de recibido el dictamen del Tribunal de Cuentas con las observaciones que establecen las múltiples ilegalidades que se cometieron al dictarse la Resolución referida, el señor Intendente Municipal de Rocha en conferencia de prensa, estableció que junto a su equipo jurídico analizaba tales observaciones y que, en cuanto a la vigencia de dicha concesión, era necesario ver los caminos legales que deberían seguirse para encuadrar la situación dentro de la legalidad, estableciéndose las certezas legales y que, en caso de que se determinara que a los efectos de encuadrar esa explotación dentro de la legalidad, era necesario revocar la Resolución, también se llevaría a cabo en aras de ese objetivo.

Han transcurrido casi tres meses de aquellas manifestaciones y también casi tres meses desde que la Junta Departamental de Rocha le remitió su Resolución (dictada por 31 votos en 31) en el sentido de que "se sirva encuadrar el régimen de explotación del Camping y Cabañas del balneario La Aguada, en la normativa legal vigente y según lo que surge del informe del Tribunal de Cuentas, según Resolución 868/2016 de 16/3/2016", sin embargo en tal largo lapso no se ha referido al tema ni ha expresado qué caminos está recorriendo o ha recorrido para encuadrar la explotación del Complejo en la legalidad.

Por las razones expuestas aconsejamos al Cuerpo la aprobación del proyecto de resolución que se acompaña.

Sala de la Comisión, 15 de junio de 2016

RODRIGO GOÑI REYES  
MIEMBRO INFORMANTE  
PABLO DÍAZ ANGÜILLA  
JORGE GUEKDJIAN

---

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

---

Artículo único.- Acéptase el recurso de apelación interpuesto por varios señores Ediles contra la Resolución de la Intendencia de Rocha N° 4615/15, de 8 de diciembre de 2015, por la que se entrega en comodato el Complejo Turístico de Camping y Cabañas "La Aguada" al Instituto Gerardo Cuesta – León Duarte, por el período comprendido entre diciembre de 2015 a abril de 2020.

Sala de la Comisión, 15 de junio de 2016

RODRIGO GOÑI REYES  
MIEMBRO INFORMANTE  
PABLO DÍAZ ANGÜILLA  
JORGE GUEKDJIAN

≠