

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	23
--------------------	----

PARTE PRIMERA LA CONSTITUCIÓN

Capítulo I

DERECHO PÚBLICO Y PRIVADO. EL DERECHO CONSTITUCIONAL. LA CONSTITUCIÓN	27
--	----

1. Un concepto provisorio de Constitución.....	27
2. Clasificación del Derecho en Público y Privado.....	28
3. Algunas conclusiones	34
4. El Derecho Constitucional «como derecho».....	37
5. El «constitucionalismo».....	39
6. El concepto de Constitución.....	46
7. Conceptos «valorativos» de Constitución	47
8. Conceptos «sociológicos» o «realistas» de Constitución	48
9. Conceptos «jurídicos» de Constitución	50
10. Relaciones entre la Constitución en sentido jurídico y el concep- to de Constitución «real» o «sociológica»	50
11. La Constitución en sentido «formal»	51
12. La Constitución en sentido «material».....	52
13. Distintos tipos de Constitución	54
14. Fuentes del «Derecho Constitucional como derecho»	61
15. Interpretación e integración de las normas constitucionales en Teoría General.....	62
16. Interpretación e integración de las normas constitucionales en el sistema uruguayo.....	64
17. El Derecho Constitucional como ciencia	72
18. La ciencia del Derecho Constitucional y la Ciencia Política.....	83
19. Relaciones del Derecho Constitucional con otras disciplinas	86

Capítulo II

REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN..... 89

1. Poder Constituyente y reforma de la Constitución 89
2. Los procedimientos de reforma de la Constitución en Uruguay.
El art. 331 94
3. El procedimiento de «iniciativa popular»: art. 331, ap. «A» 96
4. El procedimiento del «proyecto alternativo» de la Asamblea General: art. 331, ap. «A», segundo inciso 99
5. El procedimiento de «iniciativa legislativa» para la reforma constitucional: art. 331, ap. «B»..... 101
6. El procedimiento de la Convención Nacional Constituyente: art. 331, ap. «C» 102
7. El procedimiento de las «leyes constitucionales»: art. 331, ap. «D» 106
8. El concepto de «las más próximas elecciones» en los procedimientos de «iniciativa popular», «alternativo» y de «iniciativa legislativa» 116
9. Alcance de la expresión «plebiscito» 118
10. Reformas constitucionales referidas a cargos electivos, en plebiscitos simultáneos con elecciones: art. 331, ap. «E» 119

Capítulo III

VIGENCIA Y VOCACIÓN DE EFECTIVIDAD DE LA CONSTITUCIÓN 121

1. Planteo del tema..... 121
2. Las disposiciones «transitorias y especiales»..... 122

Capítulo IV

DEFENSA JURÍDICA DE LA CONSTITUCIÓN: LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES EN TEORÍA GENERAL..... 125

1. Proyección teórica y proyección habitual del tema..... 125
2. Algunos supuestos expositivos 127
3. Dificultades para clasificar los sistemas de control constitucional de las leyes 127
4. Un «catálogo» de problemas vinculados al control constitucional 128
5. La frecuente invocación al modelo inglés..... 137

6. Sobre el modelo norteamericano	138
7. Sobre el modelo francés	141
8. Sobre el modelo austríaco	143

Capítulo V

LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES EN EL SISTEMA URUGUAYO (ARTS. 256 A 261).....	145
---	-----

1. Normas que pueden ser declaradas inconstitucionales según estas disposiciones	145
2. Las dos formas de inconstitucionalidad.....	145
3. Órgano competente para declarar la inconstitucionalidad.....	147
4. Vías para plantear la inconstitucionalidad	147
5. Los efectos de la sentencia de la Suprema Corte	149
6. Leyes anteriores a la Constitución que quedan en contradicción con ella	150
7. Declaración de inconstitucionalidad de «leyes interpretativas».....	152
8. Declaración de inconstitucionalidad de las «leyes constitucionales». Remisión.....	153
9. ¿Puede declararse la inconstitucionalidad de una ley por concluir la Suprema Corte que no es «de interés general»?.....	153
10. La declaración de inconstitucionalidad de una ley, ¿tiene efectos solo hacia el futuro (<i>ex nunc</i>) o también hacia el pasado (<i>ex tunc</i>)?.....	154
11. Constitucionalidad o inconstitucionalidad de normas en las leyes de presupuesto y de Rendición de Cuentas	155

Capítulo VI

CONTENIDO HABITUAL DE LAS CONSTITUCIONES, ESTUDIADO A TRAVÉS DE UNA CLASIFICACIÓN DE SUS NORMAS.....	157
--	-----

1. Punto de partida expositivo.....	157
2. Normas dogmáticas y normas orgánicas. Criterios para la distinción	157
3. Caracteres de las normas dogmáticas.....	159
4. Caracteres de las normas orgánicas.....	161
5. Normas típicas y normas atípicas	166
6. Normas de preámbulo y normas de texto	167

7. Rango jurídico de las «normas» de preámbulo.....	171
8. Normas estables, pétreas y circunstanciales.....	173
9. Normas preceptivas y normas programáticas.....	177
10. Normas de «defensa penal» de la Constitución. El art. 330 de la Constitución.....	180

Capítulo VII

HISTORIA CONSTITUCIONAL DEL URUGUAY..... 183

1. Reflexión pedagógica sobre la ubicación y el tratamiento de este tema.....	183
2. El período artiguista.....	184
3. La «Preconstitución»: desde 1825 a 1830.....	187
4. Proceso de elaboración de la Constitución de 1830.....	188
5. Historia de los procedimientos de reformas de las sucesivas Constituciones.....	190
6. El golpe de Estado de 27 de junio de 1973.....	205
7. Enmiendas constitucionales de 1989 y de 1994 sobre seguridad social.....	214
8. La reforma constitucional de 1996.....	215
9. La enmienda constitucional de 2004 sobre la riqueza acuífera.....	217
10. Los derechos humanos en las Constituciones uruguayas.....	220
11. Historia constitucional del Poder Legislativo.....	222
12. El Poder Ejecutivo en las Constituciones uruguayas.....	223
13. El Poder Judicial en la historia constitucional Uruguaya.....	227
14. La descentralización en la historia constitucional Uruguaya.....	228
15. Organismos de control de legalidad en la historia constitucio- nal uruguaya.....	232

PARTE SEGUNDA

ESTADO

Capítulo VIII

EL CONCEPTO DE ESTADO..... 237

1. Dificultades del tema.....	237
2. El vocablo «Estado».....	238
3. Aceptaciones modernas más difundidas del vocablo «Estado».....	240

Capítulo IX

NATURALEZA Y ORIGEN DEL ESTADO..... 243

1. Planteo de la cuestión. Metodología expositiva 243
2. Teorías sociológicas, ético-políticas y jurídicas..... 244
3. Teorías «realistas» y teorías «idealistas» 245
4. Teorías «de la fuerza», «del contrato» y «del organismo»..... 245
5. Teorías «monistas» y teorías «pluralistas»..... 245
6. Teorías objetivas, teorías subjetivas y teorías jurídicas 247
7. Enumeración titulada de teorías..... 248
8. El «Estado organismo» 248
9. El Estado como resultado de leyes físicas..... 256
10. El Estado como «diferenciación entre gobernantes y gobernados»..... 258
11. El Estado como objetivación perfecta del espíritu del pueblo..... 260
12. El Estado como unidad de acción recíproca 263
13. El Estado como unidad de asociación y corporación: JELLINEK 264
14. El Estado como organización..... 268
15. El Estado como sistema de normas Hans KELSEN 275
16. El Estado como institución 284
17. El Estado como «contrato social» y el art. 1.º de la Constitución..... 290

Capítulo X

LA TEORÍA DEL ESTADO Y LA MODERNA POLITOLOGÍA
 APLICADA..... 293

1. Reacción contra la abundancia de teorías del Estado 293
2. Estado actual del tema en la Ciencia Política moderna..... 294
3. Un ejemplo de conocimiento teórico y de rigor científico: la obra de Norberto BOBBIO..... 295

Capítulo XI

INSTRUMENTACIÓN ESTATAL. LOS ÓRGANOS DEL
 ESTADO 297

1. Planteo del tema..... 297
2. La teoría del mandato..... 298
3. La teoría de la representación legal..... 299
4. La teoría del órgano 299

5. Elementos del órgano.....	300
6. Clasificación de órganos públicos e intento de una definición	301
7. Los órganos del Estado, el principio «de la especialidad» y la teoría de los «poderes implícitos»	302
8. Sistemas orgánicos.....	303

Capítulo XII

FINES, COMETIDOS Y FUNCIONES DEL ESTADO	305
---	-----

1. Planteo del tema.....	305
2. Fines del Estado	305
3. Los cambios de terminología	306
4. Los cometidos del Estado.....	307
5. Las funciones del Estado. Modo de encarar el tema	310
6. Concepto de «funciones del Estado»	310
7. Criterios para caracterizar y distinguir las funciones del Estado....	312
8. Criterios orgánicos	313
9. El criterio formal.....	314
10. Los criterios materiales	315
11. El criterio material de DUGUIT	316
12. Otro criterio material.....	318
13. Otras funciones. La función constituyente	319
14. ¿Existe una función electoral?.....	320
15. La función electoral desde el punto de vista orgánico. El Cuerpo Electoral y los órganos de control electoral	321
16. La función electoral desde el punto de vista formal.....	322
17. La función electoral desde el punto de vista material	324
18. ¿Existe una «función de gobierno»?	326

Capítulo XIII

CARACTERES DEL ESTADO URUGUAYO.....	331
-------------------------------------	-----

1. Plan expositivo de este capítulo	331
2. Estado de Derecho.....	331
3. Estado democrático	333
4. Responsabilidad de los gobernantes.....	340
5. El respeto por los derechos humanos	342
6. El carácter social de la democracia uruguaya	353
7. El carácter laico del Estado uruguayo: art. 5	356

8. El carácter pacifista del Estado uruguayo: arts. 6 y 168 num. 16....	364
9. La vocación latinoamericana del Estado uruguayo: art. 6, inc. 2.º...	366
10. La estructura unitaria del Estado uruguayo con cierto grado de descentralización territorial	367
11. Estado federal y confederación de Estados.....	367
12. Radicación de la soberanía en el Estado Federal	368
13. La original postura de KELSEN acerca de la radicación de la soberanía en el sistema federal.....	370
14. Las organizaciones internacionales mundiales y regionales modernas	371
15. Uruguay como Estado unitario.....	372
16. La descentralización territorial en Uruguay	372
17. La descentralización territorial dentro de los Departamentos.....	373
18. Indicadores del grado de descentralización	374

Capítulo XIV

LA CIUDADANÍA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL URUGUAYO	383
1. Nacionalidad y ciudadanía	383
2. La ciudadanía natural en la Constitución uruguaya	385
3. ¿Se identifican o se diferencian la «ciudadanía natural» y la «nacionalidad» en el sistema uruguayo?.....	386
4. La ciudadanía legal: art. 75.....	388
5. La ciudadanía legal por «gracia especial de la Asamblea General»: art. 75, ap. «C».....	389
6. Los derechos inherentes a la ciudadanía	389
7. Causales de suspensión de la ciudadanía: art. 80	390
8. Los «electores no ciudadanos»: art. 78	391

Capítulo XV

SUFRAGIO, SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS	393
1. La variedad temática del art. 77	393
2. Naturaleza jurídica del sufragio. La obligatoriedad	394
3. Sufragio «universal».....	395
4. El voto en el exterior	397
5. Sufragio secreto (art. 77, num. 2.º).....	399
6. Garantías del sufragio. Remisión.....	400

7. El sistema electoral.....	400
8. Partidos políticos.....	403
9. El Consejo de Economía Nacional.....	407

PARTE TERCERA:

EL GOBIERNO

Capítulo XVI

EL GOBIERNO Y SUS PODERES. LAS FORMAS DE GOBIERNO.....	411
1. Concepto de «gobierno».....	411
2. Los poderes del gobierno. El principio de separación de poderes.....	412
3. Las formas de gobierno.....	421
4. El gobierno directo.....	422
5. El gobierno representativo.....	422
6. El gobierno semidirecto o semirrepresentativo.....	424
7. Clasificación de los gobiernos según el tipo de relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.....	425
8. El sistema parlamentario en la teoría y en la Constitución uruguaya.....	426
9. Análisis de los arts. 147 y 148.....	435
10. Algunas consideraciones sobre la modernización del sistema parlamentario.....	455
11. Otras aclaraciones acerca del sistema de gobierno inglés.....	456
12. El sistema de gobierno presidencial.....	458
13. El sistema de gobierno convencional.....	460
14. Los mecanismos de gobierno directo en el sistema uruguayo.....	461
15. Referéndum contra las leyes (art. 79, inc. 2.º).....	462
16. Iniciativa popular de leyes.....	464
17. Iniciativa popular de reformas constitucionales y plebiscitos de aprobación de reformas constitucionales. Remisión.....	464
18. Recurso de referéndum contra decretos de las Juntas Departamentales (art. 304, inc. 1.º).....	464
19. La iniciativa popular en materia local y en materia departamental (art. 305).....	465

Capítulo XVII

EL PODER LEGISLATIVO.....	467
1. El Derecho Parlamentario y sus fuentes	467
2. Estructura orgánica del Poder Legislativo con referencias al Derecho Comparado.....	470
3. La estructura orgánica del Poder Legislativo en el Uruguay actual.....	473
4. El funcionamiento del Poder Legislativo	482
5. «Legislatura», «período legislativo», recesos, sesiones ordinarias y sesiones extraordinarias. Remisión	482
6. Materia de la competencia del Poder Legislativo. ¿Abierta o cerrada?.....	484
7. Análisis panorámico del art. 85.....	486
8. Clasificación de los poderes del Parlamento: de legislación, de contralor y de designación	502
9. Clasificación de los actos parlamentarios en actos que son leyes formales y actos que no son leyes formales.....	505
10. Leyes de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo	508
11. Leyes de iniciativa popular. Remisión	509
12. El procedimiento de elaboración de la ley: arts. 133 a 145.....	510
13. Leyes de presupuesto y de rendición de cuentas.....	516
14. Las leyes de urgente consideración.....	519
15. Algunos actos parlamentarios que no son leyes	520
16. Comisiones parlamentarias de investigación (art. 120).....	524
17. El juicio político	529
18. Estatuto del legislador. Concepto.....	539
19. Sistema electoral de los senadores	539
20. Sistema electoral de los diputados	541
21. Los fueros o privilegios del legislador	544
22. Remuneración de los legisladores	549
23. Inelegibilidades, incompatibilidades y prohibiciones.....	550
24. Cese de los legisladores.....	550
25. La Comisión Permanente	551
26. Régimen de suplencias de los legisladores.....	553
27. Régimen de licencias de los legisladores.....	554

Capítulo XVIII

EL PODER EJECUTIVO	555
1. Estructura orgánica	555
2. Una distinción indispensable entre el Poder Ejecutivo y la Pre- sidencia de la República.....	556
3. Modos de expresar su voluntad el Poder Ejecutivo.....	556
4. Competencias del Poder Ejecutivo	556
5. Numeral 1.º: orden, tranquilidad y seguridad.....	556
6. Numeral 2.º: mando superior de las Fuerzas Armadas	557
7. Numeral 3.º: «dar retiros y arreglar las pensiones de los em- pleados civiles y militares conforme a las leyes».....	558
8. Numeral 4.º: publicar, cumplir, ejecutar y reglamentar las leyes....	558
9. Numeral 5.º: informe al Poder Legislativo.....	558
10. Numerales 6.º, 7.º y 8.º: veto, leyes de urgente consideración y convocatoria a sesiones extraordinarias del Poder Legislativo. Remisión	559
11. Numeral 9.º: empleos	559
12. Numerales 10.º y 14.º: destitución de empleados. La mentada «inamovilidad». El estatuto de los funcionarios públicos.....	560
13. Numeral 11.º: ascensos militares	562
14. Numerales 12.º y 13.º: designaciones	562
15. Numeral 15.º: recibir diplomáticos y cónsules extranjeros	562
16. Numeral 17.º: medidas prontas de seguridad.....	562
17. Art. 31: la «suspensión de la seguridad individual»	567
18. Numeral 18.º: recaudar rentas y darles destino.....	569
19. Numeral 19.º: preparar presupuestos y rendiciones de cuentas. Remisión	569
20. Numeral 21.º: «conceder privilegios industriales conforme a las leyes».....	570
21. Numeral 23.º: prestar la fuerza pública al Poder Judicial.....	570
22. Numeral 24.º: delegación de atribuciones	570
23. Numeral 25.º: forma de las resoluciones del Poder Ejecutivo.....	573
24. Numeral 26.º: nombramiento de secretario y prosecretario	573
25. Competencias del órgano «Acuerdo»	574
26. Integración del Consejo de Ministros.....	574
27. Competencias privativas y exclusivas del Consejo de Ministros.....	575
28. Competencias de la Presidencia de la República. La «Jefatura de Estado».....	576

29. Competencias propias de los ministerios (art. 181).....	576
30. Los subsecretarios	577
31. Sistema electoral del presidente de la República	578
32. Otros aspectos del estatuto jurídico del presidente.....	584
33. El juicio político al presidente	585
34. ¿Puede un exministro ser enjuiciado penalmente? Remisión.....	589
35. Relación jurídica entre el Consejo de Ministros y el «Acuerdo».....	590

Capítulo XIX

EL PODER JUDICIAL	591
1. Modalidad expositiva	591
2. El Poder Judicial como uno de los poderes de gobierno	591
3. La función predominante del Poder Judicial y función jurisdiccional a cargo de órganos que no lo integran.....	595
4. La estructura orgánica del Poder Judicial.....	600
5. La distribución de competencias dentro del Poder Judicial	601
6. Competencias de la Suprema Corte de Justicia	603
8. Competencias que ejerce mediante función jurisdiccional.....	606
9. Estatuto jurídico de los magistrados y empleados del Poder Judicial.....	614

Capítulo XX

ENTES AUTÓNOMOS Y SERVICIOS DESCENTRALIZADOS.....	617
1. Introducción: breve sistematización jurídica de la actividad pública.....	617
2. Principales cuerpos normativos aplicables	618
3. Origen histórico y actuales características de los entes autónomos y servicios descentralizados comerciales e industriales.....	620
4. Principales diferencias jurídicas entre empresas públicas y privadas	623
5. Derechos y privilegios especiales de los entes autónomos y servicios descentralizados.....	627
6. Obligaciones y restricciones peculiares de las empresas públicas	628
7. Diferencias jurídicas entre los entes autónomos y los servicios descentralizados	630

8. Una reflexión sobre la distinción entre ambos tipos de empresas públicas.....	631
9. Empresas de economía mixta	632
10. Otras consideraciones	634
11. Personas públicas no estatales	635
12. Creación de los entes autónomos y servicios descentralizados.....	636
13. Dirección de los entes autónomos y servicios descentralizados.....	638
14. Estatuto jurídico de los directores de empresas públicas	640
15. Régimen del personal. Algunas reglas constitucionales aplicables	641
16. Los entes autónomos de enseñanza	642

Capítulo XXI

LA CORTE ELECTORAL.....	645
1. Su historia. Remisión y algunos agregados	645
2. Naturaleza jurídica. Remisión.....	645
3. Integración y designación de sus miembros	646
4. La designación de los miembros «partidarios»	647
5. Algunos aspectos del estatuto jurídico de los miembros de la Corte Electoral. La prohibición de actuar en política	649
6. Competencias de la Corte Electoral. Plan expositivo.....	650
7. Competencias de la Corte Electoral según la Sección III de la Constitución. Planteo del tema	651
8. Competencias de la Corte Electoral establecidas en la Sección XVII de la Constitución.....	658
9. Mayorías para tomar decisiones.....	661

Capítulo XXII

EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	663
1. Aclaración expositiva	663
2. Composición del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, estatuto de sus miembros, posición institucional y naturaleza.....	663
3. Competencias del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.....	666
4. Competencia anulatoria.....	666
5. Concepto de acto administrativo «definitivo»	669
6. La sentencia del Tribunal en una acción de nulidad	672
7. Procedimientos «condicionados» y la reforma de 1996.....	673

8. Competencia interorgánica o interadministrativa	674
9. Competencia intraorgánica o intraadministrativa.....	676
10. La Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo	677

Capítulo XXIII

TRIBUNAL DE CUENTAS.....	679
1. Composición y estatuto jurídico de sus miembros.....	679
2. Naturaleza jurídica	681
3. Competencias	683
4. Las observaciones y denuncias que puede formular el Tribunal de Cuentas	685
5. El destino de las denuncias y observaciones enviadas por el Tribunal de Cuentas a la Asamblea General.....	686

Capítulo XXIV

LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y LOCALES.....	689
1. Planteo del tema. Revisión	689
2. Sistema electoral de los intendentes.....	689
3. Competencias del intendente	691
4. Inelegibilidades, prohibiciones e incompatibilidades del Intendente	693
5. Condiciones personales para ser intendente	693
6. Remuneración.....	693
7. Otros aspectos del estatuto jurídico de los intendentes. Carecen de «fueros» y son pasibles de juicio político.....	694
8. Sistema electoral de los miembros de las Juntas Departamentales.....	694
9. Estatuto jurídico de los ediles departamentales	695
10. Competencias de las Juntas Departamentales	695
11. Las Juntas Locales y la previsión de otras posibles autoridades locales.....	697
12. Los Municipios.....	699
13. Controles sobre actos de los órganos departamentales y locales	699
14. El Congreso de Intendentes.....	702