Montevideo, 28 de febrero de 2020.-

Señores Directores de Grupo Vía Central S.A.

De nuestra mayor consideración:

Tenemos el honor de dirigirnos a ustedes a efectos de evacuar la consulta oportunamente formulada por su representante legal Dr. Leandro Iglesias según comunicación vía e-mail de 18 de febrero de 2020.-

El objeto de la consulta se centra en los siguientes aspectos:
1.- Analizar el proceso de iniciativa popular (objeto y procedimiento)
2. Vigencia del mecanismo de iniciativa popular en la ley 9515
3. Alcance del proceso de iniciativa popular local en la ley 19272
4. Competencia de los gobiernos departamentales para regular el pasaje y traslado de formaciones ferroviarias
5. Posibilidad de que la Corte Electoral declare que el procedimiento de iniciativa popular se encuentra derogado y/o que los Gobiernos Departamentales carecen de competencia en la materia
6. Acción de Amparo. Teniendo en consideración el objeto del Contrato de Participación Público Privada suscrito el 10 de mayo de 2019 y los plazos del Proyecto, analizar la factibilidad de una acción de amparo.

I.- La iniciativa popular departamental y local en la Constitución vigente. Objeto y procedimiento.

1) Concepto y regulación constitucional. La llamada "iniciativa popular" es un instituto de participación ciudadana, estructurada como petición colectiva, cuya finalidad es promover la sanción de normas por parte de los órganos competentes para ello, y de esa manera coadyuvar en la conformación del Ordenamiento jurídico. Es, por lo tanto, uno de los institutos de democracia directa que matizan el carácter representativo de nuestro sistema político constitucional, habilitando a que sea calificado como semi-representativo (es decir, preponderamente representativo, con la introducción de algunos institutos, como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa ciudadana, característicos de la democracia directa).

La Constitución de la República, en su texto vigente resultante del plebiscito constitucional del 27 de noviembre de 1966, contempla dos modalidades de iniciativa popular: a nivel departamental, y a nivel local.

Las disposiciones correspondientes son las siguientes:

Artículo 304 (segundo inciso): "*También podrá la ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, instituir y reglamentar la iniciativa popular en materia de Gobierno Departamental.*"

Artículo 305: "*El quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad o circunscripción que determine la ley, tendrá el derecho de iniciativa ante los órganos del Gobierno Departamental en asuntos de dicha circunscripción.*"

Estas previsiones tiene antecedentes en anteriores textos constitucionales, desde el aprobado en 1918. Sin embargo, tanto la Constitución de 1918 (en su artículo 141) como la de 1934 (en el artículo 266) previeron únicamente la iniciativa en materia local, pero no propiamente departamental, la que, en sentido estricto, fue incorporada recién en el texto de la Constitución de 1952 (en su artículo 304).

SARANDI 690 D. ESCRITORIO 102 - C.P 11000 - MONTEVIDEO- URUGUAY

2) Objeto y procedimiento.

Las disposiciones constitucionales en análisis son escuetas aunque, en general, claras.

Respecto a la iniciativa popular a nivel departamental, tal como se prevé en segundo inciso del artículo 304, deja librada a la ley la eventual definición y delimitación del objeto de este instituto. El texto constitucional posibilita, en su amplitud, que la iniciativa pueda tener lugar *"en materia de Gobierno Departamental"*. Puede por lo mismo recaer sobre cualquier aspecto de las competencias que la Constitución o las Leyes asignan a los órganos que integran una persona jurídica estatal calificada como Gobierno Departamental. Ello incluye a los dos órganos constitucionales de existencia necesaria (Junta Departamental e Intendente), y cualquier otro creado por Ley (es el caso de los Municipios) o aún mediante Decreto departamental.

También queda librado al desarrollo que pueda hacer la Ley la determinación de cuantos ciudadanos, o qué porcentaje de ellos, se requiere para la efectivización de la iniciativa. La previsión constitucional no exige (como sí lo hace el artículo 303, respecto al recurso de apelación ante la Cámara de Representantes, allí establecido) que los promotores de la iniciativa estén inscriptos en el Departamento, pero esa parece ser la interpretación lógica, pues la inscripción de los ciudadanos en el Registro Cívico Nacional se realiza en base a criterios de domiciliación.

Será asimismo la Ley la que eventualmente debe determinar ante qué órgano debe presentarse la iniciativa, aunque parece lógico inferir que debería serlo ante aquél del que se pretende el pronunciamiento.

La iniciativa popular local, prevista en el artículo 305 de la Constitución, presenta mayor grado de definición procedimental. Por lo pronto se encuentran

SARANDI 690 D. ESCRITORIO 102 - C.P 11000 - MONTEVIDEO- URUGUAY

definidos el porcentaje de ciudadanos y el ámbito geográfico al que estos deben pertenecer (quince por ciento de los inscriptos en una localidad o circunscripción que determine la ley).

El objeto de este tipo de iniciativa son *"los asuntos de dicha jurisdicción"* (la localidad o circunscripción). Sin embargo, esa iniciativa se ejercerá *"ante los órganos del Gobierno Departamental"*, por lo que podrá deducirse ante la Junta Departamental, el Intendente y cualquier otro órgano departamental creado por Ley o decreto, en tanto el objeto de la decisión que se impetra refiera a la localidad o circunscripción.

II.- Vigencia actual de las disposiciones de la Ley No. 9.515 (Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales), de 28 de octubre de 1935, en materia de iniciativa popular departamental y local.

1) Las disposiciones en análisis.

La Ley No. 9.515, de 28 de octubre de 1935 (Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales) estableció, pese a cuanto se viene de expresar en relación con el texto constitucional de 1934, ambas clases de iniciativa popular, tanto a nivel departamental, como local.

En primer lugar, quizá por tratarse de la única forma de iniciativa propiamente prevista en el texto constitucional de 1934, que se pretendía desarrollar legislativamente, la ley reguló en su artículo 78 la ***iniciativa local***, con el siguiente texto: *"El quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad, tendrá el derecho de iniciativa ante su respectiva Junta en asuntos de dicha jurisdicción. La Junta local deberá considerar las proposiciones formuladas, dándoles trámite ante las autoridades competentes."*

SARANDI 690 D. ESCRITORIO 102 - C.P 11000 - MONTEVIDEO- URUGUAY

Esta norma debía interpretarse en concordancia con el numeral 24 del artículo 19 de la misma Ley No. 9.515, referido a las competencias de las Juntas Departamentales. Dicho numeral imponía a estas: "*Tomar en consideración y resolver dentro de los sesenta días de presentada, la iniciativa que sobre asuntos de interés local tome el quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad. Si la iniciativa escapara a la jurisdicción legal de la Junta, ésta le dará trámite ante las autoridades respectivas.*"

Poniendo ambas normas en relación, en el sistema establecido por la Constitución de 1934 y la Ley No. 9.515 la iniciativa popular a nivel local se estructuraba sobre los siguientes puntos:

a) El texto constitucional calificaba a la iniciativa como un derecho a ejercer -en forma colectiva- por "*El quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad*"; esto es, inscriptos en el Registro Cívico departamental, y con residencia efectiva en la localidad de que se tratara.

b) Aunque no definió expresamente qué se entendía por "*localidad*" a esos efectos, del contexto debía interpretarse como la circunscripción geográfica en que ejercía competencia una Junta Local, definida mediante decreto departamental (numeral 11 del artículo 19, y artículos 53 y 58 de la Ley No. 9.515), o en su caso por Ley nacional (artículo 59 de la misma ley).

c) La iniciativa debía presentarse ante la Junta Local, como se desprende de las referencias a "*su respectiva Junta*" y a la "*Junta local*", efectuadas tanto en el texto constitucional de 1934, como en la ley.

d) El objeto de la iniciativa se dirigía a "*asuntos de dicha jurisdicción*" entendida esa expresión -empleada además en otros artículos de la Ley No. 9.515, como el 54 y el 57-, en principio como sinónimo de competencia material y territorial, atendiendo a las acepciones primera y tercera del

SARANDI 690 D. ESCRITORIO 102 - C.P 11000 - MONTEVIDEO- URUGUAY

Diccionario de la Lengua Española: "Poder o autoridad que tiene alguien para gobernar", "Término de un lugar o provincia".

e) Sin embargo, el asunto "*de interés local*" objeto de la iniciativa popular podía, en el régimen de la ley de 1935, exceder las potestades de administración de la Junta Local, por constituir materia propia de la legislación departamental y requerir por lo tanto el ejercicio de la competencia de la respectiva Junta Departamental; y si esta estimase que excedía a sus competencias "*le dará trámite ante las autoridades respectivas*" (numeral 24 del artículo 19 de la ley).

Como desarrollaremos en el siguiente apartado infra, el artículo 78 de la Ley No. 9.515 debe reputarse derogado desde la entrada en vigencia del artículo 305 de la Constitución de 1952, y su regulación hoy se rige por el mismo artículo de la Constitución vigente (idéntico al de su predecesora), y el artículo 16 de la Ley No. 19.272, de 18 de setiembre de 2014, en lo pertinente.

Asimismo, y pese a la ausencia de previsión en tal sentido en el texto constitucional de 1934, la Ley No. 9.515 contempló en su artículo 79 el procedimiento para la formulación de la ***iniciativa popular a nivel departamental***: "*El mismo porcentaje de inscriptos residentes en un Departamento tendrá igual derecho de iniciativa ante la respectiva Junta Departamental.*

Esta deberá pronunciarse dentro de los sesenta días de recibida la iniciativa, y, en caso de resolución negativa, lo hará saber al Intendente a fin de que proceda de conformidad con lo dispuesto por el artículo 76.

Procederá también así el Intendente, en caso de que vencido el término a que se refiere el inciso anterior, la Junta no hubiere adoptado resolución, bastando

al efecto el requerimiento de cualquiera de los firmantes de la iniciativa que acreditare en forma los extremos correspondientes."

La iniciativa departamental podía tener como objeto cualquier materia incluida en las competencias de las Juntas Departamentales.

En un giro verdaderamente original, el redactor de la ley de 1935, mediante la remisión al artículo 76, hizo aplicable el instituto del referéndum departamental a aquellas situaciones en que la Junta Departamental, en forma expresa o tácita, hubiese desestimado la iniciativa popular en materia departamental. En este régimen el referéndum no se configuró con el mero carácter de recurso contra los decretos departamentales con fuerza de ley en su jurisdicción (como así está contemplado en el texto constitucional vigente, y desde la reforma de 1952), sino como instancia de pronunciamiento de los ciudadanos del Departamento respecto a la aprobación o rechazo de una iniciativa popular en materia legislativa.

2) La Constitución y las leyes preexistentes. Los artículos 78 y 79 de la Ley No. 9.515 tras la reforma constitucional de 1952.

Independientemente de la postura iusfilosófica que se tenga frente a los fenómenos jurídicos o a las estructuras conformadoras de los ordenamientos jurídicos (a grandes rasgos, tras la idea de la plenitud del mismo por su identificación con el conjunto de las normas positivas, o, por el contrario, la que lo configura en base a la praxis de solución de problemas, admitiendo lagunas o vacíos normativos), resulta indudable que las normas que los integran resultan operativas en tanto admiten diferentes niveles de eficacia formal.

SARANDI 690 D. ESCRITORIO 102 - C.P 11000 - MONTEVIDEO- URUGUAY

En nuestro Derecho, la Constitución ocupa el lugar de preeminencia. En tanto regla de Derecho, tiene superior eficacia formal que cada una de las demás reglas de Derecho integrantes del Ordenamiento jurídico uruguayo.

Una norma tiene superior eficacia formal (o superior valor y fuerza normativa) cuando tiene aptitud para modificar o suprimir situaciones jurídicas preexistentes, así como de resistir y perdurar ante normas de inferior eficacia formal (de menor valor y fuerza). Se la ha definido como "la manera de ser de los efectos jurídicos del acto, en cuanto perteneciente a una categoría, su amplitud y modo de hacerlos cesar". [1]

La superior eficacia formal de la Constitución proviene de resultar una manifestación directa de la Nación, en tanto titular de la soberanía (artículo 4o. de la Carta) expresada a través del Cuerpo Electoral. [2]

Sin ingresar a la cuestión de la eficacia formal, en su carácter de reglas de Derecho, de los principios generales (muchos de ellos, sin duda, de nivel constitucional) [3], es claro que la Constitución posee una eficacia formal superior a la de las Leyes, que no son manifestación directa, sino indirecta de la soberanía, por provenir de uno de los Poderes representativos del Estado, aludidos en el artículo 82 de aquélla [4].

La Constitución no es una mera organización de la estructura estatal, sino una norma jurídica formal y materialmente eficaz, de aplicación directa e inmediata (como surge de los artículos 181 numeral 1o., 275 numeral 1o., 313, 329 y 332, por citar solo los más relevantes).

---

[1] Cassinelli Muñoz, Horacio. "Oposición superviniente: ¿Derogación o inconstitucionalidad" en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración. tomo 55, 1957, Nos. 7-9, ps. 157-209
[2] Artículos 4 y 82 de la Constitución.
[3] Véase Cajarville Peluffo, Juan Pablo. Sobre Derecho Administrativo, Montevideo, 2007, pags 389 y ss.-
[4] Conf. artículos 83 y ss, en particular el 85.-

La aplicación de las normas que integran el Ordenamiento (es decir, su operatividad) por parte del legislador, el administrador, el juez y aún los particulares, requiere una interpretación sistemática de las mismas, que atienda a la compatibilidad lógico-jurídica entre normas de distinta eficacia formal.

La Constitución, en el art. 256, se refiere a la inconstitucionalidad de las leyes "por razón de forma o de contenido". Así, las normas legales pueden resultar inconstitucionales por razón del procedimiento seguido para su creación e incorporación formal al Ordenamiento, o por no existir la norma atributiva de competencia (inconstitucionalidad por razones de forma, o conflicto formal), o por contradicción en su contenido material (conflicto material). En este segundo caso debe prevalecer el contenido de la Constitución, por la superior eficacia material de ésta.

El instituto fundamental y más relevante frente a la necesidad de compatibilizar las normas de carácter constitucional y las de rango legal es el planteo formal, en el plano jurisdiccional, de la cuestión de inconstitucionalidad.

La cuestión de constitucionalidad en nuestro Derecho se dilucida en vía jurisdiccional, mediante su planteo, por personas con la legitimación adecuada, ante la Suprema Corte de Justicia (artículos 257 y 258 de la Constitución). El peculiar sistema uruguayo se basa en la concentración jurisdiccional en la Suprema Corte, que emite una sentencia que no deroga ni anula, sino que vuelve inaplicable la ley inconstitucional respecto a quien promovió la cuestión por vía de acción o de excepción (o a quien aproveche la declaración promovida de oficio por un tribunal ante la misma Corte). Fuera de estos casos la ley seguirá siendo válida y eficaz, en tanto no se proceda a su derogación.

SARANDI 690 D. ESCRITORIO 102 - C.P 11000 - MONTEVIDEO- URUGUAY

Hasta el año 1993, era jurisprudencia constante y firme (bien es que con alguna discordia, argumentada en base a la posición de Horacio Cassinelli Muñoz en contrario) respecto a que una ley, aún cuando contraviniera con claridad a un texto constitucional establecido con posterioridad, debía someterse al proceso de inconstitucionalidad de las leyes. La Suprema Corte sostenía entonces que tenía una "competencia exclusiva en las cuestiones de inconstitucionalidad" (v.g. las Sentencias No. 13 y No. 14, de 2 de mayo de 1991, y No. 158, de 20 de mayo del mismo año, que fueron las últimas en tal sentido).

Sucesivas normas constitucionales, a partir de 1830 (con pequeñas variantes de texto que no afectan su significación esencial) han declarado la vigencia de las leyes establecidas antes de su sanción, que no se opusieran a la misma. El actual texto del artículo 329 de la Constitución (mismo texto y numeración en la Carta de 1952) establece: "*Decláranse en su fuerza y vigor las leyes que hasta aquí han regido en todas las materias y puntos que directa o indirectamente no se opongan a esta Constitución ni a las leyes que expida el Poder Legislativo.*" En esa jurisprudencia de la Suprema Corte no se ignoraban, obviamente, estas disposiciones de los textos Constitucionales, pero se sostenía la procedencia formal de la declaración de inconstitucionalidad por parte de aquella alta corporación, en el entendido de que la oposición de la ley con la Constitución posterior determinaba un supuesto de desaplicación de aquélla, y no de derogación.

En 1993, y a partir de su Sentencia No. 22, de 27 de agosto de ese año, la Suprema Corte hizo suya la posición sostenida desde 1957 por Cassinelli Muñoz[5], al sostener que "si la norma legislativa (...) se ajustaba al modelo constitucional bajo cuya vigencia fue promulgada, es notorio que no le cabe el reproche de ilegitimidad constitucional; la oposición superviniente con una norma constitucional posterior no es, por consiguiente, un caso de

inconstitucionalidad sino de derogación; fenómeno normal en la vida y evolución del derecho".

Cuanto se viene de expresar cobra relevancia ante la cuestión que se nos plantea: ¿se encuentran vigentes las disposiciones de la Ley No. 9.515 (Orgánica de los Gobiernos Departamentales) que establecieron los institutos de iniciativa popular local y departamental? Si lo estuvieran, ¿se mantienen incólumes en su totalidad, o se ha operado su derogación parcial de algunos de los aspectos objeto de regulación en los textos originales?

I.- Analicemos primeramente, por ser la que menciona en primer lugar la Constitución vigente, la situación de la iniciativa popular en materia departamental, prevista en el segundo inciso del artículo 304. Recordemos el texto: "*También podrá la ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, instituir y reglamentar la iniciativa popular en materia de Gobierno Departamental.*" Una interpretación literal del texto podría conducir a la conclusión de que el mismo ordena, para el futuro, que el legislador nacional establezca y regule este instituto.

Como lo recuerda Daniel Hugo Martins en su obra "El Gobierno y la Administración de los Departamentos"[5], ha habido dos posiciones en la doctrina constitucionalista nacional: una literalista, basada estrictamente en el texto, y por ello argumentando en favor de la inconstitucionalidad del artículo 79 de la ley orgánica, que creó un instituto no previsto en la Constitución de 1934; y otra, ejemplificada en las posiciones de Gonzalo Aguirre Ramírez y de José Korzeniak, que sin desmedro de la ausencia de previsión en el texto de la Carta de 1934, estimaban que no era inconstitucional, y que la disposición del segundo inciso del artículo 304 de la Constitución de 1952 (idéntico al mismo

[5] Tomo II.Montevideo, 2003, pags. 336-338

artículo en la Constitución vigente) solo incorporó un instituto creado por vía legislativa con anterioridad.

Estimamos que el artículo 329 de la Constitución de 1952 derogó parcialmente un texto legal (el de la ley de 1935) que debía considerarse vigente. Por lo mismo, en lo no derogado, esas disposiciones están válidas y en vigencia.

Nuestros argumentos en tal sentido se resumen en los siguientes puntos:

1) La inexistencia de previsiones relativas a la iniciativa popular a nivel departamental en las Constituciones de 1934 y 1943 no puede conducir a sostener que dicho instituto era ya entonces inconstitucional. El artículo 279 de la Constitución de 1943 (sustancialmente idéntico al 329 en los textos de 1952 y en el actual) declaró en su fuerza y vigor *"las Leyes que hasta aquí han regido en todas las materias que directa o indirectamente no se opongan a esta Constitución ni a las Leyes que expida el Cuerpo Legislativo."* Y dado que el artículo 79 de la Ley No. 9.515 no se oponía a ninguna norma constitucional -simplemente, la Constitución no preveía nada al respecto-, no podía considerarse propiamente como inconstitucional, y debía reputarse vigente.

2) La disposición del segundo inciso del artículo 304 de la Constitución, introducido en el texto de 1952, sí otorga a la iniciativa popular a nivel departamental un ámbito parcialmente diferente al del citado artículo 79 de la ley, pero este no resulta totalmente contradictorio con aquél, pues hay aspectos del texto legal que no se oponen, ni directa ni indirectamente -artículo 329 de la Constitución-, con la previsión constitucional.

3) Los aspectos que sí se le oponen, y por lo tanto deben considerarse derogados por oposición superviniente con el texto constitucional de 1952 y el actualmente vigente, son los contemplados en los incisos segundo y tercero del artículo 79 de la Ley No. 9.515, pero no por oponerse al segundo inciso del

artículo 304, sino al primer inciso del mismo. En efecto, el rechazo expreso o tácito de la iniciativa por parte de la Junta Departamental no puede, en virtud del texto del aludido primer inciso, dar lugar a la convocatoria de un referéndum, pues estos desde 1952 solo proceden "*como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales*". Es claro que el silencio de la Junta Departamental, en el término de sesenta días de recibida la iniciativa, no tiene valor de decreto departamental con fuerza de ley en su jurisdicción, pues la Junta tiene la potestad competencial de "*Dictar, a propuesta del Intendente o por su propia iniciativa, los decretos y resoluciones que juzgue necesarios*" (artículo 274 numeral 1o. De la Constitución), lo que es incompatible con una hipotética aplicación de la técnica del silencio en un sentido positivo. Si no se sanciona (dicta) un decreto, no hay manifestación de voluntad susceptible de recurso de referéndum.

Nos parece claro asimismo que "*en caso de resolución negativa*" (expresa) sobre la iniciativa popular recibida, tampoco se verifica el ejercicio de las potestades legislativas de ese órgano departamental, ya que la desestimatoria expresa de la iniciativa (la que es una especie del género petición) es, por su propia naturaleza, un acto formal y materialmente administrativo.

4) Por lo antes expresado el referido artículo 79 permanece vigente (pues no ha sido derogado ni expresa ni tácitamente por un texto constitucional ni legal posterior), y por ende habilita a que el quince por ciento de los inscriptos residentes en un Departamento puedan ejercer el derecho de iniciativa ante la respectiva Junta Departamental. Dado además que el texto constitucional vigente se refiere a la iniciativa "*en materia de Gobierno Departamental*", lo que naturalmente comprende también a su rama ejecutiva y administrativa, esto es, a la Intendencia, debe asimismo considerarse, por aplicación del artículo 332 de la Constitución y su remisión por modo integrativo a los fundamentos de las leyes análogas, que el mismo porcentaje de inscriptos

residentes en el Departamento puede ejercer el derecho de iniciativa ante el Intendente, en aspectos que integran la competencia de este.

II.- En cuanto a la iniciativa popular a nivel local, el planteo resulta en principio diferente, pues este instituto estaba previsto en el artículo 266 de la Constitución de 1934, y fue recogido en el artículo 78 de la Ley No. 9.515, con el mismo texto (con excepción de la adición de una coma).

La reforma constitucional de 1952, en su artículo 305 (mismo que en la Constitución vigente), reguló el instituto en forma diferente. La disposición constitucional otorgó el derecho de iniciativa no solo al quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad, sino también a los de una "*circunscripción que determine la ley*". Los ciudadanos podrán ejercer la iniciativa "*ante los órganos del Gobierno Departamental en asuntos de dicha jurisdicción*".

Esta última referencia presenta dos diferencias respecto al texto de la ley de 1935: si bien se trata de una iniciativa local ("*sobre asuntos de interés local*", en la expresión del numeral 24 del artículo 19 de la ley), puede ejercerse el derecho ante los órganos del Gobierno Departamental, sin distinción; y por lo tanto no solo ante la autoridad local que pudiera existir en la localidad o circunscripción, sino también en forma directa ante la Junta Departamental y el Intendente.

El texto del artículo 78 de la ley, en tanto se ajustaba a los textos constitucionales de 1934 y 1943, resultaba entonces indiscutiblemente constitucional. El nuevo texto introducido en la reforma de 1952, al otorgarle una nueva configuración, que prevalece en atención al superior valor y fuerza (eficacia formal) de la Constitución, sustituyó el contenido del artículo 78 de la Ley No. 9.515, y consecuentemente, lo derogó en forma tácita.

III.- Existe además otro argumento, que entendemos definitorio ante la eventual persistencia de dudas respecto a la vigencia del artículo 79 de la Ley No. 9.515, con el alcance expresado supra. El artículo 305 de la Constitución (iniciativa popular local) califica este instituto como "*derecho de iniciativa*". El segundo inciso del artículo 304 de la Constitución no contiene dicha expresión, pero debe entenderse que la iniciativa popular departamental es susceptible de la misma calificación.

Tratándose de un derecho subjetivo colectivo [6], su ejercicio debe afirmarse en atención al criterio (elevado ya al rango de principio general del Derecho) de *favor pro actione*: ante la posibilidad de ejercicio de una pretensión, se estará siempre al criterio que favorezca su procedencia, salvo clara norma en contrario. El surgimiento y consolidación de este principio en el ámbito del Derecho Procesal no obsta a su reconocimiento y aplicación en el ámbito del Derecho Público, ante el ejercicio de recursos administrativos u otros institutos de revisión. (Véase Eduardo García de Enterría, "El principio de la interpretación más favorable al derecho del administrado al enjuiciamiento jurisdiccional de los actos administrativos", en especial parágrafo IV, en Revista de Administración Pública, No. 42, págs. 267.293, Madrid, 1963).

Un papel similar juega el principio *pro homine*, el que, en palabras de Carlos E. Delpiazzo, obliga a interpretar en forma favorable a la persona las normas que reconocen o amplían derechos y, a la inversa, a interpretar restrictivamente las que establecen limitaciones [7]. Ambos principios, el *favor pro actione* y el *pro homine,* en tanto criterios interpretativos para el ejercicio de derechos, hacen posible el descarte de eventuales interpretaciones restrictivas, en tanto no se fundamenten claramente en disposiciones expresas.

[6] Puede entenderse pr tal el que es reconocido para su ejercicio en atención a un interés colectivo que corresponde a una pluralidad de sujetos que constituyen una categoría o un grupo homogéneo, a fin de realizar los fines corporativos de la categoría o grupo de que se trata (Biasco, Emilio. Las figuras jurídicas subjetivas en el DerechoUruguayo, Montevideo, 2006, pag.116

[7] En Derecho Administrativo General Volúmen 2, Montevideo, 2017, pag. 237.-

Ese no es por cierto, el caso del artículo 78 de la Ley No. 9.515 (iniciativa local), pues la contradicción con el texto constitucional del actual artículo 305 de la Constitución debe conducir a la conclusión, como ya se expresó, de que ha sido derogado por la reforma de 1952.

III.- Alcance del proceso de iniciativa popular local en la Ley No. 19.272, de 18 de setiembre de 2014.

El primer inciso del artículo 16 de la Ley No. 19.272 expresa: "*El 15 % (quince por ciento) de los ciudadanos inscriptos en una localidad o circunscripción tendrá el derecho de iniciativa ante el Gobierno Departamental en los asuntos de su competencia, incluida la que corresponde para constituirse en Municipio. Las firmas serán presentadas ante la Junta Departamental y posteriormente enviadas por ésta a la Corte Electoral para su validación.*"

Los incisos segundo y tercero de ese artículo regulan específicamente el procedimiento de la iniciativa popular local, solo en tanto su objeto sea la creación de un Municipio, lo que se encentra fuera del alcance de esta consulta, por lo que no se ingresará a su análisis.

No obstante ello, debe interpretarse que la regulación del primer inciso (exceptuando la frase "*incluida la que corresponde para constituirse en Municipio*") es de carácter general, y aplicable al ejercicio del derecho de iniciativa local en cualquier materia. Precisamente, la frase antes transcripta, por su carácter específico o casuista, forma parte de los supuestos de aplicación de la norma, y por ello habilita indudablemente la interpretación con carácter general de la disposición del primer inciso.

En consecuencia, el ejercicio del derecho de iniciativa popular a nivel local ("*en una localidad o circunscripción que determine la ley*") se encuentra regulado

actualmente por el artículo 305 de la Constitución de la República, y por el artículo 16 de la Ley No. 19.272. Puede ejercerse ante cualquier órgano del Gobierno Departamental, en tanto el objeto de la iniciativa corresponda materialmente a "*asuntos de dicha jurisdicción*", incluyendo -entre todos los demás supuestos posibles- a la iniciativa para la creación de Municipios.

Persisten, sin embargo, aspectos indefinidos en la actual regulación de la iniciativa local. En aquellas situaciones en las que se hayan creado Municipios (los que, en dieciséis de los diecinueve Departamentos de la República, cubren solo parcialmente el respectivo territorio departamental), el ámbito geográfico de actuación de esos órganos puede identificarse sin dificultades con la localidad o circunscripción a que corresponda la iniciativa. Fuera de estas situaciones, debería ser la Junta Departamental, ante la que deben presentarse las firmas de los ciudadanos, la que califique la presencia efectiva del interés de una localidad o circunscripción en el ejercicio de la iniciativa.

IV.- Competencia de los Gobiernos Departamentales para regular el pasaje y traslado de formaciones ferroviarias.

Como habremos de profundizar seguidamente, las definiciones atinentes a las políticas nacionales en materia de transporte a nivel nacional, incluyendo el que se realiza por vías férreas, corresponden al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, y en coordinación, en cuanto corresponda, con otras Secretarías de Estado. Se trata de políticas sectoriales, cuyas determinaciones alcanzan a los proyectos y la ejecución de las obras públicas nacionales que conforman la infraestructura de transporte, así como los controles de las obras que puedan encomendarse a particulares (Decretos 574/974 de 12 de julio de 1974, 192/985 de 20 de mayo de 1985, 223/997 de

SARANDI 690 D. ESCRITORIO 102 - C.P 11000 - MONTEVIDEO- URUGUAY

27 de junio de 1997, y Ley No. 18.384 de 4 de noviembre de 2001 -artículo 173-, por mencionar solo los más relevantes).

Por todo lo expresado en la normativa allí reseñada, la planificación y la ejecución de la infraestructura nacional en materia de transporte constituye un cometido esencial del Estado nacional.

La entrada en vigencia de la Ley No. 18.308, de 18 de junio de 2008 (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible), y de los instrumentos jurídicos -de distintos ámbitos territoriales- mencionados en su artículo 8o., obliga a precisar si, en atención al desarrollo del subsistema normativo encabezado por esa ley, pudiera caber alguna intervención a los Gobiernos Departamentales en las definiciones en materia de ubicación y características de las infraestructuras nacionales.

En este sentido cabe adelantar que las normas de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible establecidas y vigentes no alteran la distribución de competencias respecto a las decisiones sobre las infraestructuras nacionales de transporte. Obligan a establecer instancias de consulta y coordinación, pero no desplazan la competencia para la decisión, que corresponde en todos los casos a los órganos del Estado nacional.

En efecto, el artículo 5o. de la Ley No. 18.308 establece en su literal b), como uno de los principios rectores del ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible *"La coordinación y cooperación entre sí,* ***sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una****, de las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio y el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social."* (El destaque en letra negrilla nos pertenece.)

Al respecto la Ley No. 19.525, de 18 de agosto de 2017, por la que se aprobaron las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, define en su artículo 5o., como uno de los objetivos estratégicos integrales, *"B) Coordinar los planes de inversión pública definiendo su ubicación en el territorio y orientando la localización complementaria de la inversión privada asociada."* Por su parte, en la enunciación de los objetivos estratégicos sectoriales de su artículo 6o. se incluye *"C) Fomentar el desarrollo de la infraestructura de transporte de personas y bienes y su conectividad transversal para permitir una ágil movilidad de la población, y el acceso a terminales logísticas y puertos de la producción, interconectando las distintas regiones del territorio nacional y con los países limítrofes."*

En estas Directrices Nacionales (que, debe recordarse, son instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible *de ámbito nacional*) se contemplan la estructura vial y los grandes equipamientos como componentes básicos de la estructura territorial (artículo 8o.). En consonancia, el artículo 11 (orientación de políticas sectoriales) de esta Ley No. 19.525 preceptúa que los organismos nacionales responsables, entre otros aspectos, de la dotación de infraestructura de conectividades y de la determinación de usos preferentes, deberán orientar, de acuerdo a sus alcances y cometidos, sus políticas sectoriales a: *"B) Definir una estructura vial jerarquizada para el transporte de cargas, vinculante entre rutas nacionales, vías departamentales, principales nodos, equipamientos (puertos y aeropuertos) y conexiones internacionales y establecer los criterios para la localización coordinada de proyectos estratégicos y obras de grandes equipamientos, en el marco de sus relaciones con las actividades productivas y el sistema urbano-territorial nacional e internacional."*

Las entidades públicas territoriales, en los aspectos que son objeto de normación en estas Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y

Desarrollo Sostenible, tienen un papel consultivo, mas no decisorio, de acuerdo a cuanto surge de los artículos 43 a 45 de la Ley No. 19.525.

V.- El transporte ferroviario como política sectorial.

De conformidad con el contrato citado, suscrito entre el Estado – Ministerio de Transporte y Obras Públicas y Grùpo Vía Central S.A., se estableció en la cláusula 3: "*El presente Contrato de Participación Público-Privada tiene por objeto la construcción, rehabilitación y el mantenimiento de la infraestructura, vía y desvíos del tramo ferroviario Puerto de Montevideo – Estación Paso de los Toros, además de la financiación, retribuyendo por la disponibilidad y niveles de servicio de conformidad con lo dispuesto en estas cláusulas contractuales, en el Pliego de Condiciones Administrativas (PCA) y sus Anexos, en las Bases Técnicas y sus Anexos, en la Oferta adjudicada y demás documentación de carácter contractual anexa a las Bases de Contratación*".-

De la norma transcripta se desprende que se trata de un proyecto que hace a la infraestructura ferroviaria que comprende el tramo entre el puerto de Montevideo y la Estación Paso de los Toros en el cual una de las partes es el Estado-Persona Pública Mayor a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas; órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo.-

En el caso del transporte ferroviario, compartimos la caracterización que se le ha asignado al definirla como de "naturaleza multiproducto"[8], señalando que posee una "*estructura peculiaria de los costes de las compañías ferroviarias, la importancia de la infraestructura y de la red, la existencia de indivisibilidades*

[8] Campos, Javier / Cantos, Pedro :"Ferrocarriles" en la obra colectiva "Privatización y Regulación de Infraestructuras de Transporte" Banco Mundial y Ed. Alfaomega. Pag. 173 y ss. Colombia, 2003

tanto en los inputs como en los outputs y la existencia de externalidades dentro del sistema de transporte considerado en su globalidad".

Por consiguiente, el tema ferroviario es apenas un capítulo de de lo que hace a la política nacional de transporte en todas sus modalidades (carretero, marítimo, fluvial, aéreo, etc.).-

Se trata pues, de un cometido estatal que es responsabilidad y obligación del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Dentro de su marco estratégico, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas ha establecido como su misión: " ... *responsable de diseñar, ejecutar y controlar la Política Nacional de Transporte en todas sus modalidades, actuando en coordinación con las empresas públicas relacionadas a su actividad y competencia, los gobiernos departamentales y con otras organizaciones estatales y privadas de forma de optimizar la gestión y aplicación de recursos*".-

Es por ende el Ministerio quien tiene a su cargo el diseño, ejecución y control de la Política Nacional de Transporte, estableciendo en sus vínculos con los Gobiernos Departamentales tan solo acciones de coordinación que no pueden sobreponerse o invadir la esfera de acción del Poder Ejecutivo.-

VI.- Las políticas sectoriales como cometido esencial del Estado.-

El ejercicio de la función administrativa conlleva el desenvolvimiento y realización de ciertas tareas y actividades que la Constitución y las leyes ponen de su cargo como obligaciones sobre la base del principio de especialidad. Tales tareas implican el dictado de actos administrativos, la celebración de

contratos y la actuación fáctica en el marco de las operaciones materiales que las distintas Administraciones Públicas deben desarrollar.-

Dentro de lo que han sido los criterios de clasificación de los cometidos estatales, ya sea considerando los aspectos orgánicos, teleológicos, de las prestaciones o de los modos de actuación que sintetiza Delpiazzo[9] , tradicionalmente se ha aceptado el criterio del régimen jurídico que enseñara Sayagués Laso[10]. Este autor distinguía como punto de arranque la distinción entre funciones y cometidos, siendo las primeras aquellos poderes jurídicos que el derecho objetivo asigna a los órganos públicos para que actúen y cumplan las tareas que las reglas de la competencia le han otorgado, en tanto los cometidos son las diversas actividades o tareas que deben realizar los órganos públicos.

Dentro de esta categorización, tradicionalmente se ha distinguido entre los cometidos esenciales, servicios públicos, servicios sociales, actuación estatal en el campo de la actividad privada y aspectos administrativos de la regulación de la actividad privada.-

Los cometidos esenciales, enseña Delpiazzo[11] son aquellos inherentes al Estado en su calidad de tal, que no se conciben sino ejercidos directamente por el mismo, por lo que su régimen jurídico está pautado por la intensidad de las facultades de la Administración en relación al desenvolvimiento de los mismos.

Las tareas que conforman los cometidos esenciales dependerán del grado de intervencionismo estatal, mayor en un Estado social de Derecho.-

---

[9] Delpiazzo, Carlos. Derecho Administrativo Uruguayo. Editorial Porrua México y Universidad Nacional Autónoma de Mexico. Pag. 320 y ss. México, 2005

[10] Sayagués Laso, Tratado de Derecho Administrativo, tomo 1, 4ª. Edición actualizada por el Dr. Daniel H. Martins. Pag. 11 y ss. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1974

[11] Delpiazzo, Carlos. Op. cit, pag.322

Regular los temas fundamentales es un cometido esencial, como también la determinación de políticas sectoriales.-

El cumplimiento de los cometidos esenciales refieren a sus tareas concretas, en función administrativa y mediante actos de autoridad o imperio, insusceptibles de toda concesión a los particulares, en régimen de Derecho Público y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellas en calidad de súbditos, expresión que pone énfasis precisamente en ese poder de imperio que el Estado ejercita cuando se trata de los servicios esenciales.-

Que sean esenciales no significa que sean la esencia del Estado en el sentido de constituir una condición permanente, invariable o inseparable del mismo ya que, si así fuera, su nómina debería ser la misma todo el tiempo y lugar. La realidad muestra que ello no es así pues han variado dependiendo del modelo de Estado de Derecho .

El régimen jurídico de los servicios esenciales está pautado, en primer lugar, por su desempeño exclusivo (aunque no siempre excluyente de acciones conexas de los particulares) por parte del Estado.

En lo que hace a su caracterización cabe destacar: i) La Administración está dotada de poderes jurídicos más intensos que cuando desempeña otros cometidos. ii) La violación de las normas que regulan estos cometidos, generan sanciones mas severas que cuando se trata de otros cometidos. iii) Estos cometidos no pueden estar a cargo de particulares (ni siquiera como concesionarios).- Son inherentes al Estado. iv) La posición de los particulares frente a la Administración es distinta a la de los otros cometidos. Se dice que son súbditos bajo el ejercicio del poder de imperio del Estado. En la ejecución

SARANDI 690 D. ESCRITORIO 102 - C.P 11000 - MONTEVIDEO- URUGUAY

de estas tareas suelen existir los poderes jurídicos más fuertes en relación al administrado (obligaciones, prohibiciones, sanciones) en régimen de Derecho Público. v) La actividad de la administración se dirige a la comunidad como un todo (UTI UNIVERSI) y se financia, especialmente a través de los impuestos.

En virtud de lo expuesto, cabe concluir que el establecimiento y control de las políticas sectoriales es un cometido esencial de cargo del Poder Ejecutivo; tiene carácter nacional y no corresponde a los Gobiernos Departamentales.

VII.- La política nacional de transporte (incluida la ferroviaria) como cometido esencial del Estado.-

La fijación de políticas sectoriales es un claro ejemplo de un cometido esencial. Implica una actividad de dirección u orientación, de impulso y coordinación mediante la cual se determinan los fines u objetivos a alcanzar, las metas a cumplir y los medios a utilizar para lograrlos, con sujeción a postulados suministrados, desde sus respectivos ámbitos por el Derecho y la Economía.-

En el mismo sentido, la conducción de la Economía también es un cometido esencial.- Deriva de la presencia rectora y orientadora del Estado, sin perjuicio de la legitimidad de la acción en la materia que por principio corresponde a los particulares. Es un cometido esencial derivado de la gravitante presencia estatal unida a la magnitud de los poderes jurídicos asignados al respecto por el ordenamiento jurídico.-

Al respecto, corresponde tomar como referencia de trascendencia innegable los aportes del Prof. Juan Pablo Cajarville. [12]

[12] Cajarville Peluffo, Juan Pablo. El Poder Ejecutivo como conductor de políticas sectoriales en la legislación uruguaya publicado en "Sobre Derecho Administrativo". Tomo I pág50 y ss. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo,

Afirma este autor que a partir de la Constitución de 1967 el Poder Ejecutivo fue delineado como conductor y orientador político, con especial énfasis en materia económico financiera.

Varias leyes dictadas en el transcurso del período surgido luego de la reforma constitucional de 1967 atribuyen al Poder Ejecutivo la potestad de fijar, formular o establecer la política a aplicar en diversos sectores de la actividad nacional, y controlar su ejecución.

A vía de ejemplo, el Decreto 574/974 de 12 de julio de 1974 establecía en su artículo 7 como atribuciones del Ministerio de Transporte y Obras Públicas "1º) la política nacional del transporte y de las obras públicas; 2º) las cuestiones atinentes al transporte y lo que se relacione con ello en materia atribuídas a otros Ministerios; 3º) Régimen, desarrollo, coordinación y contralor del transporte en todas sus formas y vías; (...) 7º) Régimen, estudio, proyecto, dirección superior, ejecución o, en su caso, contralor de la ejecución y conservación de todas las obras públicas nacionales y lo que se relacione con ello en materias atribuídas a otros Ministerios".-

El artículo 2º del Decreto 192/985 de 20 de mayo de 1985 estableció por su parte: "Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 7º numeral 1º del decreto 574/974 en materia de obra pública, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas compete el régimen, estudio, proyecto, dirección superior, ejecución o en su caso contralor de la ejecución y conservación de todas las obras públicas realizadas por el Estado -persona pública mayor- o por su cuenta, o por un particular atendiendo a los fines propios de aquél, y lo que se relacione con ello en materia atribuida a otros Ministerios".-

SARANDI 690 D. ESCRITORIO 102 - C.P 11000 - MONTEVIDEO- URUGUAY

El Decreto 223/997 de 27 de junio de 1997 por su parte, al establecer los objetivos estratégicos, estableció: "Ministerio de Transporte y Obras Públicas le compete la planificación y el desarrollo del transporte y de las obras de infraestructura vinculadas al mismo, contemplando las políticas macroeconómicas de integración regional a corto, mediano y largo plazo.
Oficia de nexo entre las empresas públicas vinculadas a su competencia (A.F.E...) y el Poder Ejecutivo y promueve transformaciones estructurales y de operación con la finalidad de incrementar su eficiencia y eficacia.
Propicia la participación del sector privado en las inversiones del sector transporte y contribuye, en su ámbito de competencia, al mejor relacionamiento del sector público en el marco de los acuerdos o tratados internacionales".-

Seguidamente, la norma en cuestión establece como cometidos sustanciales del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, entre otros: "Administrar las operaciones del transporte dentro del ámbito de su competencia, en todos sus modos y medios y coordinar los grupos de trabajo que participan en los foros internacionales sobre esta materia" y "Administrar planes sectoriales, concernientes a la infraestructura del transporte, ejecutados con financiamiento del Gobierno Nacional".

El artículo 173 de la ley No. 18.834 de 4 de noviembre de 2011 dispuso: Créanse como órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo, los que funcionarán en el ámbito del Inciso 10 "Ministerio de Transporte y Obras Públicas", dependiendo jerárquicamente del Ministerio de Transporte y Obras Pública o de quien él delegue, a: A) La Dirección Nacional de Transporte Ferroviario, la que tendrá como cometidos: 1) Asesorar al Poder Ejecutivo en materia de política de transporte ferroviario; 2) Definir los estándares aceptables para la infraestructura, incluyendo los límites de carga y velocidad

SARANDI 690 D. ESCRITORIO 102 - C.P 11000 - MONTEVIDEO- URUGUAY

en cada tramo de vía. (...) 9) En general, establecer y controlar el cumplimiento de los reglamentos, resoluciones e instrucciones necesarias para el correcto funcionamiento del modo ferroviario, y su correspondiente régimen de sanciones.-

Por su parte, y en lo que concierne a la Administración de Ferrocarriles del Estado, su primera ley orgánica No. 11.859 de 19 de setiembre de 1952 había establecido en su artículo 3º: "Solo la ley podrá disponer la construcción o supresión de vías férreas". Si bien dicha norma fue luego derogada, la actual Carta Orgánica aprobada por Decreto-Ley No.14.396 de 10 de julio de 1975 y sus modificativas estableció su naturaleza de servicio comercial descentralizado en forma de ente autónomo.- En virtud de lo dispuesto en el artículo 185 de la Constitución de la República, al definirse como servicio comercial del Estado, desde el punto de vista de su competencia en el ámbito territorial, la misma abarca todo el territorio nacional estando impedidos los Gobiernos Departamentales de asumir la misma bajo el riesgo de incurrir en el vicio de la incompetencia.-

VIII.- La competencia de la Corte Electoral.-

De acuerdo a lo señalado en el artículo 322 de la Constitución de la República, la Corte Electoral, tendrá, además de las que se establecen en la Sección III de la propia Constitución, y de las que la Ley le señale, las siguientes facultades:

A) Conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales.

B) Ejercer la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre los órganos electorales.

SARANDI 690 D. ESCRITORIO 102 - C.P 11000 - MONTEVIDEO- URUGUAY

C) Decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum.

La citada disposición no contiene referencias expresas a una eventual competencia de la Corte Electoral en los procedimientos para el ejercicio del derecho de iniciativa, ni a nivel nacional, ni en el departamental. Ello no deja de resultar llamativo, pues la iniciativa es una forma directa del ejercicio de la soberanía nacional, mencionada a texto expreso en el artículo 82 de la Constitución.

A nivel legal, la única norma que contiene una solución expresa es el ya mencionado artículo 16 de la Ley No. 19.272, que en materia de iniciativa local hace competente a la Corte Electoral para la validación de las firmas recogidas.

Esa específica disposición legal recoge, además, la práctica preexistente con carácter general.

En efecto, a pesar de que no hay previsión expresa para su intervención, la Corte Electoral ha asumido competencia para verificar la concurrencia de las voluntades necesarias para impulsar una reforma constitucional por vía de iniciativa popular, de acuerdo al procedimiento contemplado en el literal A) del artículo 331 de la Constitución, que requiere reunir el diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional. Así sucedió con la iniciativa de reforma del artículo 47 de la Constitución, en el año 2004.

Salvo que exista una disposición expresa que disponga otro procedimiento (como es el caso de la Ley No. 18.045, de 23 de octubre de 2006, que asigna al órgano decisor, que es la Cámara de Representantes, la verificación de los requisitos de admisibilidad del recurso de apelación previsto en el artículo 303 de la Constitución), es la Corte Electoral la única que, mediante el cotejo de las

SARANDI 690 D. ESCRITORIO 102 - C.P 11000 - MONTEVIDEO- URUGUAY

firmas de la iniciativa en el Registro Cívico Nacional, puede asegurar que se haya reunido el porcentaje de ciudadanos exigido para considerar válidamente ejercida la iniciativa.

Debe destacarse además, para los casos en que no existe norma expresa (como para el ejercicio de la iniciativa popular a nivel departamental -segundo inciso del artículo 304 de la Constitución, y artículo 79 de la Ley No. 9.515 en lo no derogado-) que, aunque se trata de institutos diferentes, la Constitución ha disciplinado en forma conjunta las previsiones sobre recurso de referéndum y sobre iniciativa popular. Lo ha hecho así, tanto para el recurso de referéndum contra las leyes y el ejercicio del derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo en el segundo inciso del artículo 79 de la Constitución, como en las previsiones que contiene el artículo 304 en relación con el referéndum departamental en tanto recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales, y la iniciativa popular en materia departamental.

En situaciones análogas como las expresadas la competencia de la Corte Electoral es además la solución que se ha contemplado expresamente. El artículo 30 de la Ley No. 16.017, de 20 de enero de 1989, establece el porcentaje requerido para la promoción del recurso de referéndum contra las leyes nacionales, en cuyo caso las firmas deben presentarse ante la Corte Electoral. Asimismo, el artículo 76 de la Ley No. 9.515, al establecer el procedimiento para la convocatoria de los referéndums departamentales, hizo competente a las Juntas Electorales -órganos del sistema orgánico que encabeza la Corte Electoral- para "disponer todo lo necesario para que el referéndum se efectúe".

En el mismo sentido, mediante la Sentencia No. 27.333, de 27 de marzo de 2017, la Corte Electoral, en base a múltiples precedentes que citó, se declaró con "competencia exclusiva y excluyente para resolver acerca de la admisibilidad o inadmisibilidad, pertinencia o impertinencia de la promoción de

un recurso" (en ese caso, se trataba de un referéndum contra un decreto de una Junta Departamental).

Acudiendo por tanto al procedimiento integrativo que, con carácter general, estatuye el artículo 17 del Código Civil, corresponderá acudir a los fundamentos de las leyes análogas para definir los procedimientos a seguir respecto a la presentación de iniciativas populares a nivel departamental en todo lo que no hubiera sido expresamente previsto. Deberá concluirse además que corresponde a la Corte Electoral no solo la verificación de la concurrencia de las voluntades ciudadanas exigidas en los supuestos de promoción de las iniciativas -la local, y la departamental-, sino también el pronunciamiento sobre la procedencia de las mismas, atendiendo al ámbito material correspondiente en cada caso.

IX.- Eventualidad de una acción de amparo.-

Sobre la base documental del contrato de participación público privada suscrito entre el Ministerio de Transporte y Obras Pública y el Grupo Vía Central, considerando el objeto del mismo y los plazos del proyecto, corresponde expedirnos respecto de la factibilidad de una acción de amparo.-

La respuesta es muy dificultosa en tanto no existen elementos que permitan conocer quienes promoverían el amparo en carácter de actores, quienes serían los demandados y cual sería el contenido de la demanda u objeto de la pretensión en concreto.-

El amparo integra con el habeas corpus, la categoría de instrumentos de garantías de los derechos humanos y en nuestro país su regulación desde el

SARANDI 690 D. ESCRITORIO 102 - C.P 11000 - MONTEVIDEO- URUGUAY

punto de vista legal, se encuentra establecida en la ley No. 16.011 de 19 de diciembre de 1988.-

El artículo 1º de la ley establece: "Cualquier persona física o jurídica, pública o privada, podrá deducir la acción de amparo contra todo acto, omisión o hecho de las autoridades estatales o paraestatales, así como de particulares que en forma actual o inminente, a su juicio, lesione, restrinja, altere o amenace, con ilegitimidad manifiesta, cualquiera de sus derechos y libertades reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución (artículo 72), con excepción de los casos en que proceda la interposición del recurso de habeas corpus (...)".-

El artículo 2º, por su parte, establece: "La acción de amparo sólo procederá cuando no existan otros medios judiciales o administrativos que permitan obtener el mismo resultado previsto en el literal B) del artículo 9 o cuando, si existieren, fueren por las circunstancias claramente ineficaces para la protección del derecho. Si la acción fuera manifiestamente improcedente, el Juez la rechazará sin sustanciarla y dispondrá el archivo de actuaciones".

El otro artículo trascendente, en nuestra opinión es el 4º, que reza: "La acción de amparo deberá ser deducida por el titular del derecho o libertad lesionados o amenazados, pero si este estuviera imposibilitado de ejercerla podrá, en su nombre, deducirla cualquiera de las personas referidas en el artículo 158 del Código de Procedimiento Civil, sin perjuicio de la responsabilidad de éstas, si hubieren actuado con malicia o con culpable ligereza.

En todos los casos deberá ser interpuesta dentro de los treinta días a partir de la fecha en que se produjo el acto, hecho u omisión caracterizados en el artículo 1º. No le correrá el término al titular del derecho o libertad lesionados si estuviere impedido por justa causa".-

SARANDI 690 D. ESCRITORIO 102 - C.P 11000 - MONTEVIDEO- URUGUAY

La acción de amparo es un instrumento que ha sido calificado como extraordinario, excepcional y residual que tiene como presupuesto para ser acogido: 1) la existencia de un acto, hecho u omisión, 2) ilegitimidad manifiesta, con aptitud para lesionar en forma actual o inminente, 3) violatorio de un derecho o libertad consagrado expresa o implícitamente en la Constitución y 4) inexistencia de otra vía para evitar la lesión.-

Como hemos visto, el objeto del contrato de participación público - privada es "la construcción, rehabilitación y el mantenimiento de la infraestructura, vía y desvíos" del tramo al que refiere.-

Tal acción no lesiona en forma actual o manifiesta ningún derecho constitucional, pues se trata de un acuerdo de voluntades entre dos partes que solo tiene como objetivo realizar una construcción y luego su mantenimiento. Se trata de un contrato legítimo, que tampoco puede ser calificado como manifiestamente ilegal.-

También cabe presumir que el plazo de caducidad de treinta días para plantear la acción se encuentra ya vencido.-

Finalmente, si de la obra surgieran daños materiales o personales, la vía idónea sería la acción reparatoria patrimonial, lo cual es demostrativo que existen otras vías alternativas.-

En el mismo sentido cabe expresarse si se presentaren las firmas dando inicio al proceso de iniciativa popular, pues en tal caso se duplicarían los mecanismos para lograr el mismo objetivo siendo demostrativo de que existe otra vía idónea.-

SARANDI 690 D. ESCRITORIO 102 - C.P 11000 - MONTEVIDEO- URUGUAY

Es en virtud de tales consideraciones que estimamos que la presentación de una acción de amparo no debiera prosperar.-

Quedamos a las órdenes para cualquier aclaración o ampliación que se considere necesaria o conveniente..

Saludamos a Uds. muy amablemente,

Dr. Álvaro Richino

Profesor Agregado (G° 4) de Derecho Administrativo (Fac. de Derecho - UDELAR)

Profesor de Derecho Municipal (Universidad de Montevideo - MDAE)

Docente de Arquitectura Legal (FADU - UDELAR)

Diploma de Especialización en Derecho Administrativo (Universidad de Salamanca, España)

$ 180 PESOS URUGUAYOS TIMBRE LEY 17.736 023922 32

Dr. Edgardo Amoza

Profesor Encargado de la Cátedra de Derecho Público (Fac. de CC.EE y A - UDELAR)

Profesor Asistente (g°3) de Derecho Administrativo (Fac. de Derecho - UDELAR)

Profesor Agregado (g° 4) de Derecho Constitucional (Fac. de Derecho - UCUDAL)

Diploma de Especialización en Derecho Constitucional y Derechos Humanos (Fac. de Derecho -UCUDAL

$ 180 PESOS URUGUAYOS TIMBRE LEY 17.736 023922 31

SARANDI 690 D. ESCRITORIO 102 - C.P 11000 - MONTEVIDEO- URUGUAY