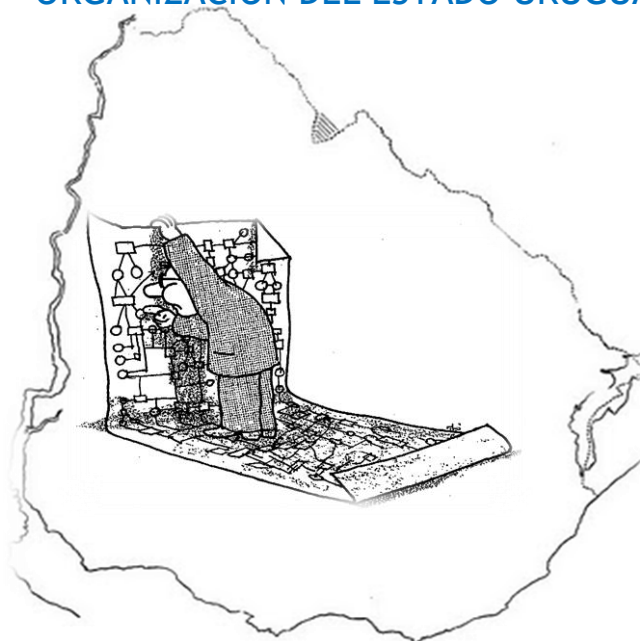


ORGANIZACIÓN DEL ESTADO URUGUAYO

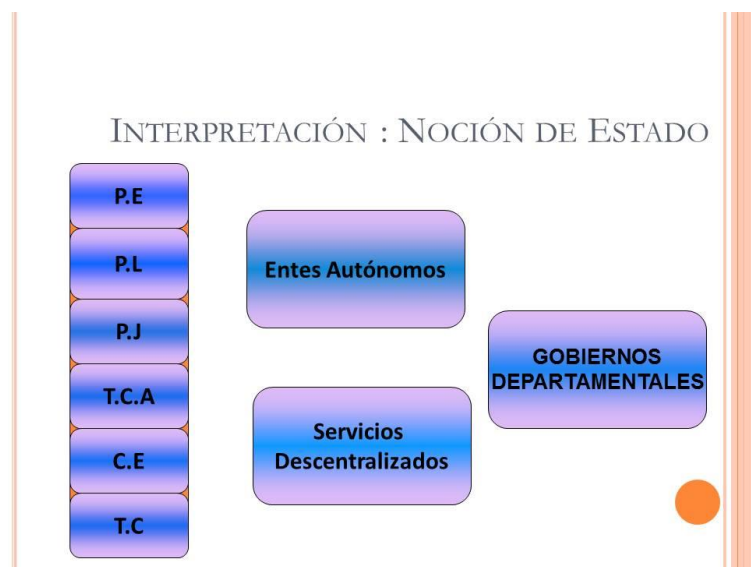


En primer lugar cabe preguntarse qué significa la palabra Estado, y para responder esto, tenemos tres sentidos.

El Estado en sentido amplísimo comprende al territorio, población y poder étático. Si leemos el artículo 1 de la Constitución de la República expresa: “La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio.” Acá tenemos los elementos antes mencionados: asociación política, que significa la organización del poder; los habitantes, que es la población y el territorio.

Otro de los sentidos es el Estado en sentido amplio, el mismo comprende al Estado Persona Pública Mayor, los entes autónomos, los servicios descentralizados y los gobiernos departamentales.

La estructura es la siguiente:



La persona pública mayor, es la tercera forma de interpretar la palabra Estado, en este caso en sentido estricto.

Este está compuesto por los tres poderes (los que esencialmente ejercen de forma orgánica alguna de las funciones estatales) y los tres órganos de control.

Pasaremos ahora a describir cada uno de los sistemas orgánicos de la Persona Jurídica Pública Mayor, Estado en sentido estricto.

El sistema orgánico Poder Ejecutivo es un sistema en el cual su órgano jerarca se denominado también “**Poder Ejecutivo**”. Este órgano Poder Ejecutivo puede funcionar de dos maneras: o mediante el acuerdo del Presidente de la República con el Ministro o Ministros que correspondan por

materia, o mediante votación por mayoría en Consejo de Ministros. El Consejo de Ministros funciona presidido por el Presidente de la República y con la presencia de la mayoría, previa convocatoria a todos los Ministros. Sea en acuerdo o en Consejo de Ministros, se considera que actúa el mismo órgano Poder Ejecutivo. Cada asunto -con excepción de determinados puntos que sólo pueden resolverse en Consejo porque lo dice expresamente la Constitución en el artículo 160 y arts. 174, 187 y 198 puede resolverse por el Presidente con el Ministro o Ministros correspondientes, pero si alguno de ellos así lo plantea, el asunto se lleva al Consejo de Ministros y ya no puede resolverse en acuerdo. El Consejo celebra sesión con la mayoría de sus miembros, y se estará a lo que se resuelva por mayoría absoluta de votos de miembros presentes.

El Consejo de Ministros actúa bajo la presidencia del Presidente de la República quien tendrá voz en las deliberaciones y voto en las resoluciones que será decisivo para los casos de empate, aún cuando éste se hubiera producido por efecto de su propio voto. La mayoría de las competencias del Poder Ejecutivo están mencionadas en el artículo 168, compuesto de veintiséis numerales, aunque el último de ellos refiere a una competencia de la Presidencia y no del Poder Ejecutivo.

Los ministros, son jerarcas derivados del Poder Ejecutivo, forman parte de un subsistema. El artículo 174 dispone que: “La ley, por mayoría absoluta de componentes de cada Cámara, y a iniciativa del Poder Ejecutivo, determinará el número de Ministerios, su denominación propia y sus atribuciones y competencias en razón de la materia”.

Cada Ministro funciona como órgano unipersonal, tiene sus propias atribuciones (artículo 181) que las ejerce sin necesidad de consultar al Presidente de la República, ni de plantear el asunto en Consejo de Ministros. Pero, en ejercicio de esas atribuciones que tiene cada Ministro como órgano

unipersonal, debe sujetarse no sólo a las leyes sino también a los reglamentos y a las instrucciones del Poder Ejecutivo. Según el artículo 183, cada Ministerio tendrá un Subsecretario, designados por el Presidente a propuesta del respectivo Ministro. Si el Ministro cesa por cualquier motivo, cesa también su Subsecretario. El Subsecretario puede asumir las funciones del Ministro, en caso de licencia de éste, si el Presidente así lo dispone, pero puede ocurrir también que el Presidente encargue interinamente el Ministerio a otro Ministro.

Cuando se habla de la Jefatura del Estado o de Presidencia de la República la referencia es a un órgano unipersonal, que funciona sin la participación de los Ministros. La Presidencia de la República o Jefatura del Estado y sus dependencias puede entenderse comprendida en el sistema orgánico Poder Ejecutivo, junto con el órgano Poder Ejecutivo y sus dependencias. La Jefatura del Estado tiene menos atribuciones, en número, que el órgano Poder Ejecutivo, pero esas atribuciones tienen gran importancia política. La Presidencia de la República, como Jefatura del Estado, es el órgano competente para designar, cesar o sustituir a los Ministros, atribución que se ejerce en el marco de lo dispuesto en los artículos 174 y 175 de la Constitución, en la redacción dada por la reforma constitucional plebiscitada en el año 1996. Del órgano Jefatura del Estado también dependen otros órganos, como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. El artículo 230 de la Constitución dispone: “Habrá una Oficina de Planeamiento y Presupuesto que dependerá directamente de la Presidencia de la República. Estará dirigida por una Comisión integrada con representantes de los Ministerios vinculados al desarrollo y por un Director designado por el Presidente de la República que la presidirá. El Director deberá reunir las condiciones necesarias para ser Ministro y ser persona de reconocida competencia en la materia. Su cargo será de particular confianza del Presidente de la República. La Oficina de

Planeamiento y Presupuesto se comunicará directamente con los Ministerios y Organismos Públicos para el cumplimiento de sus funciones.

Por debajo de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto está el órgano Dirección de Planeamiento y Presupuesto, cuyo único titular -el Director de Planeamiento y Presupuesto- es designado y destituido por la Jefatura del Estado, como funcionario de particular confianza del Presidente de la República. El Director integra y preside además la Comisión, y tiene que tener notoria competencia en la materia de planeamiento y presupuesto; es nombrado por el Presidente de la República como los Ministros, pero con la diferencia de que ese Director no requiere apoyo parlamentario, no puede ser censurado por la Asamblea General, es una persona de confianza exclusivamente del Jefe de Estado.

Sistema orgánico Poder Judicial conforme al artículo 233 de la Constitución:

“El Poder Judicial será ejercido por la Suprema Corte de Justicia y por los Tribunales y Juzgados, en la forma que estableciere la ley”.

La función del Poder Judicial consiste en la conservación del orden jurídico, asegurando que las normas jurídicas establecidas por los órganos de conducción política (Constitución, leyes, decretos departamentales, decretos, resoluciones y reglamentos) se cumplan realmente en cada caso concreto en que se produzca un conflicto sobre su aplicación.

El Poder Judicial tiene una composición esencialmente técnica, ya que sus soportes humanos (“los jueces”, en sentido amplio), deben reunir, entre otros requisitos, condiciones de idoneidad en materia jurídica (artículos 235 numeral 3°.; 242 numeral 3°, 245 numeral 3° y 247 inciso final. La dinámica de la actividad del Poder Judicial, es fundamentalmente técnico jurídica, a diferencia de los factores que impulsan la actividad de los poderes Legislativo y Ejecutivo que son esencialmente políticos (aunque, desde luego, estos dos

últimos Poderes deben actuar dentro de los límites determinados por el orden jurídico). Otra característica del Poder Judicial es que la jerarquización que existe entre los diferentes tipos de jueces, en orden ascendente hasta llegar a la Suprema Corte de Justicia, no afecta la independencia de criterio que cada juez tiene cuando debe dictar sentencia, con respecto a los jueces o tribunales “superiores”.

Sistema orgánico Poder Legislativo El Poder Legislativo está compuesto de cuatro órganos principales: la Cámara de Representantes, la Cámara de Senadores, que reunidas constituyen la Asamblea General, y la Comisión Permanente.

La Cámara de Representantes (o de Diputados) está compuesta de noventa y nueve miembros (artículo 88 inciso 1º. de la Constitución de la República), número que “podrá ser modificado por la ley que requerirá para su sanción, dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara”.

La Cámara de Senadores se compone de treinta miembros (artículo 94), integrándose también con el Vicepresidente de la República, que la preside (artículo 94, inciso 2º.), por lo que parece mucho más preciso decir que se integra por treinta y un miembros.

La Asamblea General es la reunión conjunta de los Senadores y Diputados. La Constitución utiliza la expresión “Asamblea General” a veces, como sinónimo de Poder Legislativo (el artículo 83 establece: “El Poder Legislativo será ejercido por la Asamblea General”), y también utiliza “Asamblea General” como sinónimo de “Poder Legislativo”.

La Comisión Permanente se compone de once miembros, cuatro Senadores y siete Diputados, designados año a año -para actuar en los recesos- por sus

respectivas Cámaras; pertenecen a los distintos partidos por aplicación de la representación proporcional (artículo 127).

Tribunal de lo Contencioso Administrativo: Las competencias de este órgano son principalmente de naturaleza jurisdiccional, y en todo lo relativo a su organización interna, al ejercicio de la jerarquía sobre sus funcionarios, y la “superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica” sobre sus órganos inferiores -si los tuviere- que se crearon conforme al artículo 320, ejerce función administrativa. El Tribunal no participa en la función legislativa salvo en la etapa de iniciativa del proyecto de sus presupuestos (artículo 321). Pero no asigna a su Presidente la Constitución una facultad análoga a la que posee el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, de “concurrir a las comisiones parlamentarias, para que con voz y sin voto, participe de sus deliberaciones cuando traten asuntos que interesen a la Administración de Justicia, pudiendo promover, en ellas, el andamio de proyectos de reforma judicial y de los Códigos de Procedimientos” (artículo 240). Dentro de las competencias de índole jurisdiccional, la más importante es la competencia anulatoria, disponiendo el artículo 309 que: “El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo conocerá de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos, cumplidos por la Administración, en el ejercicio de sus funciones, contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder. La jurisdicción del Tribunal comprenderá también los actos administrativos definitivos emanados de los demás órganos del Estado, de los Gobiernos Departamentales, de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados.

La acción de nulidad sólo podrá ejercitarse por el titular de un derecho de un interés directo, personal y legítimo, violado o lesionado por el acto administrativo”.

Corte Electoral: se compone de nueve miembros, cinco de ellos deben ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean “garantía de imparcialidad”, y los otros cuatro son “representantes de los partidos”. El artículo 324 dispone que: “La Corte Electoral se compondrá de nueve titulares que tendrán doble número de suplentes. Cinco titulares y sus suplentes serán designados por la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras, por dos tercios de votos del total de sus componentes, debiendo ser ciudadanos que por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad. Los cuatro titulares restantes de los Partidos, serán elegidos por la Asamblea General por doble voto simultáneo de acuerdo a un sistema de representación proporcional”. Los miembros de la Corte Electoral duran en su cargo hasta que se designen los sustitutos, y no tienen prohibición alguna de ser “reelectos”.

Tribunal de Cuentas: Es un órgano compuesto de siete miembros, designados por la Asamblea General por 2/3 de votos del total de sus componentes; duran en sus cargos hasta que se designen los nuevos integrantes; pueden ser reelectos y requieren las mismas condiciones que para ser senador (artículo 208). Son pasibles del “juicio político” (artículos 93, 102 y 103), esto es, al procedimiento de acusación por la Cámara de Representantes y separación del cargo por la Cámara de Senadores, por violación de la Constitución u otros delitos graves. Los miembros del Tribunal de Cuentas son responsables ante la Asamblea General por el fiel y exacto cumplimiento de sus funciones y pueden ser destituidos -además de en un juicio político- por decisión de la Asamblea General “en caso de ineptitud, omisión o delito, mediando la conformidad de dos tercios de votos del total de sus componentes” (artículo 209).

El Tribunal de Cuentas es un órgano de creación constitucional, que no integra ninguno de los tres Poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), que integra la persona jurídica mayor Estado, que no es, a su vez otro poder, que tiene una actividad que por su materia es de control, actividad que, en la clasificación clásica de las funciones del Estado, ingresa en la función administrativa, salvo en casos específicos de la “Ley de Contabilidad y Administración Financiera”, en que participa con derecho de iniciativa en la función legislativa (artículo 213) al igual que en la ley que reglamente el ejercicio de su competencia (artículo 210).

Las competencias están enumeradas en los siete literales del artículo 211, en el artículo 212 que le otorga “superintendencia” sobre las oficinas de contabilidad de cualquier órgano estatal; y en el artículo 213, que le confiere iniciativa en la Ley de Contabilidad y Administración Financiera. Las competencias enumeradas en el artículo 211 son principalmente: dictaminar e informar en materia de presupuestos y rendiciones de cuentas (literales A y C), intervenir preventivamente en los gastos y pagos (literal B), intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera (literal E), dictar ordenanzas de contabilidad obligatorias (literal F). Las competencias controladoras del Tribunal de Cuentas son en principio de legalidad y no de conveniencia, mérito u oportunidad.

Recuerdan que vimos que en el concepto de Estado Sentido Amplio, encontrábamos Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales.

El Poder Ejecutivo descentraliza servicios en Entes Autónomos y en Servicios Descentralizados y se realiza además la descentralización por territorio, como sucede en el caso de los Gobiernos Departamentales.

De acuerdo al artículo 185 de la Constitución: “Los diversos servicios del dominio industrial y comercial del Estado serán administrados por Directorios o Directores Generales y tendrán el grado de descentralización que fijen la presente Constitución y las leyes que se dictaren con la conformidad de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.....”. Los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados son ambos organismos descentralizados y además organismos autónomos, pero el que tiene mayor dosis de descentralización y también de autonomía es el Ente Autónomo. La Constitución prevé que determinados servicios sean necesariamente Entes Autónomos (artículos 195, 196 e inciso primero del artículo 202). Estos servicios son el Banco de Previsión Social (artículo 195), el Banco Central de la República (artículo 196), y la Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística (artículo 202, inciso 1°).

La Universidad de la República aparece nombrada expresamente en el artículo 203, inciso segundo, y es también un Ente Autónomo pues al ser uno sus cometidos la Enseñanza Superior, está incluida en el artículo 202. Fuera de estos tres casos, de Entes necesariamente Autónomos por vía de la Constitución, la ley es la que puede ampliar el elenco de Entes Autónomos. El inciso primero del artículo 189 dispone: “Para crear nuevos Entes Autónomos y para suprimir los existentes, se requerirán los dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara”. Fuera de los casos en los cuales un cometido se atribuye expresamente al Poder Ejecutivo, la regla general es la de que todos los servicios estatales nacionales pueden ser puestos a cargo de un Ente Autónomo, con la excepción

del artículo 186: “Los servicios que a continuación se expresan: Correos y Telégrafos, Administraciones de Aduanas y Puertos y la Salud Pública no podrán ser descentralizados en forma de entes autónomos, aunque la ley

podrá concederles el grado de autonomía que sea compatible con el contralor del Poder Ejecutivo”.

También hay servicios que la Constitución prohíbe que sean centralizados, disponiendo el artículo 185 que sean o bien Entes Autónomos o Servicios Descentralizados (servicios del dominio industrial y comercial del Estado). En los Entes Autónomos hay un único órgano jerarca que se llama Directorio o Consejo Directivo, según los casos. La expresión “Consejo Directivo” la reserva la Constitución para los entes de enseñanza, la expresión “Directorio” para los órganos supremos de los otros Entes Autónomos. En los Servicios Descentralizados se utiliza la expresión “Directorio” cuando el órgano supremo sea colegiado, o “Director General” cuando sea unipersonal.

En el caso de los Gobiernos Departamentales, su análisis y desarrollo será objeto de un tratamiento especial que excede el alcance del presente módulo.

Material elaborado por: Dra. María José Oviedo y Dr. Fermín Farinha Tacain

Bibliografía

- Cassinelli Muñoz, H. (2009). Derecho Público. (3ª. ed.). Montevideo: FCU.
- Delpiazzo, C. E. (2005). Derecho Administrativo Uruguayo. México: Porrúa.
- Fata, R. (2007). Derecho Público. [Material del curso Derecho público]. Montevideo: ENAP.
- Korzeniak, J. (2008). Primer curso de derecho público: derecho constitucional. (4ª.ed.) Montevideo: FCU.
- Lisanti, C. (2007) Organización Estatal Uruguaya. [Material del curso Derecho público]. Montevideo: ENAP.