



CORTE ELECTORAL

SERIE

C

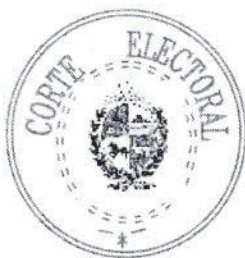
Nº

330902

Montevideo, 31 de marzo de 2020.

Al acuerdo.

SIRVASE CITAR


 Dra/Esc. Martina Campos Dibarboire
 Secretaria Letrada


Montevideo, 31 de marzo de 2020.

Se dicta **Sentencia N°28217:**Sección
Recursos

Asto.

2020-18-1-
02615

VISTO: I) La "iniciativa legislativa local, artículo 305 de la Constitución, que tiene como efecto su tratamiento y aprobación por parte del plenario de la Junta Departamental de Durazno, mediante un DECRETO CON FUERZA DE LEY EN SU JURISDICCIÓN..." y la pretensión de que, para el caso que no fuere aprobada, se someta "...el texto al Referéndum local..." de acuerdo a la normativa que se cita.

II) Que la Junta Departamental de Durazno remitió a la Corte Electoral, los antecedentes respectivos y sobres con papeletas firmadas por ciudadanos presuntamente inscriptos en las circunscripciones electorales de Santa Bernardina y Durazno que promueven dicha iniciativa, a efectos de que la Corporación califique su procedencia y

dictamine si se ha alcanzado el porcentaje requerido en el caso concreto,

RESULTANDO: I) Que los comparecientes citan como fundamento de derecho los artículos 4, 72, 82, 262, 305 y 332 de la Constitución de la República y leyes Nos. 9.515 y 19.272, "...normas reglamentarias y complementarias, declaración universal de los derechos civiles y políticos de las Naciones Unidas y Convención Americana de los Derechos Humanos - Pacto San José de Costa Rica."

II) Que realizan una larga y confusa exposición de motivos tendiente a fundamentar el aserto de que la normativa nacional e internacional que citan habilita iniciativa legislativa local y un eventual referéndum.

III) Que culminan con un desarrollo que busca fundamentar que la materia objeto de la iniciativa legislativa local que se promueve, es competencia del Gobierno Departamental de Durazno.

IV) Que la Corte Electoral, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 322 de la Constitución de la República, es un Organismo de competencia abierta, ya que a las competencias atribuidas por la Constitución se suman las asignadas por la ley.

V) Que el artículo 16 de la Ley N° 19.272, referido al derecho de iniciativa local, establece



que las firmas presentadas ante la Junta Departamental serán enviadas por esta "...a la Corte Electoral para su validación."

SIRVASE CITAR

VI) Que es jurisprudencia de la Corte Electoral que dicha validación de firmas debe hacerse relevando la regularidad jurídica de la iniciativa que se promueve, por lo que previo a remitir las mismas a la Oficina Nacional Electoral para tal fin, la Corporación debe analizar la pertinencia jurídica de la iniciativa legislativa local y del referéndum que se promueve.

CONSIDERANDO: I) Que los comparecientes invocan como fundamento de derecho, en primer lugar, el artículo 305 de la Constitución, que establece que "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 jurisdicción."

II) Que dicha norma contempla exclusivamente el "derecho de iniciativa" y nada dice con respecto al instituto de referéndum.

III) Que, de acuerdo a la doctrina más aceptada, el derecho de iniciativa o la iniciativa popular refiere al dictado, reforma o revocación de un acto jurídico (cfr. Carlos E. Delpiazzo, "Derecho Administrativo Especial" Volumen 1, págs. 188 y 189)

y que en el caso de las iniciativas de carácter local, el acto debe ser emanado de una autoridad local o, en caso de provenir de otros órganos de gobierno, debe referir a asuntos municipales de la jurisdicción de que se trate, pero en ningún caso el derecho de iniciativa local debe ir necesariamente acompañado del instituto del referéndum, ya que el mismo no es necesario para la sanción, modificación o revocación de los actos jurídicos en cuestión.

IV) Que en segundo lugar refieren a la Ley N° 9.515, que legisla a propósito "Del referéndum" en la Sección IX, artículos 74 a 77 y "De la iniciativa", Sección X, artículos 78 y 79.

El artículo 79, que refiere a la posibilidad de que el 15% de los inscriptos residentes en un Departamento promuevan el derecho de iniciativa ante la respectiva Junta Departamental, prevé la posibilidad de realización de un referéndum por remisión al artículo 76 de la ley.

El artículo 78, por su parte, alude al derecho de iniciativa local estableciendo que ella debe ser presentada y no hace mención al referéndum ni remite al citado artículo 76.

En consecuencia, independientemente de la discusión a propósito de la inconstitucionalidad o derogación de los referidos artículos de la ley N° 9.515, no cabe duda que en lo que refiere a la iniciativa en examen resultaría aplicable el



artículo 78 que, como se dijo, no prevé la realización de un referéndum para el caso que se rechace la iniciativa local.

SIRVASE CITAR

V) Que en tercer lugar citan la Ley N° 19.272, que en el artículo 16, en lo pertinente, establece que "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."

Nada se dice en la norma, reglamentaria del artículo 305 de la Constitución, del referéndum.

VI) Que de lo hasta aquí expuesto se desprende que la verificación de las firmas entregadas a la Corte Electoral habilitaría únicamente a la prosecución de la iniciativa legislativa local y no a la convocatoria de un referéndum a ese respecto.

Por ello, no corresponde recurrir a los artículos 72 y 332 de la Constitución para habilitar un referéndum para el caso que el gobierno departamental de Durazno rechace la iniciativa legislativa local que se promueve, ya que hacerlo implicaría exorbitar lo dispuesto por el artículo

305 de la Constitución y las disposiciones legales citadas.

VII) Que sin perjuicio de las consideraciones que vienen de formularse, es necesario establecer, como expresan los promotores "...si la materia objeto de la presente INICIATIVA LEGISLATIVA LOCAL Y EVENTUAL REFERENDUM es competencia del Gobierno Departamental de Durazno."

A ese respecto, los comparecientes citan in extenso los artículos 262, 273, 274 y 275 de la Constitución y diversos artículos de la ley N° 19.272 para concluir que "como se aprecia de la lectura de las normas constitucionales y legales transcriptas, no hay prácticamente ninguna materia ajena al Gobierno Departamental...".

Sin embargo, la doctrina es conteste en afirmar que la Constitución de la República distingue entre la materia nacional, la departamental y la municipal.

En lo que hace a la distinción entre materia nacional y departamental, la Constitución fija cometidos estatales que expresamente atribuye al ámbito nacional o al departamental, excluyéndolo del otro. Tal el caso de la seguridad pública (a cargo del Poder Ejecutivo), el contralor de la actividad financiera (a cargo del Banco Central), la enseñanza pública (a cargo de los órganos descentralizados de la educación), las actividades de tipo industrial y



SIRVASE CITAR

comercial de Estado, que según el artículo 185 de la Constitución, deben prestarse bajo la forma de un ente autónomo o servicio descentralizado y la potestad tributaria del artículo 297, reservada exclusivamente a los Gobiernos departamentales.

Por su parte, a partir de la reforma de 1997, la Constitución establece en el artículo 262 inciso tercero, que "La ley establecerá la materia departamental y la municipal, de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes jurídicos de sus órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 273 y 275."

Queda claro entonces que, contrariamente a lo que afirman los comparecientes, hay materias que son atribuidas por la Constitución y la ley a los órganos y organismos de ámbito nacional (Estado, persona pública mayor, y entes y servicios descentralizados) y que por consiguiente escapan al ámbito de atribución de los gobiernos departamentales y en consecuencia de las autoridades locales.

Sayagués Laso (Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, pág. 202) dice, refiriéndose a la competencia nacional, departamental y local que por competencia debe entenderse "la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos" siendo sus elementos el territorio, ámbito espacial en el que las entidades estatales ejercen sus cometidos,

la materia, entendida como las actividades y tareas que el derecho pone a cargo de las entidades estatales y los poderes jurídicos, que son los atribuidos para poder ejercer sus cometidos.

VIII) Que, en consecuencia, la "materia" hace al concepto de competencia, que es impulso y límite de la acción del órgano o entidad de que se trate, por lo que a partir de lo dispuesto por el artículo 262 inciso 3° de la Constitución, puede caracterizarse a la materia municipal como la que comprende todos aquellos asuntos en los que predomina el interés local frente al interés departamental y al interés nacional.

Lo expuesto surge claramente de lo establecido en el artículo 7° de la ley N° 19.272, ninguno de cuyos 14 numerales alude siquiera a la materia objeto de la iniciativa legislativa local que se promueve.

IX) Que el denominado "Proyecto Ferrocarril Central", refiere a la ejecución de un contrato adjudicado a través de una licitación pública internacional convocada por el Poder Ejecutivo (Ministerio de Transporte y Obras Públicas) para la contratación bajo la modalidad de Participación Público Privada (PPP) de la construcción y mantenimiento de 273 km de vías férreas entre el Puerto de Montevideo y la ciudad de Paso de los



SIRVASE CITAR

Toros, que "...incluye un tramo de vía doble inicial de 26 km, una docena de vías secundarias para cruces de trenes, un tramo de vía para acceso industrial y más de 40 puentes ferroviarios que se refuerzan o se construyen nuevos. El trazado definido incluye el by-pass de varios centros poblados y la rectificación de curvas, para permitir mayor seguridad en la circulación de trenes. En la interacción con las tramas urbanas de diferentes ciudades, se construirán pasajes a desnivel (ferrocarril soterrado en trinchera) y en los cruces a nivel se colocarán sistemas de barreras con señalización luminosa y efectos sonoros, un sistema automatizado que garantizará las más altas condiciones de seguridad vial."

(cfr.

http://ferrocarrilcentral.mtop.gub.uy/web/ferrocarril_central)

X) Que el transporte ferroviario en Uruguay, que comenzó siendo una actividad de carácter privado, pasó a ser un servicio público a cargo de la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), creada como ente autónomo del dominio industrial y comercial del Estado (Art. 185 de la Constitución) por ley Nº 11.859 de 19 de setiembre de 1952.

Por ley Nº 16.736, artículo 752, se habilitaron las concesiones para la prestación de los servicios ferroviarios y por ley Nº 17.243 se

facultó al Poder Ejecutivo a autorizar la utilización de las vías férreas por parte de empresas que abonen un peaje por ello, lo que ha llevado a que en la actualidad la actividad ferroviaria haya perdido su carácter de servicio público y que el transporte ferroviario esté atribuido a AFE en competencia con los particulares que cumpliendo con las condiciones requeridas y habiendo recibido las habilitaciones para ello deseen desarrollarlo.

Corresponde señalar que en la materia también tiene competencia la Dirección Nacional de Transporte Ferroviario, órgano desconcentrado del MTOP.

XI) Que de todo cuanto viene de expresarse, surge que histórica y normativamente la actividad ferroviaria y su regulación corresponde a la materia nacional y a los órganos del Estado nacional mencionados y no a los gobiernos departamentales o locales.

XII) Que en lo que hace a la normativa referida al ordenamiento territorial, estructurada básicamente en torno a la ley N° 18.308 y en tanto marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, no puede ser interpretada en desmedro de las potestades de los órganos y organismos del Estado con competencia



SIRVASE CITAR

nacional, toda vez que ella tiende a la coordinación y compatibilidad entre los diversos instrumentos del ámbito departamental entre sí y con los instrumentos de los ámbitos nacional y regional en lo aplicable (cfr. Arts. 74 y siguientes).

XIII) Que de todo lo expuesto y fundamentalmente del análisis de la normativa vigente, surge que los gobiernos departamentales y locales no tienen competencia para regular la actividad o materia ferroviaria y en consecuencia tampoco para prohibir o regular el trazado de vías férreas o el tránsito ferroviario

En consecuencia, cualquier decisión que adoptara la Junta Departamental de Durazno con respecto a la iniciativa legislativa local en examen la haría incurrir en el vicio de incompetencia y comprometería su responsabilidad pública.

XIV) Que por consiguiente existen razones de mérito formal para declarar la falta de regularidad jurídica de la iniciativa que se promueve.

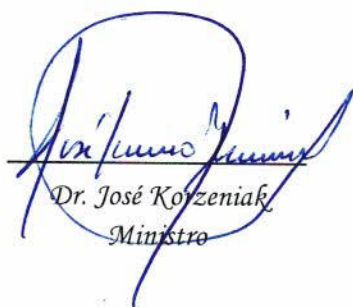
Por tales fundamentos y en atención de las normas citadas,

LA CORTE ELECTORAL FALLA:

Decláranse improcedentes la iniciativa legislativa local presentada ante la Junta

Departamental de Durazno y el referéndum local que se promueve.

Notifíquese a la Junta Departamental de Durazno.



Dr. José Korzeniak
Ministro



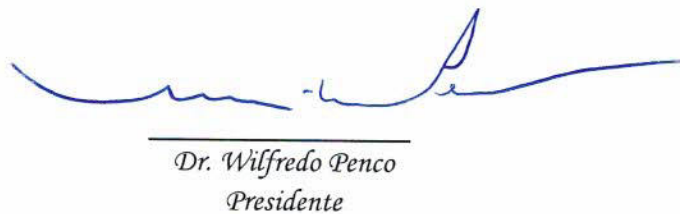
Dr. José Garchitorena
Ministro



Sra. Cristina Arena
Ministra



Ing. Juan Maspoli
Ministro



Dr. Wilfredo Penco
Presidente



Lic. Arturo Silvera
Ministro



Sr. Pablo Klappenbach
Ministro



Dra. Ana Lía Piñetrúa
Ministra



Dra./Esc. Martina Campos Dibarboure
Secretaria Le-rada