
ORGANIZACIÓN ESTATAL URUGUAYA

16. Las personas estatales uruguayas

Estudiaremos el Derecho positivo constitucional uruguayo, con especial referencia a la Constitución vigente, sin perjuicio de recordar, cuando sea conveniente para entender alguna norma, la historia de cómo se llegó a la actual fórmula constitucional. Pero, especialmente en estos primeros años en que se estudian las reformas plebiscitadas en 1996 a la Constitución de 1967, como es obvio, es más importante que en años futuros, centrar la atención en el sistema constitucional uruguayo vigente. En este capítulo vamos a presentar los distintos órganos del gobierno uruguayo cuyo funcionamiento y cuya estructura en detalle vamos a ver en otros capítulos.

Supongo conocido el concepto de persona jurídica y recuerdo lo dicho en el capítulo I acerca de cuáles son las personas jurídicas estatales que reconoce nuestra Constitución: *el Estado Central o Estado en sentido estricto* (o como se acostumbra decir a veces, en latín, "*stricto sensu*") o *Administración Central* (estos son nombres de la misma persona jurídica; la expresión "Administración Central" se usa para referirse al Estado Central actuando en función administrativa); *los Gobiernos Departamentales*; *los Entes Autónomos*; *los Servicios Descentralizados* y algunas otras *personas jurídicas estatales* de menor importancia.

17. El Estado Central

De todas estas personas jurídicas hay una mucho más compleja en su organización que las otras: es la primera que mencionamos, el Estado Central o Administración Central o Estado en sentido estricto.

Esa persona jurídica tiene muchos órganos, que clasificamos en sistemas orgánicos llamados *Poderes*: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, son conjuntos de órganos de la persona jurídica Estado. Pero además de esos conjuntos de órganos llamados Poderes, hay en el ordenamiento constitucional vigente otros órganos que también son órganos de la persona jurídica Estado Central y que no están incluidos en ninguno de los tres Poderes, por ej. el Tribunal de Cuentas, que no está incluido ni en el Poder Legislativo, ni en el Poder Ejecutivo, ni en el Poder Judicial, no obstante lo cual no es tampoco un Ente Autónomo, no tiene una personalidad jurídica separada del Estado Central, sino que es otro órgano de la misma persona jurídica Estado Central. Lo mismo ocurre con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o con la Corte Electoral, que no tienen personalidad jurídica separada del Estado Central, no son Entes Autónomos, no son Servicios Descentralizados, sino que son otros órganos de la misma persona jurídica Estado *stricto sensu*. De allí que la organización de esta primera persona jurídica que vamos a estudiar, se puede analizar en 3 grandes conjuntos de órganos y otros 3 conjuntos un poco más chicos, pero que tienen el mismo grado de separación respecto de los anteriores: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, la Justicia Electoral, la Jurisdicción Contenciosoadministrativa, el Tribunal de Cuentas.

18. El Poder Legislativo

En el *Poder Legislativo*, encontramos la Cámara de Representantes, la Cámara de Senadores, que reunidas constituyen la Asamblea General, y además un 4º órgano, la Comisión Permanente. La Asamblea General es la unión de ambas Cámaras, la reunión en un solo cuerpo colegiado de las 2 Cámaras. La Comisión Permanente está compuesta por 7 Representantes y 4 Senadores electos por sus respectivas Cámaras. Su misión principal consiste en controlar al Poder Ejecutivo. Esos son los cuatro órganos principales que integran en Uruguay el Poder Legislativo.

También son órganos con competencia constitucional la Presidencia de la Asamblea General y las Presidencias de cada Cámara, e inclusive cada Legislador actuando como órgano unipersonal, ya que cualquier Legislador puede pedir informes por intermedio de la Presidencia de la Cámara que integre, sin necesidad de pasar por dicha Cámara (art. 118 de la Constitución), lo que tiene importancia pues permite que tales pedidos de informes sean cursados inclusive estando disueltas las Cámaras (debe tenerse en cuenta que la disolución de las Cámaras solamente impide su funcionamiento, pero no afecta ni el estatuto de los legisladores ni el fuero o competencia de éstos como órganos unipersonales).

Además, subordinados a dichos órganos constitucionales pueden existir otros órganos creados por éstos y que los auxilian; por ej. una Cámara puede nombrar una Comisión Investigadora para ver lo que ocurre en la Administración Nacional de Puertos, esa Comisión Investigadora será también un órgano del Poder Legislativo, pero que estará destinada a facilitar el trabajo a la Cámara correspondiente, no será un órgano independiente sino subordinado a la Cámara que lo designó. También cada Cámara necesita personal técnico, administrativo y de servicio, alguien tiene que hacer las tareas, por ej. de portero, o de taquígrafo, y para eso puede haber una pequeña organización que no tiene trascendencia externa pero que suponga la existencia de jefaturas, secretarías, dependientes de la presidencia de cada Cámara y a su vez, en ejercicio de estas funciones de orden interno, la Presidencia dependerá de la respectiva Cámara, es decir cada uno de estos órganos que hemos descrito, son sin perjuicio de que existan pequeñas organizaciones internas al servicio de cada uno de esos órganos, que no se van a tomar en cuenta en esta presentación general que estamos haciendo ahora.

19. El Poder Ejecutivo

La organización del Poder Ejecutivo ha variado mucho en la historia uruguaya, pero en la actualidad puede presentarse así:

El sistema orgánico Poder Ejecutivo es un sistema de órganos dentro del cual encontramos un órgano supremo que se llama 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. El órgano Poder Ejecutivo, tiene dos maneras de funcionamiento, puede funcionar de cualquiera de los dos modos, siempre es el Poder Ejecutivo. ¿Quién va a elegir qué sistema va a usarse? La regla es así: cada asunto —con excepción de determinados puntos que sólo pueden resolverse en Consejo porque lo dice expresamente la Constitución— puede resolverse por el Presidente o por el Ministro o Ministros correspondientes, pero si alguno de ellos (el Presidente o uno cualquiera de los Ministros correspondientes a la materia del asunto de que se trate) así lo plantea, el asunto se lleva al Consejo de Ministros y ya no puede resolverse en acuerdo.

Si están de acuerdo el Presidente y el Ministro o Ministros de la materia, pueden actuar sin convocar al Consejo de Ministros y su voluntad unánime, documentada como corresponde, vale como voluntad del órgano Poder Ejecutivo; pero, basta que uno de los integrantes del acuerdo quiera plantear el asunto en Consejo, para que entonces la decisión tenga que hacerse en Consejo de Ministros, y en Consejo de Ministros la votación se hace por mayoría. Puede ocurrir, que llevado el asunto al Consejo de Ministros sea resuelto contra la opinión del Presidente e incluso contra la opinión del Ministro respectivo (o de uno o varios de los Ministros respectivos si el tema concerniese a más de un Ministerio): basta que otros Ministros formen mayoría. En este Consejo de Ministros, tanto el voto del Presidente como el voto de cualquier Ministro son *un voto*, pero cuando se produzca empate (cuando haya tantos votos a favor como en contra) entonces, se da preponderancia al voto del Presidente de la República; es decir, la opinión por la cual votó el Presidente cuando hay empate se considera triunfante.

Como actualmente hay 13 Ministerios, si asisten todos los Ministros el total de votos posibles en sesión del Consejo alcanza a 14; es posible que se divida la votación 7 contra 7, o que no haya tantos votos y haya empate, p. ej., cinco contra cinco o seis contra seis; en ese caso, se considera aprobada la moción por la cual votó el Presidente, pero, si no se produce empate, si por ejemplo hay 7 votos a favor de una posición y 6 en contra, aunque entre éstos 6 votantes en contra esté el Presidente, la opinión del Presidente, por más Presidente que sea, resulta derrotada en el Consejo y el acto del Poder Ejecutivo sale contra la voluntad del Presidente. Por eso se dice que el sistema actual, a pesar de las apariencias, a pesar incluso de la propaganda que se hizo en ocasión de la reforma de 1966, es un sistema de Poder Ejecutivo colegiado. La reforma de 1936 no se hizo en contra de la idea general del colegiado sino en contra de la particular forma de colegiado que se había consagrado en la Constitución de 1952, que se caracterizaba por la división en cuotas del Consejo Nacional de Gobierno; este órgano colegiado cuyos miembros eran inmovilables por cuatro años y que pertenecían a partidos y fracciones distintas, fue reemplazado en 1967 por un órgano Poder Ejecutivo cuya máxima expresión tiene también forma colegiada pero cuyos miembros no son inmovilables y además tienen entre sí solidaridad política, porque llevan la voz del partido o coalición que está dispuesto a gobernar, no son electos por partidos diferentes sino que son designados todos los Ministros por el Presidente de la República entre personas que por contar con apoyo parlamentario, aseguren la estabilidad del gabinete ministerial.

20. Dependencias del Poder Ejecutivo

Por debajo del *órgano Poder Ejecutivo*, que es ese órgano que puede funcionar de dos maneras según acabamos de describir, están *los Ministros*. Actualmente son 13, pero su número puede ser modificado por ley, a iniciativa del Poder Ejecutivo. Cada Ministro funciona como órgano unipersonal —aquí no hay colegialismo—, tiene sus propias atribuciones 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. Es decir que el Ministro, cuando actúa solo, es un órgano subordinado, tiene por encima un jerarca que es el órgano Poder Ejecutivo. Aunque ese jerarca sea integrado por él mismo, no lo integra solo, sino que lo integra con el Presidente y los demás Ministros, y por eso puede hacerse la distinción conceptual entre el Poder Ejecutivo —órgano supremo dentro del sistema orgánico de su mismo nombre— y cada Ministro por separado, como órgano subordinado a la jerarquía del Poder Ejecutivo. A su vez, por debajo de los Ministros, como es notorio, hay gran cantidad de funcionarios. Cada Ministerio es una organización muy compleja, pero toda esa organización está regida por el principio de la jerarquía, absolutamente todos los funcionarios de cada Ministerio están subordinados jerárquicamente al Ministro respectivo, tienen la obligación funcional de cumplir las disposiciones y las instrucciones que les imparta el Ministro, aun cuando piensen que están equivocadas. El Contador General de la Nación, por ej., depende del Ministro de Economía y Finanzas; esta dependencia es jerárquica, lo que el Ministro le mande (dentro del ámbito de sus funciones, por supuesto), debe ser cumplido por aquel, y la línea jerárquica continúa: por debajo de ese funcionario está, por ej., el Director de la División Control Presupuestario y Financiero y así sucesivamente hasta llegar a los últimos empleados de oficina que están sujetos a la jerarquía de todos los superiores hasta llegar al Ministro, y por encima del Ministro está, como les decía, el Poder Ejecutivo.

21. La Jefatura del Estado

La circunstancia de que el órgano Poder Ejecutivo funcione en acuerdo del Presidente de la República con el Ministro correspondiente o en Consejo de Ministros presidido por el Presidente de la República hace que el Presidente de la República participe así en el funcionamiento del órgano Poder Ejecutivo. Pero conviene señalar que un órgano es la *Presidencia de la República* y otro órgano es el *Poder Ejecutivo*. Hay que hacer una distinción jurídica entre el órgano que se llama "Presidencia de la República" o "Jefatura del Estado" y el órgano al que la Constitución llama "Poder Ejecutivo", el que puede funcionar de las dos maneras que expliqué (o en Consejo de Ministros o en acuerdo del Presidente con el Ministro o Ministros respectivos).

Cuando hablamos de Jefatura del Estado o de Presidencia de la República nos referimos a un órgano que funciona en forma claramente unipersonal, sin participación de los Ministros, de ningún Ministro. Leyendo la Constitución se verá que a veces habla del Presidente de la República con el Ministro o Ministros respectivos o con el Consejo de Ministros, y otras veces dice, a secas, que el Presidente de la República tendrá tal o cual atribución; estas atribuciones conferidas al Presidente de la República

sin mencionar a los Ministros, configuran la competencia de la Presidencia de la República, esto es, de la Jefatura del Estado como órgano distinto del órgano Poder Ejecutivo.

Empero, 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. Cabe así distinguir entre el Poder Ejecutivo *stricto sensu*, que sería el órgano "Poder Ejecutivo" (actuando en acuerdo o en Consejo), y el Poder Ejecutivo *latu sensu*, que sería el sistema orgánico formado por el Poder Ejecutivo *stricto sensu*, sus dependencias, la Jefatura del Estado y las dependencias de ésta.

Esta Jefatura del Estado tiene menos atribuciones, en número, que el órgano Poder Ejecutivo, pero esas atribuciones tienen gran importancia política; funciona pocas veces la Jefatura del Estado pero cuando funciona lo hace determinando futuras líneas políticas o planteando una cuestión política fundamental. La Jefatura del Estado es la que designa los Ministros, el Presidente de la República con su sola firma expide las decisiones designando los Ministros; ellas no son actos del órgano Poder Ejecutivo. La designación de los Ministros es un acto en cierto sentido previo a que empiece a funcionar un nuevo Poder Ejecutivo, es un acto que hace el Presidente de la República solo, como Jefe de Estado.

Esos Ministros designados por el Presidente luego empiezan a funcionar ya sea solos, ya sea en acuerdo con el Presidente, ya sea en Consejo de Ministros. Empiezan a desarrollar una política y pueden ser objeto de censura, de desaprobación en cuanto a la política que están siguiendo, por parte del Poder Legislativo, en cuyo caso se le abre una opción al Presidente de la República como Jefe de Estado que había designado a aquellos Ministros; debe apreciar con criterio político si esa censura del Parlamento hacia los Ministros responde realmente a la opinión pública, si el Parlamento está en ese acto de censura representando bien a los electores o si por el contrario, se ha desviado de la intención de sus electores y al censurar la política de los Ministros lo que está haciendo el Parlamento es censurar una política que en realidad cuenta con apoyo popular. Para optar entre esas dos posibilidades el Presidente de la República tiene que apreciar, de acuerdo a su experiencia política, si se ha producido un desajuste entre la opinión del Parlamento manifestada al censurar Ministros y la opinión popular, si la opinión popular en realidad está apoyando a los Ministros a pesar de que el Parlamento los censura. Y si llega a esta última conclusión, si el Presidente entiende que ese Gabinete, que ese conjunto de ministros que él designó responde a la opinión pública más que lo que responde el Parlamento, le corresponde tomar una decisión —decisión de la Jefatura del Estado, en que no participan los Ministros (lo cual es lógico, porque los Ministros vienen a ser algo así como partes en el conflicto)— que consiste en disolver las Cámaras y llamar simultánea y conjuntamente a nuevas elecciones para que pueda verificarse si esa apreciación política, que había hecho el Presidente a ojo, en base a su experiencia política, a su buen tino, corresponde o no a la realidad. Al disolverse las Cámaras y llamarse a nuevas elecciones —sólo de Representantes y Senadores— el pueblo podrá votar por la orientación política que prestigiaron los Ministros censurados y entonces, las nuevas Cámaras dejarán sin efecto el voto de censura y se habrá puesto al día el Parlamento con la opinión popular; o votar por la misma orientación

política que tenían las Cámaras disueltas, en cuyo caso queda claro que el Presidente de la República se había equivocado.

Ahora bien, si se comprueba de esa manera, en forma irrefutable, que el Presidente se había equivocado, es decir, que el Parlamento representaba realmente la opinión popular en ese momento, si llamado a nuevas elecciones el pueblo insistió en escoger a los mismos legisladores o a otros de la misma tendencia política, entonces, ya no hay argumentos para mantener a los Ministros; los Ministros quedarán cesantes y tendrán que irse, el Presidente de la República tendrá que designar nuevos Ministros que cuenten con apoyo de este nuevo Parlamento, que ahora ya no cabe duda, porque está recién electo, de que responde a la opinión partidaria del pueblo en ese momento.

Estos son dos ejemplos (nombramiento de Ministros y disolución de las Cámaras), de atribuciones que tiene el Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado y no como participante en el funcionamiento del órgano Poder Ejecutivo. En estos casos basta la firma del Presidente de la República, no se requiere que colabore un Ministro y además esos asuntos no pueden ser llevados a decisión del Consejo de Ministros ni por el propio Presidente ni por el Ministro correspondiente (no hay en estos casos Ministro correspondiente).

La Constitución prevé que el Presidente no pueda consecutivamente, en segunda disolver otra vez, depende de una serie de circunstancias que vamos a estudiar después con más detalle, que le impiden hacer una seguidilla de disoluciones, porque cada elección no sólo es un gasto financiero para el Estado, sino que es un gasto de "energía nacional", porque supone de todos los partidos políticos una actividad de propaganda y una concentración de la atención pública en el problema de cómo estará integrado el Parlamento, quizá desatendiendo a problemas que podrían ser más fundamentales.

La Presidencia de la República, como Jefatura del Estado, es el órgano competente para designar, cesar o sustituir a los Ministros. Esa atribución se ejerce en el marco de lo dispuesto en los arts. 174 y 175, reformados en el último acto constitucional. Allí se incorporaron otras atribuciones de la Jefatura del Estado: la de requerir de la Asamblea General un voto de confianza al Consejo de Ministros, la de declarar que dicho Consejo carece de respaldo parlamentario, y la de sustituir a uno o varios Ministros en caso de que haya declarado que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario. Estas atribuciones se estipularán en los capítulos IX (§ 159, a propósito de la coordinación política entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo) y XI (§ 189, a propósito de la competencia de control que tiene el Poder Legislativo).

22. Dependencias de la Jefatura del Estado

Del órgano Jefatura del Estado también dependen otros órganos. Así como el Poder Ejecutivo dependen los Ministros, de la Jefatura del Estado depende fundamentalmente —es la más importante repartición dependiente de la Presidencia de la República—, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, oficina a la cual deben tener especial cariño en esta Facultad, no sólo porque es una oficina cuyos cometidos

están más próximos a las ciencias económicas y de administración, sino porque ha sido frecuente designar a economistas como Directores de esta Oficina.

La Oficina está dirigida por un órgano colegiado, de nueve miembros, presidido por el Director de la Oficina e integrado por Ministros, por los Ministros cuyas carteras se relacionan más directamente con el desarrollo económico (o sus representantes, porque este cargo puede ser delegado). Cuando un Ministro participa en el funcionamiento de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto, lo hace como miembro de esa Comisión, como miembro de un órgano colegiado y no como titular del órgano unipersonal Ministerio; cuando viene a sentarse en una sesión de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto, opina y vota con independencia de su carácter de titular del órgano unipersonal Ministerio que está subordinado jerárquicamente al órgano Poder Ejecutivo. La Constitución ha dispuesto que integren la Comisión para que ésta tenga en su seno la voz de los problemas que se plantean en todos los Ministerios interesados en el desarrollo, pero no hay dependencia del Ministerio respecto de la Oficina, no está obligado el Ministro cuando ejerza sus atribuciones ministeriales a seguir las opiniones mayoritarias de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto; ni viceversa, cuando vote en el seno de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto tampoco está obligado a acatar instrucciones del órgano Poder Ejecutivo (actuando, por ejemplo, en Consejo de Ministros). Esta relativa independencia pero al mismo tiempo esa conexión a través de que la misma persona física se sienta en el Ministerio y en el Consejo de Ministros y se sienta después en la Comisión de Planeamiento y Presupuesto, tiene por finalidad buscar un equilibrio entre la necesidad de que los Ministerios estén en contacto estrecho con el planeamiento y la necesidad inversa de que el planeamiento se pueda hacer con criterio más técnico, un poco más apartado de las circunstancias políticas inmediatas, de las necesidades partidarias o fraccionales que tenga cada Ministro. Se pretende que la Oficina ayude a establecer planes que tengan un sentido técnico, que sirvan para realizar una política pero que no sirvan para acompañar improvisaciones pasajeras impuestas por necesidades políticas transitorias del tipo de las que necesitan atender (lamentablemente, pero es un hecho real) los Ministros en ejercicio de sus Ministerios. Inclusive, la colocación de la Oficina como dependencia de la Jefatura del Estado y no del Poder Ejecutivo, sirve para garantizar, en cierto sentido, esta separación de funciones. Si los Ministros que forman mayoría en la Comisión de Planeamiento y Presupuesto le impulsaran a los trabajos de la Comisión una orientación inadecuada a esa función de asesorar técnicamente y la convirtieran en una especie de fábrica de informes tendenciosos destinados a ser empleados en maniobras políticas de pequeño calibre, si empezara a ocurrir eso, existe la garantía de que la Oficina depende no del Consejo de Ministros sino del Presidente de la República; las resoluciones que empezara a tomar la Comisión de esta Oficina en esa forma inadecuada a su finalidad podrían ser recurridas para ante el Presidente de la República, que por su calidad de funcionario inamovible, que no está sujeto a la posibilidad de ser separado del cargo o de ser censurado por el Parlamento, sino que ya sabe de antemano que dura cinco años, está más inmune a las presiones de política inmediata y puede tener una visión política más permanente, más adecuada a la idea de planificación que lo que pueden estarlo cada uno de los Ministros. La idea de que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto depende de la Presidencia de la República es decir, de la Jefatura de Estado, y no del Poder Ejecutivo, es una idea

razonable, concuerda con el hecho de que la Presidencia de la República es un órgano de composición más permanente que el órgano Poder Ejecutivo en el cual la opinión decisiva puede llegar a ser la de los Ministros cuya permanencia en el cargo está sujeta a una serie de circunstancias políticas pasajeras que podrían perturbar el funcionamiento de una Oficina que pretende ser técnica, que pretende poner la técnica al servicio de la política a largo plazo pero no de la politiquería inmediata sino de los grandes problemas nacionales con proyecciones de futuro.

La Jefatura del Estado y la Oficina constituyen un conjunto de órganos que están cerca del órgano Poder Ejecutivo pero no se encuentran en la línea jerárquica que culmina en este órgano. Cuando la Constitución menciona al Poder Ejecutivo como órgano, no se refiere a la Jefatura del Estado ni a sus dependencias. Pero cabe sostener que forman parte del Poder Ejecutivo tomando esta expresión en sentido amplio, como sistema orgánico que comprende por un lado al órgano Poder Ejecutivo y sus dependencias, y por otro al órgano Presidencia de la República y sus dependencias. Así como la Comisión Permanente forma parte del sistema orgánico denominado Poder Legislativo, aunque no tenga función legislativa, la Jefatura del Estado forma parte del sistema orgánico denominado Poder Ejecutivo (*latu sensu*), aunque no pueda ejercer las atribuciones conferidas por la Constitución al órgano colegiado llamado también Poder Ejecutivo (*stricto sensu*). La separación de atribuciones entre la Presidencia de la República y el órgano Poder Ejecutivo es total, pero dichos órganos están entremezclados por las personas que participan en su actuación. El Presidente de la República interviene como único titular de la Jefatura del Estado y además participa junto con los Ministros en el funcionamiento del Poder Ejecutivo. Los Ministros vinculados al desarrollo participan en la Comisión de Planeamiento y Presupuesto y además son piezas decisivas en el Poder Ejecutivo, pero, insisto, jurídicamente hay clara separación entre las atribuciones de uno y otro órgano.

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. El Director de la Oficina 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.

Los técnicos de la Oficina actúan como funcionarios dependientes de la Dirección de la Oficina, es decir, la línea jerárquica sería: Presidencia de la República, Comisión de Planeamiento y Presupuesto, Director de Planeamiento y Presupuesto, y luego, dependiendo directamente del Director, todos los demás funcionarios de la Oficina. Los funcionarios de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto no dependen del órgano Poder Ejecutivo, no dependen de ningún Ministro sino que dependen del Director de la Oficina que a su vez ejecuta las resoluciones de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto, y en última instancia, quien decidirá cuando se plantee un recurso contra una resolución de uno de estos órganos, será la Presidencia de la República. En la práctica, sin embargo, la Comisión de Planeamiento y Presupuesto

no se reúne casi nunca, y el manejo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto es ejercido en los hechos por el Director, bajo la dependencia directa de la Presidencia de la República.

El art. 230 de la Constitución manda formar Comisiones Sectoriales dependientes de la Oficina referida, con representantes de los trabajadores y de las empresas públicas y privadas de cada sector económico. Desde la última reforma constitucional, dicho artículo crea directamente, además, una Comisión Sectorial atípica, en la cual no hay representantes de los trabajadores y de las empresas públicas y privadas, sino que está integrada exclusivamente por delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministerios competentes. De esto trataremos en el cap. XV.

23. Poder Judicial

Describimos los sistemas orgánicos llamados Poder Legislativo y Poder Ejecutivo *latu sensu*, señalamos la posición especial de la Jefatura del Estado y sus dependencias, veamos ahora el Poder Judicial. El Poder Judicial es el que menos ruido hace; es aquél cuya función es una función de conservación del orden jurídico, de allí que no tenga una función de conducción política, sino simplemente, de asegurar que las normas jurídicas establecidas por los órganos de conducción política, se cumplan realmente en cada caso concreto en que se produzca un conflicto sobre su aplicación. Este Poder Judicial en Uruguay tradicionalmente está formado por una Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Apelaciones, Juzgados Letrados y Juzgados de Paz. Esta escala no significa, a diferencia de lo que ocurría en el caso del Poder Ejecutivo, una subordinación jerárquica en el cumplimiento de sus funciones; todos estos órganos actúan con independencia, no puede, por ejemplo un Tribunal de Apelaciones dictarle los criterios que debe aplicar para ejercer sus funciones a un Juez Letrado; podrán sólo los órganos superiores —y en eso consiste su superioridad—, corregir las sentencias dictadas por los órganos inferiores cuando las partes, los interesados, apelen, pero justamente, la garantía que significa la apelación, es decir, la 2ª instancia, es garantía en la medida en que la sentencia de 1ª instancia sea realmente *otra opinión independiente* y no esté hecha cumpliendo instrucciones del superior. Que yo tenga la garantía de poder apelar, ¿qué significa? Que no va a haber una sola opinión que va a fallar en mi caso: en primera instancia va a dictar una sentencia un órgano y luego va a poderla revisar otro órgano superior, por eso la garantía de la doble instancia tiene sentido en la medida en que no hay una subordinación jerárquica de los Jueces en cuanto al ejercicio de su función jurisdiccional.

24. Organización del Estado en sentido amplio

Ya presentamos esquemáticamente la organización de la persona jurídica **Estado Central** o Administración Central o Estado en sentido estricto. Esta persona jurídica tiene como órganos a cada uno de los órganos comprendidos en los seis sistemas orgánicos que son: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo (*en sentido amplio*), el Tribunal de Cuentas y sus dependencias, el Poder Judicial, la Jurisdicción Contencioso-administrativa y la Justicia Electoral. Serán estudiados, respectivamente, en los capítulos XI, XII, XIV, XVI, XVIII y XIX.

Aparte de esos órganos que son, todos ellos, órganos de la misma persona jurídica Estado Central, el Estado en sentido amplio comprende otras personas jurídicas estatales que tienen una organización mucho más sencilla: *Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados*. Se estudiarán en los capítulos XIII (descentralización territorial) y XVII (descentralización por servicios). En los §§ 25 y 26 haremos ahora su presentación.

25. Los Gobiernos Departamentales

Cada Gobierno Departamental tiene como órganos principales: una Junta Departamental que cumple funciones análogas a las del Poder Legislativo en aquella otra persona jurídica estatal llamada Estado Central, y un Intendente que cumple funciones análogas a las del Poder Ejecutivo en la persona jurídica Estado Central. No hay nada parecido al Poder Judicial ni a los otros centros de autoridad del Estado Central. De manera, por ejemplo, que los Jueces Letrados Departamentales no son órganos de la persona jurídica Gobierno Departamental sino que son órganos del Estado Central, los nombra la Suprema Corte de Justicia, su mala actuación compromete la responsabilidad del Estado Central y no tienen nada que ver con el Gobierno Departamental correspondiente.

Lo único que puede haber en los Gobiernos Departamentales, fuera de las dependencias de la Junta Departamental y del Intendente, son las autoridades locales; éstas son eventuales, pueden no existir; además puede tratarse de Juntas dependientes del Intendente, en cuyo caso estarían ya incluidas en el esquema diciendo "el Intendente y sus dependencias", pero como a veces pueden ser también autónomas —puede otorgarse a una Junta Local autonomía (por ejemplo la Junta Local de San Carlos o la Junta Local de Río Branco, son Juntas Locales Autónomas)— las tenemos que incluir aparte, ya que no son en ese caso una dependencia de la Intendencia sino que actúan con autonomía, aunque siempre son órganos de la misma persona jurídica denominada Gobierno Departamental.

26. Los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados

Los *Entes Autónomos* tienen una organización todavía más sencilla. Hay en ellos 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*, como no hay Servicios Descentralizados que sean entes de enseñanza, no se utiliza la expresión "Consejo Directivo", sino "Directorio" cuando el órgano supremo sea colegiado, o "Director General" cuando sea unipersonal.

En el caso de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, ni siquiera hay un paralelismo con Poder Legislativo y Poder Ejecutivo o con Junta Departamental e Intendente, sino que hay un *único órgano jerarca supremo* que ejerce las potestades

jerárquicas respecto de todas las reparticiones en que se divida el respectivo Ente Autónomo o Servicio Descentralizado.

La Constitución menciona en varios artículos a "Consejeros" o a "Consejos" sin el adjetivo "Directivos"; bajo esa denominación caben no sólo los Consejos Directivos o sus miembros, sino también órganos desconcentrados dependientes del jerarca del Ente Autónomo, como los Consejos de Facultad o los Consejos de Educación Primaria, de Educación Secundaria y de Educación Técnico Profesional, o sus miembros.

Con lo dicho acabamos esta presentación de los personajes que intervienen en el funcionamiento de las personas estatales uruguayas, para podernos referir después a ellos al describir cómo está construido el ordenamiento jurídico uruguayo y cómo se modifica, quiénes son los órganos y cuáles son los procedimientos destinados a completar, a sustituir, a modificar el ordenamiento jurídico uruguayo.