



EL JUICIO POLÍTICO A LOS MIEMBROS DE LOS MUNICIPIOS: UNA INVENCION LEGAL Y JURISPRUDENCIAL*

IMPEACHMENT OF MEMBERS OF MUNICIPALITIES: A LEGAL AND JURISPRUDENTIAL INVENTION

IMPEACHMENT DE MEMBROS DE MUNICÍPIOS: UMA INVENÇÃO LEGAL E JURISPRUDENCIAL

Jean-Paul Tealdi Correa**

Resumen: El autor estudia la regulación constitucional del juicio político en el Uruguay y su aplicación de los miembros de los Municipios, cuya previsión se encuentra consagrada legalmente. Por Sentencia 210/2023 la Suprema Corte de Justicia declaró la constitucionalidad del instituto en oportunidad de su aplicación por parte del Senado de la República a un Alcalde de un Municipio, por lo que se estudian las diversas posiciones de la doctrina y de la jurisprudencia analizada. El estudio concluye estableciendo que esta ampliación del juicio político se trata de una invención legal y jurisprudencial violatoria de la Constitución.

* Artículo corregido por los comentarios de los Árbitros, a quienes se agradece especialmente los comentarios realizados.

** Profesor Adjunto (Grado 3), interino, Instituto de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, UDELAR. Docente de Grado de Derecho Constitucional, Jurisprudencia Constitucional y Situaciones Jurídicas Subjetivas. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Grado). Magíster en Derecho Electoral, Parlamentario y Técnica Legislativa, Universidad Castilla La Mancha, Reino de España. ORCID 0000-0003-4705-0024. jean.tealdi@fder.edu.uy.

Palabras claves: Uruguay, Juicio Político, Municipios, Constitucionalidad, Destitución.

Abstract: The author studies the constitutional regulation of impeachment in Uruguay and its application by members of the Municipalities, whose provision is legally enshrined. By Sentence 210/2023, the Supreme Court of Justice declared the constitutionality of the institute at the time of its application by the Senate of the Republic to a Mayor of a Municipality, so the various positions of the doctrine and jurisprudence analyzed are studied. The study concludes by establishing that this expansion of the impeachment trial is a legal and jurisprudential invention that violates the Constitution.

Key Words: Uruguay; Impeachment; Municipalities; Constitutionality; Dismissal.

Resumo: O autor estuda a regulamentação constitucional do impeachment no Uruguai e sua aplicação pelos membros dos Municípios, cuja previsão está legalmente consagrada. Pela Sentença 210/2023, o Supremo Tribunal de Justiça declarou a constitucionalidade do instituto no momento da sua aplicação pelo Senado da República a um Prefeito de um Município, pelo que são estudados os diversos posicionamentos da doutrina e da jurisprudência analisados. O estudo conclui estabelecendo que esta ampliação do julgamento do impeachment é uma invenção legal e jurisprudencial que viola a Constituição.

Palavras-chave: Uruguai; Julgamento Político; Municípios; Constitucionalidade; Demissão.

1.- Introducción

La Constitución uruguaya prevé el juicio político como un proceso jurisdiccional, que tiene como finalidad la separación del cargo de los funcionarios comprendidos a texto expreso por las causales establecidas, siendo el Senado de la República quien debe dictar sentencia a quienes la Cámara de Representantes o las Juntas Departamentales acusen por las mayorías exigidas.

La Ley Nº 18.567 y posteriormente la Ley Nº 19.272 en el inciso segundo del artículo 18 estableció que es de aplicación a los miembros de los Municipios, la facultad prevista por el artículo 296 de la Constitución, por la que las Juntas Departamentales pueden acusar ante el Senado de la República a los Intendentes y miembros de las Juntas Departamentales de las causales del artículo 93 de la Constitución.

Nos proponemos analizar el instituto del juicio político y su aplicación a los miembros de los Municipios en el marco de la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia Nº 210 de 16 de marzo de 2023, por la que se declaró la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley Nº 19.272.

2.- Regulación del Juicio Político a los miembros de los Municipios

2.1.- Municipios

Los Municipios son órganos creados por el legislador integrados por cinco miembros elegidos directamente por el pueblo, por un sistema de representación proporcional integral. El primer titular de la lista más votada del lema más votado en la circunscripción territorial se denomina Alcalde, mientras que los restantes se denominan Concejales municipales.

2.2.- El juicio político en la Constitución

2.2.1.- Objeto del juicio político

Conforme la Constitución, el juicio político es el instituto que tiene como finalidad hacer efectiva la responsabilidad político-penal de los gobernantes. En efecto, se trata de gobernantes que ocupan cargos políticos y de gobierno, sean electivos o no (Correa Freitas, 2022, p. 93).

Se trata de una garantía que busca proteger a los funcionarios pasibles del juicio político “no en atención a ellos mismos, sino en atención a la importancia y trascendencia de las funciones públicas que ejercen” (Jiménez de Aréchaga Mac Coll, 2000, p. 199).

2.2.2.- Naturaleza jurídica del juicio político

Se ha discutido cuál es la naturaleza del acto parlamentario del Senado que separa de su cargo a los acusados en el juicio político. Jiménez de Aréchaga Mac Coll (1995) sostenía que cuando

el Senado separa a un funcionario de su cargo es, desde el punto de vista material o sustantivo, un acto administrativo: extrae a un funcionario de una situación de derecho objetivo. Es decir, no es nunca un acto jurisdiccional. El Senado actúa como órgano político con facultades discrecionales en este aspecto (pp. 270-271).

Para Correa Freitas (2022) se

trata de un acto jurisdiccional, porque la Constitución dice en forma clara y terminante en el artículo 102: primero “A la Cámara de Senadores corresponde abrir juicio público a los acusados por la Cámara de Representantes”; segundo, “pronunciar sentencia al solo efecto de separarlos de sus cargos”. Quiere decir, que el Senado, por un lado debe abrir un juicio público, que no es procedimiento administrativo, ni es un sumario administrativo, sino que debe entenderse como sinónimo de “proceso, causa, litigio”; y “juicio público” es “aquel en el cual se permite el acceso del público a la sala de audiencias” (p. 99).

Compartimos la posición de Correa Freitas que el acto que emite el Senado resolviendo la absolución o la separación del cargo del funcionario acusado, es un acto jurisdiccional, ya que se trata claramente de una sentencia que tiene el carácter de definitiva y adquiere la calidad de cosa juzgada.

2.2.3.- Causales del juicio político

Las causales del juicio político son por violación de la Constitución u otros delitos graves. Esta disposición tiene su fuente en la Constitución de 1967.

Respecto de la violación de la Constitución, Correa Freitas (2022) señala que

tiene que ser una violación grave, flagrante, trascendente, evidente, que afecte las relaciones entre los poderes del gobierno y de los diversos órganos del Estado, que comprometa seriamente la vigencia de las libertades públicas y la institucionalidad democrática debiéndose tener especialmente en cuenta la jerarquía y la naturaleza del cargo de quien comete la violación (p. 95).

Por su parte, Gros Espiell refiriéndose a la violación de la Constitución “únicamente existe cuando se ha tipificado una figura delictiva, expresamente prevista por el orden jurídico” (1965, p. 59). Y agrega que “si el juicio político cabe, ´además por otros delitos graves`, es porque la violación de la Constitución debe, en sí misma, constituir un delito” (Gros Espiell, 1998, p. 488). Jiménez de Aréchaga Mac Coll (1995), también señala que la violación de la Constitución tiene que ser un delito.

Sin embargo, para Correa Freitas (2022) “puede darse la hipótesis de quien ha violado la Constitución haya cometido uno o varios delitos. Pero no necesariamente tiene que haber un delito ante una violación grave de la Constitución” (p. 95). Para este constitucionalista la posición que sostiene que la violación de la Constitución debe ser un delito

tiene dos explicaciones posibles: una primera, que históricamente las causales del juicio político estuvieron vinculadas a la comisión de delitos; una segunda, de orden piederletrista dado que el art. 93 dice “violación de la Constitución u otros delitos graves”, como si estuviera ante dos tipos de delitos (Correa Freitas, 2022, p. 97).

Para Gros Espiell (1998) los delitos graves son las figuras delictivas tipificadas como delitos por la ley penal, considerados discrecionalmente como graves por la Cámara de Representantes o la Cámara de Senadores, en función de la relación entre el delito y la función pública, teniendo en cuenta el carácter político del juicio y su objetivo y fin (p. 490).

2.2.4.- Sujetos pasibles del juicio político

Los sujetos pasibles del juicio político son aquellos gobernantes a los cuales se puede acusar.

Conforme los artículos 93 y 296 de la Constitución uruguaya, son sujetos pasibles del juicio político: el Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Ministros de Estado, los Senadores de la República, los Representantes Nacionales, los miembros de la Suprema Corte de Justicia, los miembros de la Corte Electoral, los miembros del Tribunal de Cuentas, los miembros del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, los Intendentes y los miembros de las Juntas Departamentales.

El juicio político se aplica a los mencionados funcionarios durante el ejercicio de sus cargos, con excepción del Presidente de la República. En efecto, el Presidente se encuentra sometido a un estatuto especial consagrado constitucionalmente, que se le aplica hasta seis meses después del abandono del cargo. Tal como establece la Constitución uruguaya, el Presidente una vez que deja el cargo, está sometido a residencia obligatoria en el país, que impide que pueda salir del mismo, sin autorización de la mayoría absoluta de la Asamblea General. Para poder acusar a un ex Presidente de la República

dentro de los seis meses del vencimiento del mandato, se requiere aplicar el juicio político.

Jiménez de Aréchaga Mac Coll (2000) señala que no cabe la posibilidad de iniciar juicio político contra quienes han cesado en el ejercicio de la función pública, ni quienes han cesado en el ejercicio de funciones públicas tienen el derecho de exigir que se les someta previamente a juicio político para poder ser después enjuiciados por los tribunales ordinarios (p. 198).

2.2.5.- Procedimiento del juicio político

2.2.5.1.- Acusación o iniciativa.

La Constitución prevé que tienen iniciativa o legitimación activa para acusar en el juicio político la Cámara de Representantes y las Juntas Departamentales.

Conforme el artículo 93 de la Constitución, la Cámara de Representantes puede acusar al Presidente de la República, al Vicepresidente de la República, a los Ministros de Estado, a los Senadores de la República, a los Representantes Nacionales, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, miembros de la Corte Electoral, a los miembros del Tribunal de Cuentas, y a los miembros del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo

La acusación que formula la Cámara de Representantes se debe realizar por mayoría simple de presentes, luego de que se llegue a la conclusión de que se han cometido cualquiera de las causales establecidas en la Constitución. Tratándose del Presidente de la República y de los Ministros de Estado si la acusación se realiza por dos tercios del total de componentes, entonces corresponde la suspensión preventiva en el ejercicio del cargo conforme el artículo 172 y el inciso segundo del artículo 178 de la Constitución.

Esta suspensión en el cargo cumple una función preventiva, impidiendo que el funcionario continúe ejerciendo el cargo, mientras dura el proceso.

Conforme el artículo 296 de la Constitución corresponde a las Juntas Departamentales acusar a los Intendentes y a los miembros de las Juntas Departamentales, en cada departamento, por un tercio del total de componentes de dicha Junta.

Puede ser por tanto a petición de investigación o por denuncia formulada por cualquier sujeto o a través de algunos de los miembros de la Cámara de Representante o las Juntas Departamentales.

Corresponde señalar que los presuntamente acusados deben tener la posibilidad de contar con “defensa técnica en el marco de las garantías del debido proceso que le asisten al enjuiciado” (Veiras y Fernández Ramírez, 2018, p. 986). Además se debe “dar oportunidad a quien se acusa de formular los descargos correspondientes y presentar las pruebas que tenga a su favor, de conformidad con lo previsto por el art. 66 de la Constitución” (Correa Freitas, 2022, p. 98). Si se viola este principio se “incurre en nulidad absoluta en los procedimientos por razones de forma” (Correa Freitas, 2022, p. 98).

2.2.5.2.- Juicio público y sentencia.

Conforme la Constitución, le corresponde a la Cámara de Senadores abrir el juicio político y dictar la sentencia respectiva. Se trata claramente del ejercicio de función jurisdiccional por parte del Senado, siendo una de las excepciones establecidas constitucionalmente en el ejercicio de la función jurisdiccional. En principio, la función jurisdiccional está atribuida de forma predominante al Poder Judicial, sin perjuicio de aquellos casos que la Constitución expresamente establece.

Se puede crear una Comisión Parlamentaria de Investigación a los efectos de analizar la acusación respectiva, o bien puede ser remitido a la Comisión de Constitución y Legislación del Senado.

Si bien no existe una reglamentación que regule el procedimiento del juicio político corresponde que

se respete el derecho de defensa enjuicio y sus corolarios, los principios de bilateralidad y contradicción, la imparcialidad del tribunal y las demás

garantías reconocidas expresa o implícitamente por nuestra Constitución y por las normas supranacionales ratificadas por nuestro país. En ese marco, el acusado tiene derecho a ser emplazado y notificado de toda actuación de modo que pueda articular sus defensas y descargos en plazos razonables, realizar los actos procesales con la debida asistencia letrada, proponer y controlar el diligenciamiento de los medios de prueba y a obtener una resolución justa (Veiras y Fernández Ramírez, 2018, p. 989).

Así lo reafirma Correa Freitas (2022) al expresar que se deben seguir las reglas del debido proceso legal consagradas en el art. 66 de la Constitución, deberá recibir, por su orden, a quienes formulan la acusación y al jerarca o a los jefes acusados. Luego, la Comisión deberá disponer de la apertura de un período de prueba, común para ambas partes, que no podrá ser inferior a quince días. Vencido el período de prueba, las partes podrán alegar por escrito o en forma verbal ante la Comisión (pp. 98-99).

Si bien no existe plazo para que el Senado de la República emita su decisión, el mismo debe ser dentro de un término razonable. La Comisión pertinente puede emitir un informe único o dos informes, uno en mayoría y otro en minoría, dependiendo de la resolución de los integrantes de la misma.

La Cámara de Senadores en sesión plenaria deberá resolver respecto del o los informes presentados, y dictar sentencia por dos tercios del total de sus componentes. Puede resolver que el acusado es inocente o puede suceder que no se alcance “si el Senado llega a la conclusión de que el acusado ha violado la Constitución o ha cometido delitos graves, la sentencia que dicte tiene como efecto la separación del cargo del acusado” (Correa Freitas, 2022, p. 99).

2.2.6.- Efectos de la separación del cargo

La separación del cargo es definitiva y los funcionarios “quedarán, no obstante, sujetos a juicio conforme a la ley” (Constitución, artículo 103).

Dicha separación del cargo tiene el carácter de definitiva, por lo que no es revisable ni el proceso del juicio político ni el dictamen del Senado.

Si la causal de la acusación fue por violación de la Constitución corresponde que dicho ex funcionario sea juzgado por la Suprema Corte de Justicia¹.

Respecto de la causal “otros delitos graves” resultará competente el juez o tribunal que corresponda conforme las reglas de distribución de la competencia en materia penal.

2.3.- El juicio político a los miembros de los Municipios

El juicio político ha sido extendido a los miembros de los Municipios conforme lo establecido por la Ley N° 18.567 y actualmente por el artículo 18 de la Ley N° 19.272 que establece en su inciso segundo que “será de aplicación lo dispuesto en el artículo 296 de la Constitución de la República”.

Cabe consignar que sería correcto que la remisión hubiera sido dispuesta respecto de los artículos 296, 102 y 103 de la Constitución.

Por lo que es la Junta Departamental del departamento donde se encuentra el Municipio el que acusa a los miembros de los mismos ante el Senado de la República.

3.- Constitucionalidad del juicio político a los miembros de los Municipios

3.1.- Planteo del caso

La Junta Departamental de Colonia resolvió por once votos conformes en treinta miembros presentes, acusar ante la Cámara de Senadores al Alcalde de Florencio Sánchez, por la comisión de delitos graves conforme la

¹ Véase la Sentencia interlocutoria de la Suprema Corte de Justicia N° 973/2003 de 15 de agosto de 2003.

Constitución remitiendo los antecedentes judiciales con la sentencia de condena de la justicia ordinaria².

El asunto fue tratado en la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, la cual en primera instancia entendió que los miembros de los Municipios no se encuentran dentro del elenco de los sujetos pasibles del juicio político conforme la Constitución uruguaya. Por tal motivo, la Comisión decidió por mayoría aconsejar al Cuerpo el archivo de las actuaciones³.

Sin embargo, y por la presión política y social producida desde que se supo esta propuesta al Senado, la Comisión de Constitución y Legislación reconsideró la decisión y resolvió que correspondía seguir con el trámite del juicio político conforme lo establecido por el artículo 18 de la Ley N° 19.272, mientras no se objetara la constitucionalidad del mismo⁴.

Se dio traslado al denunciado, otorgándole vista por el plazo de diez días hábiles, perentorios e improrrogables a efectos de que el Alcalde del Municipio de Florencio Sánchez realizara los descargos pertinentes. En la evacuación de la vista, el denunciado señaló que había promovido acción de inconstitucionalidad contra el artículo 18 de la Ley N° 19.272 ante la Suprema Corte de Justicia, por lo que solicitó que se detuviera el proceso del juicio político promovido en su contra, hasta que se pronunciara la Corte. La Comisión de Constitución y Legislación del Senado resolvió hacer lugar al pedido, por lo que suspendió el proceso hasta que se pronunciara la Suprema Corte de Justicia.

² En el juicio político al Alcalde de Florencio Sánchez no existen evidencias en los documentos aportados por la Junta Departamental de que se le hubiera dado oportunidad de defensa, solo se remite copia de la sentencia de condena. Por lo que de ser así, podrían ser nulas todas las actuaciones del juicio político realizado contra el señor Alfredo Sánchez.

³ Comisión de Constitución y Legislación del Senado, Versión Taquigráfica del 24 de mayo de 2022.

⁴ Comisión de Constitución y Legislación del Senado, Versión Taquigráfica del 31 de mayo de 2022.

Por Sentencia N° 210/2023 de 16 de marzo de 2023, la Suprema Corte de Justicia por mayoría de cuatro a uno, declaró la constitucionalidad del juicio político a los miembros de los Municipios. Suscribieron la mayoría las ministras Bernadette Minvielle, Elena Martínez, Doris Morales y el ministro John Pérez Brignani, con discordia del ministro Tabaré Sosa Aguirre.

3.2.- Fundamentos en mayoría

Respecto de la legitimación activa la Suprema Corte de Justicia entendió que el accionante se encuentra plenamente legitimado por ser miembro del Municipio de Florencio Sánchez.

La Corte estableció que en este caso, el Poder Legislativo posee legitimación pasiva

pues se trata del único organismo con competencia para aplicar la ley impugnada de inconstitucionalidad, ya que el juicio político al Alcalde de la localidad de Florencio Sánchez, en caso de avanzar, debería ser resuelto por la Cámara de Senadores, conforme surge de la armonización de la norma legal atacada con los artículos 93, 102 y 296 de la Constitución de la República (Sentencia 210/2023).

Y agrega que la

ley impugnada le asigna, por vía de remisión, una competencia a la Cámara de Senadores, que es la encargada de resolver el juicio político, por ende, este órgano es uno de los que debe ejecutar la ley. En consecuencia, el Poder Legislativo (sistema orgánico al que pertenece la Cámara de Senadores), tiene legitimación pasiva en la causa (Sentencia 210/2023).

Para la ministra Morales y el ministro Pérez Brignani el legislador no violó la Constitución al ampliar el juicio político a los miembros de los Municipios ya que

nos hallamos ante cargos de naturaleza electiva que, si bien no impiden su juzgamiento por delitos de cualquier índole, no es menos cierto que el

Poder Judicial no puede en modo alguno impedir que el mismo siga ejerciendo su cargo.

En efecto es para impedir tal ejercicio, que existe el juicio político.

Este instituto, tiene por finalidad la separación del cargo para el cual fue electo mediante voto popular siendo el único remedio posible para lograr tal objetivo.

Corolario de ello es que tratándose el cargo de Alcalde, de un cargo de naturaleza similar a los previstos en el artículo 93 de la Constitución, corresponde que les sea aplicado a los mismos el juicio político al que remite la norma ya que de lo contrario estaríamos ante un cargo de naturaleza electiva cuyo titular no podría ser removido del mismo.

Por consiguiente mal puede ser la norma inconstitucional, por cuanto lo que hace la misma es aplicar, al regular al tercer nivel de gobierno, una institución prevista especialmente para la remoción de los cargos de claro carácter electivo, cargos estos similares a los intendentes, una disposición prevista para estos últimos.

La solución contraria derivaría en que un Alcalde que cometiere un delito, o violara flagrantemente la Constitución, no podría ser removido de su cargo, extremo este claramente incompatible con las reglas y principios constitucionales que rigen en la materia. Se estaría consagrando una clara impunidad de las personas que detentan los mencionados cargos. Cabe resaltar asimismo que los Alcaldes conforme al artículo 10 de la Ley No. 19.272 se encuentran equiparados a todos los efectos al régimen de incompatibilidad e inhabilidades y al mismo régimen de reelección de los intendentes, y a lo establecido en el artículo 21 de la Ley No. 17.930.

Entonces qué razón de peso hay para excluirlos de las responsabilidades previstos para aquellos, en definitiva ninguna.

El legislador está obligado a actuar de acuerdo a las reglas constitucionales y dentro de esas reglas claramente se encuentra ínsita

que los servidores públicos guarden una conducta acorde al cargo que desempeñan.

La norma no está incluyendo dentro del juicio político a cargos que no son electivos y que no tienen la misma naturaleza que aquellos para los que fue consagrado, en cuyo caso si sería inconstitucional.

3.4.- Sentencia del Senado

Una vez que la Comisión de Constitución y Legislación del Senado tomó noticia del fallo emitido por la Suprema Corte de Justicia resolvió aconsejar la destitución del Alcalde de Florencio Sánchez.

El 11 de abril de 2023 la Cámara de Senadores resolvió por veintitrés votos en veinticuatro destituir al Alcalde de Florencio Sánchez, señor Alfredo Sánchez, por la comisión de delitos graves.

3.5.- Comentarios respecto del proceso del juicio político al Alcalde de Florencio Sánchez

De acuerdo al análisis de los antecedentes del juicio político reseñado, debemos expresar que el Senado de la República no estudió si la acusación había cumplido con los requisitos previstos en la Constitución. En efecto, entendemos que se violó el debido proceso legal del acusado, ya que no tuvo oportunidad de oponer defensa ante la Junta Departamental de Colonia, por lo que el vicio lleva a la insubsanable nulidad de todo el juicio político tramitado.

Solo existe un oficio de la Junta Departamental de Colonia comunicando la decisión de acusar al mencionado funcionario por la comisión de otros delitos graves conforme el artículo 93 y 296 de la Constitución, con copia de la sentencia del Poder Judicial que consagró la condena a pena de penitenciaría del Alcalde de Florencio Sánchez.

4.- Apreciaciones sobre la “constitucionalidad” del juicio político a los miembros de los Municipios

Si bien la Suprema Corte de Justicia declaró la constitucionalidad del juicio político a los miembros de los Municipios, no compartimos la decisión adoptada por la mayoría de la misma, ya que entendemos que el inciso segundo del artículo 18 de la Ley N° 19.272 es inconstitucional.

Cabe señalar que en virtud de lo dispuesto en el artículo 258 de la Constitución, si se entiende que el Senado de la República actúa en ejercicio de función jurisdiccional, entonces podría solicitar por vía de oficio la declaración de inconstitucionalidad de dicha disposición. Sin embargo esta opción podría ser de dudosa legalidad, ya que la Constitución establece que la vía de oficio la puede solicitar cualquier “Juez o Tribunal que entendiere en cualquier procedimiento judicial”, y en este caso no estamos ante un procedimiento judicial, sino jurisdiccional. Esta posición fue sostenida por la ministra Morales quien señaló que el juicio político a los miembros de los Municipios se trata de

un proceso jurisdiccional, la función jurisdiccional y el ámbito procesal no queda delimitado únicamente al Poder Judicial. En definitiva, atento que el juicio político se encuentra en trámite, debía el promotor impetrar la inconstitucionalidad por vía de excepción, lo cual determina que corresponda declarar inadmisibile la inconstitucionalidad por vía de acción promovida (Sentencia 210/2023).

Nuestra posición se sustenta en que no se puede ampliar los sujetos pasibles del juicio político consagrados constitucionalmente, ni modificar su regulación por parte de la ley ordinaria. Y esto porque el constituyente no estableció la potestad de ampliar los sujetos pasivos del mismo a otros funcionarios que no sean los establecidos en los artículos 93 y 296 de la Constitución.

Coincidimos con la discordia del ministro Sosa Aguirre al señalar que el fundamento de la delimitación en forma taxativa de los sujetos pasivos del juicio político se debe a que este tiene una triple naturaleza

entre la que se encuentra la de “fuero” o “privilegio” para el gobernante en cuyo mérito, para que pueda ser juzgado por un juez, es necesario que -previamente- un órgano político lo separe de su cargo, lo que deviene en ventaja con respecto al ciudadano común. Si bien para el caso de los sujetos del artículo 296 no nos encontramos ante una cuestión previa, no puede perderse de vista que al tratarse de una cuestión excepcional que crea un régimen particular, su interpretación ha de ser restrictiva, pues se está creando un verdadero privilegio (Sentencia 210/2023).

En efecto, cuando el constituyente ha querido ampliar el elenco de funcionarios respecto de incompatibilidades o prohibiciones previstas en la Constitución, lo ha realizado expresamente. Así está previsto en los numerales 4º y 5º del artículo 77 de la Constitución, por disposición del numeral 8º del mismo artículo, que prevé su ampliación a otros funcionarios por ley de dos tercios del total de componentes de cada Cámara. O por ejemplo, las prohibiciones dispuestas a los legisladores en los artículos 124 y 125 de la Constitución, que pueden ser extendidas por ley a los integrantes de otros órganos, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

Compartimos la posición de Galante (2020) quien señala que no se puede

transpolar un proceso constitucional de extrema gravedad y consecuencias institucionales, como es sin duda el juicio político, hacia su aplicación a cualquier autoridad no incluida expresamente en la norma del art. 93 (y por remisión las del art. 296). Una ley de estas características sería inconstitucional, ya que los legisladores carecen de competencia para legislar sustituyendo o extendiendo competencias constitucionales, ampliando el elenco de situaciones contempladas en ellas. Solo pueden legislar cuando una norma expresa se lo permita (art. 85). La Constitución regula la función legislativa como una potestad-deber, por lo que simplemente no es un ámbito de libertad normativa. En consecuencia, si la interpretación fuera que el art. 18 de la Ley 19.272

hace aplicable el juicio político constitucional al Alcalde y demás concejeros municipales, deberá ser considerada una solución ilegítima (p. 159).

Si bien la mayoría que conforma la sentencia de marras tiene sendas citas a Veiras y Fernández Ramírez, cabe destacar que para estos autores⁵ la disposición del inciso segundo del artículo 18 de la Ley N° 19.272 es

francamente inconstitucional, por vulnerar los artículos 93 y 296 de la Carta. La Constitución se ha ocupado de regular el juicio político en sus aspectos esenciales: supuestos de procedencia, legitimados activos y pasivos y órgano competente para ejercer la función jurisdiccional así como la mayoría exigible y el contenido y efectos de su decisión, por lo que no admite modificación, ampliación o supresión por una disposición de inferior jerarquía normativa (2018, p. 985).

Otra interpretación posible es que estamos ante un proceso en el que el legislador “recrea un procedimiento idéntico al juicio político por el expediente de la remisión legal, con el cual resolver estas situaciones” (Galante, 2020, p. 159). Para esta posición, que no compartimos, no se está ante una

inconstitucionalidad por transgredir las regulaciones de los arts. 93 y 296 al incluir a los Concejales en el juicio político, sino ante una nueva solución legislativa que recrea idéntico procedimiento de destitución o cese para los Concejales específicamente diseñado. Estaríamos asistiendo a una especie de juicio político “atípico”, esta vez de creación legal y por remisión (Galante, 2020, p. 160).

Es importante destacar lo señalado por las ministras Minvielle y Martínez que carece de objeto la acción de inconstitucionalidad

ya que si el objeto del juicio político es separar del cargo al funcionario para, ulteriormente, juzgar su conducta en el ámbito penal, parece claro que, si este último juzgamiento ya se verificó, entonces el accionante carece de interés actual para plantear la impugnación contra el artículo

⁵ La referencia normativa es la Ley 18.567, que es el antecedente de la Ley vigente.

18 de la Ley No. 19.272, que precisamente lo incluye como sujeto pasivo del juicio político (Sentencia 210/2023).

Y porque si bien

en el caso de los Alcaldes, según regulación impugnada, el juicio político no constituye un proceso previo, de cualquier forma, mantiene su finalidad, que es la de determinar si hay mérito para separar del cargo al funcionario y juzgar su conducta por la justicia penal.

De ese modo, si ese juzgamiento ya fue realizado con anterioridad por sentencia condenatoria firme, despachándose la separación del cargo del funcionario, va de suyo que el ahora accionante carece de interés para pedir, mediante la inconstitucionalidad promovida, la desaplicación de una norma respecto de un juicio político que, a nuestro criterio, también carece de objeto (Sentencia 210/2023).

Y agregan que al haber sido condenado por la Justicia Ordinaria a pena de penitenciaría y accesoria de inhabilitación especial para el ejercicio de funciones públicas el

sometimiento a juicio político al actor -como prevé la norma legal impugnada- como Alcalde, carece por completo de efectos prácticos, por cuanto el acto declarativo por parte de la Cámara de Senadores no podría, en ningún caso, dictarse. El impugnante ya no es funcionario, la sentencia que lo condenó a la pena accesoria de inhabilitación fue consentida (Sentencia 210/2023).

5.- Conclusiones

En primer lugar, el juicio político es un instituto previsto constitucionalmente que tiene como finalidad la separación del cargo del elenco de los funcionarios que la Constitución establece taxativamente. Nos referimos al Presidente de la República, Vicepresidente de la República, Ministros de Estado, Senadores y Representantes Nacionales, miembros de la Suprema Corte de Justicia, miembros de la Corte Electoral, miembros del Tribunal de

Cuentas, miembros del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Intendentes y miembros de las Juntas Departamentales.

En segundo lugar, los funcionarios deben encontrarse en el ejercicio de sus cargos, excepto para el Presidente de la República que le es aplicable hasta seis meses después de la finalización de su mandato, conforme lo dispone el artículo 178 de la Constitución.

En tercer lugar, la Cámara de Representantes y las Juntas Departamentales tienen la potestad de acusar ante el Senado de la República, debiendo cumplir con el debido proceso legal, otorgándoseles a los posibles acusados, la oportunidad de oponer defensa y proponer prueba. La violación de esta disposición importa la nulidad absoluta del juicio político por razones de forma.

En cuarto lugar, el Senado deberá dictar sentencia y separar del cargo al acusado siempre que se demuestre la causal del juicio político que sea aludida, sea por violación de la Constitución u otros delitos graves. También debe la Cámara de Senadores aplicar el debido proceso legal en todo el proceso previo al dictado de la decisión, otorgándole plazo al acusado para oponer defensa.

En quinto lugar, la Constitución no prevé la existencia de los Municipios como órganos de gobierno, y tampoco prevé que los miembros de los mismos sean sujetos pasibles del juicio político. El legislador al establecer que se aplica el juicio político a dichos sujetos, viola la Constitución por cuanto no surge que tenga la facultad de ampliar a otros sujetos, como sucede respecto de otras prohibiciones consagradas constitucionalmente.

En sexto lugar, señalamos que estamos ante la invención legal y jurisprudencial de un juicio político aplicable a sujetos que la Constitución no prevé, pero que ahora existe por una interpretación de la Constitución que realiza la Suprema Corte de Justicia. Esperamos que en el futuro se proceda o bien a la derogación del inciso segundo del artículo 18 de la Ley N° 19.272 o bien por la previsión constitucional a texto expreso.

Referencias Bibliográficas

- Correa Freitas, R. (2022). *Derecho Constitucional Contemporáneo*, Tomo II, Fundación de Cultura Universitaria.
- Galante, D. (2020). *Enjuiciamiento político constitucional: inconducta, abuso de poder, corrupción y delitos graves de gobernantes y magistrados*, Fundación de Cultura Universitaria.
- Gros Espiell H. (1998). *Estudios Constitucionales*, Ingranusi.
- Gros Espiell, H. (1965). *Periodismo y Derecho*, Martí Bianchi Altuna.
- Jiménez de Aréchaga Mac Coll, J. (2000). *La Constitución Nacional*, Tomo II, Cámara de Senadores.
- Jiménez de Aréchaga Mac Coll, J. (1995). *La Constitución de 1952*, Cámara de Senadores.
- Jiménez de Aréchaga Moratorio, J. (1890). *El Poder Legislativo*, Tomo II, Barreiro y Ramos.
- Veiras, J. Fernandez Ramírez, L. (2018). Juicio político: aspectos procesales, en Veiras, J. (Coordinador). *Procesos Constitucionales*, Fundación de Cultura Universitaria, 971-993.

Referencias Normativas

- Uruguay. Ley N° 19.272. *Ley de descentralización y participación ciudadana*. Diario Oficial. 25 de septiembre de 2014.
- Uruguay. Ley N° 18.567. *Ley de descentralización y participación ciudadana*. Diario Oficial. 19 de octubre de 2009.

Referencias Jurisprudenciales

- Uruguay. Suprema Corte de Justicia. Sentencia definitiva N° 210/2023, 16 de marzo de 2023. (Redactor) Pérez Brignani, J.; (Firmantes) Morales, D.; Martínez, E.; Minvielle Sánchez, B.; (Discorde) Sosa Aguirre, T.
- Uruguay. Suprema Corte de Justicia. Sentencia interlocutoria N° 973/2003, de 15 de agosto de 2003. (Redactor) Van Rompaey, L.; (Firmantes) Parga, R.; Rodríguez Caorsi, H.; Troise, P.