

Generalmente hay forma de recurrir, pero cuando se acaban los recursos, entonces se produce la cosa juzgada; en algún momento tiene que terminar porque si no, nunca sabríamos a qué atenernos. De ahí que sea fundamental *prevenir* el error del Juez, de manera que la sentencia de última instancia sea lo más probablemente ajustada al orden jurídico; pero si en algún caso todas las precauciones fracasaran, de todos modos hay que atenerse a la sentencia aun cuando constara a alguien que se equivocó el Juez.

Hicimos un esquema general de cómo está estructurado el orden jurídico uruguayo, señalando que el principio rector de esta estructura es la clasificación de los distintos actos jurídicos según su valor y fuerza, según el grado que ocupan en una escala de normas jurídicas que empieza, como normas de mayor valor y fuerza, por los actos constitucionales y termina con los actos administrativos, dejando para un casillero ajeno al ordenamiento de mayor a menor que acabamos de señalar, el caso de los actos jurisdiccionales.

Estos últimos no ocupan un lugar determinado en esa escala, porque en el momento de dictarlos el juez tenía que ajustarse a todos los actos vigentes, es decir desde el punto de vista de la psicología del juez, en el momento en que está dictándolos, deberían imaginarse colocados al final de la escala: la sentencia tiene que ajustarse a la Constitución, a las leyes, a los reglamentos. Pero una vez pasados en autoridad de cosa juzgada, es decir, cuando ya no había posibilidad de discutir si estaban bien o mal dictados, esos actos jurisdiccionales quedaban colocados como si estuvieran por arriba de los otros, ya no se podrá discutir p.ej. si violan o no una ley o la Constitución, porque la voz del juez cuando pasa en autoridad de cosa juzgada se considera que es la solución correcta del punto de vista jurídico y aunque se hubiera equivocado ya no hay más oportunidades de discusión.

Con lo expuesto se completa la descripción esquemática del orden jurídico uruguayo. No debemos olvidar que ese orden jurídico, el Derecho uruguayo, reconoce la existencia de un Derecho internacional que no podemos modificar por voluntad unilateral de la Nación ni del Estado, de modo que por encima de los actos constitucionales uruguayos, para completar el esquema, hay que colocar los actos de valor y fuerza internacional que obligan a la República Oriental del Uruguay.

LA CONSTITUCIÓN URUGUAYA

38. Historia formal de las reformas constitucionales

Teniendo presente el esquema del orden jurídico uruguayo, estudiaremos ahora el escalón de los *actos constitucionales*, es decir, *cómo se reforma la Constitución y cómo ha surgido la Constitución vigente*. Antes de estudiar el contenido de la Constitución observaremos el acto constitucional como un acto jurídico entre otros, que puede ser reformado mediante otros actos constitucionales por los procedimientos previstos en la Constitución. La actual Constitución resultó de cuatro aplicaciones sucesivas (en 1966, en 1989, en 1994 y en 1996) de alguno de los procedimientos que se prevén para futuras reformas en el art. 331.

Textualmente, el artículo sobre procedimientos de reforma constitucional, que lleva actualmente el número 331, está vigente desde el 15 de febrero de 1943 (fecha de entrada en vigencia de las reformas constitucionales plebiscitadas el 29 de noviembre de 1942), y se aplicó para dictar los actos constitucionales de 1952, 1967, 1989, 1994 y 1997.

De modo que hace ya más de medio siglo que nuestra Nación mantiene las mismas normas sobre procedimientos de reforma de la Constitución.

La reforma de 1942, en cambio, no resultó de un procedimiento legítimo sino que se debió al golpe de Estado del Gral. Arq. Alfredo Baldomir, Presidente de la República electo regularmente, luego se quedó nueve meses más en el ejercicio de ese cargo, en infracción de la Constitución de entonces, y mediante un decreto-ley sometió a la decisión del Cuerpo Electoral enmiendas a la Constitución de 1934 (sustitución de algunos artículos e incorporación de nuevas disposiciones) que se plebiscitaron junto con las elecciones de 29-XI-1942, resultando así un texto constitucional que se llamó Constitución de 1942. Hay por lo tanto una ruptura en la historia jurídica de las Constituciones uruguayas en la época de la dictadura de Baldomir (fue la última ruptura jurídica, pues el intento perpetrado en 1980 y en 1984 de instaurar una nueva Constitución sin seguir la vía del art. 331, fracasó porque el Cuerpo Electoral votó negativamente el proyecto de Constitución de 1980 y la Asamblea General no asumió función constituyente como preveía un decreto del gobierno *de facto* llamado "Acto Institucional N° 19").

Si seguimos yendo para atrás vemos que antes de la dictadura de Baldomir estuvo vigente la Constitución de 1934 con algunas reformas plebiscitadas en 1938; el acto constitucional de 1934 provino también de una ruptura del orden constitucional ocurrida el 31-III-1933, el otro golpe de Estado contra la Constitución que tuvo éxito en la historia uruguayo (esta vez no fue un general arquitecto sino un abogado, el Dr. Gabriel Terra). El Dr. Terra, también Presidente de la República electo de acuerdo a la Constitución anterior, dio un golpe de Estado, se quedó un poco más del tiempo previsto y además luego resultó designado por otro período de acuerdo con una disposición transitoria de la nueva Constitución.

La Constitución que Terra violó, la que estaba vigente en el momento del golpe de Estado de 1933, era la de 1918 con una pequeña modificación de 1932; esta Constitución había sido dictada de acuerdo al procedimiento previsto para su reforma por los actos constitucionales precedentes, en particular, por la ley constitucional de 1912 que había reformado la Constitución de 1830 también utilizando los procedimientos previstos en ésta.

La historia constitucional uruguaya, prescindiendo de todo lo que ocurrió a nivel legislativo y de los golpes de Estado e intervalos de no aplicación de la Constitución que no estuvieron destinados a obtener la reforma de la Constitución o que fracasaron en ese intento, puede describirse así: de 1830 a 1912 rigió, al menos teóricamente, la Constitución de 1830; en 1912 se reformó, cumpliendo los procedimientos que preveía la Constitución de 1830, solamente el procedimiento de reforma constitucional porque se había visto que el procedimiento de reforma anterior era muy complejo, era muy difícil reformar la Constitución, entonces, se optó por aplicar primero ese procedimiento complejo pero al solo efecto de facilitarlo, de manera de evitar que se discutieran soluciones de fondo y nunca se terminara por reformar la Constitución. Ese procedimiento complejo de reforma de la Constitución de 1830, se completó en 1912; siguieron vigentes las disposiciones de la Constitución de 1830 sobre cuestiones de fondo pero quedó reformada la parte sobre reforma de la Constitución. Aplicando el nuevo método de reforma establecido en 1912 se hizo la reforma de 1918.

Esta Constitución de 1918 tuvo una leve reforma en 1932 (elección directa de los Senadores) y siguió vigente hasta el golpe de Estado de Terra de 1933, el primer golpe de Estado en toda la historia uruguaya que se dio contra la Constitución, los demás golpes de Estado se daban con el pretexto de restablecer la Constitución de 1830, se daban contra el gobierno vigente diciendo que ese gobierno estaba violando la Constitución, en cambio, el golpe de Estado de Terra se dio expresamente contra la Constitución diciendo que la Constitución era mala, no el gobierno, que la Constitución no permitía salir de la crisis económica en que se encontraban y que era necesario terminar con el colegiado, etc.

Del golpe de Terra se volvió a un orden constitucional con la Constitución de 1934; esa Constitución se reformó en 1936, se intentó reformar luego varias veces entre 1938 y 1942 y ante la resistencia del Partido Nacional a estas reformas se impacientó el movimiento reformista y terminó en un golpe de Estado, el segundo y último dado contra la Constitución que hubo en la historia uruguaya: el de Baldomir, de 21-II-1942. El 29 de noviembre de 1942 se plebiscitaron las reformas a la Constitución de 1934 proyectadas por decreto-ley y desde ese momento hasta hoy hay una continuidad jurídica a nivel constitucional, es decir, no ha habido más golpes de Estado ni revoluciones contra la Constitución que hayan tenido éxito en su propósito de cambiar la Constitución: por medios inconstitucionales.

39. La continuidad constitucional uruguaya

En resumen, la historia uruguaya a nivel constitucional, prescindiendo de todos los problemas políticos y jurídicos de otros niveles, tiene dos rupturas de tipo jurídico: una en 1933 y otra en 1942. Fuera de esas dos rupturas, ha habido continuidad jurídica a

nivel constitucional desde 1830 hasta hoy, lo que no significa que haya habido paz interna ni que haya habido continuidad jurídica en los demás aspectos ni que no haya habido golpes de Estado. Pero todos los golpes de Estado y guerras civiles que hubo en Uruguay desde el año 1830 hasta el año 1904 no tocaron la vigencia teórica de la Constitución de 1830: se hacían gobiernos provisorios con la intención, o por lo menos con el pretexto (dependía de la sinceridad del gobernante de turno) de restablecer la efectiva aplicación de la Constitución de 1830 cuando fuera posible. Y en el siglo XX, fuera de los casos de 1933 y 1942, la dictadura de 1973/1985 fracasó en su intención de reformar la Constitución, pues ni los llamados "Actos institucionales" o "Decretos constitucionales" ni el proyecto de nueva Constitución de 1980 obtuvieron ratificación popular, y la Asamblea General electa en 1984 no se atuvo a lo previsto en el llamado "Acto institucional nº 19" sino que partió de la base de que la Constitución vigente había sido y seguía siendo la de 1967, de manera que el régimen *de facto* no había reformado sino que había violado la Constitución.

Además de esa continuidad jurídica formal, también en cuanto al contenido de las Constituciones hay una ausencia de grandes cambios bruscos; aunque parezca mentira para el que oye discutir de temas de reforma constitucional, todas las veces que se reformó la Constitución en Uruguay se mantuvo lo fundamental: los cambios se refirieron más a aspectos de integración de algunos órganos de gobierno que a cuestiones de fondo. Incluso las campañas reformistas, los movimientos de opinión pública tendientes a la reforma de la Constitución, se han centrado por lo general en Uruguay en cuestiones como la de si la Jefatura del Estado tiene que ser colegiada o unipersonal, o si los Departamentos tienen que tener autonomía, o si la administración pública debe estar dirigida por un solo partido político o dividida entre varios partidos políticos, y generalmente en los movimientos de opinión pública no se habla por ejemplo de si debe aumentarse o restringirse el ámbito de aplicación del derecho de reunión; la propaganda y los movimientos de opinión, se centran por lo general, en el aspecto de organización del gobierno, que es importante, sin duda, pero que no es el que define realmente el régimen político y social de cada país.

Aclaro que no significa que no haya habido nunca discusiones sobre los otros temas —las reformas de 1989 y de 1994 trataron exclusivamente de la seguridad social— y que no haya habido sectores de opinión que han insistido en los otros temas, sino que mirando en conjunto los distintos movimientos de reforma de la Constitución que ha habido a través de la historia uruguaya, se ve una exagerada importancia otorgada a la parte de organización del gobierno y una relativamente menor importancia otorgada a las cuestiones de fondo.

Esto permite señalar, a través de todas las Constituciones uruguayas y a pesar de los cambios aparentes de cuestiones superficiales, una cierta continuidad que nos permite decir que el Derecho constitucional uruguayo fue desde sus orígenes hasta ahora un proceso histórico en el cual se pueden señalar líneas de evolución coherentes y no cambios bruscos y destructivos.

40. Evolución de la democracia en Uruguay

Por ejemplo desde 1830 hasta ahora se ha ido aumentando poco a poco el grado de participación popular en el orden jurídico y en el gobierno. En la Constitución de

1830 los que tenían derecho a voto eran muy pocos; por ejemplo los sirvientes a sueldo, los jornaleros y los peones no tenían derecho a voto, los analfabetos sólo tuvieron derecho a voto hasta 1840, es decir, se les dio un plazo de 10 años para que aprendieran a leer y escribir y si no lo hacían la sanción era que no podrían ejercer la ciudadanía. Las elecciones, además, eran, para muchos cargos, indirectas; no se elegía al Presidente de la República, no se elegía a los Senadores, sino que al Presidente lo nombraba la Asamblea General y a cada Senador lo nombraba un Colegio Elector de Senador que era elegido directamente por el pueblo. Había, pues, unas cortapisas y medios indirectos de elección para llegar a decidir en cuestiones de gobierno por parte del pueblo y el Cuerpo Electoral, además era un conjunto de ciudadanos muy restringido, era una Constitución mucho menos democrática que las siguientes.

En 1918, cuando se estableció el primer colegiado, además del Presidente de la República se creó el Consejo Nacional de Administración y las funciones del Poder Ejecutivo se repartían entre los dos por materias, el Presidente de la República tenía los asuntos de Interior, de Guerra y Marina y de Relaciones Exteriores y el Consejo Nacional de Administración tenía los demás Ministerios. Se constitucionalizaron los Entes Autónomos bajo tutela administrativa del Consejo Nacional de Administración y se estableció una descentralización territorial con verdadera autonomía; se amplió el conjunto de personas con derecho a voto y la participación directa de los electores; tanto el Presidente de la República como los miembros del Consejo Nacional de Administración, de los Concejos de Administración Departamental y de las Asambleas Representativas (antecedentes de las actuales Juntas Departamentales) eran electos directamente, por lo tanto, comparando esa Constitución con la de 1830 hubo un gran avance en el sentido de la democratización.

En 1934, la otra reforma de fondo, también hubo —a pesar de provenir de un golpe de Estado— avance en la democratización; se instituyeron, o se facilitaron los medios de participación directa del pueblo, se previó el plebiscito como forma normal de reforma de la Constitución, se previó el referéndum en materia departamental, se disminuyeron los requisitos de edad para ocupar determinados cargos públicos ampliándose así el grado de democraticidad de la Constitución. En las sucesivas reformas hasta llegar a hoy se puede seguir señalando un aumento del grado de carácter democrático de nuestra Constitución. Así, en la reforma de 1952 se dio existencia constitucionalmente necesaria al recurso de referéndum contra los decretos de los Gobiernos Departamentales (hasta entonces la Constitución se limitaba a autorizar su creación por ley y existía con base legal desde 1919); en 1967 se admitió el voto de los soldados y se introdujo el referéndum para las leyes nacionales; en 1997 se separaron las fechas de las elecciones de autoridades del Estado Central y de los Gobiernos Departamentales y se disminuyó la edad para ser edil.

41. Evolución de la parte dogmática sobre derechos fundamentales

También se puede encontrar una línea general de evolución a través de todas las reformas en cuanto a la protección de los derechos fundamentales.

En 1830 había una enunciación de derechos fundamentales pero que se limitaba a aquellos derechos clásicos del tipo liberal burgués, la libertad física, la libertad de

expresión del pensamiento, el derecho de propiedad (al que se calificaba constitucionalmente como "sagrado e inviolable"), pero no se consagraban en cambio, los derechos que exigían una participación de grupos, ni siquiera los derechos de asociación y de reunión, y era inimaginable en la época que la Constitución se refiriese al derecho de huelga o al derecho a la justa remuneración. Todas esas cosas aparecieron mucho después.

En 1918 se aumentaron las garantías de los derechos individuales clásicos, se constitucionalizó por ejemplo el recurso de hábeas corpus, se fortaleció la libertad religiosa, y además se aclaró que la enunciación de derechos de la Constitución no era taxativa, es decir, aunque no estuvieran expresamente establecidos debían considerarse como incluidos aquellos derechos y garantías que por su propia naturaleza derivaran de la forma republicana de gobierno o fueran inherentes a la personalidad humana (el actual art. 72).

En el paso siguiente, es decir, en la reforma de 1934, se amplió mucho la sección que en 1918 se denominaba "*Derechos y garantías*" incluyéndose además los *deberes* fundamentales; pasó a llamarse "*Derechos, deberes y garantías*" y se dividió en un Capítulo I que corresponde a la orientación liberal burguesa clásica y un Capítulo II que corresponde a la introducción de derechos de tipo social. De allí, de 1934, proviene la consagración del derecho de huelga, del derecho a la justa remuneración, del derecho a la independencia de la conciencia moral y cívica para los que estén en una relación de trabajo o servicio como empleados u obreros, del derecho a la limitación de la jornada, al descanso semanal, a la higiene física y moral de los que están en relación de trabajo, la obligación de otorgar franquicias legales a los sindicatos, de fomentar su organización así como la organización de tribunales de conciliación y arbitraje en materia de conflictos colectivos de trabajo, el deber de los habitantes de cuidar su salud y el deber del Estado de atender a los indigentes, la obligación de organizar un sistema de seguridad social y de jubilaciones, todo eso proviene de la reforma de 1934 que puso al día la Constitución uruguaya en materia de derechos fundamentales (cabe señalar que la legislación ordinaria ya había establecido la mayoría de los derechos y deberes incorporados al texto constitucional en 1934) adjuntándoles a los clásicos (aquellos derechos cuyo ejercicio se hacía en forma individual y que no suponían ninguna referencia a relaciones de trabajo o a problemas de este tipo), un segundo Capítulo de derechos sociales (incluyendo los derechos gremiales y aquellos derechos que suponen para su ejercicio la previa existencia de una relación de trabajo).

Las sucesivas reformas después de 1934 modificaron poco esta sección, pero en aquellos puntos en que hubo modificaciones fue también en el sentido de ampliar la enunciación de derechos, deberes y garantías y de asegurar su eficacia en la medida de lo posible.

De estas reformas posteriores la más importante es el artículo que actualmente lleva el número 332, que fue incorporado en 1942 y que sirve para evitar que las normas constitucionales que reconocen derechos a los individuos no se apliquen a pretexto de que no están reglamentadas por ley. Ese artículo (es el último numerado de la Constitución) dice que "los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos..." (después hay otra referencia que la salteo) "no dejarán de

aplicarse por falta de la reglamentación respectiva..." y ante la objeción que se puede hacer de ¿bueno, pero cómo se hace si se necesita la reglamentación? dice que "ésta será suplida recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas".

La omisión del legislador en reglamentar un derecho de rango constitucional no impide, pues, que deba cumplirse y el Poder Ejecutivo, o el juez o el particular que tenga el deber de cumplir con ese derecho tendrá que suplir la falta de ley con estos procedimientos de integración, procedimientos para rellenar las lagunas de reglamentación legal de los derechos reconocidos a los individuos por la Constitución.

En la última reforma, se introdujo una disposición sobre protección del medio ambiente (nuevo texto del art. 47), sin alterar la orientación general de la Sección "Derechos, deberes y garantías".

42. Procedimientos de reforma de la Constitución

Vamos a ver ahora concretamente, con esa introducción histórica acerca de cuál es la evolución que han seguido las Constituciones uruguayas —destinada más que nada a evitarles la idea que se pueden formar leyendo los diarios de que cada reforma constitucional es un cambio fundamental en el país (en realidad, los fundamentos del país no han variado, lo único que ha habido es una evolución sucesiva y en el mismo sentido de algunos principios, no ha habido cambios bruscos)— vamos a ver cuáles son los procedimientos vigentes (sobre los cuales ya hay experiencia porque son los mismos que estaban vigentes cuando se hicieron las reformas de 1951/1952, de 1966/1967, 1989, 1994 y 1996/1997) para modificar la Constitución.

Primero digamos que la existencia de un procedimiento especial destinado a reformar la Constitución, es decir, la existencia de diferencias formales, de procedimiento, entre los actos constitucionales y los actos legislativos, se acostumbra recordar diciendo que la Constitución uruguaya es rígida. Cuando se dice que una Constitución es rígida se quiere decir simplemente eso: que los procedimientos para reformarla difieren de los procedimientos para dictar las leyes ordinarias; es decir, los actos constitucionales se diferencian formalmente de los actos legislativos. Si se dicta una ley que establece una norma contradictoria con lo que dice la Constitución, la Constitución no resulta derogada porque la ley no puede modificar lo que dice la Constitución, en eso consiste la rigidez de la Constitución que como ven es simplemente el hecho de que la Constitución tenga mayor valor y fuerza que las leyes. La Constitución uruguaya siempre fue rígida, siempre se necesitaron procedimientos especiales para su reforma; actualmente esos procedimientos son varios que corren paralelamente, no es necesario seguir todos los incisos del art. 331 para reformar la Constitución sino que se puede optar por cualquiera de ellos, y pueden incluso varios grupos reformistas simultáneamente poner en movimiento los distintos procedimientos y el que resulte culminar en aprobación plebiscitaria tendrá éxito habiendo obtenido reforma de la Constitución, sin que interfieran unos procedimientos con otros.

Los procedimientos son en esquema 4, que examinaremos en los §§ 43 a 46.

43. La iniciativa popular

^{1er} procedimiento: la iniciativa popular, ordinal A del art. 331, procedimiento que se utilizó con éxito en 1966, en 1989 y en 1994. En este procedimiento un 10% de los ciudadanos presentan bajo su firma un proyecto de reforma de la Constitución. Lo presentan a la Presidencia de la Asamblea General (es decir, al Vicepresidente de la República, si está ejerciendo la Presidencia de la Asamblea General, o al Senador que la estuviera ejerciendo). Se lo presentan no para que lo revise o decida sobre su curso sino al solo efecto de que le dé trámite, tiene obligación el Presidente de la Asamblea General de poner ese proyecto en conocimiento de la Asamblea General para que ésta, si quiere, elabore un proyecto sustitutivo y además para que lo comunique a la Corte Electoral a fin de que se plebiscite junto con la elección que corresponda.

El hecho de que la Asamblea General resuelva considerar el tema y hacer un proyecto sustitutivo no significa que los proyectos originales dejen de someterse a plebiscito.

En efecto, el método del apartado A es un procedimiento de gobierno directo en que los gobernantes electos no pueden frenar ni filtrar nada de lo que hayan propuesto los ciudadanos que tomaron la iniciativa de la reforma; nos reunimos un 10% de los ciudadanos y hacemos un proyecto, lo presentamos y tenemos la seguridad de que va a ser plebiscitado en la más próxima elección, salvo que lo presentáramos muy cerca de la elección, dentro de los últimos 6 meses, en cuyo caso se plebiscitaría en la subsiguiente elección para dar tiempo de que se conozca y se organice la propaganda a favor y en contra, pero si se presenta en plazo, es decir, antes de los seis meses de la elección en que se quiera plebiscitar se tiene la seguridad de que va a ser plebiscitado, inclusive cuando la Asamblea General prepara un proyecto sustitutivo; este proyecto sustitutivo, que lo puede preparar si quiere la Asamblea General, será plebiscitado conjuntamente con el otro de modo que podrá optar cada ciudadano entre el proyecto originalmente presentado con la firma del 10% de los ciudadanos y el proyecto que la Asamblea General haya preparado como sustitutivo. La Asamblea General, pues, lo único que hace es aportar su opinión traducida en un proyecto alternativo, pero no puede frenar la iniciativa popular que se haya presentado.

Efectivamente esto es lo que ocurrió en la reforma de 1967: tenemos experiencia del procedimiento de este apartado A. Se presentaron 2 proyectos con firmas de ciudadanos, el "amarillo" y el "colorado"; el famoso proyecto "naranja" que formulado por la Asamblea General como proyecto sustitutivo de los proyectos "colorado" y "amarillo"; formalmente (aunque políticamente fue una transacción entre el proyecto "colorado" y el "gris") aparece como un proyecto sustitutivo del "colorado" y del "amarillo", porque el "gris" no se hizo por la iniciativa popular sino por otra vía, la del apartado B del artículo 331, en la cual no se pueden hacer proyectos sustitutivos sino que directamente va al plebiscito. Se plebiscitaron los tres proyectos preparados según el art. 331-A, (el "colorado", el "amarillo" y el "naranja"), y el proyecto presentado según el art. 331-B (el "gris"); podría haberse aprobado cualquiera de ellos, salió el "naranja" pero no porque la Asamblea General tuviera el poder de frenar los otros proyectos sino simplemente porque sectores importantes de varios partidos políticos hicieron propaganda a favor de ese proyecto y el pueblo se inclinó por él. En 1989 y en 1994, el pueblo adoptó proyectos de reforma formulados por iniciativa

popular (en 1994 se plebiscitaron dos proyectos, ambos por iniciativa popular, el que tuvo éxito y otro que no alcanzó la mayoría requerida).

No es necesario que la Asamblea General haga un proyecto sustitutivo; es una facultad, "la Asamblea General" —dice la Constitución— "en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria conjuntamente con la iniciativa popular".

El apartado A configura el procedimiento de iniciativa popular, que puede tener o no como complemento la existencia de un proyecto sustitutivo preparado por la Asamblea General. Ese proyecto o esos proyectos se someterán a plebiscito que ha de realizarse simultáneamente con una elección. Se plebiscitarán en la elección más próxima, siempre que se hayan presentado con la anticipación suficiente, es decir, con seis meses de anticipación al acto electoral; y si se presentaren después, se plebiscitarían en las elecciones subsiguientes (nacionales ordinarias de octubre o de noviembre, de autoridades departamentales y locales de mayo, o extraordinarias en caso de disolución de las Cámaras, pues la Constitución no distingue). Un proyecto presentado por ejemplo en setiembre de 2004 debería plebiscitarse junto con las elecciones departamentales de mayo de 2005; un proyecto presentado el 30 de abril de 2004 no podría plebiscitarse en octubre de 2004 sino que se plebiscitaría en noviembre de 2004 si en esa ocasión hubiere segunda vuelta de elección presidencial, o en mayo de 2005 si no la hubiere. Y si la Asamblea General formulare un proyecto sustitutivo de esa iniciativa popular de 30 de abril de 2004, el 20 de mayo de 2004, a pesar de haber más de 3 meses de intervalo, tampoco se plebiscitaría en noviembre de 2004, porque la Constitución dice que se plebiscitará conjuntamente con la iniciativa popular.

Esa referencia a los seis meses está mechada en un lugar inesperado para quien lea el artículo: está al final del apartado C, esto es, un poquito antes de la D, allí donde no tiene nada que ver. Dice: "En los casos de los apartados A y B sólo se someterán a la ratificación plebiscitaria simultánea a las más próximas elecciones, los proyectos que hubieren sido presentados con seis meses de anticipación —por lo menos— a la fecha de aquéllas, o con tres meses para las fórmulas sustitutivas que aprobare la Asamblea General en el primero de dichos casos. Los presentados después de tales términos, se someterán al plebiscito conjuntamente con las elecciones subsiguientes". Por lo tanto, la ventaja que tiene prever expresamente la posibilidad de que la Asamblea General apruebe un proyecto sustitutivo, es que lo puede aprobar en esos tres meses que van desde los seis antes hasta los tres antes de las elecciones. Por eso en 1966 el proyecto "naranja" fue tramitado a toda velocidad entre el 24 de mayo y el 24 de agosto, el 24 de mayo se presentaron los proyectos "amarillo" y "colorado" con las firmas suficientes, el 24 de agosto se aprobó por la Asamblea General el texto definitivo del proyecto "naranja", se plebiscitaron todos juntos porque los primeros estaban presentados seis meses antes y el "naranja" tres meses antes de las elecciones de 27 de noviembre de 1966.

44. La iniciativa de legisladores

2º procedimiento: método del art. 331-B. En este 2º procedimiento la iniciativa no es popular, es decir, no puede cualquier ciudadano firmar el proyecto sino que sólo

pueden firmar los legisladores (los miembros de la Asamblea General), y en vez de exigirse el 10% se exige el 40%, es decir, los $\frac{2}{5}$ del total de componentes de la Asamblea General.

Los proyectos que logren ese número de legisladores, como los del apartado A, se presentan al Presidente de la Asamblea General y se plebiscitarán en la elección más próxima posterior a los seis meses de haber sido presentados.

Los proyectos presentados de acuerdo a este apartado B por $\frac{2}{5}$ del total de componentes de la Asamblea General deben respetar siempre el intervalo de seis meses entre su presentación y su votación en plebiscito conjuntamente con una elección, a diferencia de los proyectos sustitutivos adoptados por la Asamblea General según el apartado A. De manera que si el proyecto "gris" (§ 43) se hubiera presentado después del 27 de mayo de 1966 no habría podido plebiscitarse en noviembre de 1966 sino que habría tenido que plebiscitarse en las elecciones subsiguientes, porque no habría anticipación de seis meses; en cambio, el presentado como proyecto sustitutivo aprobado por la mayoría de la Asamblea General, y ya no por el 40% simplemente, fue plebiscitado simultáneamente con las iniciativas populares de 1966 por haberse presentado tres meses antes de la fecha de las elecciones de 27 de noviembre de 1966.

45. La Convención Nacional Constituyente

3º procedimiento. El procedimiento de la letra C, con participación de una Convención Nacional Constituyente, no se ha usado nunca desde que fue incluido como una alternativa en el actual art. 331 porque es el más complicado y habiendo procedimientos más simples para hacer lo mismo, hay una tendencia natural a ir por el camino más fácil. Este procedimiento siendo más complicado sólo se justifica que perdure porque se argumentan en su favor algunas ventajas. En efecto, los otros 2 procedimientos tienen el inconveniente de que los que toman iniciativa de un nuevo proyecto de reforma harán un texto articulado pero si después, en ocasión de los debates populares sobre la conveniencia o inconveniencia del proyecto que se va a plebiscitar, se advierte que podía haber sido sustituido tal artículo de redacción infeliz por tal otro o que podría, para evitar alguna forma de oposición, suprimirse algunos otros aspectos de la reforma, ya los proyectos están cristalizados con los métodos A y B. Una vez aprobados se tienen que plebiscitar sin ningún cambio, y para esa aprobación no hay un trámite de debate en que intervengan todas las fracciones y en que se puede llegar a una fórmula que satisfaga a más amplios sectores de opinión. El único método para obtener algo de este tipo, dentro de los procedimientos A y B, es la formulación de proyectos sustitutivos por la Asamblea General en el caso del inciso A, pero este procedimiento se hace en plazos angustiosos, en plazos que pueden reducirse a tres meses y donde no hay tiempo de hacer un estudio perfecto de técnica jurídica para hacer una Constitución bien redactada y clara que no dé lugar después a problemas arduos de interpretación.

El procedimiento del inciso C en cambio, comienza por la aprobación parlamentaria de una iniciativa, es decir, se empieza por plantear algo que muestre la seriedad de la cuestión de reforma constitucional, no se trata de reformar por reformar; una vez aprobada la iniciativa por la Asamblea General esa iniciativa se publica, no para que

se plebiscite tal cual sino para que la gente se entere de cuáles son los puntos que están ventilándose como posibles reformas y se convoca a elecciones de una Convención Nacional Constituyente a la cual no se le otorgará el derecho de reformar la Constitución sino que actuará simplemente como una especie de comisión del pueblo para preparar un proyecto con calma en el cual se contemplan los problemas planteados por la iniciativa de reforma y que se supone que han de haber sido debatidos en la campaña electoral para la Convención Nacional Constituyente. Al elegir un órgano exclusivamente encargado de preparar proyectos de Constitución, se supone que la gente va a votar no en función de la línea general del partido correspondiente sino en función de las ideas constitucionales de ese partido y entonces va a resultar más representativo de la opinión popular sobre reforma constitucional que lo que resultaría la Asamblea General ordinaria del Poder Legislativo, en cuya elección están en juego, además de las posibilidades de reformar la Constitución, otros problemas políticos de mayor interés inmediato. Además, la Convención Nacional Constituyente en vez de tener tres meses como tiene la Asamblea General para preparar proyectos sustitutivos, tiene un plazo de un año para preparar un proyecto de Constitución y además todavía puede la Asamblea Nacional Constituyente preparar varios proyectos de Constitución y puede un tercio de esa Asamblea pedir el desglose de algún aspecto de la reforma para que se vote por separado por el pueblo. De modo por ejemplo que si el proyecto de Constitución estableciera normas sobre los latifundios y normas sobre gobierno colegiado, podría $\frac{1}{3}$ de la Asamblea pedir que se votara por separado para que no interfiriera la opinión colegialista o anticolegialista de una persona con su opinión partidaria o contraria al latifundio.

En ese caso al votar en el plebiscito se tendrían que poner hojas referentes a cada uno de los aspectos que se han desglosado y en definitiva resultarían aprobadas aquellas modificaciones que tuvieran mayoría y rechazadas aquellas modificaciones que no tuvieran mayoría en el pueblo, evitándose el riesgo de que una reforma con la cual está de acuerdo todo el mundo no resultase aprobada porque viene glosada junto con otra reforma que produce divisiones en la opinión.

46. Las leyes constitucionales

4º procedimiento (y último) de reforma: el de las llamadas "leyes constitucionales". Es el que se utilizó con éxito en los años 1951/1952 y 1996/1997.

Una ley constitucional es un procedimiento de formación de actos constitucionales, no es un acto legislativo. Las palabras "ley constitucional" en la Constitución uruguaya se refieren no a una nueva categoría de acto jurídico, sino a un procedimiento de reforma de la Constitución. En otros países, la expresión "ley constitucional" o es sinónimo de "Constitución" o representa alguna categoría especial de actos jurídicos; en Uruguay no hay una categoría intermedia entre actos legislativos y actos constitucionales, las leyes constitucionales son una etapa de un procedimiento de reforma de la Constitución, del que se usó para las reformas de 1952 y de 1997: las dos Cámaras aprobaron, por el procedimiento de la formación de la ley pero sin intervención del Poder Ejecutivo, un proyecto de reforma constitucional y después se sometió el proyecto a plebiscito. Lo que resulta de ese procedimiento es un acto

constitucional, pero ese procedimiento empieza por la sanción de una ley constitucional; la sanción de una ley constitucional por sí sola no modifica el orden jurídico, salvo en la fijación de fecha para el plebiscito, es un acto incompleto, se perfecciona luego de que se plebiscite y se promulga, y entonces se convierte en acto constitucional.

Este 4º método exige los $\frac{2}{3}$ de votos del total de componentes de cada una de las Cámaras. De modo que de todos los procedimientos es el que exige mayor apoyo previo al plebiscito.

En el primer procedimiento bastaba un 10% de los ciudadanos, en el segundo procedimiento bastaba un 40% de los legisladores, en los proyectos sustitutivos bastaba votación mayoritaria en Asamblea General, y en este cuarto procedimiento, sólo se puede llevar al plebiscito cuando tenga el acuerdo de los $\frac{2}{3}$ del total de miembros de cada Cámara, esto es, el 66 $\frac{2}{3}$ % de la Cámara de Representantes (66 votos) y el 67 $\frac{23}{31}$ % del Senado (21 votos). En este procedimiento de la ley constitucional, como el proyecto ya tiene un respaldo parlamentario previo que es de presumirse que corresponde a la opinión del electorado, se admiten dos cosas:

a) que se fije una fecha especial para el plebiscito, que puede ser distinta de la de las próximas elecciones, como se hizo en 1951 (hacia nada más que un año que había habido elecciones, en el año 1950, y se plebiscitó la reforma el 16-XII-1951, no se esperó a las elecciones del 1954) y en 1996 (se plebiscitó el 8-XII-1996, casi tres años antes de las próximas elecciones).

b) que se considere afirmativo el plebiscito cuando se obtenga mayoría de votos, cualquiera sea el número de ciudadanos que vayan a votar: aunque votaran solamente 2 por "sí" y 1 por "no", o aunque votara 1 por "sí" y nadie más, se considera aprobado el proyecto cuando ha sido tramitado por este procedimiento de la ley constitucional. ¿Por qué? Porque si tiene de antemano el apoyo de los $\frac{2}{3}$ del total de componentes de cada Cámara, es de presumirse que la abstención no signifique una opinión en contra sino simplemente la indiferencia hacia cierto tipo de problemas en los cuales el elector ha delegado prácticamente en sus representantes que hicieron el proyecto, la decisión sobre la conveniencia o inconveniencia de una fórmula.

En los demás casos, además de que el plebiscito sea afirmativo, es decir, de que voten más por "sí" que por "no", se requiere que los votos por "sí" alcancen por lo menos al 35% del total de inscriptos en el Registro Cívico, de modo que hay un requisito de quórum además de haber un requisito de mayoría. ¿Por qué? Porque en esos otros casos la iniciativa podía provenir de una 10% nada más (apartado A) o de un 40% (apartado B) o de un 50% (apartado C); en el caso del apartado D, en cambio, se exige más del 66%, lo que configura de antemano una presunción de apoyo político importante al proyecto que se trata de plebiscitar.

47. Régimen constitucional vigente

Vimos el método establecido por la Constitución vigente para su propia reforma, es decir, conocemos cuáles son los actos constitucionales en sentido formal, en sentido referente al procedimiento, en la Constitución uruguaya vigente.

Antes de pasar a los actos legislativos haremos una especie de síntesis global de cuál es el contenido que tiene la Constitución vigente como definidor de un régimen político y social. Dicho contenido es el de un *Estado social de Derecho*. Estas palabras "Estado social de Derecho" tienen un sentido técnico y vienen a ser la suma de una serie de caracteres que señalaré rápidamente.

48. Uruguay es un Estado de Derecho

En primer término es un *Estado de Derecho*, prescindimos en este momento del adjetivo "social". ¿Qué quiere decir "Estado de Derecho"? Estado de Derecho es aquél en el cual los actos del poder público están sujetos a Derecho, es decir, está regulada jurídicamente no sólo la actividad de los habitantes en general sino inclusive la actividad de los gobernantes cuando actúan como gobernantes. En un régimen de Estado de Derecho no vale por ejemplo que un gobernante tome una medida fundándose sólo en que esa es la única manera de salvar al país o alguna otra razón de ese tipo. Para tomar una medida tiene que fundarse en una competencia constitucional y tiene que ejercerse esa competencia de acuerdo no sólo a lo que diga la Constitución sino también a lo que digan las demás reglas de Derecho establecidas de conformidad con la Constitución.

Claro que para que el Estado de Derecho sea realmente tal no basta con que se proclame la regla de que los actos de los gobernantes deben adecuarse al orden jurídico y tengan que fundarse en una norma jurídica para ser legítimos. Es necesario además, ~~establecer procedimientos que tiendan a asegurar la efectividad de esta regla~~, es decir, medios eficaces de garantía de que los actos del poder público no se desborden de los cauces jurídicos. Esas garantías pueden referirse a la responsabilidad de los gobernantes o pueden referirse a los medios de corregir los actos que hayan sido dictados en violación de reglas de Derecho.

En cuanto al primer aspecto, es decir, la *responsabilidad de los gobernantes*, la Constitución uruguaya establece un complejo sistema que comprende responsabilidades de naturaleza civil, penal, disciplinaria o administrativa y política, que dependen de qué tipo de gobernante sea y de qué tipo de hecho violatorio del orden jurídico le sea imputable.

En el segundo aspecto, tenemos como ejemplos de medios de corregir los efectos de un acto legislativo violatorio de la Constitución, la declaración de inconstitucionalidad de las leyes; como medio de corregir los efectos de un acto administrativo violatorio de una regla de Derecho, la posibilidad de que sea anulado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y así sucesivamente.

Vamos a dar una ojeada muy general a los tipos de responsabilidad de los gobernantes y después a los tipos de corrección de los actos del poder público.

49. Responsabilidad civil

¿Qué quiere decir responsabilidad civil? Este concepto se estudia en cursos de Derecho civil o de Derecho comercial. Ser civilmente responsable quiere decir estar obligado a indemnizar el daño causado. Por ejemplo una persona choca con un

automóvil a otro, le causa un daño, y entonces resulta civilmente responsable. Cuando se dice que hay un seguro de responsabilidad civil, ello quiere decir que el riesgo de ser civilmente responsable puede ser objeto de un contrato de seguro. La Constitución se refiere expresamente a la responsabilidad civil en los artículos 24 y 25, artículos que ya hemos citado anteriormente. Ahora, los citamos de otro punto de vista, no por la primera parte (que enunciaba personas jurídicas estatales "serán civilmente responsables del daño causado a terceros en la ejecución de los servicios públicos confiados a su gestión o dirección").

Ese artículo por sí solo no establece nada de la responsabilidad de los gobernantes o de los que actúan en representación del Estado, pero el artículo siguiente, el 25, dice que una vez que la persona jurídica estatal ha pagado la indemnización al tercero damnificado, esa entidad estatal puede repetir lo que hubiera pagado en reparación contra el funcionario que con culpa grave o dolo, en ejercicio de sus funciones o en ocasión de ese ejercicio, haya sido el verdadero causante del daño. Esta disposición se aplica no sólo a los funcionarios subordinados sino también a los funcionarios gobernantes, de modo que tienen una responsabilidad civil por su conducta cuando sea gravemente culpable o dolosa. Se ha criticado el hecho de que no sea obligatorio ejercer ese derecho de repetición, pues dice "el órgano público correspondiente podrá repetir..." (no dice "deberá" como decían algunos proyectos de reforma constitucional). Se ha criticado que de esa manera en la práctica puede ocurrir que los que deban decidir si se hace o no se hace la acción de repetición, por razones de partidismo político u otro motivo ilegítimo, no ejerciten esa acción de repetición y dejen que el Estado soporte el daño causado de manera dolosa o gravemente culpable por un funcionario, quedando libre de responsabilidad civil dicho funcionario. Evidentemente ese riesgo existe, si la única responsabilidad que tuvieran los gobernantes fuera ésta, sería bastante peligroso que su efectividad dependiese del propio ente público que puede estar administrado por personas pertenecientes al mismo partido político que aquél cuya actuación dolosa o gravemente culposa causó el daño, de modo que sería poco probable que en los hechos llegare a hacerse efectiva esta responsabilidad. Pero, no es inútil este artículo, en primer lugar, porque puede ocurrir que honestamente se actúe tomando en cuenta si en el caso concreto hay razones de interés público para ejercer o no ejercer la acción de repetición, y en segundo lugar, porque puede ocurrir que el riesgo de solidaridad política no se dé porque haya cambiado el partido político gobernante después de las elecciones o porque el funcionario culpable no pertenezca al partido gobernante.

Y la discrecionalidad para la acción de repetición permite apreciar en cada caso si conviene o no ejercerla, teniendo en cuenta las circunstancias del caso y los efectos que dicha repetición podrá tener en cuanto a la actuación inhibida o desvirtuada que siga el funcionario en el desempeño de sus funciones.

50. Responsabilidad disciplinaria

Otra forma de responsabilidad prevista por la Constitución es la *responsabilidad disciplinaria*, también llamada *responsabilidad administrativa* que no consiste en la indemnización del daño sino en una medida que se aplica contra el funcionario que no

cumplió con sus deberes como tal, contra el funcionario omiso en el cumplimiento de sus deberes. La responsabilidad disciplinaria está prevista para los funcionarios dependientes en varios artículos que los vamos a estudiar después con un poco más de detalle (un ejemplo tomado al azar: para los funcionarios de los Gobiernos Departamentales, el artículo 275 ordinal 5º dice que le corresponde al Intendente "Nombrar los empleados de su dependencia, corregirlos y suspenderlos", así como "Destituirlos en caso de ineptitud, omisión o delito...", etc.). Para el caso de funcionarios dependientes, pues, está previsto que el jerarca puede tomar medidas disciplinarias contra ellos en caso de omisión aunque no cause daño ni sea delito.

Pero aún para los funcionarios que no sean dependientes, que integren un órgano jerarca, como es el caso de los Directores de los Entes Autónomos, también prevé la Constitución formas de responsabilidad disciplinaria. Por ejemplo, el artículo 198, otorga la facultad al Poder Ejecutivo "de destituir a los miembros de los Directorios o a los Directores Generales" (de los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados) "con venia de la Cámara de Senadores, en caso de ineptitud, omisión o delito en el ejercicio del cargo o de la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio de la institución a que pertenezcan." Hay ahí también responsabilidad disciplinaria; no se trata de indemnizar un daño, aun cuando la actitud omisa no haya causado ningún daño concreto, patrimonial, igualmente se puede aplicar este artículo, hacer valer la responsabilidad disciplinaria o administrativa de los Directores de Entes Autónomos.

51. Responsabilidad política

Veamos ahora la *responsabilidad política*. ¿Qué quiere decir responsabilidad política? Responsabilidad disciplinaria suponía una omisión, es decir, una conducta irregular; la responsabilidad civil suponía un daño, una conducta dañosa; esta responsabilidad política, en cambio, no supone ningún daño ni tampoco un reproche jurídico a la conducta de la persona que va a hacerse políticamente responsable, sino simplemente significa un desacuerdo entre la orientación política asumida por el funcionario y la opinión sobre la bondad de las orientaciones políticas que tenga el órgano que va a hacer efectiva esa responsabilidad política, que va a controlar políticamente la conducta del funcionario.

El ejemplo más claro y notorio de responsabilidad política es el de la que tienen los Ministros. Los Ministros son políticamente responsables ante la Asamblea General. ¿Qué quiere decir esto? Quiere decir que la Asamblea General puede censurar o desaprobar su gestión aun cuando esa gestión sea jurídicamente correcta; simplemente porque la Asamblea no está de acuerdo con la orientación política, con los fines perseguidos por la gestión de ese Ministro o con los medios escogidos para obtener el fin político de que se trate. Por ejemplo porque se considera inconveniente seguir una política de desarrollo de tal sector económico o porque se considera que los medios empleados no son adecuados para obtener el fin que se busca.

No se trata, entonces, de un reproche al Ministro, atribuyéndole haber violado alguna norma o haberse portado mal, sino de una simple desaprobación, en el terreno de opiniones políticas, a la gestión seguida por el Ministro. Esta responsabilidad se hace efectiva, en el caso de los Ministros, mediante un procedimiento establecido en

los artículos 147 y 148 de la Constitución, bastante complicado, que concluye en definitiva en lo que se llama la desaprobación o censura que la Asamblea General expresa respecto de uno o varios Ministros o del Consejo de Ministros en su conjunto.

Como esta censura no significa imputación de mala conducta sino simplemente una discrepancia política, es razonable que existan procedimientos para verificar si a su vez esa opinión política manifestada por la Asamblea General coincide o no con la opinión política del Cuerpo Electoral al cual representa políticamente la Asamblea General. De ahí que establezca el artículo 148 que el Presidente de la República (actuando como Jefe de Estado, ~~sin~~ intervención de los Ministros que serían parte en el conflicto); pueda cuando se censura un Ministro, primero, observar la censura, y luego en definitiva, disolver las Cámaras, para que el pueblo, el Cuerpo Electoral, en nuevas elecciones pueda ratificar o no la confianza política en los grupos representados en el Parlamento y de esa manera verificarse si la censura al Ministro respondía o no a la opinión pública.

En esta forma de responsabilidad, la calificación de la conducta del gobernante está sometida a reglas de Derecho simplemente en cuanto al *procedimiento* y a los *efectos* de la censura, pero los motivos por los cuales se censura no son motivos jurídicos; por eso se llama precisamente "responsabilidad política", son motivos políticos.

En un Estado democrático esa responsabilidad política tiene que estar referida, en definitiva, a la opinión del Cuerpo Electoral; por eso esta eventual disolución de las Cámaras es una manera de verificar si esa censura era democráticamente correcta. Otros gobernantes, es decir, no los Ministros, sino por ejemplo el Presidente de la República o los legisladores o los Intendentes o los miembros de las Juntas Departamentales, no tienen un sistema de responsabilidad política ejercitable por parte de otro órgano del Estado, sino que su responsabilidad política se hace efectiva en ocasión de las elecciones por la simple vía de la no reelección. Toda la gestión de los gobernantes tiene que ser pública y de manera de que pueda hacerse efectiva en la próxima ocasión electoral —sea cada 5 años, sea en ocasión de elecciones extraordinarias consiguientes a una disolución de las Cámaras— su responsabilidad política ante el Cuerpo Electoral.

52. Responsabilidad penal

En último término veremos la *responsabilidad penal*. Los gobernantes, como los demás habitantes, están sujetos a la legislación penal, esto es, a la posibilidad de que una ley haya establecido una descripción de una determinada conducta calificándola como delito y por consiguiente, atribuyéndole una pena, por ejemplo la prisión, la penitenciaría, la inhabilitación para desempeñar empleos públicos por un tiempo, la multa, etc.

La responsabilidad penal tiene que fundarse en la existencia previa de una ley que describa, en abstracto, un tipo de conducta y prevea una pena que corresponda a esa conducta. Si no fuera así estaríamos en un sistema de inseguridad jurídica, uno no podría saber nunca si va a terminar preso; es necesario que haya una previa

definición de cuáles son las conductas consideradas delito y que haya una definición previa de cuál es la pena que corresponde a cada tipo de delito.

En el caso de los gobernantes, la responsabilidad penal a veces está sujeta a determinados procedimientos previos tendientes a evitar que a pretexto de la responsabilidad penal pueda trabarse el funcionamiento normal de alguno de los Poderes del Gobierno. Por ejemplo si se acusa a un legislador de haber cometido un delito no podrá procederse sin más, como si se tratara de cualquier otro habitante, a procesarlo, sino que previamente la Cámara respectiva tendrá que apreciar si esa acusación no está destinada en realidad a impedir o perturbar el funcionamiento de la Cámara. A tal efecto se somete la cuestión a la respectiva Cámara que puede terminar desafiando al legislador para que pueda ser juzgado como cualquier habitante o —si la Cámara llega a la conclusión de que la acusación en realidad no es sincera, que se hace para obstaculizar el funcionamiento del Poder Legislativo—, denegando el desafuero, lo que impide que se tramite el juicio penal hasta que el legislador deje de serlo.

52 bis. La responsabilidad políticopenal

Tratándose de los legisladores y de otros gobernantes, existe otro procedimiento, el llamado corrientemente "juicio político", pero que no lleva ese nombre en la Constitución uruguaya. En el "juicio político" en realidad no se hace efectiva ninguna responsabilidad política, no se afirma una discrepancia de orientación política sino que se imputa al gobernante haber incurrido en un *delito grave*. Lo que tiene de "político" este juicio no es el tipo de responsabilidad, sino los órganos que actúan de acusadores o de jueces. Se habla de "juicio político" precisamente porque se ha encomendado a órganos de la mayor representatividad política, como son las Cámaras y las Juntas Departamentales, las funciones de acusar y de juzgar, al solo efecto de destituir al delincuente. Como se trata de imputar un delito y de acusar y juzgar por órganos políticos, se habla de "responsabilidad políticopenal".

Dice el art. 93 de la Constitución que compete a la Cámara de Representantes el derecho exclusivo de acusar ante la Cámara de Senadores a los miembros de ambas Cámaras, al Presidente y al Vicepresidente de la República, a los Ministros, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral, por violación de la Constitución u otros delitos graves, después de haber conocido sobre ellos a petición de parte o de algunos de sus miembros y declarado haber lugar a la formación de causa. El art. 296 otorga a las Juntas Departamentales (por el voto de $\frac{1}{3}$ del total de sus componentes) análogo derecho de acusar ante el Senado a los Ediles o al Intendente respectivo. La Cámara de Representantes o la Junta acusa y la Cámara de Senadores juzga (artículo 102: "A la Cámara de Senadores corresponde abrir juicio público a los acusados por la Cámara de Representantes o la Junta Departamental, en su caso, y pronunciar sentencia al solo efecto de separarlos de sus cargos, por dos tercios de votos del total de sus componentes").

La sentencia de la Cámara de Senadores no se pronuncia sobre la pena aplicable sino que simplemente lo separa del cargo y el problema de la pena aplicable, incluso el problema de si se equivocó o no la Cámara de Senadores al considerar probado el

delito de que se le acusara, corresponde al Poder Judicial. El artículo siguiente, el 103 dice que: "Los acusados, a quienes la Cámara de Senadores haya separado de sus cargos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior, quedarán, no obstante, sujetos a juicio conforme a la ley". Es decir: los gobernantes alcanzados por el régimen de juicio político no terminan en una situación distinta a la de los habitantes particulares, tarde o temprano, el juicio ante el Poder Judicial va a ser el mismo; lo que se obtiene con la sentencia senatorial es la destitución, la sanción penal se tramitará ante el Poder Judicial.

Si el gobernante cesa en su cargo por otra vía (terminación del período para el cual fue electo, aceptación de renuncia, asunción de un cargo incompatible, etc.) el procedimiento del "juicio político" se clausura por haber perdido su objeto, pues la sentencia del Senado sirve "al solo objeto de separarlos de sus cargos". Hay una hipótesis que hace excepción a esto: si se trata del Presidente de la República o de un ex Presidente de la República, el art. 172 admite que se siga el procedimiento del "juicio político" (dice "la forma del artículo 93") hasta seis meses después de cesar en dicho cargo. En este caso excepcional, el efecto de la sentencia senatorial recaída en el procedimiento iniciado conforme al art. 93 no tiene por objeto la separación del cargo, lo que sería redundante, su objeto se reduciría al sometimiento al Poder Judicial del expresidente sometido a residencia (armonizando así el art. 103 con el art. 172). De modo que el Presidente de la República durante su mandato y los expresidentes durante su semestre de residencia no pueden ser acusados ante el Poder Judicial sin obtener previamente sentencia del Senado. Vencido el semestre de residencia, los expresidentes pueden ser sometidos a proceso penal como cualquier otro individuo.

Comparen esto con lo que rige para el cargo de Ministro. Los Ministros, como los Presidentes de la República, no pueden ser acusados de ningún delito sino por el procedimiento del art. 93; pero los exministros, a diferencia de los expresidentes, carecen de semestre de residencia, de modo que pueden ser procesados ante el Poder Judicial inmediatamente después de cesar en el cargo, sin necesidad de esperar ningún tiempo ni obtener sentencia senatorial en "juicio político".

Si el acusado gozara de inmunidades parlamentarias que impedirían procesarlo sin previo desafuero, la sentencia del Senado, al quitarle el cargo, lo deja sin inmunidades y permite por ende su procesamiento judicial, como si hubiera cesado por vencimiento de mandato o por renuncia aceptada. Si el acusado por la Cámara de Representantes o la Junta Departamental no gozaba de inmunidades, o si había sido desafiado, pudo ser sometido a juicio penal ante el Poder Judicial antes ϕ después de cesar en el cargo; entonces el "juicio político" es solamente un procedimiento para destituir por delito.

Se incurre en esta responsabilidad por haber violado la Constitución o haber cometido otros delitos graves, de modo que la Cámara de Senadores no podrá separarlos de su cargo por razones políticas sino por haber cometido alguno de estos delitos: violación de la Constitución u otros delitos graves. Comunicada la acusación de la Cámara de Representantes o de la Junta Departamental, e instruido juicio público en el Senado, cuando se llega al estado de sentenciar los miembros de la Cámara de Senadores deben votar si consideran suficientemente justificada la responsabilidad políticopenal del acusado por un delito de violación de la Constitución

u otro delito grave. Si se obtienen 21 votos afirmativos, queda pronunciada la sentencia. Cada Senador actúa ante todo como actúan los jueces, juzgando si está probado que el acusado cometió el delito de que se le acusa; pero puede ocurrir, y en esto consiste el aspecto político del juicio, que aún llegando a la conclusión de que ha cometido determinado delito de los referidos allí (violación de la Constitución u otros delitos graves), por razones políticas entienda inoportuno que se lo separe del cargo en ese momento, y vote por ende en contra. La convicción de que el acusado delinquirió es requisito necesario, pero no suficiente, para hacer lugar a la responsabilidad políticopenal consistente en la separación del cargo; ocurre lo mismo que en otras hipótesis de destitución por la causal delito, como las previstas en los arts. 168-10º, 198, 209, 273-7º y 275-5º.

La persona separada por la Cámara de Senadores, después podrá ser absuelta por el Juez, es decir, el riesgo es siempre a favor del acusado, nunca podrá el carácter político de este juicio traducirse en que se aplique una pena a un inocente; podrá traducirse en que quede transitoriamente libre y en ejercicio de sus funciones un culpable. Pero tampoco significa impunidad del gobernante que delinca, pues si el procedimiento del llamado "juicio político" no culmina en destitución, no se anticipa el cese del gobernante, pero como éste no es vitalicio, llegará un momento en que habrá oportunidad jurídica de acusarlo y juzgarlo ante el Poder Judicial: en el caso del expresidente cuando concluya su semestre de residencia y en los demás casos cuando cese en el cargo.

Si no se alcanzan 21 votos, el procedimiento termina favorablemente al acusado, quien continuará ocupando su cargo, sin perjuicio de que pueda cesar en su cargo por otra vía y sin perjuicio también de que pueda ser procesado por el Poder Judicial si no tenía inmunidades o si había sido desaforado por la Cámara que integrase, o cuando venza el semestre de residencia para los exjefes de Estado.

No tiene sentido presentar una moción absoluta, pues el Senado no es competente para absolver; o se obtienen 21 votos que concuerden en que está suficientemente justificada la responsabilidad políticopenal del acusado, y entonces el único efecto de ello es la separación del cargo y la sumisión al Poder Judicial, o no se obtienen, y entonces el procedimiento queda clausurado. Los $\frac{2}{3}$ de votos son un requisito de la sentencia contraria al acusado; no obteniéndose ese número de votos, no cabe exigir que se apruebe por mayoría de $\frac{2}{3}$, ni por mayoría simple, una moción de absolver al acusado.

La única decisión de la Cámara de Senadores a la que la Constitución confiere carácter de "sentencia", es la que, reuniendo 21 votos conformes, da por probada la acusación y tiene el *solo efecto de separar al acusado de sus cargos*, con la salvedad de que si se trata del cargo de Jefe de Estado, el cese anterior a la sentencia del Senado no deja sin objeto el procedimiento pues el expresidente no puede ser procesado sin previa sentencia senatorial hasta que venza el semestre de residencia. No puede haber otro efecto de la sentencia, ni siquiera por voluntad del propio Senado. Éste *carece de jurisdicción* para expedir cualquier otro acto que no sea la sentencia prevista en los artículos citados, que es la sentencia de separación del cargo (o de mera puesta a disposición del Poder Judicial, si se tratase de un expresidente que estuviera en el semestre de residencia).

Por lo tanto, si el Senado expide un acto con un contenido distinto, que pretenda tener un efecto diferente, como por ejemplo una suspensión o privación temporaria de su cargo o una inhabilitación para ser electo en el futuro, o una multa, o una pena de muerte, prisión o penitenciaria, o cualquier otra disposición inconstitucional que se le ocurriere a los Senadores, tal acto no sería la sentencia prevista en el art. 102 y supuesta en el art. 103, sino un acto sin valor y fuerza de sentencia, esto es, sin autoridad de cosa juzgada y sometido al régimen general de los actos administrativos contrarios a Derecho.

En el caso de los miembros del Poder Ejecutivo, el procedimiento penal ante el Poder Judicial como el que se sigue a las personas que no ocupan esos cargos de gobierno, no puede hacerse hasta que cesen en sus cargos, porque durante el ejercicio de sus cargos sólo pueden ser acusados en la forma del juicio político, aunque el delito imputado no fuere violación de la Constitución ni otro delito grave. ¿Cuál es la finalidad de esto? La misma que en el caso de los Legisladores cuando se requiere el desafuero por su respectiva Cámara: impedir que a pretexto de responsabilidad penal se haga por ejemplo, una acusación contra el Presidente de la República y los Ministros en el momento que tienen que resolver un problema muy importante y que la prisión preventiva impida funcionar al Poder Ejecutivo; si estuviera en manos de cualquier conjunto de personas tramar una acusación, para usarla en el momento en que se les ocurriera contra estos gobernantes, ello sería riesgoso para el normal funcionamiento del gobierno; tiene que haber algún control previo de la seriedad de la acusación y de su oportunidad política. Este control se ha establecido mediante el uso de la *forma del "juicio político"*, en los arts. 172 (Presidente de la República) y 178 (Ministros), que en estos casos se aplica inclusive para los delitos leves, porque esos artículos no se remiten a todo el art. 93 o a los "motivos previstos en el artículo 93" como dice el art. 296 sino tan sólo a la "forma" que señala el artículo 93.

53. Control sobre los actos

IMP/ El segundo aspecto del Estado de Derecho (el que no se refiere a la responsabilidad de los gobernantes sino al control sobre los actos) es bastante completo, incluso más completo, en la Constitución uruguaya que el primer aspecto. Los actos legislativos que sean violatorios de la Constitución se pueden dejar de aplicar previa declaración de inconstitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia. Los actos administrativos en general pueden ser anulados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo a petición de los lesionados en un interés directo, personal y legítimo o de los titulares de un derecho subjetivo que el acto administrativo violara. Hay algunas excepciones a esto pero las excepciones confirman la regla es decir, son tan pocas que sirven simplemente para aclarar que en todos los demás casos no previstos rige la regla general. Están exceptuadas de la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo las destituciones, remociones o sustituciones de Directores de Entes Autónomos o Servicios Descentralizados previstas en el inciso tercero del art. 175 y en los arts. 197 y 198 de la Constitución (ni el art. 197 ni los dos incisos finales del artículo 198 valen para los servicios de enseñanza, en virtud del art. 205, y el inciso final del art. 175 hace imposible la sustitución de autoridades de la Universidad de la República por el procedimiento establecido en ese artículo; de manera que las destituciones de miembros de los Consejos Directivos de entes de

enseñanza no están exceptuadas del control del Tribunal de lo Contencioso Administrativo). En estos casos en que no se puede demandar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo la nulidad del acto administrativo, como en los demás casos en los cuales no se utilice la vía que lleva a la no aplicación del acto ilegítimo, existe, no obstante, un control sobre ese acto, control que consiste en que si ese acto causa perjuicios habrá la responsabilidad civil de que hablábamos al principio, a cargo del Ente público al cual se impute el acto causante del perjuicio. De modo que no es que se puedan dictar actos ilegítimos impunemente; cuando no hay recursos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo existe siempre la posibilidad de demandar la reparación de los perjuicios ante el Poder Judicial.

Tratándose de algunos actos especialmente graves, además de los recursos genéricos que acabamos de señalar existen algunos recursos especiales, o algunos controles previos antes de que se dicte el acto para asegurar su eficacia, o controles posteriores de oficio, que no derivan de que algún interesado proteste sino que automáticamente siempre se debe someter cada acto a determinado control. Así por ejemplo, la privación de la libertad individual da lugar al recurso de hábeas corpus (artículo 17 de la Constitución); la privación de la libertad individual a título de medida pronta de seguridad o la adopción de cualquier otra medida pronta de seguridad por el Poder Ejecutivo es controlada necesariamente por el Poder Legislativo: aunque nadie proteste, se comunica la medida tomada a la Asamblea General o —si ésta está en receso o disuelta—, a la Comisión Permanente; y el órgano legislativo tiene que resolver si mantiene o levanta la medida, aunque no haya habido nadie que protestara tiene la obligación de controlar cómo actúa el Poder Ejecutivo.

En otros casos, decía, el control de oficio se hace necesariamente antes de dictar el acto; por ejemplo, para destituir un funcionario inamovible tiene que pedirse la venia a la Cámara de Senadores, hay un control preventivo, tanto de legitimidad como de mérito, antes de dictárselo.

Otras veces el control es posterior al acto pero anterior a su ejecución. Por ejemplo, cuando se ordena un gasto o un pago, el Tribunal de Cuentas o el Contador que lo represente tiene que certificar su legalidad antes de cumplirse con el gasto o el pago y cuando el Tribunal lo considere ilegal, sólo podrá ejecutarse si el ordenador insiste, es decir, si no comparte la opinión del Tribunal de Cuentas, y entonces, se comunicará al órgano de control respectivo para que haga efectiva, si le parece, alguna otra forma de responsabilidad.

54. Uruguay como Estado social

Todo eso define al Estado uruguayo como un Estado de Derecho, pero además de Estado de Derecho es un Estado social de Derecho ¿Qué quiere decir esto de "social"? Esto se refiere ya no a la existencia de controles y de responsabilidad de los gobernantes sino al régimen político social establecido por la Constitución. En las primeras Constituciones uruguayas no era cierto que Uruguay fuera un Estado social de Derecho, era un Estado de tipo liberal burgués, individualista, es decir, se reconocían en la Constitución los derechos individuales y especialmente el derecho de propiedad, y no se acompañaba ese reconocimiento con el reconocimiento de derechos gremiales y sociales, del tipo del derecho de huelga o del derecho de

sindicación o del derecho a la justa remuneración, etc., y no se acompañaba tampoco con la proclamación de deberes de los habitantes para con la colectividad, como el deber de aplicar las energías intelectuales o corporales en forma que redunde en beneficio de la colectividad (art. 53 inciso segundo) o el deber de cuidar su salud y asistirse en caso de enfermedad (art. 44 inciso segundo) o el deber de los padres de cuidar y educar a los hijos para que alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social (art. 41 inciso primero).

A partir de 1934 se incorporaron en la Constitución todas estas disposiciones que permiten calificar al orden jurídico uruguayo como un orden jurídico de tipo social. Aclaro que esta calificación de "social" no significa la adopción de un régimen socialista, "social" se opone a "individual" pero no significa la adopción de un régimen socialista, pues se admite la propiedad privada de los medios de producción.

Los artículos que definen a Uruguay como Estado social y no como Estado de tipo puramente liberal burgués, individualista, son sobre todo los artículos 40 al 71, es decir, el Capítulo II de la Sección II de la Constitución. En ese capítulo hay derechos sociales, derechos gremiales, derechos derivados de la relación de trabajo, normas programáticas sobre la economía del país y deberes de los habitantes, propios de un Estado social de Derecho.

55. Uruguay como Estado laico

El Estado uruguayo no se considera afiliado a ninguna confesión religiosa y tampoco se considera afiliado a ninguna concepción antirreligiosa. No pueden dictarse, por ejemplo, leyes en función de concepciones de tipo religioso, ni a favor ni en contra. Eso resulta en la Constitución uruguayaya desde 1918, cuando se separó la Iglesia del Estado, del artículo 5 cuando dice: "El Estado no sostiene religión alguna". No sólo no puede discriminar según la religión, sino que tampoco puede sostener religiones ni siquiera en forma igualitaria, sino que tiene que prescindir del fenómeno religioso. Bajo la Constitución de 1830, en cambio, el Estado era confesional, se establecía como religión del Estado la Católica Apostólica Romana.

No dice este art. 5 de la Constitución que el Estado no sostendrá una religión en perjuicio de otra o en forma discriminada —ello no sería necesario decirlo porque estaría ya incluido en la igualdad ante la ley proclamada en el art. 8—, sino que establece que el Estado no sostendrá religión alguna. No puede pues sostenerse determinada religión, y tampoco pueden sostenerse las religiones en general. Sin embargo, ese mismo artículo 5, y otro artículo que está en la Sección de Gobiernos Departamentales (el 297), establecen exenciones impositivas para algunos aspectos de la actividad religiosa; pero como se trata de previsiones de la propia Constitución, no hay problemas de inconstitucionalidad. El artículo 5 al final declara "exentos de toda clase de impuestos a los templos consagrados al culto de las diversas religiones". Es éste el grado de apoyo, de sostenimiento, a la actividad religiosa que la Constitución fija. Fuera de esa exención constitucional, las instituciones religiosas no pueden ser eximidas de tributos ni gravadas con tributos por el hecho de ser religiosas; una institución de enseñanza, por ejemplo, ha de ser habilitada atendiendo a los elementos establecidos para aspirar a la habilitación, pero no podría establecerse un régimen más favorable ni un régimen menos favorable por el hecho

de que dicha institución fuere o no fuere religiosa. La prohibición de que el Estado sostenga religión alguna no impide que una institución religiosa goce de exenciones tributarias o de subvenciones, siempre que tales exenciones o subvenciones se apliquen por haberse cumplido tales o cuales requisitos independientes del carácter religioso de la institución.

La regla de principio es que el Estado no sostiene religión alguna, de modo que no puede ninguna institución religiosa gozar de exenciones o de subvenciones fundadas en su carácter de institución religiosa. La excepción constitucional a esta regla de principio atañe solamente a los impuestos a los templos, y tratándose de impuestos a los avisos, el artículo 297 dice que no entra en la competencia departamental el aplicar impuestos a los avisos de propaganda religiosa.

¿Cómo se determina qué es un templo y qué no es? Hay que interpretar la palabra "templo" para saber si debe o no cobrarse el impuesto inmobiliario, por ejemplo. Es un problema general que se da en todas las palabras usadas en la Constitución, no es que la palabra "templo" en particular tenga algún carácter especialísimo que haga difícil su interpretación. Todas las palabras de la Constitución hay que interpretarlas en principio —salvo que haya una definición expresa— en su sentido natural y obvio. La palabra "templo" no está definida expresamente en la Constitución, entonces, hay que atender al uso que generalmente se le da. Claro que si es notorio que yo le he puesto el título de templo y las actividades que se realizan allí no son de carácter religioso, no me valdrá la denominación que he empleado para ampararme a la exención de impuestos; no basta con denominarse "templo" sino que tiene que ser un templo. La definición resultará del uso que normalmente se le da a la palabra "templo".

¿Quién interpreta esa palabra, es decir, la interpretan los agentes del poder público o la interpreta cada comunidad religiosa interesada? También se presenta esta pregunta con todas las palabras de la Constitución; quien tenga que aplicar cualquier norma tendrá que interpretarla para aplicarla. Tanto los particulares como los agentes del poder público tienen que aplicar las normas, lo que ocurrirá es que si la aplican mal, si yo, por ejemplo no voy a pagar el impuesto sosteniendo que mi casa es un templo, yo aplico la norma, si después resulta que la Administración impositiva la interpreta de otra manera, me aplicará una multa por no haber ido en tiempo a pagar el impuesto, y entonces si yo discuto, si yo sostengo que no, que la que está equivocada es la Administración, el problema se resolverá en definitiva en un juicio. En ese caso terminaría en una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, anulando o confirmando la aplicación de la multa. Eso pasa con todas las palabras y con todas las normas, primero las interpretan los que las aplican, sean particulares o funcionarios públicos; pero en definitiva, si surgen discrepancias, siempre, en última instancia, el que va a decidir quién la aplicó bien y quién la aplicó mal, va a ser el juez, un órgano jurisdiccional; para eso están los jueces, para eso existen los actos jurisdiccionales, para poner término a las discusiones sobre cómo se interpretan las normas y cómo fueron los hechos en cada caso concreto en que surjan discrepancias.

55 bis. Protección del medio ambiente

En la última reforma constitucional se introdujo un artículo sobre protección del medio ambiente. Recoge ese artículo una corriente mundial tendiente a reconocer una

nueva serie de derechos fundamentales, llamados "de tercera generación", que integran como los anteriormente reconocidos, el *jus cogens* internacional de los derechos humanos.

Dice actualmente el art. 47 de la Constitución: "La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores."

La primera oración de ese artículo debe relacionarse con los arts. 7, 32 y 36, de modo que el nuevo texto constitucional viene a decir que la protección del medio ambiente es una de las "razones de interés general" que pueden servir de fundamento para que una ley limite la protección en el goce de la propiedad, de la libertad, de la seguridad, del trabajo, etc.

Las otras dos oraciones que forman el actual texto del art. 47 han sido reglamentadas por leyes ordinarias y por decretos de Gobiernos Departamentales.