

# LA SEMIRRIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN URUGUAYA

*Daniel A. Mazzeo Sena*<sup>1</sup>

## **Resumen**

El Prof. Dr. José Aníbal Cagnoni presenta la rigidez dentro de las características de nuestra Carta. No obstante, aclara que podría ser catalogada de semirrígida debido a las características de nuestro sistema jurídico. Por lo tanto, considero que el concepto de semirrigidez constitucional merece ser analizado en profundidad.

Asimismo, el Dr. Cagnoni señala dos aspectos: las características de nuestro sistema de inconstitucionalidad de las leyes y la aprobación de distintas leyes inconstitucionales por el Poder Legislativo. Cuando estos se conjugan, al aplicar el derecho positivo a un caso concreto, se aplica la ley, incluso una vez declarada inconstitucional. En particular, la ley reglamentaria del recurso de referéndum es una de esas leyes que suma a la semirrigidez constitucional.

Los argumentos para sostener mi tesis serán pendulares entre demostrar la inconstitucionalidad de la ley reglamentaria del recurso de referéndum y demostrar su incidencia en la semirrigidez constitucional. No se analizará ningún artículo de la ley impugnada, ni el proceso de elaboración que llevó a su aprobación, por ser irrelevantes, dado que el objeto último de esta investigación es resaltar la profundidad y veracidad del razonamiento del Prof. Cagnoni.

## **Palabras clave**

Constitución rígida, interpretación legislativa, inconstitucionalidad de la ley, referéndum, Estado de Derecho.

---

<sup>1</sup> Dr. en Derecho y Ciencias Sociales. Lic. en Relaciones Internacionales. Juez de Paz de la 17.<sup>a</sup> Sección Judicial de Canelones, Progreso. Ex Profesor Adjunto. Grado III (contratado) de Derecho Público I, (Derecho Constitucional), Udelar, Uruguay. ORCID: 0000-0002-8313-1473. Contacto: dmazzeos@gmail.com

## 1. Posición del Prof. Dr. José Aníbal Cagnoni sobre la semirrigidez constitucional

El Prof. Dr. José Aníbal Cagnoni, al momento de establecer las características de nuestra Carta en su obra, afirmó:

Es una Constitución rígida, inmune a su modificación por el legislador. No obstante, tal característica puede ser calificada de semirrigidez: es posible la sanción y vigencia de leyes contrarias a los preceptos constitucionales, ya que el instituto de control de constitucionalidad de los actos legislativos conduce sólo a la inaplicación del acto legislativo (nacional o departamental), declarado inconstitucional en el caso concreto cuando ello ha sido demandado en juicio autónomo u opuesto como excepción en un procedimiento judicial por quien se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo o solicitando en el curso de un juicio pendiente por el Tribunal o Juzgado actuante. La sentencia declarativa de inconstitucionalidad no produce efectos *erga omnes*.

La posibilidad de que se sancionen y estén en vigencia leyes contrarias a la Constitución se da no sólo en materia de derechos, –el agraviado tiene el instituto de inaplicación, si lo ejerce– sino en materia organizativa, donde la realidad actual muestra modificaciones en la competencia de los órganos que contradicen las atribuciones conferidas por la Carta, conduciendo a que el delicado equilibrio de organización constitucional no sea plenamente el ordenado por el Constituyente, por cuanto en esta circunstancia no existe sujeto de derecho legitimado a pedir la declaración pertinente (Cagnoni, 2006, p. 33).

El análisis detallado de estos párrafos es el objeto de la presente investigación.

Los grandes Maestros de nuestro Derecho, como lo fue, sin duda, el Prof. Dr. José Aníbal Cagnoni, desafían teorías y nos plantean enfoques que cuestionan nuestros conocimientos anquilosados.

Cagnoni podría haberse limitado a la primera frase del primer párrafo citado, pero prefirió no quedarse en la simple repetición rutinaria del tema, y profundizarlo, señalar la diferencia entre la teoría y la práctica, y así describir la situación que observó como analista excelso de nuestro derecho.

Sus palabras son por demás claras, lo que haré mediante el análisis de un caso concreto es demostrar la vigencia y profundidad de su fina apreciación. Demostraré cómo en los hechos sigue operando la semirrigidez constitucional y cómo afecta a la salud del Estado de Derecho, a los solos efectos de realzar la brillante posición del Prof. Dr. José Aníbal Cagnoni.

## 2. Características de la Constitución uruguaya útiles en esta investigación

### a) Rigidez

Cuando se refiere a la rigidez de una Constitución, se alude al sistema establecido por ella misma para su modificación. Si una Constitución tiene un procedimiento de reforma distinto al de la ley ordinaria, será por tanto una Constitución rígida, esta característica de nuestra Carta surge de lo establecido en su artículo 331<sup>2</sup>. Sin embargo, mi maestro y profesor el Dr. Alberto Pérez Pérez sostenía en sus clases que para determinar la rigidez de la Constitución, alcanza con que el procedimiento sea distinto, sin la necesidad de que el mismo sea más o menos complejo.

La característica más relevante establecida en nuestra Carta es su carácter democrático, ella no permite que sea reformada sin que el cuerpo electoral apruebe dicha reforma en un acto especialmente convocado a tales efectos, al que nuestra Constitución llama plebiscito.

Por ello, al decir del maestro Cagnoni, la Constitución es inmune frente al legislador, al menos desde el punto de vista formal, no materialmente como ocurre con preocupante frecuencia.

Ninguna ley puede modificar la Constitución, ya que la rigidez le otorga una supremacía frente a la ley. Debido a ello, considero que los legisladores deberían ser más prudentes a la hora de interpretar la Constitución, así como evitar modificar los preceptos establecidos expresamente en la Carta, por dicha vía legislativa.

### b) Interpretación legislativa de la Carta<sup>3</sup>

El punto está actualmente regulado en el artículo 85 numeral 20 de la Carta: «a la Asamblea General compete: [...] 20) Interpretar la Constitución, sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con los artículos 256 a 261».

De su análisis se desprende que la facultad otorgada es sin perjuicio de que dicha interpretación pueda ser declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia (SCJ).

---

2 El acápite del artículo 331 establece con total claridad: «La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos:...»

3 Desde 1830, la Carta le otorgó al PL primero y luego a la Asamblea General, la facultad de interpretarla. En la Carta de 1934, la interpretación legislativa desapareció del texto constitucional, siendo reincorporada en la reforma parcial de 1942.

Esta redacción es originaria de la reforma parcial de 1942 a la Carta de 1934, en ella el constituyente deja claro que dicha interpretación no es auténtica y por ello deja abierta la posibilidad de que ella pueda ser declarada inconstitucional.

La interpretación legislativa<sup>4</sup> *nunca* será una interpretación auténtica, ya que quien realiza la interpretación es un órgano distinto de quien la sanciona. Si bien los parlamentarios son los representantes e integrantes del cuerpo electoral, no llegan a ser el cuerpo electoral, por tanto las actas parlamentarias que llevan a la aprobación de una ley interpretativa de la Carta son las opiniones de sus representantes, y las mismas interpretan una ínfima parte de los integrantes del cuerpo electoral.

En nuestra actual Constitución de 1967, se encuentra en las «Disposiciones Transitorias y Especiales» letra «V» la única interpretación auténtica de la Carta, ya que la misma surge de una reforma parcial a la Carta, la cual fue plebiscitada y aprobada por el cuerpo electoral el día 27 de noviembre de 1994.

Por ello, por ser una interpretación auténtica, ella se encuentra fuera del alcance de la SCJ, por ser parte de la Carta. Si existiera una ley que interpretara la misma, ella sí podría ser declarada inconstitucional.

### **c) Sistema de inconstitucionalidad de las leyes**

El sistema de inconstitucionalidad de las leyes fue incorporado en nuestro sistema constitucional en la Constitución de 1934, en las brevísimas consideraciones prometidas en estos puntos, solo destacaré algunas características del instituto:

a) la ley puede ser declarada inconstitucional en razón de forma o contenido (artículo 256 de la Constitución). La forma refiere al proceso de elaboración de la misma, por ejemplo si una ley requiere para su sanción una mayoría especial y no se cumplió con la misma; en tanto que el contenido alude a que lo establecido en ella contradice la sustancia de lo dispuesto en un artículo de la Carta.

b) La Carta establece el sistema concentrado, es por ello que la SCJ es el único órgano del Poder Judicial que tiene la competencia original y exclusiva para declarar que una ley es contraria a la Carta (artículo 257 de la Carta)<sup>5</sup>.

4 En esta investigación solo me referiré a la interpretación legislativa. El estudio integral fue analizado por el suscrito en la investigación titulada «Interpretación Constitucional» publicada en la *Revista Judicatura* Número 68, 137-144.

5 Artículo 257: «A la Suprema Corte de Justicia le compete el conocimiento y la resolución originaria y exclusiva en la materia; y deberá pronunciarse con los requisitos de las sentencias definitivas».

c) La legitimación activa es calificada, ya que para poder solicitar la declaración de inconstitucionalidad se deberá considerar lesionado en su interés personal y legítimo (artículo 258 inciso 1.º de la Carta)<sup>6</sup>.

d) Las vías (los caminos) para solicitar la inconstitucionalidad actualmente son tres (numerales 1 y 2 del inciso 1.º e inciso 2.º del artículo 258), ellos son:

1) *Vía de acción*, el actor directamente presenta la demanda de inconstitucionalidad ante la SCJ señalando la norma que entiende que lo afecta (esta vía fue incluida en la Carta de 1952, permaneciendo aún vigente sin modificaciones).

2) *Vía de excepción*, la misma puede oponerse por el solicitante en cualquier procedimiento judicial, por ejemplo un Ente Autónomo inicia un reclamo judicial frente a un usuario, si este entiende que la ley que se le pretende aplicar es inconstitucional, entonces ese usuario durante el proceso, se defiende de tal pretensión expresando que dicha ley es inconstitucional, peticionando que no le sea aplicada.

3) *Vía de oficio*, puede ocurrir que el Juez o Tribunal en cualquier procedimiento judicial, o incluso el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, entiendan que la ley que deben aplicar a un asunto llamado a su resolución sea inconstitucional, y por tanto le solicitan directamente a la SCJ que declare inaplicable esa ley. Esta competencia puede ser ejercida antes de dictar resolución.

El inciso 3.º del artículo 258 establece que en los casos de la vía de excepción y de oficio, se suspenden los procesos y las actuaciones son elevadas a consideración de la SCJ. Ello no es aplicable a la vía de acción, ya que es un proceso autónomo que se tramita directamente en la SCJ<sup>7</sup>.

e) El fallo de la SCJ tiene efectos en el caso concreto, artículo 259 de la Carta<sup>8</sup>. La consecuencia de esta disposición es que la ley que ya fue declarada inconstitucional, permanece vigente. Los efectos del fallo alcanzan *únicamente* a las partes en el caso concreto, siendo para ellas inaplicable.

---

6 La legitimación activa calificada fue establecida en 1952. Originariamente en la Carta de 1934 y su reforma parcial de 1942, se establecía que la «declaración y la inaplicabilidad de las disposiciones afectadas por ella, deberán pedirse por parte interesada».

7 En el año 2021 ante la SCJ se iniciaron 559 asuntos, 204 solicitudes de inconstitucionalidad, 53 mediante la vía de acción (9,5 %), 151 mediante la vía de excepción (27 %) y ninguno (0 %) mediante la vía de oficio.

8 Artículo 259: «El fallo de la Suprema Corte de Justicia se referirá exclusivamente al caso concreto y solo tendrá efecto en los procedimientos en que se haya pronunciado».

Por tanto, si yo pretendo que esa ley, que ya fue declarada inconstitucional, no me sea aplicable, debo recurrir a la SCJ para que así lo declare, pero nada garantiza que obtenga el mismo fallo, ya que el mismo puede ser modificado, por ejemplo, por un cambio de integración de los miembros de la SCJ.

#### **d) Consecuencias de la situación planteada**

Supongamos que el legislador sanciona una ley que deber ser aplicada por un Ente Autónomo, si alguien considera que la ley lo afecta podrá (si cumple con los requisitos de la legitimación activa señalados), solicitar ante la SCJ la declaratoria de inconstitucionalidad (en este caso por la vía de excepción) y en caso de obtener un fallo favorable, el Ente Autónomo no le podría aplicar esa ley.

La situación que se plantea es que dicho Ente Autónomo seguirá aplicando la ley que ya fue declarada inconstitucional, por tanto todos los que se consideren perjudicados por la misma ley deberán solicitar ante la SCJ dicha declaratoria, y así obtener el fallo para que esa norma inconstitucional no les sea aplicada. Esto ha ocurrido, se han presentado cientos de solicitudes de inconstitucionalidad contra algunas leyes.

Hace años una ley modificó el proceso laboral en nuestro país, y violentaba, según lo expresado en cientos de reclamos, el principio de igualdad establecido en el artículo 8 de la Carta, ya que en dicha normativa las partes no se encontraban en pie de igualdad frente al proceso. La SCJ así lo declaro cientos de veces. En este caso concreto el parlamento modificó la ley y salvó la inconstitucionalidad planteada<sup>9</sup>.

Esta situación fue una excepción debido a los cientos de reclamos presentados contra la misma norma, pero es constatable que en la mayoría de los casos, la norma declarada inconstitucional no es modificada y continúa vigente sin consecuencias de ningún tipo, para todos aquellos que no hayan petitionado la declaratoria de inconstitucionalidad frente a la SCJ.

La realidad indica que recibida la comunicación de la SCJ, la misma no tiene consecuencias a nivel nacional o departamental. En este aspecto, dicha notificación y las observaciones a los gastos que realiza el Tribunal de Cuentas y su comunicación están en pie de igualdad, ambas son *totalmente ignoradas*.

9 El Instituto de la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes está reglamentado en el Código General del Proceso. De acuerdo al artículo 522, la SCJ debe comunicar cada vez que declara una norma inconstitucional al órgano que la ha sancionado.

### e) Síntesis

De la reseña realizada, se aprecia cómo Cagnoni nos advertía sobre la característica de semirrigidez de nuestra Carta y sus consecuencias.

Por tanto:

1) Estas leyes inconstitucionales permanecen vigentes a pesar de haber sido así declaradas.

2) Formalmente el texto constitucional no es modificado por ellas, pero sí se distorsiona lo establecido en la Carta, fundamentalmente a la hora de aplicar el derecho a un caso concreto.

3) El Ente Autónomo sigue aplicando (en el ejemplo planteado) la ley declarada inconstitucional.

4) Para que no se me aplique la ley ya declarada inconstitucional, tengo la carga de realizar dicho proceso ante la SCJ y obtener un fallo favorable.

## 3. Contribución de la ley reglamentaria del Instituto de Referéndum a la semirrigidez constitucional

### a) Historia

En nuestra Carta, la soberanía existe radicalmente en la Nación y a ella le compete establecer sus leyes, las que deben ajustarse a lo establecido en aquella (art. 4). Sin perjuicio de ello, el art. 82 establece que la Nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana, y seguidamente establece que la soberanía será ejercida en forma directa por el cuerpo electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los poderes representativos establecidos en la Carta. Todo esto deberá ser conforme a las reglas establecidas en ella.

Nuestra democracia es semirrepresentativa, ello quiere decir que si bien elegimos representantes, el constituyente ha querido reservar algunos institutos de democracia directa para que sea el cuerpo electoral quien decida, ya que él es el único que ejerce en forma directa la soberanía nacional.

De ello se desprende que los poderes representativos ejercen indirectamente la soberanía nacional y obviamente están por debajo del cuerpo electoral.

Uno de esos Institutos es el referéndum, que en nuestra Constitución está regulado como recurso (medio de impugnación). Mientras que el referéndum a nivel departamental está regulado en nuestro constitucional desde 1934, fue en la Carta de 1967 que se incluyó el recurso de referéndum contra las leyes. El artículo 79 estableció:

La acumulación de votos para cualquier cargo electivo, con excepción de los de Presidente y Vicepresidente de la República, se hará mediante la utilización del lema del Partido político. La ley por el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara reglamentará esta disposición.

El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

Es en el inciso 2.º del artículo citado donde se establece el recurso de referéndum, conjuntamente con el derecho de iniciativa ante el PL, disponiendo además que ambos institutos deberán ser reglamentados por ley, la que deberá ser aprobada por una mayoría especial: la mayoría absoluta del total de componentes de cada cámara.

Por tanto, el constituyente ha querido que todas las leyes (salvo las establecidas en su propio texto) puedan ser impugnadas, y si ello ocurre dentro del año de promulgación de la ley, la vigencia de la misma y su continuidad jurídica dependerán de lo que resuelva el cuerpo electoral, convocado especialmente a tales efectos.

Como se analizará más adelante, fue la ley 16.017 de fecha 20 de enero de 1989 la que reglamentó el referéndum (la iniciativa ante el PL aún permanece sin reglamentación), en circunstancias históricas muy especiales (no se analizarán, por exceder el objeto de este trabajo), se obligó al parlamento a dictar su reglamentación de forma urgente, en pleno receso parlamentario.

## **b) Análisis del inciso 2.º del artículo 79 de la Constitución**

Cada una de las oraciones del inciso será especialmente analizada. La primera estableció: «el veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo».

Dentro del año de la promulgación de la ley (artículos 27 y 28 de la ley 16.017), el 25 % del total de los habilitados para votar podrán interponer el recurso de referéndum contra la ley, de ello se desprende que tienen legitimación para interponer el recurso, los ciudadanos y los electores no ciudadanos (artículo 78 de la Carta), por consiguiente todos ellos tendrán

derecho a sufragar en caso de que efectivamente se convoque al referéndum, ya que el voto una vez convocado es obligatorio (artículo 38 de la ley 16.017).

La segunda señaló: «estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos». Esta es la primera limitación que instituyó el propio texto constitucional al derecho establecido de poder impugnar las leyes. La pregunta que surge es: ¿cuándo se establecen tributos? La reglamentación en este punto es correcta (artículo 22 de la ley 16.017) estableciendo que es nacimiento de nuevas obligaciones tributarias, remitiéndose a lo dispuesto en el Código Tributario.

La tercera expresó: «tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo». Se establece la segunda limitación constitucional, señalando que en los casos de que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo (PE), *no* procede el recurso de referéndum contra las leyes.

El constituyente no establece ningún tipo de distinción en esa competencia privativa, como se analizará más adelante, el legislador es quien establece esta limitación constitucional, refiriéndose a la competencia privativa en razón de materia y autorizando la impugnación mediante el recurso de referéndum a las leyes, por considerar que existe una competencia privativa en razón de procedimiento.

Esta interpretación, a mi juicio, es inconstitucional, y es la que ha permitido el recurso de referéndum contra la ley 19.889 (dado que la misma se tramitó por el procedimiento de las leyes de urgente consideración).

Es aquí donde se produce, a mi entender, el desfasaje con lo establecido en la Constitución, dejando en evidencia una vez más la semirrigidez de la Carta señalada por el Prof. Cagnoni, ya que la Carta excluyó de la impugnación mediante referéndum a las leyes de urgente consideración y el legislador las incluyó.

El constituyente expresa claramente que no se podrá interponer el recurso contra las leyes cuya iniciativa sea privativa del PE, *no* realiza ninguna distinción sea por razón de materia o por procedimiento. El legislador realiza un *distingo* que no realiza el constituyente, de ahí su exceso y por ello lo establecido en el artículo 23 literal *b* de la ley 16.017 es inconstitucional, por los argumentos que se brindarán.

La cuarta instituyó: «ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara». Cuatro aspectos a señalar de esta oración: a) ambos institutos deben ser regulados por ley (como ya expresamos, la obligación de dictar la reglamentación de la iniciativa ante el PL aún no se ha cumplido); b) esta ley debe ser aprobada por la mayoría especial de componentes de cada

cámara, ello significa una mayoría especial que de no cumplirse, la ley podría ser impugnada de inconstitucional, en este caso en razón de forma;<sup>10</sup> c) la ley reglamentaria del referéndum cumplió con la mayoría establecida constitucionalmente y d) el constituyente no estableció ningún plazo para el dictado de la ley reglamentaria para ambos institutos.

### **c) Ley reglamentaria 16.017 del 20 de enero de 1989 y su incidencia en la semirrigidez de la Carta**

Las circunstancias históricas fueron la causa de la urgencia de reglamentar el recurso de referéndum.

Abro un paréntesis para dimensionar este aspecto mediante un dato. El 27 de diciembre de 1988 ingresa a la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores el proyecto de ley cuyo origen es el PE. Éste remite a una resolución de la Corte Electoral del 26 de diciembre de 1988, carpeta 1311, distribuido 871, en la que se pretendían modificar varios artículos de la ley de elecciones (capítulo 1.º de la ley 16.017), la reglamentación de la obligatoriedad del voto (capítulo 2.º de dicha ley). Además de solicitar fondos para la realización del referéndum que ha de convocarse, ya que al final del documento figura el acta de la resolución, por la cual se debe convocar al cuerpo electoral para que se exprese en el referéndum interpuesto.

El último párrafo del mensaje no deja lugar a dudas de cuál era la preocupación de la Corte Electoral:

Aunque la preocupación fundamental, en el momento, radica en las soluciones que le permitan encarar de inmediato el acto de referéndum, la Corte se permite expresar que considera que la reglamentación legal prevista por el inc. 2º del artículo 79 de la Constitución, debe ser encarada sin mayores dilaciones. La amarga experiencia vivida no debe ser repetida, no sólo por aquellos que integren en el futuro este órgano y no estén dispuesto a lavarse las manos declarando que procede lo que no controlen debidamente, sino por la misma tranquilidad de la República conmovida recientemente (Rodríguez, 1988).

Siguiendo lo expresado por la Corte Electoral, dicha Comisión reglamenta el Instituto, el documento que se remite al plenario del Senado es el repartido 1 de 1989, firmado por los Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez, Luis Alberto Lacalle Herrera y Juan Martín Posadas. El proyecto de ley y su exposición de motivos fue presentado en la sesión del 4 de enero y luego de las discusiones de estilo, el texto fue aprobado en la sesión del 5

<sup>10</sup> La mayoría absoluta del total de componentes de cada cámara significa que la ley debe ser aprobada necesariamente, como mínimo, por 50 Representantes y 16 Senadores, más allá de los miembros que se encuentren en sala.

de enero de 1989. Luego pasa a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes con el repartido 3170 de 1989. El plenario aprueba la ley en las sesiones del 10 y 12 de enero de 1989, sin modificaciones, el día 13 de enero es remitida al PE y éste promulga la ley el día 20 de enero en forma expresa, dentro del plazo constitucionalmente establecido de diez días (artículo 144 de la Carta). De todo lo expresado surge que el 27 de diciembre de 1988 ingresa un proyecto de ley al Senado, en el cual no existía un proyecto de reglamentación del recurso de referéndum, y en 24 días se promulga la ley en la que se modifica la ley de elecciones, se reglamenta la obligatoriedad del voto y se reglamenta el recurso de referéndum. Esta celeridad legislativa es llamativa, fundamentalmente en pleno receso parlamentario. Lo que deja en evidencia una vez más que el Parlamento no es lento, es negligente. Cierro el paréntesis.

El recurso de referéndum en la actualidad está regulado por tres leyes:

1) Ley 16.017 del 20 de enero de 1989, la ley original que lo reglamentó.

2) Ley 17.244 del 30 de junio de 2000, que modificó varios de los artículos de la ley 16.017. Mediante su artículo 1 modificó la redacción del artículo 2, mediante el artículo 2 se sustituyó el capítulo IV (artículos 30 a 36) y mediante el artículo 3 se modificó la redacción del artículo 37, integrante del capítulo V.

3) Ley 19.746 del 19 de abril de 2019, que otorga una nueva redacción al artículo 34 de la ley 16.017, que ya había sido modificado por la ley 17.244.

Al presentar el proyecto en la exposición de motivos, se leía textualmente:<sup>11</sup>

El presente proyecto de ley obedece a la necesidad de salvar la omisión del legislador en reglamentar el inciso segundo del artículo 79 de la Constitución, en lo relativo al recurso de referéndum contra las leyes. Dicha necesidad se ha puesto claramente de manifiesto con motivo de la presentación de un recurso de referéndum contra la Ley N.º 15.848, de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, que ha permitido observar las graves dificultades que surgen en el proceso de verificación de la validez de las firmas de quienes recurren una ley.

---

11 Se transcriben únicamente los párrafos que justifican la reglamentación del instituto de referéndum, en la exposición de motivos se refiere al artículo 2, ya que originariamente fue un texto independiente que luego se adicionó al resto de la ley.

Asimismo, se han evidenciado otros problemas jurídicos, que el escueto texto constitucional vigente no resuelve y que es menester dilucidar.

Los artículos 1.º a 3.º determinan cuáles leyes son recurribles mediante este instituto de democracia directa. El principio general es la recurribilidad y las excepciones están establecidas a texto expreso en la norma a reglamentar. No obstante, pueden surgir ciertas dudas que estos artículos disipan.

Así, las leyes constitucionales no pueden ser sometidas a referéndum (artículo 2.º-a), por cuanto son, en rigor, normas constitucionales y no legales, si bien no entran en vigencia hasta tanto no son ratificadas, en un plebiscito, por el Cuerpo Electoral. Por otra parte, cuando la Constitución habla genéricamente de “las leyes” o de “la ley” se refiere a las llamadas leyes ordinarias, que sanciona el Parlamento y promulga el Poder Ejecutivo.

En segundo lugar, la irrecurribilidad de las leyes cuya iniciativa sólo corresponde al Poder Ejecutivo refiere, obviamente, a los casos en que la exclusión de la iniciativa de los legisladores se debe a la materia de que tratan esas leyes. Y no alcanza a las leyes que, cualquiera sea su materia, están sometidas a un procedimiento excepcional, previa declaratoria de urgente consideración por parte del Poder Ejecutivo. Así lo explicitan los artículos 2.º-b y 3.º-b.

En cuanto a las leyes “que establecen tributos”, no está en discusión su irrecurribilidad pero sí es conveniente clarificar qué especies de obligaciones con el Estado y sus entes auxiliares están comprendidas en el género de los tributos, así como qué se entiende por establecer tributos. Ello se hace, con arreglo al Código Tributario, en el artículo 2.º-c.

Tampoco están excluidas del recurso de referéndum las leyes interpretativas de la Constitución, por cuanto éstas son leyes ordinarias, de la misma fuerza y rango normativo que todas las de ese carácter. Respecto de ellas, por consiguiente, rige el principio general del artículo 79 de la Carta y así lo establece el artículo 3.º-a

Por último, los literales c y d del artículo 3.º consagran soluciones especiales para situaciones en que determinadas leyes son declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia. Tal declaración pone de manifiesto, en el primer caso, que una ley recurrible en realidad no lo es, por faltarle la iniciativa del Poder Ejecutivo; y, en el segundo caso, que una disposición legal irrecurrible en puridad no lo es, por no ser de naturaleza presupuestal y no requerir la iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo. (Aguirre et al., 1989)

Lo primero a señalar es que en la sesión del 5 de enero de 1989, en la que se aprobó el proyecto de reglamentación, no hay ninguna discusión sobre el punto que nos convoca, el actual artículo 23 literal *b*. Los únicos

artículos que fueron considerados en el debate fueron los artículos 25, 27 y 28. Lo segundo, lo que es obvio para los Senadores, lamentablemente no lo es para mí, cuando señalaban que:

[...] obviamente, a los casos en que la exclusión de la iniciativa de los legisladores se debe a la materia de que tratan esas leyes. Y no alcanza a las leyes que, cualquiera sea su materia, están sometidas a un procedimiento excepcional, previa declaratoria de urgente consideración por parte del Poder Ejecutivo. Así lo explicitan los artículos 2.º-b y 3.º-b. (Aguirre et al., 1989)

Reflejo de la exposición de motivos son los artículos 22 y 23 de la ley 16.017, en ellos se establecen los actos no impugnables y los impugnables respectivamente, plasmando la diferencia establecida legalmente, extremo no contemplado constitucionalmente.

**d) Análisis de los artículos 22 y 23 de la ley 16.017, especialmente sus literales b**

Se realizará pues, un pequeño análisis de los artículos 22 y 23 de la ley 16.017 y se llegará a la conclusión de que en ambos literales *b* de los artículos, el legislador, en su sano propósito de «despejar dudas» sobre la interpretación del artículo 79 inciso 2.º de la Carta, estableció una regulación inconstitucional y coadyuvante de la semirrigidez constitucional definida en los términos del Prof. Cagnoni.

Ambos artículos establecen:

Artículo 22:

No son impugnables mediante el recurso de referéndum:

A) Las leyes constitucionales (literal D) del artículo 331 de la Constitución);

B) Las leyes cuya iniciativa, por razón de materia, es exclusiva del Poder Ejecutivo (artículos 86 in fine, 133 y 214 de la Constitución);

C) Las leyes que establezcan tributos, entendiéndose por tales los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales (artículos 11, 12 y 13 del Código Tributario).

Establecer tributos es crear nuevos hechos generadores que determinan el nacimiento de obligaciones tributarias inexistentes hasta la entrada en vigencia de la ley de que se trata (artículos 14 y 24 del Código Tributario), así como aumentar la cuantía de las obligaciones tributarias existentes por modificación de sus bases de cálculo o de sus alícuotas.

No establecen tributos las leyes que modifican su denominación pero no sus hechos generadores.

**Artículo 23:**

No están comprendidas en las excepciones precedentes:

A) Las leyes interpretativas de la Constitución (numeral 20) del artículo 85 de la Constitución.

B) Las leyes remitidas a la Asamblea General con declaración de urgente consideración, cuya iniciativa es exclusiva del Poder Ejecutivo por razón de procedimiento (numeral 7) del artículo 168 de la Constitución.

C) Las leyes que, habiendo sido objetadas u observadas por el Poder Ejecutivo por inconstitucionalidad formal resultante de su falta de iniciativa, hubieren sido promulgadas tras el levantamiento de las objeciones u observaciones por la Asamblea General (artículos 137 y 145 de la Constitución).

Solo se analizarán los literales mencionados, ya que los otros aspectos regulados en los artículos son totalmente compatibles y ajustados a la Carta. Se excluyen en el literal b del artículo 22: «no son impugnables mediante el recurso de referéndum: [...] B) Las leyes cuya iniciativa, por razón de materia, es exclusiva del Poder Ejecutivo (artículos 86 in fine, 133 y 214 de la Constitución)».

En el texto se establece que no son impugnables las leyes cuya iniciativa es exclusiva del PE en razón de materia. Si cotejamos este texto con lo establecido en el segundo inciso del artículo 79 de la Carta, el mismo establece: «tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo».

De dicho cotejo surge que el 79 de la Carta refiere a los casos en que la iniciativa sea privativa de PE, sin establecer ningún tipo de distingo. El legislador estableció una diferenciación que el constituyente no realizó, de igual manera que el intérprete de una ley no puede realizar una diferencia que no está establecida en la misma. ¿Cuál es el fundamento para que el legislador la realice donde el constituyente no lo ha establecido? El legislador creó esta diferenciación en base a su criterio interpretativo, sin existir una fundamentación constitucionalmente válida para establecer la misma.

La inconstitucionalidad queda palmariamente demostrada, desde el momento que el legislador establece, según su criterio, la diferencia entre la iniciativa privativa en cuanto a materia y la iniciativa privativa en cuanto al procedimiento. Una vez constituida la misma les otorga un tratamiento jurídico opuesto, en el primero de los casos los deja afuera de la impugnación y en el segundo los incluye.

El legislador no sólo se ha conformado con señalar que existen leyes con iniciativa privativa del PE en razón de materia, sino que además

establece según su criterio cuáles son esas leyes, refiriéndose a los artículos 86 *in fine*, 133 y 214 de la Carta.

Tomó por cierto este desacertado criterio y procedo a analizarlo.

En los dos primeros artículos mencionados encuentro en sus textos que aluden expresamente a la iniciativa privativa del PE, sin embargo y lo más relevante es la situación del artículo 214.

En su texto no aparece la referencia a la competencia privativa del PE, entonces: ¿de dónde surge? La respuesta es del artículo 160 de la Constitución, que estableció:

El Consejo de Ministros se integrará con los titulares de los respectivos Ministerios o quienes hagan sus veces, y tendrá competencia privativa en todos los actos de gobierno y administración que planteen en su seno el Presidente de la República o sus Ministros en temas de sus respectivas carteras. Tendrá, asimismo, competencia privativa en los casos previstos en los incisos 7 (declaratoria de urgencia), 16, 19 y 24 del artículo 168.

Es necesario recordar que el PE tiene dos formas de actuación, una de ellas es el Acuerdo, donde el Presidente actúa con el Ministro o Ministros respectivos y la otra es el Consejo de Ministros (acápito del artículo 168 de la Carta). En esta última, según lo dispuesto por los artículos 160 y 161 de la Carta, se actúa bajo la presidencia del Presidente de la República y con los titulares de los respectivos Ministerios o quienes hagan sus veces.

El artículo refiere dos veces a la competencia privativa del Consejo de Ministros. La primera es la llamada eventual (el asunto, si bien podría ser considerado en el Acuerdo, es sometido por el Ministro al Consejo de Ministros, sin ser necesaria la participación de este último) y excluyente (una vez presentado el asunto en el Consejo, el mismo queda excluido de su posible tratamiento en el Acuerdo). La segunda es originaria y exclusiva (lo que significa que su competencia surge de la propia Carta, por ello estos asuntos únicamente podrán ser considerados en su seno, siendo tan específica su regulación, que dicha iniciativa privativa sólo le corresponde al PE, actuando en la forma de Consejo de Ministros).

Como se aprecia en la competencia originaria y exclusiva, además de establecer una lista cerrada de asuntos, no hay distinción de materias, como lo ha hecho el legislador.

El constituyente menciona específicamente cuatro numerales del artículo 168 de la Carta, sin dejar dudas sobre cuáles son estos asuntos, objeto de su competencia privativa originaria y exclusiva: 1) numeral 7: «proponer a las Cámaras proyectos de ley o modificaciones a las leyes anteriormente

dictadas. Dichos proyectos podrán ser remitidos con declaratoria de urgente consideración». 2) Numeral 16: «decretar la ruptura de relaciones y, previa resolución de la Asamblea General, declarar la guerra, si para evitarla no diesen resultado el arbitraje u otros medios pacíficos». 3) Numeral 19: «preparar y presentar a la Asamblea General los presupuestos, de acuerdo a lo establecido en la Sección XIV, y dar cuenta instruida de la inversión hecha de los anteriores». 4) Numeral 24: «delegar por resolución fundada y bajo su responsabilidad política las atribuciones que estime convenientes».

De todo lo señalado surge que la competencia privativa del artículo 214, surge del artículo 160 que mediante la competencia privativa originaria y exclusiva del Consejo de Ministros (forma de actuación del PE) le otorga dicha competencia privativa al numeral 19 del artículo 168, que refiere a su vez a la Sección XIV «De la Hacienda Pública». En la que se establece la competencia privativa del PE para elaborar el Presupuesto Nacional y el procedimiento específico que debe seguir dicha ley para su elaboración.

En los cuatro numerales señalados, la Carta establece el mismo régimen jurídico. Se advierte lo erróneo del criterio establecido por el legislador, al señalar la existencia de numerales como el 19, lo que el legislador denomina iniciativa privativa del PE en cuanto a su materia, y el 7, en el cual, según el criterio establecido, sería de iniciativa privativa del PE en cuanto al procedimiento.

Artículo 23, literal *b* de la ley 16.017:

No están comprendidas en las excepciones precedentes:

B) Las leyes remitidas a la Asamblea General con declaración de urgente consideración, cuya iniciativa es exclusiva del Poder Ejecutivo por razón de procedimiento (numeral 7) del artículo 168 de la Constitución.

Aquí se refuerza la diferencia en la reglamentación, la cual no fue establecida por el constituyente. A las leyes de urgente consideración se las excluye de su posible impugnación.

Como se advierte, el legislador reconoce que la iniciativa para proponer este tipo de leyes es exclusiva del PE, pero establece su criterio por razón de procedimiento.

La redacción de este literal deja en evidencia que el legislador prefirió no utilizar la expresión constitucionalmente utilizada *privativa*, ya que si lo hacía, debería incluir a las leyes de urgente consideración dentro del elenco de las leyes no impugnables (establecido en el artículo 22).

Por tanto la pregunta que aún no ha sido respondida es la siguiente: ¿cuál es el fundamento para no incluir a las leyes de urgente consideración dentro de las leyes que no pueden ser impugnadas mediante el recurso de referéndum?

No encuentro explicación lógica, ya que tanto estas como las leyes de presupuesto, están tipificadas constitucionalmente con la competencia privativa del Consejo de Ministros; tan privativa, que únicamente este órgano integrante del PE puede hacer surgir este tipo de proyectos. En ambos casos, la tipificación está realizada en el mismo párrafo del artículo 160 de la Constitución, en el cual no se establece ninguna diferencia

El argumento establecido por el legislador, cuando señala materia exclusiva por razón de procedimiento, tampoco es de recibo, en virtud de que ambas tipos de leyes, las de presupuesto y las de urgente consideración, ambas tienen procedimientos especiales para su elaboración, ambas tienen sus claras diferencia con el procedimiento establecido en la Sección VII de la Carta. Las mismas, no solo se diferencian del régimen general, sino que entre ellas también existen diferencias. Por ejemplo, de acuerdo al texto constitucional, una ley de urgente consideración puede convertirse en ley, sin la aprobación expresa de ninguna de las Cámaras (artículo 168 numeral 7, literales *d*, *e* y *f* de la Carta). Sin embargo, las leyes de presupuesto en caso de no ser expresamente aprobadas, continuarán rigiendo los presupuestos vigentes (artículo 228 inciso 2.º de la Constitución).

Por tanto, el literal *b* del artículo 22, debió redactarse de la siguiente forma: «las leyes cuya iniciativa, es exclusiva del Poder Ejecutivo» incluyendo a las leyes de urgente consideración, de ser así, el artículo 23 contaría actualmente de dos literales.

#### **e) La semirrigidez establecida**

La semirrigidez fue establecida expresamente por el literal *b* de artículo 23 de la ley 16.017. Los fundamentos de este argumento son los siguientes:

1) El legislador incluyó dentro de las leyes impugnables por el referéndum a las leyes de urgente consideración, que como se ha señalado, son leyes cuya competencia es privativa del PE, así establecido expresamente.

2) Al declararlas impugnables, la ley altera lo establecido en la Constitución, no la modifica, ya que al ser nuestra Carta rígida, formalmente no hay reforma de la Carta, pero sí de su espíritu. Merced a esta distorsión, se impugnó y se convocó a referéndum contra la ley 19.889 el día 27 de marzo de 2022, la cual fue aprobada luego de cumplir con toda la normativa constitucional aplicable.

3) De acuerdo a lo brevemente reseñado referente a nuestro sistema de inconstitucionalidad de las leyes, a mi juicio sería muy difícil que prospere ante la SCJ una petición de declaración de inconstitucionalidad contra el artículo 23 literal *b* de la ley 16.017, entre varios factores, la limitación a la legitimación activa<sup>12</sup>.

De esta forma, se ha consagrado una vez más en nuestro derecho la semirrigidez constitucional establecida por Cagnoni: la alteración del espíritu constitucional mediante una ley. Por lo tanto, no hay reforma formal de la Carta y debido a las complejidades de nuestro sistema de declaración de inconstitucionalidad, le garantiza a la ley (aun siendo declarada inconstitucional) una larga vida, ya que el eventual fallo únicamente tendrá efectos sobre el caso concreto.

#### **4. La semirrigidez constitucional y el Estado de Derecho**

El ilustre Prof. Dr. Horacio Cassinelli Muñoz define al Estado de Derecho en los siguientes términos:

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. (Cassinelli Muñoz, 2009, p. 57).

Por lo tanto, todos debemos estar sometidos al Derecho, en especial a nuestra Carta. Demás está decir que el legislador no está exento de dicha obligación, por tanto, a la hora de legislar debe hacerlo teniendo en consideración lo establecido en ella.

Más allá de lo ya analizado en las páginas precedentes, no solo la ley 16.017 ha contribuido a la semirrigidez constitucional. También hay varias leyes de las cuales señalaré solamente dos, de distintas legislaturas, en las que existió una complicidad de todo el sistema político, siendo apoyadas con amplias mayorías, ignorando en estos casos, las inconstitucionalidades incuestionables establecidas en ambos cuerpos normativos.

##### **a) Ley 18.860 del 23 de diciembre de 2011**

Se estableció un sistema único de cobro de patente de vehículos, más allá de los «beneficios» alcanzados en crear un sistema único (sustituyendo al sistema anterior en el cual cada Gobierno Departamental cobraba sus

<sup>12</sup> En la Sentencia n.º 568/2013 del 25 de noviembre de 2013 se analiza este tema, dado que la SCJ desestimó la declaración de inconstitucionalidad por mayoría, según ella, los sujetos obligados por el tributo no poseían la legitimación activa calificada.

patentes), siendo violatorio de lo establecido en el artículo 297 numeral 6 de la Carta, incluso la propia ley en su artículo 9 estableció:

Los valores de aforo vehiculares, alícuotas a aplicar sobre los mismos y todo otro elemento necesario para calcular el valor del impuesto a los vehículos de transporte (numeral 6.º del artículo 297 de la Constitución de la República) correspondiente al ejercicio 2012, las formas de pago del tributo, así como todo otro aspecto que contribuya a la homogeneidad del monto del tributo a nivel nacional, serán acordados por el Congreso de Intendentes, teniendo en consideración la propuesta que realizarán al respecto la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 273 y 275 y en el numeral 6º del artículo 297 de la Constitución de la República.

En el primer inciso se reglamentan varios aspectos, y como el legislador es consciente de que lo que está creando es inconstitucional, pretende salvar dicha omisión expresando en el segundo inciso que todo ello es sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, mencionando expresamente los artículos vulnerados, con total impunidad. Esta fórmula violatoria de la Carta la apreciamos en varias leyes, demostrando una soberbia legislativa inadmisibles (lo establecido en el inciso 2.º lo deja de manifiesto).

El legislador muchas veces es consciente de los artículos constitucionales que vulnera, al punto que en varias ocasiones los menciona sin miramientos, olvidándose de la jerarquía constitucional.

La aprobación de esta ley generó gran satisfacción por el acuerdo político alcanzado, no sólo lo apoyaron los distintos legisladores, sino los distintos jefes de los gobiernos departamentales. Se celebró un gran acuerdo en priorizar pactos políticos, en desmedro de lo estipulado en la Constitución de la República.

#### **b) Ley 19.875 del 8 de abril de 2020**

Otra ley violatoria de las normas constitucionales cuya sanción parlamentaria fue vertiginosa (tuvo su origen en la Cámara de Senadores, fue aprobada por el Plenario el 1.º de abril, el 2 de abril fue aprobada por el Plenario de la Cámara de Representantes y fue promulgada por el PE en forma expresa el día 8 de abril de 2020). A través de ella se modificó la fecha de las elecciones de los gobiernos departamentales.

De acuerdo a la Carta debieron celebrarse en mayo de 2020, pero debido a la situación sanitaria del país y del mundo a consecuencia de la pandemia, las mismas no podían efectuarse en la fecha prevista constitucionalmente.

Por tanto, era justificable la modificación planteada. Lo que ocurrió fue que se priorizó nuevamente el acuerdo político en vez de utilizar los instrumentos constitucionales. En este caso debieron utilizar las medidas de urgente consideración, según mi posición asumida y publicada en la Revista de Derecho Público Uruguayo y Contemporáneo, titulada «La postergación de la elección de las autoridades departamentales y municipales en Uruguay». Sin embargo, se optó por sancionar una ley con el más amplio consenso de todos los partidos, y mediante una ley se modificó lo establecido en la Carta.

Las medidas prontas de seguridad (un instituto constitucionalmente vigente desde nuestra Carta de 1830) debieron ser utilizadas para la modificación de la fecha de las elecciones de los gobiernos departamentales, pero en caso de ser tomadas no hubieran sido apoyadas por todos los legisladores debido a resabios históricos. Dicha circunstancia llevó a que se prefiriera modificar la fecha constitucionalmente establecida por una ley notoriamente inconstitucional, a utilizar un instituto regulado constitucionalmente.

En un Estado de Derecho, el norte debe ser cumplir con lo establecido por el Derecho Positivo, la primera de las normas a cumplir es la Constitución, esta obligación no es únicamente (como lo señalara Cassinelli Muñoz) para los gobernados, debe ser especialmente cumplida por los gobernantes, en el más amplio sentido de la palabra.

Dentro de los gobernantes, obviamente se encuentran los legisladores, por tanto ellos también están obligados a cumplir con la Constitución y deben ajustar su actuar a ella, cuidando con sumo entusiasmo que el fruto de su labor (mayoritariamente la ley), sea ajustada a la Constitución de la República.

Lamentablemente, estos dos ejemplos dejan de manifiesto que dicho afán no está siempre presente, dejando entrever en lo establecido que se recogen y regulan otros intereses diferentes a los constitucionales.

Por tanto, todas estas leyes que vulneran preceptos constitucionales afectan en forma grave el Estado de Derecho –contribuyen a la semirrigidez constitucional–, ya que nos colocan en situaciones no reguladas por la constitución.

De más está decir que esta situación afecta especialmente a los gobernados por la posición institucional en la que se encuentran, la única defensa posible, es el voto en las instancias constitucionalmente establecidas, pero más allá de ello, nada impedirá que la ley siga vigente produciendo efectos jurídicos, incluso si eventualmente fuera declarada inconstitucional.

## 5. Conclusiones

La ley 16.017 surge del mandato específico del constituyente al legislador de reglamentar el recurso de referéndum, en los términos ya analizados.

El legislador entiende que el texto constitucional genera dudas interpretativas, por ello señala en la exposición de motivos que las mismas se disiparán con la reglamentación propuesta. A mi juicio no logra su objetivo: la solución legislativa solidifica un criterio interpretativo que a mi entender es erróneo, generando así una inconstitucionalidad que origina uno de los tantos casos de semirrigidez constitucional.

Estas dudas interpretativas aún se mantienen vigentes, reaparecieron cuando al aprobarse la ley 19.889 se analizó si era procedente interponer el recurso de referéndum a la misma. La posición triunfadora fue que sí correspondía.

El estudio de la ley mereció la atención del Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad de la República, por ello en la Revista n.º 1 de Derecho Constitucional (publicada por Fundación de Cultura Universitaria y dedicada en su totalidad al estudio de ley 19.889), dos distinguidos profesores dedicaron sus investigaciones para fundamentar la impugnabilidad de dicha ley. El Prof. Hernán Bello reproduce los argumentos esgrimidos por el legislador en la exposición de motivos, en cuanto diferencia la materia privativa, sosteniendo de que si lo regulado por la ley puede ser objeto de un proyecto de ley presentado por cualquier legislador, esa condición lleva a que no pueda considerarse materia privativa del PE y por ello es impugnable con el recurso de referéndum (Bello, 2021, p. 39). No tengo el honor de compartir dicha posición, ya que ni el legislador, ni el doctrino explican cuál es el fundamento para establecer dicho distingo cuando el constituyente no lo establece. La Prof.<sup>a</sup> Andrea Canabal refuerza estos argumentos y esgrime otro de gran interés que se basa en el sistema semirrepresentativo, coincidiendo con el legislador que el principio es la recurribilidad de los actos de los gobernantes (Canabal, 2021, p. 62), con lo que estoy de acuerdo a pesar de que en el caso concreto no es aplicable, dado que en el propio texto del artículo 79 se establece la excepción. Por lo tanto, si bien comparto la postura de que la aplicación del instituto de democracia directa —el referéndum— debe ser amplia, en la medida de que es más garantista; en este caso no es de recibo, por la excepción establecida a texto expreso.

De la misma forma que un Ministro tiene la competencia para presentar un asunto de su cartera, en el Consejo de Ministros y ello priva que el tema sea tratado en el Acuerdo, lo mismo ocurre con cualquier proyecto de ley, que pueda ser presentado por cualquier legislador. Si el Consejo

de Ministros decide que ese tema sea remitido al Poder Legislativo con la declaratoria de urgente consideración, dicha declaratoria hará que el proyecto presentado por el PE deba ser tratado dentro de los plazos constitucionales establecidos y lo deja fuera del alcance del recurso de referéndum.

¿Cuál es el fundamento de aceptar pacíficamente una reglamentación que por vía legal establece una diferenciación no establecida por el constituyente? Seguramente evitar abusos del PE de turno, ya que lo preceptuado en las leyes de urgente consideración no puede ser impugnado por el recurso de referéndum. Pero como defensor del Estado de Derecho, sin condicionamientos de ningún tipo, afirmo que debe respetarse fundamentalmente lo establecido en la Constitución de la República (por ser rígida) y en todo el derecho positivo.

Basándonos en el propio Estado de Derecho, él nos ofrece las soluciones para evitar que este abuso se produzca:

1) el propio procedimiento de elaboración de las leyes de urgente consideración establece una de las soluciones, regulada en el propio artículo 168 numeral 7 literal C. Así como refiere a la potestad de cada Cámara por una mayoría especial de tres quintos del total de sus componentes, que deje sin efecto la declaratoria de urgente consideración y a partir de ahí se aplica el procedimiento común de aprobación de las leyes. Una vez levantado el mismo, si la ley se aprueba, se convertirá en una ley ordinaria, y por lo tanto puede ser impugnada por el recurso de referéndum.

2) El otro aspecto que debe considerarse es que si bien lo establecido en algún artículo de una ley aprobada mediante la declaratoria de urgente consideración no puede ser impugnado mediante el recurso de referéndum, ello no implica que no pueda ser objetado mediante otros institutos que ofrece el mismo Estado de Derecho. Por ejemplo, la declaratoria de inconstitucionalidad.

Estoy totalmente de acuerdo con que la interpretación amplia es en favor de la aplicación del recurso de referéndum, pero no en este caso, ya que hay un texto expreso que lo restringe.

Soy totalmente consciente de que esta posición que desarrollo es minoritaria, poco simpática e incluso no es de mi total agrado, ya que limita el instituto de referéndum, en cuanto a que no son impugnables mediante el recurso de referéndum los preceptos establecidos en una ley aprobada bajo el rótulo de urgente consideración. Pero no es cuestión de lo que me agrade o no, es simplemente acatar y respetar el Estado de Derecho.

¿Sería conveniente desterrar de nuestro ordenamiento jurídico la excepción establecida en la Carta? Entiendo que sí, pero para ello deberá recorrerse el camino establecido en alguno de los procedimientos de reforma

de la Carta, utilizar este tipo de atajos, mediante leyes que modifican lo establecido en la Carta, no es aconsejable.

Obviamente, recorrer estos procedimientos es un camino complejo, que requerirá además la aprobación del cuerpo electoral, que deberá debatir un tema jurídicamente complejo como este, lo que lleva a que el éxito de la eventual reforma no esté totalmente garantizado.

Es por ello que recorrer el camino de las leyes que generan la semirrigidez constitucional es menos complejo y de rápida o fugaz aprobación parlamentaria, pero ello vulnera el equilibrio del sistema de garantías establecido en la Carta.

Si no se comparte la regulación constitucional sobre un tema específico deberá recorrer el camino del Estado de Derecho para revertir esa solución que yo entiendo equivocada. La semirrigidez constitucional no es el procedimiento adecuado para lograr el objetivo, ya que convierte en un colador al Estado de Derecho y lo establecido en la Carta se va modificando mediante esta desviación legislativa.

Como consecuencia directa de esta situación, los operadores jurídicos aplican las leyes, generalmente sin conocer (muchas veces) y sin analizar (otras tantas) lo establecido en la Constitución. Es por ello que el referéndum llevado a cabo el 27 de marzo de 2022 contra la ley 19.889 del 9 de julio de 2020 es un ejemplo claro de violación del Estado de Derecho, desvirtuando la característica de Constitución rígida, y por ello, según las palabras del Ilustre Dr. Prof. José Aníbal Cagnoni, nuestra Carta «puede ser calificada de *semirrigidez*».

### Referencias bibliográficas

- Aguirre, E. et al., (1989) Diario de Sesiones Cámara de Senadores (Intervención).
- Bello, H. (2021). Apreciaciones sobre el posible recurso de referéndum contra la ley N.º 19.889 (LUC). *Revista de Derecho Constitucional*, (1), 33-40.
- Cagnoni, J. (2006). *El Derecho Constitucional Uruguayo* (segunda edición).
- Canabal, A. (2021). ¿Es posible someter a referéndum una ley que se ha tramitado con declaratoria de urgente consideración? *Revista de Derecho Constitucional*, (1), 47-63.
- Cassinelli Muñoz, H. (2009). *Derecho Público* (tercera edición). FCU.
- Mazzeo Sena, D. (2020). Interpretación Constitucional. *Revista Judicatura*, (68), 137-144.

- Mazzeo Sena, D. (2020). La postergación de la elección de las autoridades departamentales y municipales en Uruguay. *Revista de Derecho Público Uruguayo y Contemporáneo*, (1), 168. <https://ijeditores.com/pop.php?option=publicacion&idpublicacion=620&idedicion=4199>
- Rodríguez, E. (1988). Diario de Sesiones Cámara de Senadores (Intervención).
- Uruguay. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores n.º 301. Tomo 321. 4 de enero de 1989. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/diarios-de-sesion/1333/EXT/9>
- Uruguay. Ley Electoral n.º 7812. Se introducen modificaciones. Mensaje y Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo. Diciembre de 1988. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/senadores/42/30871/0/PDF>

### **Jurisprudencia**

- Uruguay. Suprema Corte de Justicia. Sentencia Definitiva 568/2013, 25 de noviembre de 2013. Pérez Manrique, R. C. (Redactor), Chediak, J. O., Larrieux, J. T., Ruibal, J., Tovagliare, F. (Firmantes), Chalar, J. C. (disc.). <http://bjn.poderjudicial.gub.uy/BJNPUBLICA/hojaInsumo2.seam?cid=98411>