

II. El sistema constitucional uruguayo vigente	162
1. Principios del régimen	162
2. Derechos constitucionales	166
3. Régimen económico y social	167
4. Órganos constitucionales	170
5. Régimen electoral	178
6. Garantías constitucionales	183

inscritos (artículo 331-A de la Constitución), llamada popularmente “reforma del agua”.

La Corte Electoral comunicó el 9 de noviembre de 2004 que fueron superados los requisitos constitucionales (artículo 331-B, inc. 2). Según el cómputo final difundido por la Corte Electoral, el pronunciamiento por “Sí” alcanzó el 58.1% sobre el total de habilitados y el 64.6% sobre el total de sufragios emitidos.

Esta reforma constitucional parcial, relativa al acceso al agua potable y al saneamiento, a los respectivos servicios públicos y al modo de prestación de los mismos, se concreta en agregados a los artículos 47 y 188 de la carta, así como en la adición de la Disposición Transitoria y Especial Z’.

II. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL URUGUAYO VIGENTE

1. *Principios del régimen*

La Constitución uruguaya vigente dispone que “la soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes del modo que más adelante se expresará” (artículo 4o.).

Por su parte, el artículo 82, inciso 1, preceptúa que “La Nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana”. La soberanía de la nación es ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum e indirectamente por los poderes representativos que establece la Constitución, “todo conforme a las reglas establecidas en la misma” (artículo 82, inciso 2).

En cuanto al primer supuesto de ejercicio directo de la soberanía —elección—, corresponde precisar que son electores los ciudadanos naturales (todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República o los hijos de padre o madre orientales, cualquiera haya sido el lugar de su nacimiento, por el hecho de avvicinarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico —artículo 74—) y los ciudadanos legales (los extranjeros de buena conducta con o sin familia constituida en la República que tengan respectivamente tres o cinco años de residencia habitual y cumplan los requisitos comunes de arraigo, una vez que transcurren tres años desde que obtienen a su solicitud la respectiva carta de ciudadanía; o extranjeros que obtienen gracia especial de la Asamblea

General por servicios notables o méritos relevantes, de inmediato —artículo 75—).

Son también electores, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los extranjeros con buena conducta y familia constituida que cumpliendo con los restantes requisitos de arraigo, tengan residencia habitual de por lo menos quince años en la República, una vez que se inscriben en el Registro Cívico (artículo 78).

La Constitución prevé que “la elección de los miembros de ambas Cámaras del Poder Legislativo, del presidente y vicepresidente de la República, así como la de cualquier órgano para cuya constitución o integración las leyes establezcan el procedimiento de la elección por el Cuerpo Electoral, se realizarán el último domingo del mes de octubre cada cinco años, sin perjuicio...” de las elecciones anticipadas de representantes y senadores en caso de disolución de las Cámaras como consecuencia de discrepancias de orientación política entre los poderes Legislativo y Ejecutivo (artículo 77, número 2, ord. 9, inciso 1) o de la eventual segunda vuelta para la elección del presidente y vicepresidente de la República (artículo 151); en tanto que la elección de los intendentes, de los miembros de las juntas departamentales, y, en sus casos, de las autoridades locales electivas, se realizará el segundo domingo del mes de mayo del año siguiente al de las elecciones nacionales (artículo 77, número 2, ord. 9, inciso 3).

Acerca del segundo supuesto de ejercicio directo de la soberanía —iniciativa—, el 25% del total de inscriptos habilitados para votar puede ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo, excepto respecto de las leyes que sean de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo o establezcan tributos (artículo 79); y el 10% de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional puede formular iniciativa de reforma total o parcial de la Constitución, presentando un proyecto articulado que debe ser “sometido a la decisión popular en la elección más inmediata” (artículo 331-A), siempre que haya sido ingresado por lo menos con seis meses de anticipación a la fecha de aquélla (artículo 331-C, *in fine*).

Respecto del tercer caso, el referéndum, se prevé pueda ser ejercido contra las leyes por el porcentaje antes indicado para el caso del derecho de iniciativa, dentro del año de su promulgación, con las excepciones señaladas para la iniciativa popular (artículo 79 de la Constitución, reglamentado por las leyes 16.017 de 1989 y 17.244 de 2000). Debe tenerse presente que cualquiera de los cuatro procedimientos que la Constitución

prevé para su reforma, sólo se perfeccionan una vez que los ciudadanos ratifican plebiscitariamente el proyecto (artículo 331).

También en el ámbito departamental la carta prevé los institutos de gobierno o democracia directa: consagra directamente, en su texto, el derecho de iniciativa del “quince por ciento de los inscriptos... [ciudadanos y votantes no ciudadanos]... en una localidad o circunscripción que determine la ley... ante los órganos del gobierno departamental en asuntos de dicha jurisdicción” (artículo 305); ordena al legislador reglamentar “...el referéndum como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales...” y lo faculta para “...instituir y reglamentar la iniciativa popular en materia de gobierno departamental...” (artículo 304). La ley reglamentaria núm. 9.515 fue expedida en 1935.

Existen, pues, amplias posibilidades de participación popular en la producción de normas jurídicas estatales y departamentales.

A ello se añade que la Constitución prevé que “la ley... podrá declarar electiva la designación de los miembros de los directorios... [de los entes autónomos y servicios descentralizados]...; determinando en cada caso las personas o los cuerpos interesados en el servicio, que han de efectuar esa elección” (artículos 189, inciso 2 y concordantes, 187, 203, inciso 1); preceptúa que los consejos de los órganos del ente autónomo constitucional o necesario nominado Universidad de la República “serán electos por docentes, estudiantes y egresados, conforme a lo que establezca la ley...” (artículo 203, inciso 2); y ordena que el ente autónomo constitucional Banco de Previsión Social tendrá un directorio integrado por siete miembros, cuatro designados por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros previa venia del Senado; uno electo por los afiliados activos, uno por los afiliados pasivos y uno por las empresas contribuyentes (artículo M). De allí que se trate de una democracia descentralizada.

El Estado uruguayo, desde la reforma constitucional que entró en vigor en 1919, no es confesional (“el Estado no sostiene religión alguna”), pero la Iglesia católica es la única persona jurídica privada que tiene tal calidad por imperio de una norma constitucional (“reconoce a la Iglesia católica el dominio de todos los templos que hayan sido total o parcialmente construidos con fondos del Erario Nacional...” con las únicas excepciones que especifica —artículo 5o.—).

En punto a las relaciones con otros Estados, la Constitución dispone que “en los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contra-

tantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos” (artículo 6o.) y condiciona la declaración de guerra por el Poder Ejecutivo no sólo a que previamente la decrete la Asamblea General sino a que para “...evitarla no diesen resultado el arbitraje u otros medios pacíficos” (artículo 168, ord. 16).

Es un Estado con vocación por la integración con los otros latinoamericanos. El Cuerpo Electoral, actuando en función constituyente, ha expresado dicha vocación incorporando una norma de directiva o programática: “La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos” (artículo 6o.).

La Constitución es compatible con la creación por tratados celebrados por la República de organismos intergubernamentales de integración económica y social, pero es incompatible con la existencia de verdaderos organismos supranacionales. Los órganos del Estado uruguayo carecen de competencia para transferir atribuciones a organismos supranacionales de integración, por lo que el verdadero derecho comunitario primario y el secundario que produjeren los organismos supranacionales carecen de primacía sobre las normas constitucionales.

El Estado es unitario y existen como manifestaciones de descentralización territorial las personas jurídicas gobiernos departamentales, que tienen como órganos necesarios una intendencia y una junta departamental, cuyos soportes son electos directamente por el respectivo Cuerpo Electoral. Al intendente competen “las funciones ejecutivas y administrativas” y a la junta departamental “las funciones legislativas y de contralor” en el ámbito departamental (artículos 262 y ss.). La Constitución prevé la existencia de autoridades locales —por el momento, juntas locales (artículo Y de las Disposiciones Transitorias)— y la ley, a iniciativa del respectivo gobierno departamental, en las poblaciones que sin ser capital de departamento cuenten con más de diez mil habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo, puede ampliar las atribuciones de gestión de las juntas locales y llenando los mismos requisitos, declarar electivos a sus miembros (artículos 287, 288).

En virtud de lo reseñado en estos párrafos y lo que resultará de los que siguen, quedará demostrado que Uruguay es un Estado de derecho democrático con vocación por lo social.

2. *Derechos constitucionales*

La columna vertebral en materia de derechos está integrada por tres preceptos. El artículo 7o. recibe la filosofía *iusnaturalista* y de él resulta que los derechos a la vida, al honor, a la libertad, a la seguridad, al trabajo y a la propiedad, en tanto inherentes a la personalidad humana, son preexistentes a la regulación constitucional. De allí que su texto se limite a la protección en el goce de los mencionados derechos primarios (“Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general”). Este precepto brinda fundamento constitucional a la acción de amparo o de protección en el goce de los mencionados derechos.

El artículo 72 establece el carácter no taxativo de la enumeración de derechos hecha por la Constitución: “La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno”.

El artículo 332 dispone la aplicabilidad inmediata de los preceptos que reconocen derechos a los individuos en caso de falta de la reglamentación respectiva y determina cómo debe ser suplida:

Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas.

La sección II de la Constitución, intitulada “Derechos, deberes y garantías”, cuenta con una estructura en tres capítulos y su contenido se fue delineando a través de las sucesivas reformas constitucionales.

El primer capítulo comienza lógicamente con el precedentemente ya mencionado, artículo 7o., y contiene principios, garantías, el catálogo clásico de derechos y libertades y algunos incorporados tomando inspiración en el constitucionalismo de la primera posguerra mundial. Por ejemplo, entre los principios: general de libertad (artículo 10), de igualdad ante la ley de todas las personas (artículo 8o.), de responsabilidad de los

jueces ante la ley (artículo 23); como garantías: además de la ya mencionada de protección en el goce de los derechos primarios (artículo 7o.), el recurso de *habeas corpus* (artículo 17), el debido proceso (artículo 12), la prohibición de juicios por comisión (artículo 19), la responsabilidad civil del Estado (artículo 24), etcétera; dentro del catálogo clásico de derechos y libertades: libertad física (artículos 15 y 16), libertad de ingreso, permanencia y salida del territorio de la República (artículo 37), libertad de trabajo y demás actividades lícitas (artículo 36), inviolabilidad del hogar (artículo 11), y de la correspondencia (artículo 28), derecho de propiedad (artículo 32), etcétera, y entre los incorporados en 1934: derechos de reunión (artículo 38) y de asociación (artículo 39).

El segundo capítulo incluye los derechos económicos, sociales y culturales y un conjunto de disposiciones programáticas.

El tercer capítulo contiene exclusivamente —y ello también es lógico— el artículo 72 ya mencionado.

Algunos derechos son absolutos, otros están sujetos a límites. El ejemplo típico de los primeros es el derecho a la vida (“A nadie se le aplicará la pena de muerte” (artículo 26); en cuanto a los segundos, los límites son los habituales en los Estados democráticos: acto jurídico con forma de ley y motivos constitucionalmente establecidos (interés general; perjuicio de terceros; salud, seguridad u orden públicos).

La sección II no comprende el reconocimiento o, en su caso, la consagración de todos los derechos y libertades, sino que algunos están dispersos en otras secciones. Por ejemplo, la libertad de cultos (sección I, artículo 5o.) o los derechos políticos (sección III, artículo 77).

En Uruguay no se han constitucionalizado las soluciones contenidas en los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (aprobados por ley 13.751 de 1971) o en el Pacto de San José de Costa Rica (aprobado por ley 15.737 de 1985). Ello no obstante, es posible llegar en lo sustancial a las mismas soluciones mediante la aplicación de los artículos 7o., 72 y 332 de la carta.

3. Régimen económico y social

La Constitución vigente caracteriza al derecho de propiedad como “...inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieron por razones de interés general” (artículo 32, 1a. oración). Por tanto,

mediante acto jurídico con forma de ley y existiendo motivos de interés general, es posible limitar el referido derecho. En cuanto a la expropiación del derecho de propiedad sobre bienes concretos, la carta requiere motivos “...de necesidad o utilidad públicas, establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación”. Concluye el artículo: “Cuando se declare la expropiación ... [por las causas indicadas]..., se indemnizará a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieren en razón de la duración del procedimiento expropiatorio, se consume o no la expropiación; incluso los que deriven de las variaciones en el valor de la moneda” (artículo 32, 2a. y 3a. oraciones).

Debe tenerse presente que la reforma constitucional de 1966 incorporó otros artículos en materia de expropiación, en virtud de los cuales, la ley, a iniciativa del Poder Ejecutivo y por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá disponer expropiaciones correspondientes a planes y programas de desarrollo económico, “mediante una justa indemnización y conforme a las normas del artículo 32”. La indemnización puede no ser “previa”, pero en tal caso, “...la ley deberá establecer expresamente los recursos necesarios para asegurar su pago total en el término establecido, que nunca superará los diez años; la entidad expropiante no podrá tomar posesión del bien sin antes haber pagado efectivamente por lo menos la cuarta parte del total de la indemnización”. Si se tratare de “pequeños propietarios, cuyas características determinará la ley, recibirán siempre el total de la indemnización previamente a la toma de posesión del bien” (artículos 231 y 232). Estos artículos no han sido aplicados desde su entrada en vigor.

El capítulo II de la sección II proviene en lo sustancial de la reforma de 1934. Comprende preceptos y disposiciones programáticas sobre diversas materias. Por ejemplo, los estatutos constitucionales de la familia, del trabajo y de los trabajadores; los fundamentos del régimen jubilatorio y pensionario y de los seguros sociales, etcétera.

La familia es la base de la sociedad uruguaya (artículo 40), de allí que la Constitución ordene al Estado velar “por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad” (artículo 40, 2a. oración). Establece derechos y deberes de los padres (“el cuidado y educación de los hijos para que éstos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social”, artículo 41, inciso 1) y deberes (“tienen para con los hijos habidos fuera del matrimonio los mismos deberes que respecto a los nacidos en él”, artículo 42); y brinda fundamento constitucio-

nal a las *asignaciones familiares*: “Quienes tengan a su cargo numerosa prole tienen derecho a auxilios compensatorios, siempre que los necesiten”, artículo 41, inciso 1).

También mandatos de hacer dirigidos al legislador: “dispondrá las medidas necesarias para que la infancia y juventud sean protegidas contra el abandono corporal, intelectual o moral de sus padres o tutores, así como contra la explotación y el abuso” (artículo 41, inciso 2); sobre “bien de familia” (artículo 49), etcétera.

En cuanto a la vivienda, el artículo 45 dice: “todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa” (1a. oración) —derecho a gozar y no de ser propietario de vivienda— y agrega como disposición programática: “la ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin” (2a. oración).

En materia de salud hallamos: el deber de los habitantes “de cuidar su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad”; el deber del Estado de proporcionar gratuitamente “a los indigentes o carentes de recursos suficientes”, “los medios de prevención y de asistencia”; y un mandato dirigido al legislador, “legislar en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas, procurando el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país” (artículo 44).

Respecto del trabajo y de los trabajadores, surgen de la Constitución preceptos que reconocen expresamente la libertad de trabajo (artículo 36) y establece como deber de todos los habitantes “...el de aplicar sus energías intelectuales o corporales en forma que redunde en beneficio de la colectividad” (artículo 53). Aunque no consagra el derecho de exigir al Estado un trabajo —porque prevé los casos de desocupación forzosa (artículo 67)—, dispone que “la colectividad”, “procurará ofrecer, con preferencia a los ciudadanos, la posibilidad de ganar su sustento mediante el desarrollo de una actividad económica” (artículo 53).

En disposiciones programáticas ordena al legislador —lo que generó importante desarrollo legislativo—, reconocer al trabajador subordinado, la independencia de su conciencia moral y cívica, la justa remuneración, la limitación de la jornada, el descanso semanal y la higiene física y moral (artículo 54, inciso 1); limitar el trabajo de las mujeres y de los menores de dieciocho años (artículo 54, inciso 2), etcétera.

Declara que “la huelga es un derecho gremial” y ordena que sobre dicha base “se reglamentará su ejercicio y efectividad” (artículo 57, inciso 3).

Dispone por el artículo 67 que:

Las jubilaciones generales y seguros sociales se organizarán en forma de garantizar a todos los trabajadores, patronos, empleados y obreros, retiros adecuados y subsidios para los casos de accidentes, enfermedad, invalidez, desocupación forzosa, etcétera; y a sus familias, en caso de muerte, la pensión correspondiente. La pensión a la vejez constituye un derecho para el que llegue al límite de la edad productiva, después de larga permanencia en el país y carezca de recursos para subvenir a sus necesidades vitales.

A este artículo se le adicionó en 1989 un segundo inciso que refiere al criterio según el cual se realizarán los ajustes mínimos de las asignaciones de jubilación y pensión (conforme a la variación del índice medio de salarios), a las oportunidades en que se efectuarán (en las mismas ocasiones en que se establezcan ajustes o aumentos en las remuneraciones de los funcionarios de la administración central), a los recursos con que se financiarán las prestaciones (contribuciones obreras y patronales y demás tributos establecidos por ley, así como la asistencia financiera que deberá proporcionar el Estado si fuere menester) y la prohibición de afectar los referidos recursos de naturaleza tributaria a otros fines.

4. *Órganos constitucionales*

La Constitución estructura los tres poderes clásicos del gobierno del Estado. En lo que refiere al Poder Legislativo, prevé cuatro órganos principales: las Cámaras de Representantes y de Senadores, la Asamblea General y la Comisión Permanente.

La Cámara de Representantes está compuesta de noventa y nueve miembros elegidos directamente por el pueblo. El número de representantes puede ser modificado por ley que requiere para su sanción dos tercios de votos del total de componente de cada Cámara (artículo 88).

La Cámara de Senadores se compone de treinta miembros elegidos directamente por el pueblo. La integra, además, con voz y voto y la preside el vicepresidente de la República (artículo 94).

El estatuto jurídico del legislador asegura su irresponsabilidad por los votos y opiniones que emita en el desempeño de sus funciones (artículo 112), inmunidad de arresto salvo en caso de delito flagrante y dando cuenta inmediata a la Cámara que integra (artículo 113), imposibilidad

de sometimiento a proceso penal sin previa suspensión en el ejercicio de sus funciones que debe ser votada por dos tercios del total de componentes de la respectiva Cámara (artículo 114), etcétera

La Asamblea General se forma con los miembros de ambas Cámaras y es presidida por el vicepresidente de la República (artículos 84 y 94). Entre sus atribuciones destaco que puede ser llamada a intervenir en el procedimiento de elaboración de la ley en caso de discrepancias entre las Cámaras sobre un proyecto o en caso de oponerle reparos el Poder Ejecutivo (artículos 135, 138 a 140); le compete designar a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral, “con sujeción a lo dispuesto en las secciones respectivas” (artículo 85, ord. 18); conceder indultos (artículo 85, ord. 14); etcétera.

La Comisión Permanente se compone de cuatro senadores y de siete representantes “elegidos por el sistema proporcional, designados unos y otros por sus respectivas Cámaras” y es presidida por un senador de la mayoría (artículo 127). La designación se realiza anualmente. Este órgano actúa durante el receso de las Cámaras y dentro de su competencia señala especialmente que velará “por la observancia de la Constitución y de las leyes” (artículo 129).

A la Asamblea General o en su caso —receso o disolución—, a la Comisión Permanente compete pronunciarse sobre las medidas prontas de seguridad que haya adoptado el Poder Ejecutivo (artículo 168, ord. 17) y otorgar o denegar la anuencia al Poder Ejecutivo para suspender la seguridad individual (artículo 31).

Existe paridad entre las atribuciones de ambas Cámaras en lo que respecta al procedimiento de elaboración de la ley. La iniciativa en materia legislativa se asigna al Poder Ejecutivo por medio de sus ministros —con la peculiaridad que para algunas materias es privativa de él, por ejemplo, exoneraciones tributarias (artículos 168, ord. 7, 133, 85, ord. 6, 86, 174, 231, etcétera)—, a los miembros de ambas Cámaras con excepción de aquellas atribuidas privativamente al Poder Ejecutivo (artículo 133), al 25% del total de inscriptos habilitados para votar siempre que no se trate de leyes que establezcan tributos o sean de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo (artículo 79, inciso 2), y se prevén otros casos de menor interés.

También tienen paridad en lo que atañe al ejercicio de las atribuciones de control, por ejemplo, llamado a Sala y formulación de pedidos de da-

tos e informes por escrito a los ministros, nombramiento de Comisiones Parlamentarias de investigación, etcétera (artículo 118 a 120). Las principales diferencias son: a la Cámara de Representantes corresponde la atribución de acusar ante la Cámara de Senadores a los sujetos pasibles de responsabilidad político-penal en el caso de juicio político (presidente de la República, ministros, legisladores, miembros de la Suprema Corte de Justicia, etcétera) y a la Cámara de Senadores compete expedir sentencia al solo efecto de separarlos de sus cargos (artículos 93, 102, 103); a la Cámara de Senadores le compete otorgar venias al Poder Ejecutivo para que éste realice las designaciones de los miembros que no sean electivos de los directorios o directores generales de los entes autónomos y servicios descentralizados (artículo 187) o para las destituciones de los funcionarios de marras (artículo 198) y a dicha Cámara o, estando en receso, a la Comisión Permanente, corresponde expedir venias para la designación de ciertos funcionarios (por ejemplo, fiscal de Corte, artículo 168, ord. 13), para el ascenso de militares con grado de coronel y demás oficiales superiores (artículo 168, ord. 11), para la destitución de otros (por ejemplo, funcionarios diplomáticos, artículo 168, ord. 10), etcétera.

En cuanto al órgano unipersonal Presidencia de la República, su soporte es elegido directamente por el cuerpo electoral por mayoría absoluta de votantes (artículo 151) y no puede volver a desempeñar el cargo hasta que hayan transcurrido cinco años desde su cese (artículo 152). Es jefe de Estado y en tal carácter “tendrá la representación del Estado en el interior y en el exterior” (artículo 159), pero no le compete jurídicamente la jefatura del gobierno —aunque políticamente la desempeña por obvias razones resultantes de su elección popular directa—, ni la jefatura de las Fuerzas Armadas, que está atribuida al órgano pluripersonal Poder Ejecutivo (168, ord. 2). Como soporte del órgano unipersonal Presidencia de la República, le compete, por ejemplo, designar y cesar al director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (artículo 230); dados ciertos extremos, expedir el decreto manteniendo al ministro, ministros o Consejo de Ministros censurados por la Asamblea General, disolver las Cámaras y convocar a nuevas elecciones para el octavo domingo siguiente a la fecha de la decisión (artículo 148); etcétera

El estatuto jurídico del presidente de la República es similar al del legislador, le alcanzan las mismas inmunidades, incompatibilidades y prohibiciones (artículo 171), es sujeto pasible de juicio político, con la peculia-

ridad de que si la acusación que formule la Cámara de Representantes reúne los dos tercios de votos del total de componentes, queda suspendido en el ejercicio de sus funciones y al finalizar el desempeño de su cargo queda sometido a residencia durante seis meses (artículo 172).

Los ministros son designados por el presidente de la República entre ciudadanos “que por contar con apoyo parlamentario aseguren su permanencia en el cargo”. El número de los Ministerios que puede ser modificado por ley (artículo 174), actualmente está fijado en trece.

El Poder Ejecutivo es un órgano pluripersonal que funciona en acuerdo —lo que implica que se requiere unanimidad— del presidente de la República con el o los ministros respectivos o en Consejo de Ministros —puede resolver por mayoría (artículo 162)— presidido por el presidente de la República, cuyo voto es decisivo para los casos de empate aunque éste sea producto de su propio voto (artículos 149, 168 y 161). Las resoluciones que originalmente hubieren sido expedidas por el Poder Ejecutivo en acuerdo pueden ser revocadas por el Consejo de Ministros (artículo 165).

En principio el Poder Ejecutivo puede funcionar en acuerdo. Pero el presidente de la República respecto de cualquier tema de competencia del Poder Ejecutivo o los ministros pero sólo en temas de sus respectivas carteras, pueden plantear que un asunto sea considerado y resuelto por el Consejo de Ministros (doctrinalmente se le denomina competencia privativa del Consejo de Ministros). La Constitución prevé supuestos en que necesariamente el Poder Ejecutivo debe actuar en Consejo de Ministros, por ejemplo, envío al Poder Legislativo de un proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración, ruptura de relaciones, declaración de guerra, preparación y presentación a la Asamblea General de los presupuestos, delegación de atribuciones (artículo 160), redistribución de atribuciones y competencias de los Ministerios (artículo 174), etcétera, y doctrinalmente se le denomina competencia exclusiva.

Dentro de la competencia del Poder Ejecutivo se encuentra aquella que lo muestra como órgano colegislador. Además de lo ya expresado en cuanto a iniciativa en materia legislativa es menester tener presente que es competente para remitir al Poder Legislativo proyectos de ley con simultánea declaratoria de urgente consideración. Ello implica que los órganos competentes del Poder Legislativo —salvo que por tres quintos del total de sus componentes dejen sin efecto la declaratoria—, disponen de los términos que la Constitución especifica para expedirse (cuarenta y

cinco días la Cámara que reciba en primer lugar el proyecto; treinta días la segunda; para el caso de eventual intervención de la Asamblea General, diez días). Los proyectos “se tendrán por sancionados si dentro de tales plazos no han sido expresamente desechados, ni se ha sancionado un proyecto sustitutivo” (artículo 168, ord. 7, reformado en 1996). Es de destacar que también le compete oponer objeciones, observaciones o reparos —la Constitución no emplea el vocablo “veto” (artículos 137 y ss., 168, ord. 6)—, a los proyectos de ley que le remita el Poder Legislativo y suspender u oponerse a su promulgación (artículo 168, ord. 6), devolviendo el proyecto a la Asamblea General dentro del plazo perentorio de diez días. Devuelto el proyecto de ley, la Asamblea General será convocada y puede: *a*) dentro de los sesenta días siguientes pronunciarse expresamente por tres quintos de los miembros presentes (“se estará a lo que decidan”); *b*) no pronunciarse dentro del término de marras, considerándose aceptadas las observaciones del Poder Ejecutivo; *c*) si las observaciones se refiriesen a una parte del proyecto, por mayoría absoluta de presentes podrá ratificarlo ajustándose a aquéllas; o *d*) si lo desaprobara quedará sin efecto por entonces y no podrá ser presentado hasta la siguiente legislatura (artículo 138 a 140). Si la Asamblea General aprobare nuevamente el proyecto devuelto “se tendrá por su última sanción, y comunicado al Poder Ejecutivo, lo hará promulgar enseguida sin más reparos” (artículo 145).

La Constitución prevé desde 1830 los poderes de emergencia del Poder Ejecutivo, llamados medidas prontas de seguridad y suspensión de la seguridad individual.

El Poder Ejecutivo, en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior es competente para tomar medidas prontas de seguridad, debiendo dar cuenta dentro de las veinticuatro horas a la Asamblea General o, en su caso, a la Comisión Permanente “de lo ejecutado y sus motivos, estándose a lo que éstas últimas resuelvan” (de allí que en la jerga corriente se diga que estos órganos son los “dueños” de las medidas). “En cuanto a las personas, las medidas prontas de seguridad sólo autorizan a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro del territorio, siempre que no optasen por salir de él. También esta medida, como las otras, deberá someterse dentro de las veinticuatro horas de adoptada”, a la Asamblea General o, en su caso, a la Comisión Permanente, “estándose a su resolución”. “El arresto no podrá efectuarse en locales destinados a la reclusión de delincuentes” (artículo 168, ord. 17).

La doctrina uruguaya ha analizado especialmente este poder de emergencia y arriba a las siguientes conclusiones: se trata de medidas concretas que pueden comprender a una o varias personas —arrestase a... y a..., trasladase a...— y no de un “régimen” o “estado” de medidas prontas de seguridad; deben ser medidas reversibles; mayoritariamente se sostiene que cabe la interposición del recurso de *habeas corpus* para verificar los límites constitucionalmente establecidos; el arrestado como medida pronta de seguridad no está imputado de la comisión de delito, según resulta del texto constitucional en cuanto le faculta a ejercer la opción por salir del territorio y al disponer que el arresto no podrá efectuarse en locales destinados a la reclusión de delincuentes.

En cuanto a la suspensión de la seguridad individual, la carta la prevé “en el caso extraordinario de traición o conspiración contra la patria”. Del análisis contextual de la Constitución resulta que al Poder Ejecutivo compete formular la solicitud a la Asamblea General o, estando ésta disuelta o en receso, a la Comisión Permanente, para que le conceda la respectiva anuencia y luego el Poder Ejecutivo expedirá el correspondiente decreto de suspensión de la seguridad individual. La Constitución establece el objeto: “sólo para la aprehensión de los delincuentes, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso 17 del artículo 168”, que refiere a la atribución del Poder Ejecutivo de tomar medidas prontas de seguridad. Uno de los aspectos fundamentales se relaciona con la determinación de cuáles son los derechos o libertades que quedan afectados por esta suspensión. En general, se admite que, por ejemplo, podrían realizarse arrestos de personas imputadas de delito sin que se les sorprenda cometiéndolo o sin orden escrita de juez competente (artículo 15), allanamientos nocturnos sin consentimiento de su jefe (artículo 11) o interceptar correspondencia o comunicaciones (artículo 12), pero una vez aprehendida, la persona imputada de delito debe ser sometida al juez competente dentro de las veinticuatro horas y dentro de las cuarenta y ocho, lo más, empezará el sumario (artículo 16). Otro aspecto que ha generado discrepancias es la referencia contenida en el artículo a las medidas prontas de seguridad. El sistema constitucional puede ser interpretado en el sentido que si la persona aprendida está imputada de haber cometido delito, corresponde su sometimiento al juez competente y no el mantenimiento del arresto como medida pronta de seguridad. Éstas y otras cuestiones acerca del alcance y límites del instituto se replantearon al ser empleado por el Poder Ejecutivo, por primera vez en el siglo XX, hace siete lustros.

Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, según la sección VIII de la Constitución, son según la doctrina del subtipo parlamentario racionalizado o semipresidencial. En efecto, los ministros son designados por el presidente de la República entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo (artículo 174). La Asamblea General —previa moción aprobada en cualesquiera de las Cámaras por mayoría de presentes—, es competente para declarar que censura los actos de administración o de gobierno de un ministro (individual), de más de un ministro (plural) o de la mayoría del Consejo de Ministros (colectiva). El presidente de la República está facultado para observar el voto de censura cuando sea pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes de la Asamblea General. Si la Asamblea General lo mantuviere y dados determinados supuestos (que no se trate de los últimos doce meses del mandato del presidente de la República, que la Asamblea General lo haya mantenido por menos de tres quintos del total de sus componentes, etcétera), el presidente de la República puede mantener por decisión expresa al o a los ministros censurados o al Consejo de Ministros, disolver las Cámaras y convocar a nuevas elecciones (artículo 148), para que el cuerpo electoral resuelva el conflicto de orientación política. En Uruguay nunca se produjo la disolución de las Cámaras en aplicación de este artículo.

Pero la Constitución también prevé otros institutos ya mencionados, que son propios del sistema presidencial latinoamericano (pedido escrito de informes, llamado a Sala —denominado corrientemente interpelación—, etcétera) y se emplean frecuentemente. En tales casos, la respectiva Cámara o la Comisión Permanente pueden formular declaraciones, sin perjuicio de lo dispuesto por la sección VIII (artículo 121). Estas declaraciones camerales o de la Comisión Permanente (artículo 132), si son adversas al ministro, jurídicamente no le obligan a renunciar.

La reforma constitucional que entró en vigor en enero de 1997, adicionó dos institutos con atípica regulación de neto cuño vernáculo: el requerimiento por parte del presidente de la República de un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros (artículo 174, inciso 4) y la declaración por el presidente de la República de que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario lo que le faculta para sustituir ministros —lo que también puede hacer por el artículo 174— y eventualmente, sustituir, total o parcialmente, a los directores no electivos de los entes autónomos y servicios descentralizados, previa obtención de la ve-

nia para la designación de los nuevos directores y no siendo aplicable a la Universidad de la República (artículo 175).

El Poder Judicial tiene como órgano máximo a la Suprema Corte de Justicia, compuesta de cinco miembros que duran diez años en sus cargos y no pueden ser reelectos sin que transcurran cinco años desde su cese (artículos 233 y 237).

Los otros órganos previstos por la Constitución son los tribunales de apelaciones, juzgados letrados y juzgados de Paz.

El estatuto jurídico de los magistrados asegura su independencia y corresponde destacar que están sujetos a un severo régimen de incompatibilidades y prohibiciones (artículos 251 y 252).

La Suprema Corte de Justicia tiene competencia originaria y exclusiva para declarar la inconstitucionalidad de los actos legislativos formales (artículos 256 y ss.), para juzgar a todos los infractores de la Constitución, sin excepción alguna y en las cuestiones relativas a tratados con otros Estados; para conocer en las causas de los diplomáticos acreditados en la República en los casos previstos por el derecho internacional, etcétera (artículo 239). Le compete asimismo conocer del reclamo por lesión de la autonomía de los departamentos (artículo 283) y de todas las contiendas entre las personas jurídicas estatales que se determinan, si están fundadas en la Constitución (artículo 313). La Suprema Corte de Justicia es competente para designar a los miembros de los tribunales de Apelaciones, con venia de la Cámara de Senadores o, en su receso, de la Comisión Permanente y por sí a los jueces letrados y de Paz (artículo 239, ords. 4 a 6).

Además de los poderes, la Constitución prevé tres sistemas orgánicos de control, con posición institucional similar a la de aquéllos, cuyos órganos máximos son el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral. Los tres mencionados son órganos jerarcas de la persona jurídica Estado.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo está compuesto de cinco miembros, cuyo estatuto jurídico es coincidente con el de los miembros de la Suprema Corte de Justicia.

El Tribunal de Cuentas está compuesto de siete miembros y le compete la “vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de controlador de toda gestión relativa a la hacienda pública” (artículo 228). La Constitución desarrolla su competencia, especialmente, en las secciones XIII y XIV.

La Corte Electoral cuenta con nueve miembros. Cinco son “designados por la Asamblea General por dos tercios de votos del total de sus componentes, debiendo ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad” y los cuatro restantes, “representantes de los partidos”, son designados por la Asamblea General pero por el sistema del doble voto simultáneo, correspondiéndole dos a la lista mayoritaria del lema más votado y dos a la lista mayoritaria del lema que le siga en número de votos” (artículo 324).

La Constitución destina una sección a los entes autónomos y servicios descentralizados, que son los tipos básicos de la descentralización por servicios. Los primeros tienen mayor grado de descentralización y de autonomía que los segundos. Los servicios descentralizados están sometidos a tutela administrativa y ello se traduce en que los actos administrativos imputables a sus órganos jerarcas son pasibles de un recurso administrativo subsidiario denominado de anulación para ante el Poder Ejecutivo (artículo 317, inciso 3).

Existen entes autónomos llamados necesarios o constitucionales, porque fueron creados por la Constitución (Banco Central, Banco de Previsión Social y Universidad de la República) y no pueden ser suprimidos sino mediante reforma constitucional.

La carta destina la sección XII al Consejo de Economía Nacional: “La ley podrá crear un Consejo de Economía Nacional, con carácter consultivo y honorario, compuesto de representantes de los intereses económicos y profesionales del país. La ley indicará la forma de constitución y funciones del mismo” (artículo 206). No obstante haber sido incorporada esta previsión por la Reforma de 1934, no ha sido expedida la ley. De ser creado, “el Consejo se dirigirá a los Poderes Públicos por escrito, pero podrá hacer sostener sus puntos de vista ante las Comisiones Legislativas, por uno o más de sus miembros” (artículo 207).

5. Régimen electoral

El sufragio es universal (“Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán”, artículo 77, acápite), secreto y obligatorio (artículo 77, inciso 2, ord. 2).

Incluso los extranjeros que cumplan con los requisitos constitucionales y se inscriban en el Registro Cívico, sin necesidad de obtener la ciudadanía legal, “tienen derecho al sufragio” (artículo 78).

La inscripción en el Registro Cívico es obligatoria (artículo 77, ord. 1) y el ciudadano queda habilitado para ejercerla una vez que cumple dieciocho años de edad (artículo 80, ord. 3).

Las otras causales de suspensión del ejercicio de la ciudadanía son para los ciudadanos naturales, además de la precedentemente indicada, y en lo sustancial, por ineptitud física o mental que impida obrar libre y reflexivamente; por haber sido procesado en causa criminal de que pueda resultar una pena superior a dos años o por haber recibido sentencia que le imponga las penas que la Constitución específica. Para los ciudadanos legales y para los votantes no ciudadanos del artículo 78, a las anteriores causales se adicionan la falta superveniente de buena conducta; “por formar parte de organizaciones sociales o políticas que por medio de la violencia, o de propaganda que incitase a la violencia, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad... [considerándose]... tales, a los efectos de esta disposición, las contenidas en las secciones I y II... [«De la Nación y su Soberanía» y «Derechos, Deberes y Garantías»]...” (artículo 80).

Para estar en condiciones de exponer sintéticamente el complejo sistema electoral uruguayo es menester tomar como punto de partida el denominado “doble voto simultáneo”. Desde 1910 en virtud de la ley 3.640 y luego por imperio de normas constitucionales, el elector se pronuncia en las elecciones simultáneamente por un partido político y por candidato o candidatos (los partidos políticos pueden tener —por lo común tienen— diversas fracciones o diversas tendencias). Según la legislación electoral uruguaya, “lema” es la denominación de un partido político en todos los actos y procedimientos electorales y “sublema” es la denominación de una fracción de partido político (ley 7.812, de 1925, artículo 9o.). A su vez, cada sublema comprende diversas subfracciones, a las que la Constitución denomina con impropiedad “listas” (artículos 96, 271, etcétera).

Hasta la reforma constitucional que entró en vigor en enero de 1997, determinados lemas eran considerados permanentes y otros accidentales. Según la Constitución de 1967, “un lema para ser considerado permanente, debía haber participado en el comicio nacional anterior obteniendo representación parlamentaria” (artículo 79, inciso 1, 2a. oración). Pero la Constitución añadía: “La ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá modificar dicho requisito” (artículo 79, inciso 1, 3a. oración).

La importancia de ser considerado “lema permanente” surgía de la Constitución: “La acumulación de votos por lema para cualquier cargo electivo, sólo puede hacerse en función de lemas permanentes...” (artículo 79, inciso 1, 1a. oración). En otros términos, si el lema era accidental, solamente podía presentar una nómina de candidatos a presidente y vicepresidente de la República, miembros de la Cámara de Senadores, etcétera; pero si era permanente, podía presentar más de una nómina y se adicionaban los votos obtenidos por todas ellas.

El artículo 79, inciso 1, de la Constitución era, pues, una de las normas básicas de la corrientemente denominada “ley de lemas”, que en verdad no es una ley ordinaria, sino un estatuto electoral formado por normas constitucionales y legales no codificadas.

La reforma constitucional de 1996 modificó sustancialmente este régimen, suprimiendo la distinción entre partidos permanentes y partidos accidentales. Sin embargo, la reforma no eliminó totalmente las posibilidades de acumulación (artículos 79, inciso 1; 96; etcétera) aunque prohibió la posibilidad de acumulación por sublemas y por identidad de listas de candidatos para la Cámara de Representantes (artículo 88, inciso, 2), al tiempo que instituyó las candidaturas únicas por partido político para la elección de presidente y vicepresidente de la República (artículos 77, número, 2, ord. 12 y W de las Disposiciones Transitorias) y un máximo de dos —hasta tres, según la jurisprudencia de la Corte Electoral, en caso de empate en el órgano deliberante departamental del respectivo partido político—, de candidaturas a intendente (artículos 271 y Z de las Disposiciones Transitorias).

La Constitución establece como sistema electoral básico el de “representación proporcional integral” (artículo 77, inciso 2, ord. 9), con las siguientes precisiones o, en su caso, peculiaridades:

Los miembros de la Cámara de Representantes son electos en circunscripciones plurinominales departamentales, “con arreglo a un sistema de representación proporcional”, pero “en el que se tomen en cuenta los votos emitidos a favor de cada lema en todo el país” y con el ajuste resultante del imperativo constitucional: “corresponderán a cada departamento, dos representantes por lo menos” (artículo 88).

Los treinta miembros de la Cámara de Senadores —además la integra y preside el vicepresidente de la República—, son electos en una sola circunscripción electoral plurinomial, “por el sistema de representación proporcional integral” (artículos 94 y 95). “La distribución de los cargos

de senadores obtenidos por diferentes sublemas dentro del mismo lema partidario, se hará también proporcionalmente al número de votos emitidos a favor de las respectivas listas” (artículo 96). Para la distribución de las bancas en esta Cámara no se establecen correctivos a la representación proporcional.

El presidente y vicepresidente de la República son electos conjuntamente, “...considerándose a la República como una sola circunscripción electoral...” por mayoría absoluta de votantes (artículo 151, según el texto dado por la reforma constitucional que entró a regir en enero de 1997).

Los intendentes son electos en la respectiva única circunscripción uninominal, por el sistema mayoritario simple (“corresponderá el cargo de intendente municipal al candidato de la lista más votada del partido político más votado”, artículo 271, inciso 3).

Los treinta y un miembros de cada junta departamental son electos en la respectiva circunscripción plurinominal, y, en principio, las bancas son distribuidas por el sistema de representación proporcional, pero “si el lema que haya obtenido el cargo de intendente, sólo hubiese obtenido la mayoría relativa de sufragios, se adjudicará a ese lema la mayoría de los cargos de la junta departamental, los que serán distribuidos proporcionalmente entre todas sus listas” (artículo 272). Las soluciones constitucionales son coherentes con la circunstancia de ser de tipo presidencial el sistema de relaciones entre los órganos legislativo y ejecutivo departamental.

La Constitución, desde la reforma plebiscitada en 1996, dispone la separación en el tiempo de las elecciones de los soportes de los órganos nacionales y departamentales (artículo 77, número 2, ord. 9).

En cuanto al sistema de partidos políticos, la norma clave de la Constitución uruguaya es el artículo 82, porque “la Nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana”, y con ello rechaza el mal llamado “unipartidismo”. Esta conclusión concuerda con el contexto de la Constitución, que refiere a la representación proporcional y consagra la existencia necesaria de múltiples partidos en diversas disposiciones.

Respecto del estatuto constitucional de los partidos, la disposición básica es el artículo 77, número 2, ord. 11, que expresa: “El Estado velará por asegurar a los partidos políticos la más amplia libertad”. Ello implica que el constituyente ordena al Estado la conducta referida, fijándole un programa de acción a sus órganos y sentando un criterio interpretativo, cuando se trata, por ejemplo, de establecer de qué tipo de controles pueden ser pasibles. De inmediato establece —en forma preceptiva— de-

beres para los partidos y dice: “sin perjuicio de ello los partidos deberán: *a)* ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades; *b)* dar la máxima publicidad a sus cartas orgánicas y programas de principios, en forma tal que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente”. En virtud del primer deber, sus autoridades deben ser electivas, las elecciones deben ser periódicas, el sufragio en el ámbito interno debe ser general, secreto, etcétera; de acuerdo con el segundo, necesariamente deben contar con cartas orgánicas —implícita o explícitamente surge de la Constitución que puedan tener entre otras, autoridades nacionales, órganos directivos, comisiones o clubes, órganos cuyo “cometido específico” sea “el estudio de problemas de gobierno, legislación y administración” (artículo 77, inciso 2, ords. 4 y 5)— y programas de principios, para así estar en condiciones de darles la máxima publicidad.

Compete a las autoridades nacionales de los partidos —también a las Cámaras y al Poder Ejecutivo—, denunciar ante la Corte Electoral la comisión de los “delitos electorales” en que pueden incurrir los magistrados judiciales, los miembros de los tribunales de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas, los militares en actividad cualquiera que sea su grado y los funcionarios policiales, entre otros. Dichos delitos se configuran por el incumplimiento de la prohibición de “formar parte de comisiones o clubes políticos, de suscribir manifiestos de partido, autorizar el uso de su nombre y, en general, ejecutar cualquier otro acto público o privado de carácter político salvo el voto”. La “pena” que aplica la Corte Electoral es “destitución e inhabilitación de dos a diez años para ocupar cualquier empleo público”, sin perjuicio de ello “se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria a los demás efectos a que hubiere lugar” (artículo 77, número 2, ord. 4).

La Constitución contiene múltiples referencias a los partidos en las disposiciones mencionadas relativas al sistema electoral aplicable para la adjudicación de los diversos cargos, y también al establecer normas sobre funcionarios públicos (artículo 58, etcétera).

Al órgano constitucional de control nominado Corte Electoral —que cuenta con cuatro miembros “representantes de los partidos” (artículo 324)—, le compete, por ejemplo, conocer “en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales” y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum (artículo 322), contando con la atribución de...

...anular total o parcialmente las elecciones, requiriéndose para ello el voto conforme de seis de sus miembros, de los cuales tres, por lo menos, deberán ser de los miembros elegidos por dos tercios de votos de la Asamblea General. En tal caso deberá convocar a una nueva elección —total o parcial— la que se efectuará el segundo domingo siguiente a la fecha del pronunciamiento de nulidad (artículo 327).

La carta prevé órganos electorales subordinados (artículos 322, ord. B; 77, ord. 7).

6. *Garantías constitucionales*

La Constitución uruguaya atribuye, en principio, el ejercicio de la función jurisdiccional a los órganos del Poder Judicial (artículos 233 y concordantes). Pero existen órganos, que no integran el Poder Judicial que han recibido, por texto constitucional expreso y dentro de sus límites, el ejercicio de función jurisdiccional, como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (artículos 309, etcétera) y los órganos inferiores de la jurisdicción contencioso administrativa si se crearen (artículo 320); la Corte Electoral (artículos 322, 77, ord. 4); los órganos de la jurisdicción militar (que queda “limitada a los delitos militares y al caso de estado de guerra”, artículo 253); la Cámara de Senadores al dictar “sentencia” en el juicio político (artículo 102), etcétera.

El sistema constitucional concentra en la Suprema Corte de Justicia (artículo 257) la atribución de declarar inconstitucionales y consiguientemente inaplicables para el caso concreto, los actos legislativos formales (las leyes y los decretos de los gobiernos departamentales que tengan fuerza de ley en su jurisdicción, artículos 256 y 260).

La solicitud puede ser formulada por tres vías, nominadas de acción, de excepción y de oficio (artículo 258).

La solicitud de declaración de inconstitucionalidad de un acto legislativo por vía de acción se realiza directamente ante la Suprema Corte de Justicia (artículo 258, inciso 1, ord. 1) y puede promoverla “todo aquél que se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo” (artículo 258, inciso 1). No se trata, pues, de una acción popular. Según la ley reglamentaria —Código General del Proceso—, esta vía se puede promover cuando no existiere procedimiento jurisdiccional pendiente. La solicitud carece de efecto suspensivo preceptivo.

La solicitud por vía de excepción puede ser realizada por quien cuente con la legitimación antes referida, en cualquier procedimiento judicial (artículo 258, inciso 1, ord. 2). Promovida la solicitud, se suspenderán los procedimientos, elevándose las actuaciones a la Suprema Corte de Justicia (artículo 258, inciso 3).

La solicitud por vía de oficio puede ser formulada por el juez o tribunal que entendiere en cualquier procedimiento judicial, o por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en su caso, antes de dictar resolución (artículo 258, inciso 2). La solicitud tiene efecto suspensivo como en el caso de la vía de excepción (artículo 258, inciso 3).

La Suprema Corte de Justicia es competente para declarar la inconstitucionalidad de los actos legislativos formales por razón de forma o de contenido (artículo 256). Existirá inconstitucionalidad por razón de forma cuando el procedimiento seguido para la elaboración del acto legislativo impugnado, no haya sido el preceptuado por la Constitución formal (por ejemplo, si la materia respecto de la que se legisló requiere iniciativa privativa del Poder Ejecutivo y no contó con ella; si debía ser aprobada por mayoría especial y no se obtuvo, etcétera) y por razón de contenido cuando sean incompatibles los contenidos normativos del acto legislativo formal y de la Constitución formal.

La Suprema Corte de Justicia debe pronunciarse con los requisitos de las sentencias definitivas (artículo 257), por lo que debe ser estudiado por los cinco miembros y se admiten hasta dos discordias. El fallo se referirá exclusivamente al caso concreto y sólo tendrá efecto en los procedimientos en que se haya pronunciado (artículo 259). En suma, cualquiera que haya sido la vía empleada para la solicitud, la declaración de inconstitucionalidad sólo determina la inaplicabilidad de las disposiciones afectadas para el caso concreto (el acto legislativo permanece vigente y la sentencia carece de efecto *erga omnes*).

La reforma constitucional plebiscitada en 1994 (artículo V de las Disposiciones Transitorias y Especiales), declaró la inconstitucionalidad de todas las modificaciones de seguridad social, seguros sociales o previsión social incluidas en leyes de Presupuesto o de Rendición de Cuentas a partir del 1o. de octubre de 1992. Hizo competente a la Suprema Corte de Justicia para declarar, de oficio o a solicitud de cualquier habitante de la República, la inconstitucionalidad de las normas que individualizaren. El pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia implicó que las nor-

mas de marras dejaron “...de producir efecto para todos los casos, y con retroactividad a su vigencia”.

En otro orden, a través de más de sesenta años, la Suprema Corte ha establecido criterios en materia de declaración de inconstitucionalidad, por ejemplo: que no le compete ingresar al análisis del mérito —oportunidad o conveniencia del acto legislativo—; que no procede la declaración si el acto admite más de una interpretación, o si existe una interpretación que lo haga compatible con la Constitución; si no es necesariamente aplicable al caso concreto o si ha sido definitivamente aplicado; si el solicitante no demuestra satisfactoriamente la incompatibilidad, porque el acto legislativo debe presumirse constitucional; etcétera

La Suprema Corte de Justicia es también el órgano competente para conocer del reclamo por lesión de la autonomía de los departamentos, que pueden formular los intendentes o juntas departamentales, “en la forma que establezca la ley” (artículo 283) La autonomía de los gobiernos departamentales tiene fuente constitucional (“El gobierno y la administración de los departamentos con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una junta departamental y un intendente municipal”, artículo 262). Según la doctrina, la lesión puede ser generada por una ley o por otros actos jurídicos. En caso de tratarse de una ley, el fallo de la Suprema Corte tendría efectos *erga omnes*, a diferencia de lo que acaece con la sentencia que declara la inconstitucionalidad de un acto legislativo (artículo 259).

Compete, asimismo, a la Suprema Corte de Justicia “juzgar a todos los infractores de la Constitución, sin excepción alguna” (artículo 239, ord. 1). En tal situación quedarían comprendidos los sujetos pasibles de juicio político que hayan sido separados de sus cargos por sentencia expedida por la Cámara de Senadores (artículos 102 y 103), en virtud de haber incurrido en el delito grave de “violación de la Constitución” (artículo 93). Ello se relaciona, también, con la defensa jurídico-penal de la carta: “el que atentare o prestare medios para atentar contra la presente Constitución después de sancionada y publicada, será reputado, juzgado y castigado como reo de lesa Nación” (artículo 330).

Según las diferentes opiniones doctrinales, la acción de amparo tiene fundamento constitucional en los artículos 7o. o 72 y es inmediatamente aplicable en virtud de lo dispuesto por el artículo 332.

En 1988 se reglamentó por la ley 16.011 una acción de amparo que puede ser interpuesta por cualquier persona física o jurídica, pública o

privada, contra los actos, omisiones o hechos de las autoridades estatales o paraestatales, así como de particulares, que en forma actual o inminente, a juicio del peticionario, lesione, restrinja, altere o amenace, con ilegitimidad manifiesta, cualquiera de sus derechos y libertades reconocidos expresa o implícitamente (artículo 72) por la Constitución, con excepción de los casos en que proceda la interposición del recurso de *habeas corpus*. Corresponde precisar que tratándose de actos de entidades estatales, sólo procede contra los actos administrativos expedidos por los órganos del Estado (con excepción de los que dicte la Corte Electoral), de los gobiernos departamentales, de los entes autónomos y de los servicios descentralizados y siempre que no existieren otros medios judiciales o administrativos eficaces para la protección del derecho. Son competentes para conocer de esta acción los jueces letrados de primera instancia de la materia que corresponda al acto, hecho u omisión impugnados.

El recurso de *habeas corpus*, según lo adelanté, procede en caso de prisión indebida y puede ser interpuesto ante el juez competente, por el interesado o por cualquier persona, “a fin de que la autoridad aprehensora explique y justifique de inmediato el motivo legal de la aprehensión, estándose a lo que decida el juez indicado” (artículo 17).

El recurso de *habeas corpus* procede cuando una persona no es tomada presa *infraganti* delito o con orden escrita de juez competente (artículo 15), o cuando el arrestado conforme al artículo 15 o aprehendido estando suspendida la seguridad individual según el artículo 31, no es sometido al juez competente para que le tome declaración dentro de las veinticuatro horas y dentro de cuarenta y ocho horas, lo más, empiece el sumario (artículo 16), o cuando la persona es arrestada como medida pronta de seguridad (artículo 168, ord. 17), con infracción a los límites constitucionalmente impuestos al Poder Ejecutivo.

En lo que respecta a los actos administrativos —reglamentos, resoluciones, etcétera— expedidos por todos los órganos de todas las entidades estatales, compete al Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocer de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos —lo son a estos efectos cuando respecto de ellos ha sido agotada la vía administrativa mediante la interposición y resolución expresa o *ficta* del o de los recursos correspondientes (artículos 317 a 319)—, contrarios a una regla de derecho. La acción puede ser ejercitada por el titular de un derecho o de un interés directo, personal y legítimo (artículo 309). El Tribunal debe limitarse a “apreciar el acto en sí mismo, confirmándolo o anulán-

dolo, sin reformarlo” (artículo 310). Cuando declare la nulidad del acto por causar lesión a un derecho subjetivo del demandante “tendrá efecto únicamente en el proceso en que se dicte” y cuando la declare “en interés de la regla de derecho o de la buena administración, producirá efectos generales y absolutos” (artículo 311). También es competente para conocer de las contiendas de competencia fundadas en la legislación entre las personas jurídicas estatales y en otras contiendas o diferencias (artículo 313). Se prevé la posibilidad de creación por ley de órganos inferiores de la jurisdicción contencioso administrativa que no existen actualmente (artículo 320).

En cuanto a actos excluidos, la Ley Orgánica del Tribunal (decreto-ley 15.524 de 1984, modificado por ley 15.869 de 1987), menciona a los actos de gobierno. Se ha discutido doctrinalmente desde 1952 la constitucionalidad de esta exclusión.

Tratándose de las contiendas o diferencias intraorgánicas o interorgánicas que el texto prevé, se distribuye la competencia entre la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, según que estén fundadas, respectivamente, en la Constitución o en la legislación (artículo 313).