

LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN

JOSÉ ANÍBAL CAGNONI
MARIANA BLENGIO VALDÉS

La forma en la cual se han incluido normas relativas a los derechos humanos en la Constitución así como también los contenidos de fondo que se han atribuido a tales previsiones conforman un largo proceso en la evolución histórico jurídica. Este proceso de evolución normativa se inicia con la propia formación de la nacionalidad oriental. A partir de ese momento histórico, lenta y progresivamente el Estado uruguayo ha ido consolidando la recepción de los derechos humanos en la Constitución que tempranamente incluyó en su primera Carta en el año 1830. Este proceso de evolución histórica se puede resumir en las siguientes etapas que conllevan a la existencia de la Constitución vigente en nuestro país.

1. FORMACIÓN DE LA NACIONALIDAD: SEGUNDA DÉCADA DEL SIGLO XIX

La historia preconstitucional puede ser denominada etapa primigenia del Estado uruguayo, por cuanto se forma la conciencia de la nación oriental. Se fortalece el espíritu de la nacionalidad, sin arribar empero a la creación del Estado.

El sentimiento de los habitantes de Montevideo, en la orilla oriental del Río de la Plata, aún permanecía ligado a la condición de colonia de la Corona española. Sin embargo se verificó siempre un sentimiento autonomista con respecto a la ciudad de Buenos Aires, capital del virreinato del Río de la Plata. Este sentimiento autonomista se manifiesta públicamente en el cabildo abierto de Montevideo, de 21 de setiembre de 1808.¹ Casi un año después del 25 de mayo de 1810, a orillas del arollo Asencio² en la Banda Oriental, se proclama la adhesión a aquel acontecimiento. José Gervasio Artigas, el futuro Jefe de los Orientales, se incorpora al movimiento revolucionario.

Los acontecimientos políticos y militares que se producen desde entonces y hasta la derrota militar de Artigas y su exilio a fines de la segunda década del siglo XIX, marcarán la formación de la conciencia de la nacionalidad oriental y su distinción del gobierno porteño. Artigas incorpora a la revolución

¹ Sobre los aspectos históricos puede ampliarse en Reyes Abadie y Vázquez Romero, *Crónica general del Uruguay*, volumen I. «De los orígenes a la emancipación», Montevideo, Ediciones de Banda Oriental, 1979.

² Grito de Asencio, 2 de febrero de 1811.

— 24 a los habitantes del campo. Serán ellos y sus familias quienes se solidarizarán con él cuando a raíz de su enfrentamiento con el patriciado porteño y sus intereses, decida apartarse del cerco militar de la ciudad ocupada por los españoles.

De vuelta del Éxodo, en el segundo sitio, Artigas convoca y preside el congreso de los representantes del pueblo oriental iniciado con la «Oración» donde proclama que su autoridad emana de los representantes y cesa en su presencia. Allí expresa la necesidad de una Constitución. Es el momento histórico entre la nación y el Estado. El momento en que la nación se afirma, pero no se produce el paso al Estado. Así se dan a los delegados orientales las denominadas «Instrucciones del año XIII» que debían presentar ellos en la Asamblea Constituyente de las Provincias Unidas.³ Las Instrucciones del año XIII contienen veinte cláusulas o artículos. Vislumbran la construcción de la autonomía de las provincias del Río de la Plata dentro de una gran república democrática y federal. E introducen bajo la influencia de Montesquieu la doctrina clásica de división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.⁴

El tema de los derechos humanos se encuentra en dichas Instrucciones. Ellas proclaman en el artículo 3: «[...] Promoverá la Libertad civil y Religiosa en toda su extensión imaginable». El artículo 4º expresa: «[...] Como el objeto y fin del Gobierno debe ser conservar la igualdad, libertad y seguridad de los ciudadanos y de los pueblos, cada Provincia formará su gobierno bajo estas bases amas del gobierno Supremo de la Nación». El artículo 20 refiere a la futura Constitución, señalando que ella «garantizará a las Provincias Unidas una forma de Gobierno Republicana; y que asegure a cada una de ellas de las violencias domésticas usurpación de sus derechos, libertad y seguridad de su soberanía que con la fuerza armada intente alguna de ellas sofocar los principios proclamados [...]».

Este llamado *constitutionalismo federal* da paso a la Carta Oriental del mismo año, en la que Artigas consagra la «enseñanza primaria obligatoria y gratuita», y dispone que las legislaturas de la Provincia Oriental tendrán el poder de requerir a los diversos pueblos, curatos, distritos y otros cuerpos políticos «para hacer a sus expensas los establecimientos públicos de escuelas para la enseñanza de los niños y su educación, de suerte que se tendrá por ley fundamental y esencial que todos los habitantes nacidos en esta Provincia precisamente han de saber leer y escribir». Y el cargo más grave contra un juez anunciar, según preceptúa el texto, será el de no obligar a los padres a mandar a sus hijos a la escuela.⁵

A la proclamación escueta, pero fundamental y avanzada para el ideario de la época, del gran principio de libertad se sucederá dos años después el Reglamento de Tierras. Allí se emite el otro gran principio de la igualdad, mediante una política concreta de igualación de las distintas situaciones existenciales de los pobladores de la Provincia Oriental.

La libertad y la igualdad constituyen así los dos grandes principios que habrán de pautar, desde la nacionalidad, sus bases fundamentales recogidas en la organización jurídico política del futuro Estado.

³ Comisión Nacional de Homenaje a Artigas, *El Congreso de Abril a través de los documentos. Ley de 10 de agosto de 1950*, Montevideo, 1951, p. 37.

⁴ Instrucciones del año XIII, artículos 5º y 6º.

⁵ Constitución Oriental de 1813, capítulo 1, artículo 3. Citada por Alberto Demichelli en *Artigas y su obra jurídico política*, primer premio del concurso de obras histórico-jurídicas relativo a la acción e influencia de Artigas en la vida nacional y americana, otorgado por el Consejo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República el 24 de marzo de 1953. Editada en Montevideo por Barreiro y Ramos, en 1955.

2. LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1825-1828

25 —

La idea integracionista de Artigas, motivada por la creación de una confederación de pueblos de esta parte de la América del Sur, reunió a las actuales provincias argentinas de Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Misiones y Santa Fe. Además de la Provincia Oriental.

Símbolo de la posición que se reconocía al Jefe de los Orientales más allá de su propia provincia es la espada de brñida hoja que le fuera obsequiada con esta leyenda: «Córdoba independiente a su Protector 1815». Esta espada luce en el pequeño museo junto a su monumento en márgenes del río Uruguay. Allí en una meseta se erige la estatua del caudillo representado desde su provincia mirando hacia las otras a través del río.

Pero los dirigentes porteños no podían tolerar, en resguardo de los intereses políticos, económicos y sociales que representaban y defendían, ni el proyecto de confederación ni la primacía de Artigas. Así, urdieron intrigas ante los dirigentes imperiales de Río de Janeiro, siempre deseosos de llegar al Río de la Plata, y obtuvieron su colaboración bélica. Invadida la Provincia Oriental, la derrota militar de Artigas fue un hecho. El caudillo se exilia en Paraguay y su proyecto de confederación naufraga. La dominación lusobrasilera se ve sacudida por la gesta de los Treinta y Tres Orientales. En 1825 esta gesta desembarca en la Provincia Oriental y proyecta la revolución libertadora entre los habitantes de la campaña oriental. Los dirigentes porteños se unirán a esta acción y luego declararán la guerra al Imperio del Brasil.

El 25 de agosto de 1825, en la Piedra Alta de la Florida, se proclama la independencia de la Provincia Oriental de todo poder extranjero y la unión a las Provincias Unidas del Río de la Plata. Los patriotas instalan un gobierno o Sala o Junta de Representantes elegidos por el pueblo oriental. La Sala o Junta tiene una destacada labor legislativa, de la cual pueden extraerse reglas de valor constitucional: las de organización de gobierno y las que encaran normativa sobre los derechos.

En el tema de lo que hoy denominamos derechos humanos deben destacarse dos leyes de indudable materia constitucional. Una de ellas, del 7 de setiembre de 1825, incluye en su texto una exposición de motivos en estos términos: «Para evitar la monstruosa inconsecuencia que resultaría de que en los mismos Pueblos en que se proclaman y sostienen los derechos del hombre continuasen sujetos a la bárbara condición de siervos los hijos de estos. Por lo que dispone que: Serán libres, sin excepción de origen todos los que nacieran en la Provincia desde esta fecha».⁶ También dispuso prohibir el tráfico de esclavos de país extranjero, restricción esta que debe proyectarse a la luz de las ideas de la época. Dicha restricción habilitó a desarrollar el tema de la venta de esclavos en una ley de 1830 dictada por la Asamblea General Constituyente y Legislativa que sucedió, de acuerdo con la Convención Preliminar de Paz entre las Provincias Unidas y el Imperio de Brasil, a la Sala o Junta antedicha.

Y otra ley de indudable materia constitucional resultó la de 8 de julio de 1826, que proclamó la inmunidad de arresto salvo para sometimiento a juicio, el derecho de propiedad, la libertad de industria y la libertad de expresión del pensamiento sin previa censura, derecho este sobre el cual dispuso la Asamblea General Constituyente y Legislativa en 1829.

El 27 de agosto de 1828 se suscribe la Convención Preliminar de Paz entre las Provincias Unidas del Río de la Plata y el Brasil. Este tratado internacional dio lugar a creación del Uruguay. En sus artículos 1 y 2, ambos contratantes declaran a la Provincia independiente para que pueda constituirse

⁶ Ema Isola, *La esclavitud en el Uruguay desde sus comienzos hasta su extinción*. Publicación de la Comisión Nacional en Homenaje del Sesquicentenario de los Hechos Históricos de 1825, Montevideo, 1975, p. 308.

— 26 en Estado libre bajo la forma de gobierno que juzgare conveniente. Algunas cláusulas de este tratado merecen ser recordadas por su vinculación con temáticas de derechos humanos. Así lo previsto en el artículo 8: «Será permitido a todo y cualquiera habitante de la Provincia de Montevideo salir del territorio de esta, llevando consigo los bienes de su propiedad, sin perjuicio de tercero, hasta el juramento de la Constitución, si no quiere sujetarse a ella, o así le conviniere». El artículo 9.^o declara el «perpetuo y absoluto olvido de todos y cualesquiera hechos y opiniones políticas que los habitantes de la Provincia hubieren profesado o practicado hasta la época de la ratificación de la Convención».⁷ En lo que respecta al Uruguay debemos destacar que este fue creado por un tratado internacional firmado por sus países vecinos bajo la mediación de Inglaterra como potencia de la época. En el singular tratado suscrito por las Provincias Unidas y el Brasil, no se determinaron los límites del nuevo Estado y se dejó librada a su decisión la forma de gobierno. En los hechos, el país vivió muchas décadas determinado por la influencia política, económica y social de sus vecinos.

3. LA PRIMERA CONSTITUCIÓN CODIFICADA. 1830

La Carta, solemnemente jurada el 18 de julio de 1830, estableció en coherente adecuación al idealismo liberal imperante los derechos civiles o individuales en su sección IX, destinada a regular órganos y facultades del Poder Ejecutivo, y en su sección XI, bajo la rúbrica de «Disposiciones generales».

El miembro informante de la Comisión de Constitución y Legislación de la Asamblea General Constituyente y Legislativa, José L. Ellauri, en su discurso de fundamentación del proyecto de Constitución emitido el 6 de mayo de 1929 expresa en relación con el contenido de una «buena Constitución» y en primer lugar: «1.^o) La declaración de los derechos que se reserven a los ciudadanos señalando el modo y condiciones de su asociación». En segundo y tercer términos agrega lo siguiente: «2.^o) Designar la especie de gobierno que eligen los asociados; 3.^o) Arreglar la distribución de Poderes políticos, señalar sus límites y extensión, marcar sus órbitas para que no choquen al paso que obren con independencia y decir la forma en que se quieren que sean ejercidos».⁸

Las normas sobre derechos humanos se encontraban en la sección XI («Disposiciones especiales») y en el capítulo VI de la sección IX.⁹

En cuanto a los derechos políticos, les estaban vedados a los sirvientes a sueldo, a los peones jornaleros y a los simples soldados de línea; y el derecho a la elegibilidad para los cargos de senador, representante de la República y los miembros de la Alta Corte de Justicia estaba reservado a los ciudadanos poseedores de renta pecuniaria. Las mujeres estaban excluidas del voto y del derecho a ser electas.

La Constitución consagraba el derecho para todos los «habitantes del Estado» a la protección o amparo en el ejercicio o goce de la vida, honor, libertad, seguridad y propiedad, y establecía que de esa protección podrían ser privados por imperio de las leyes. Este texto significaba la admisión de la

⁷Pablo Blanco Acevedo, *La mediación de Inglaterra en la Convención Preliminar de Paz de 1828*, 2.^a edición, Montevideo, Barreiro y Ramos, 1944, p. 59.

⁸Discurso de fundamentación del proyecto de Constitución en su carácter de miembro informante de la Comisión de Constitución y Legislación de la Asamblea General Constituyente y Legislativa, emitido el 6 de mayo de 1829. Actas de la Asamblea General Constituyente y Legislativa del Estado, tomo I, Montevideo, Tipografía de la Escuela Nacional de Artes y Oficios, 1986. En *Antología del discurso político en el Uruguay*, Montevideo, Fundación Banco de Boston-Taurus, 2004, pp. 31 ss.

⁹Constitución de 1830, artículos 108 a 116, 130 a 147.

existencia de los derechos con antelación a la formación del Estado, el cual se obligaba a amparar su ejercicio; este podía ser regulado por las leyes, no el derecho en sí mismo.

El desarrollo de los derechos en el ámbito civil o individual comprendía específicamente la libertad ambulatoria por la inmunidad de arresto, salvo delito flagrante o, si no, por orden escrita del juez aceptando la semiplena prueba de los hechos; así como entrar y salir del territorio del Estado, en este caso con sus propiedades con los límites de las leyes de policía y el no perjuicio de terceros.

La libertad alcanzaba a las acciones privadas en tanto no perjudicaran a terceros o afectaran el orden público o al de los ciudadanos. En lo referente a la seguridad se consagraba la inviolabilidad del domicilio, así como la de los papeles y correspondencia de los individuos; el interrogatorio a los detenidos dentro de las 24 horas y el procesamiento o liberación dentro de las 48 horas; la exigencia de ley para la regulación de los procesos y que las penas y confinamientos debían ajustarse a estos.

Se prohibía que los acusados fueran tratados como reos, fueron abolidos los juramentos en sus declaraciones y se dispuso que las cárceles no deben ser mortificantes.

El derecho a la propiedad se consideraba sagrado; la expropiación requería ley en cuanto a los fines públicos que podría necesitar requerir la del particular con justa compensación.

No se abolió en la Carta de 1830 la pena de muerte; tampoco en 1831 prosperó una iniciativa del senador Dámaso Antonio Larrañaga con este fin.

Corresponde encarecer la existencia en el texto de 1830 de dos grandes principios, el de la libertad y el de la igualdad. En cuanto a la libertad solo está prohibido de hacer y solo está mandado hacer lo que expresamente así disponga la ley: la libertad es el principio; su limitación, solo expresa y, por tanto, restricta.

La igualdad se vislumbra con la previsión: «nadie nacerá ya esclavo», y se prohíbe su comercio y su introducción. Solo los esclavos de aquel momento serán reconocidos en su igualdad años más tarde por ley. No puede haber títulos nobiliarios, ni honores ni distinciones hereditarias: la exclusiva diferenciación solo puede provenir de «los talentos y las virtudes» de cada habitante.

Cabe destacar que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, de evidente inspiración en los textos de la época (como ciertamente lo fue, indirecta pero claramente, respecto del principio de igualdad de la Carta de 1830) al proclamar la libertad e igualdad de todos los hombres en nacimiento y en permanencia, disponía que «las distinciones sociales solo pueden basarse en la utilidad común»; en cambio, nuestro texto las fundaba en un factor personalísimo, propio e intransferible, de cada persona o habitante.

Como garantía genérica la Carta de 1830 consagró en sus textos un Estado de derecho de raíz y expresión liberal acorde con la época.

Así nuevamente recordamos lo expresado por José Ellauri al exponer ante la Asamblea General Constituyente y Legislativa como miembro de su Comisión de Constitución y Legislación sobre el Poder Judicial. El constituyente señaló: «No serán en lo sucesivo los hombres quienes nos juzguen, sino las leyes». A la sujeción o sometimiento fundamental del Estado de derecho se unía la separación o división orgánica y funcional de los poderes del Gobierno.

Finalmente corresponde destacar que si bien el Estado era definido en el artículo 1.^o de la Constitución de 1830 como «la asociación política de todos los ciudadanos», condición exigida para el ejercicio de los derechos políticos, los derechos civiles o individuales que consagró los atribuyó en titularidad a los «habitantes», «los hombres», «todo habitante», «todo individuo», con aparente excepción a la inviolabilidad de la casa y de la correspondencia, excepciones que no se cumplieron durante el período de vigencia de la Carta.

Desde el punto de vista formal, recoge en la sección XII, bajo la rúbrica «Derechos y garantías» las normas que sobre la materia estaban en secciones distintas de la Carta.

Estableció como garantía de la libertad ambulatoria el recurso de hábeas corpus en el entonces artículo 156, inexistente en la Carta anterior. Este recurso había sido establecido por una ley de 6 de julio de 1874 y fue abolido al derogarse dicha ley durante la dictadura del coronel Latorre.

Proclamó la libertad de todos los cultos religiosos y declaró la laicidad del Estado, disponiendo que este no sostiene religión alguna. El nuevo artículo 5 dejó sin efecto lo que establecía la Constitución de 1830, la cual disponía que la «religión del Estado es la Católica Apostólica Romana». La nueva Constitución estableció que el Estado «no sostiene religión alguna» (artículo 5).

Dio valor constitucional a la abolición de la pena de muerte dispuesta por ley 3238 de 23 de setiembre de 1907.¹⁰

Amplió la titularidad de electores al derrogar las categorías de ciudadanos que no podían ejercer el voto aunque mantuvieron fuera del derecho a los simples soldados de línea; derrogó las condicionantes económicas que restringían la elegibilidad. Pero sin duda, en materia de derechos políticos, y con trascendencia esencial en cuanto a la plena recepción del principio de igualdad se destaca la habilitación a la ley para que esta, por mayoría absoluta de dos tercios de votos conformes de cada una de las Cámaras, consagrara el voto de la mujer tanto en lo nacional como en lo municipal, con el derecho pleno a elegir y ser elegida sin excepciones. El 16 de diciembre de 1932 se votó la ley de plena igualdad.

Con ser importantes estas reformas, la más relevante estuvo constituida por el artículo 173 que incluyó entre los derechos y las garantías constitucionales, además de los expresamente mencionados, los que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno.

La Comisión de Constitución al proponer a la Convención Nacional Constituyente el texto del artículo 173 para su aprobación previa a la sanción de la nueva Carta en decisión plebiscitaria del cuerpo electoral, primera decisión en nuestra historia, invocó a la enmienda norteamericana. Esta dispone que la enumeración expresa de derechos no se debe interpretar como denegación o menoscabo de otros «que conserve el pueblo». El artículo 33 de la Constitución Federal de la República Argentina, sin duda inspirado en aquella, alude a «derechos y garantías no enumeradas pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno». En 1988 se propuso sustituir el principio de la soberanía del pueblo por el de la «dignidad humana» porque es la «fuente de tales derechos».

La diferencia es evidente. El artículo 173, actual 72, consagra como fuente de los derechos el jusnaturalismo, con raíz en la personalidad humana en su eminente dignidad. No se trata de un fundamento del pueblo, en su soberanía, sino de la personalidad humana, lo que se inscribe en relación lógica con el fundamento de la igualdad del artículo 8.º Solo admite diferencias basadas precisamente en lo que es personalísimo, talento o virtud, de cada ser humano, no en la utilidad común.

La Constitución de 1918 marcó la consagración del reconocimiento, mediante el establecimiento del marco jurídico supremo, de la presencia y acción del Estado, consolidado este como tal después del militarismo de los años setenta y ochenta del siglo XIX.

Tras una política social de transformación y de avanzado nivel para la época y en comparación con la mayoría de los países del continente sur, operada a través de la legislación dictada durante las dos

¹⁰ La iniciativa de esta ley fue formulada por el presidente de la República José Batlle y Ordóñez.

primeras décadas del nuevo siglo, la Carta convalidaría la intervención del Estado en la vida económica, social y cultural y la proyectaría hacia el futuro mediante una sola disposición: el artículo 100. Este sería asimismo todo un símbolo. La legislación social y la intervención estatal en conjunción señalan la conversión del Estado liberal de derecho al Estado social de derecho o, si se quiere, el pasaje de una a otra etapa de esta forma de Estado.

El tercio del siglo XX que va de 1918 pasando por 1934 hasta 1952 (corte discutible pero tentativamente apto) asistió a una sociedad políticamente civilizada, gradual y positivamente integrada, sin grandes desniveles económicos, sociales ni culturales. Una sociedad con una relativa prosperidad pública, con aceptable y creciente afán distributivo de la riqueza, de niveles culturales encomiables reflejados no solo en la educación de apreciable aprovechamiento general, sino también hacia el exterior, donde en los foros internacionales los cultores de las ciencias y del derecho de esta sociedad hicieron aportes de valor. Ese panorama puede entenderse y afirmarse como un Estado social de derecho. Y ello a pesar del quiebre institucional de 1933 que en sí duró apenas un año y que luego tuvo el golpe restaurador de 1942. Lo que conduce a indicar que la nueva Constitución de 1934 sustituyendo a la de 1918 surgió de un golpe de estado y tuvo algunas reformas parciales en 1942. Ambas sancionadas plebiscitariamente.

5. LAS CONSTITUCIONES DE 1934 Y 1942

En materia de organización del aparato del gobierno del Estado, las nuevas disposiciones se destacan por la tecnificación. Desde el enfoque de los derechos humanos, el nuevo texto afirma el desarrollo social *lato sensu*, impulsado desde antes, e incluye novedades que se sostendrán hacia el futuro.

Desde el punto de vista formal una importante innovación consagrará la reforma plebiscitaria de 1934. Toda la sección subdividida a su vez en capítulos será dedicada a los «derechos, deberes y garantías». Ello implica la clara intención de jerarquizar la regulación de los derechos humanos demostrando que ellos constituyen lo más relevante de una Constitución.

En lo sustancial la segunda innovación, tras la enumeración de los derechos civiles o individuales en el capítulo I de la sección, se verifica en la inclusión de los derechos económicos, sociales y culturales por primera vez en la historia constitucional uruguaya. Ello descartando las menciones específicas del Reglamento de 1815 dentro de lo que hemos llamado la prehistoria constitucional.

El capítulo III de la sección está integrado por un solo artículo que recoge el texto del anterior 173 de la Carta de 1918.

Los derechos políticos se consagran en la sección III.

En lo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos por ley y ahora incorporados a la sección II de la Constitución, y diversamente a los civiles o individuales, de la que están recogidos como normas o disposiciones preceptivas, aquellos aparecen como preceptos y otros como programas o normas programáticas. Estas últimas comportan a veces simples definiciones, guías o directivas dirigidas al legislador. Otras se incorporan con verdadera fuerza preceptiva. Los derechos económicos, sociales y culturales, sea con fuerza preceptiva o meramente programática, se refieren a: la educación, la salud, disponer de una vivienda decorosa, la protección de la condición de indigencia y de inferioridad física y mental, la protección patrimonial de la familia, la promoción del desarrollo regional, la promoción del bienestar general, la protección del trabajo. Sobre este último precisamos que tal cual se ha visto está expresamente incorporado como valor, de igual rango merecedor de amparo junto con la vida, el honor, la libertad, la seguridad y la propiedad. Es consagrado el trabajo como un deber de la colectividad, a la sindicación, a la huelga y a la seguridad social.

— 30 Igualmente se consagran determinados derechos concernientes al ejercicio de la función pública, que la ley deberá desarrollar en protección de los funcionarios del Estado.

La Carta establece el instituto de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes, con efectos solamente subjetivos o individuales, de manera que una ley que afectare un derecho, o aun un interés legítimo, personal y directo, pueda ser desplazada y exenta de aplicación en un caso concreto o situación subjetiva.

Además mandató al legislador para que estableciera otra garantía ante una posible violación de derechos por actividad de la Administración. Mandato que será incumplido hasta 1952, como se dirá.

Finalmente, la reforma más importante operada plebiscitariamente en 1942 respecto de la Constitución fue la que dio pleno e indiscutible valor normativo a ella ordenando su aplicación directa. La ausencia u omisión o inercia en desarrollar por ley una norma o disposición constitucional preceptiva consagratoria de un derecho no podrá impedir la aplicación, sino que el juez o el administrador deberá recurrir a los instrumentos de la propia Constitución.

A partir de entonces y hacia el futuro que se mantendrá hasta el presente, los derechos humanos en Uruguay, por el juego de dos normas (una originaria de la Constitución de 1918 y otra de la de 1942) deberán ser respetados en una expresión que va más allá de toda enumeración porque se fundan en la personalidad humana, como fuente, y deberán ser amparados o protegidos directamente más allá de la ley.

6. LA CONSTITUCIÓN DE 1952

Este texto consagró una garantía frente a la trasgresión de los derechos por actividad de la Administración. Reguló entonces el derecho de interponer recursos dirigidos a que se revocaran las decisiones irregulares. Estableció plazos demasiado exiguos para la interposición y paradojalmente demasiado extensos para la decisión de ellos por la Administración. Con la particularidad de considerar rechazo ficto del recurso en caso del silencio de la Administración.

A su vez creó el instituto de la declaración de nulidad de actos administrativos, regulando prolíjamente sus elementos constitutivos y creando un alto tribunal jurisdiccional ajeno al Poder Judicial: el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.¹¹

7. LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

Antes de iniciar este último capítulo referido a la Constitución vigente conviene realizar la siguiente precisión con relación a la incorporación de los derechos humanos que emanan de la fuente internacional.

La conciliación entre la protección interna de los derechos humanos basada en la Constitución y la que emana del ámbito internacional es reconocida unánimemente por la doctrina desde hace ya tiempo en el Uruguay, tal cual se verá en el capítulo correspondiente a la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en nuestro derecho interno que forma parte de esta obra.

Una vez producida la aprobación y ratificación de los tratados de derechos humanos atento a lo que establece la Constitución para tal procedimiento, estos se aplican directa e inmediatamente en el

¹¹ En las Constituciones de 1934 y 1942 se encomendó al legislador la creación de dicho órgano, extremo que no se cumplió.

derecho interno. No requieren ningún procedimiento posterior de transformación o incorporación, salvo que la norma internacional lo prevea. Los tratados de derechos humanos son autoejecutables tal cual se dirá más adelante.

El problema radica entonces en determinar cómo se incorporan dichos tratados en nuestro derecho interno y por ende qué jerarquía se les atribuirá.

La Constitución uruguaya no contiene a texto expreso ningún artículo que otorgue especial jerarquía a estos instrumentos jurídicos, a diferencia de otras soluciones que emanan del derecho comparado, tal cual se verá en el capítulo aludido. Ello sin perjuicio de las opiniones doctrinarias y jurisprudenciales que se han expresado al respecto.

Surge del texto constitucional que la norma que ratifica un tratado tiene jerarquía legal. Sin embargo esta afirmación se matiza al analizar en forma armónica la Carta y vislumbrar los efectos que sobre la cuestión genera el artículo 72. Este expresa que: «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». Por tanto, a la luz de dicho artículo, los derechos, deberes y garantías que están previstos en un tratado de derechos humanos pueden entonces incorporarse al derecho interno a través de este artículo. Y dichos derechos tienen jerarquía constitucional. Los derechos previstos en el tratado, no el tratado en sí. Ello en mérito al principio de inherencia a la naturaleza humana o en tanto derivan de la forma republicana de gobierno. Estos derechos previstos en los tratados complementarán la nómina que la Constitución enumera y cuyo listado permanece abierto ante la posibilidad de que se verifiquen otros no expresados en el texto.¹²

Esta precisión reviste especial trascendencia, pues todo lo señalado en relación con lo que estrictamente expresa la Constitución en los artículos que incluyen referencias a los derechos humanos, deberá complementarse y armonizarse necesariamente con los derechos que emanen de la fuente internacional. Dentro de esta incluimos los derechos consagrados en los tratados de derechos humanos. Así también los derechos que emanen de declaraciones. Sin olvidar el conjunto de fuentes que provienen del ámbito internacional y que ya sea por la vía de la interpretación o integración normativa pueden contribuir a fortalecer la protección de los derechos humanos en el ámbito interno.

La Constitución vigente fue sancionada plebiscitariamente con las elecciones de 1966. Casi de inmediato se abre un azaroso período de dictadura militar (1973-1985) en el cual se desconocen y vulneran flagrantemente los derechos humanos consagrados en la Constitución.

LA RESTAURACIÓN DEMOCRÁTICA Y LOS DERECHOS HUMANOS

Referencia especial merece el abordaje de cómo el Uruguay ha hecho la transformación democrática fundamentalmente en relación con el tratamiento y responsabilidad penal y civil de quienes cometieron actos flagrantes en contra del Estado de derecho. Sobre el punto pueden referirse tres leyes fundamentales: la ley 15737 de 8 de marzo de 1985, denominada «Ley de Amnistía» o «de Pacificación Nacional»; la ley 15738 de 13 de marzo de 1985 sobre las normas aprobadas por el Consejo de Estado durante la dictadura, y la ley 15848 de 22 de diciembre de 1986, denominada «Ley de

¹² Señala al respecto Héctor Gros Espiell: «El Derecho Internacional de los Derechos Humanos se aplica directa e inmediatamente en el Uruguay, teniendo los instrumentos convencionales pertinentes jerarquía equivalente a la ley interna, con las salvedades y matizaciones que hemos señalado. Pero los Derechos, Deberes y Garantías incorporados por virtud del artículo 72 tienen jerarquía, naturaleza y protección constitucional». Puede ampliarse en la obra del autor titulada *Temas internacionales*, Montevideo, Melibea Ediciones, 2001, p. 464.

- 32 Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado» contra funcionarios militares y policiales por delitos cometidos durante el régimen de facto hasta el 1.^º de marzo de 1985.

La constitucionalidad de la citada ley fue objeto de análisis por la Suprema Corte de Justicia en dos oportunidades. La sentencia 184/88 de 2 de mayo de 1988¹³ convalidó su constitucionalidad. En el año 2009 la sentencia 365/2009 de 19 de octubre con una nueva y diferente integración la declaró inconstitucional.¹⁴

Por su parte, dos iniciativas populares en contra de esta ley se instrumentaron en estos años. El 16 de abril de 1989 el resultado del referéndum convocado acorde al artículo 79 de la Carta determinó la ratificación de la Ley de Caducidad. El otro intento se instrumentó por medio de un plebiscito convocado para el 25 de octubre de 2009 junto con las elecciones nacionales. En esta iniciativa se pretendía incluir un artículo en la Constitución que declaraba nula la citada ley. Desde el punto de vista jurídico este último intento era técnicamente incorrecto. Fue una vía indirecta de derogar la ley. Una forma anómala de lograr lo que no se pudo con el referéndum de 1989.

La incompatibilidad de la Ley de Caducidad con el derecho internacional de los derechos humanos fue declarada por órganos internacionales en el ámbito universal y regional. El informe 29/92 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de 2 de octubre de 1992, destacó la incompatibilidad de esta ley con el artículo XVIII (derecho de justicia) de la Declaración Americana, y con los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos. La Corte Interamericana, en opinión consultiva 13/93 de 16 de julio 1993, señaló que la Comisión es competente en los términos de las atribuciones que le confieren los artículos 41 y 42 de la Convención para calificar cualquier norma de derecho interno de un Estado parte como violatoria de las obligaciones que este ha asumido al ratificarla o adherir a ella pero no lo es para dictaminar si contradice o no el ordenamiento jurídico interno de dicho Estado.¹⁵ Por su parte, el Comité de Derechos Humanos creado en virtud del Pacto de Derechos Civiles y Políticos se pronunció en diversas oportunidades sobre la incompatibilidad de la referida ley con el derecho internacional de los derechos humanos, tanto en observaciones generales al Estado uruguayo,¹⁶ como en casos concretos presentados ante el órgano.¹⁷

¹³ Votaron a favor de la constitucionalidad los ministros doctores R. Addiego, N. Nicoliello y A. Tommasino. Los ministros doctores G. García Otero y J. Balbela de Delgue afirmaron la inconstitucionalidad de la ley.

¹⁴ La integración de la Suprema Corte fue la siguiente: ministros doctores Jorge Larrieux, Leslie Van Rompaey, Jorge Ruibal Pino, Jorge Omar Chediak, Daniel Gutiérrez Porto.

¹⁵ Para completar el estudio de estos aspectos en el plano internacional es preciso referir algunos fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que declaran nulas las leyes de amnistía dictadas para impedir el castigo de los responsables de violaciones graves de derechos humanos. Leyes que se consideran por parte de la Corte Interamericana «contrarias a su objeto y fin y que carecen de efectos jurídicos»: sentencia de 14 de marzo de 2001, caso *Barrios Altos*. Así también, la sentencia en el caso *Almonacid Arellano y otros* dictada el 26 de setiembre de 2006 y la sentencia de 29 de diciembre de 2006 en el caso *La Cantuta*.

¹⁶ Véase informe sobre cuadragésimo cuarto período de sesiones, suplemento 40 (A/44/40), de 29 de setiembre de 1989, párrafo 275, en «Compilación de observaciones finales del Comité de DDHH sobre países de América Latina y el Caribe (1977-2004)», editado en Santiago de Chile por OHCHR y Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2004, p. 510.

¹⁷ Pueden verse al respecto las observaciones del Comité de Derechos Humanos de fecha 19 de julio de 1994 sobre la comunicación 322/88 presentada por Hugo Rodríguez.

REFORMAS PARCIALES OCURRIDAS EN EL PERÍODO POSTERIOR VINCULADAS DIRECTAMENTE AL TEMA DE LOS DERECHOS HUMANOS (1967-2009)

33 —

Luego de la restauración democrática operada el 1.^o de marzo de 1985, cuatro reformas parciales que directamente inciden en el tema de los derechos humanos deben agregarse a su texto originario. Todas ellas se llevaron a cabo en ocasión de tres actos electorales:¹⁸

- a) En 1989, la ampliación de la normativa referida al derecho a la seguridad social (artículo 67 incisos 2.^o y 3.^o).
- b) En 1994, la anulación de las leyes violatorias de este (Disposiciones transitorias y especiales, artículo 2.^o, letra V).¹⁹
- c) En el plebiscito de 1996 se dispuso consagrar el derecho a la protección del medio ambiente (artículo 47 inciso 1.^o).
- d) En el plebiscito de 2004 se estableció la reforma del agua y se reconoció el derecho a acceder al agua y al saneamiento (artículo 47 inciso 2.^o).

NORMAS DE DERECHOS HUMANOS EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL. SECCIONES II Y III

Las normas de derechos humanos se encuentran ubicadas en su gran mayoría en la sección II, la cual se integra con tres capítulos. Sin embargo, esta sección no agota todas las normas de derechos humanos y se pueden observar los artículos 5 y 332 ubicados en las secciones I y XIX respectivamente. Así también hay en la sección II artículos que no refieren a la cuestión de los derechos humanos. Estos son los artículos 24, 25, 50, 51 y 60 a 67. Por último, como se ha visto en las Disposiciones transitorias (letra V), encontramos que la previsión incide también en el tema.

En la sección II, el primero de los capítulos contiene normas relativas a los derechos de la libertad. Estas se extienden del artículo 7 al 39. Son derechos a los cuales se les puede atribuir naturaleza *civil*. Constan a texto expreso los siguientes: derecho a la vida, lo que incluye la prohibición de la pena de muerte (artículos 7 y 26); derecho al honor (artículo 7); derecho a la seguridad (artículo 7); derecho a la protección de la vida privada, la inviolabilidad del hogar y su preservación (artículo 11); derecho a la libertad física o individual, al debido proceso y a las garantías procesales (artículos 12, 23, 27); derecho a la inviolabilidad de todo tipo de correspondencia, cualquiera sea el modo

¹⁸ El 25 de octubre de 2009 se verificaron dos nuevas consultas que no fueron aprobadas. La primera, relativa a la nulidad de la Ley de Caducidad tal cual se señaló *supra*. La segunda aludía al voto epistolar (por correspondencia) desde el exterior de la República y facultaba a la Corte Electoral para instrumentar otros procedimientos. Ninguna de las dos obtuvieron los votos necesarios para ser aprobadas por la ciudadanía.

¹⁹ Por sentencia de la Suprema Corte de Justicia n.^o 33 de 25/5/1992 se declara inconstitucional el artículo 4 de la ley 13793 de 19/11/1969 estableciendo que el régimen de ajuste del artículo 67 inciso segundo en la redacción dada por la reforma constitucional de fecha 26/11/1989 alcanza a todas las jubilaciones y pensiones a cargo del Estado cualquiera sea su denominación. En el año 1994 se introduce en la Constitución la reforma referida con la letra V, la cual expresa: «Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 216 y 256 y siguientes de la Constitución de la República declarase la inconstitucionalidad de toda modificación de seguridad social, seguros sociales o previsión social (artículo 67) que se contenga en leyes presupuestales o de rendición de cuentas a partir del 1 de octubre de 1992. La Suprema Corte de Justicia de oficio, o a petición de cualquier habitante de la República, emitirá pronunciamiento sin más trámite indicando las normas a las que debe aplicarse esta declaración, lo que comunicará al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo. Dichas normas dejarán de producir efecto para todos los casos y con retroactividad a su vigencia». En el año 1995 la Suprema Corte de Justicia por resolución 338 de 15/9/1995 indicó las normas legales a las que debe aplicarse esta declaración de inconstitucionalidad.

— 34 de comunicación utilizado y de los papeles privados de los particulares (artículo 28); derecho a la libertad de expresión y comunicación cualquiera sea el medio utilizado para la transmisión del pensamiento y la prohibición de la censura previa (artículo 29); derecho de petición (artículo 30); derecho de propiedad (artículo 32); derecho del autor sobre su trabajo intelectual así como del interventor o del artista (artículo 33); derecho a la libertad de trabajo (artículo 33); derecho a la libertad de circulación (artículo 37); derecho de reunión pacífica y sin armas (artículo 38); derecho de asociación (artículo 39).

En el segundo capítulo, que se extiende desde el artículo 40 al 71, encontramos los derechos de naturaleza económica social y cultural. Pueden distinguirse dentro de este grupo aquellas disposiciones programáticas e inmediatamente operativas. El artículo 40 establece en tal sentido que el Estado velará por la estabilidad moral y material de la familia siendo esta la base de la sociedad uruguaya. Es un mandato de hacer dirigido al legislador. Es una forma de determinar los fines o criterios que deberán observarse en la futura legislación a adoptarse. En sí son normas incompletas que no se pueden aplicar por sí solas.

El tercer capítulo está integrado por un solo artículo, el número 72. Fiel testimonio de la impronta jusnaturalista del texto constitucional.

En cuanto a los derechos de naturaleza política, estos se ubican en la sección III, capítulo II. Se diferencian de los anteriores en relación con la titularidad, pues en este caso poseen derechos políticos los ciudadanos o los extranjeros que poseen determinadas condiciones tal cual lo estipulan los artículos 77 y 78.²⁰ La natural exclusión de los extranjeros se mitiga por la gran amplitud con que la Constitución les permite acceder a la ciudadanía. Así también autoriza a los extranjeros que no quieren acceder a la ciudadanía, al ejercicio de ser electores mediante el cumplimiento de condiciones mínimas.

DERECHOS PARA TODAS LAS PERSONAS

La Constitución vigente, tal cual se desprende de su evolución constitucional, no distingue entre ciudadanos y no ciudadanos, ni entre nacionales y extranjeros salvo en el caso de los derechos políticos. Los derechos humanos consagrados en el texto y los que derivan de la aplicación del artículo 72 son derechos de todos los individuos sin ningún tipo de distinción.

JUSNATURALISMO Y PRINCIPIO DE INHERENCIA

La trilogía de base jusnaturalista conformada por los artículos 7, 72 y 332 establece que los derechos humanos son atributos de la persona e inherentes a su naturaleza. Además preexisten al texto constitucional. El artículo 7 consagra los valores de la vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad debiendo respetarse su goce dado que su naturaleza es inherente al individuo sin ningún tipo de distinción. Los tres artículos de clara raíz jusnaturalista, 7, 72 y 332, constituyen una base fundamental para el reconocimiento y la aplicación de todos los derechos inherentes a la persona que emanan del

²⁰ La ley 18485, de 11 de mayo de 2009, regula el funcionamiento de los partidos políticos. Las leyes 18476, de 3 de abril de 2009, y 18487, de 15 de mayo de 2009, declaran de interés general la participación equitativa de personas de uno y otro sexo en la integración de los órganos electivos nacionales y departamentales y de dirección de los partidos políticos.

respeto de su dignidad. Téngase presente, sin perjuicio, que la dignidad no es referida en forma expresa en el texto constitucional.²¹

Tal cual hemos referido *supra*, por la vía del artículo 72 y su fundamento jusnaturalista se incorporan los derechos consagrados en los instrumentos internacionales, lo que nos permite ampliar la enumeración no taxativa que realiza la Carta.

Téngase presente que la norma constitucional uruguaya (art. 72) se refiere a los «derechos, deberes y garantías». Su conexión con el derecho internacional de los derechos humanos puede verse en el artículo 29c de la Convención Americana sobre Derechos Humanos aunque estas solo se refiere a «derechos y garantías». Así también, el artículo 72 de la Constitución establece la «forma republicana de gobierno» mientras el artículo de la Convención expresa la «forma democrática representativa de gobierno». Ambas normas se integran y accionan recíprocamente.²²

PRINCIPIO DE IGUALDAD

El principio de igualdad se recoge en el artículo 8 de la Constitución, que no reconoce otra distinción entre las personas que los «talentos y las virtudes». El artículo 9 señala que se prohíbe la fundación de mayorazgos. Tampoco se concederán títulos de nobleza, honores o distinciones hereditarias.²³ La igualdad se incluye como dimensión de justicia. La ley no puede legislar para grupos o clases de personas haciendo distinciones que no se basen en talentos o virtudes o tengan su fundamento en otras normas constitucionales (artículo 46, 53 inciso 1, 59 y 232). El contenido de la ley en cuestión debe adecuarse a la normativa constitucional. El objetivo de estos mandatos o autorizaciones constitucionales es lograr la efectiva igualdad.²⁴

No puede dejar de referirse la cuestión de las acciones afirmativas. Estas acciones se prevén efectivamente en aras de lograr la igualdad de determinados grupos de personas que por su especial vulnerabilidad o condiciones requieren ser promovidos para lograr equiparar sus derechos. De todas

²¹ Héctor Gros Espiell, Jorge Brovetto, Daniel Vidart, Jacinta Balbela, José Aníbal Cagnoni, Fernando Urioste y Mariana Blengio Valdés, *Dignidad humana*, Serie Estudios, Montevideo, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad de la República, 2003. Puede verse también Héctor Gros Espiell: «Los derechos humanos no enunciados o no enumerados en el constitucionalismo americano y en el art. 29c de la Convención Americana sobre Derechos Humanos», en *Temas Internacionales*, Montevideo, Melibea, 2001, p. 475.

²² «La inclusión en el proyecto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, presentado por el Uruguay en la Conferencia de Río en 1965 del art. 29c, se debió a una iniciativa del profesor Alberto Ramón Real planteada en el Simposio organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de la República para estudiar el proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos adoptado en Santiago de Chile en 1959». Así lo refiere Héctor Gros Espiell en «Los derechos humanos en la Constitución uruguaya y su protección internacional», en *Temas Internacionales*, Montevideo, Melibea, 2001, p. 462.

²³ El antecedente se encuentra en la Constitución de 1830 y la redacción actual corresponde a la Constitución de 1934.

²⁴ Ramón Valdés Costa, *Instituciones de derecho tributario*, Buenos Aires, Depalma, 1992, p. 369. El autor dedica un capítulo a este tema partiendo de lo general para profundizar en los aspectos relativos al derecho tributario. Destaca sin perjuicio lo referido a los significados de la igualdad, diferenciando: igualdad en la ley, igualdad por la ley, igualdad ante la ley e igualdad de las partes.

— 36 — formas su regulación amerita un estudio y fundamentación aguda, y por naturaleza son de carácter temporario.²⁵

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El artículo 10 consagra el principio de legalidad. Este principio general se aplica en forma específica en las diferentes ramas del derecho, las cuales le están subordinadas. Así el derecho penal consagra el principio «*nullum crimen, nulla poena, sine lege*». El derecho tributario, inspirándose en este último, lo sintetiza en el aforismo «no hay tributo sin ley que lo establezca».

La ley debe ajustarse al principio constitucional en forma ineludible. Este principio protege al individuo contra todo tipo de arbitrariedad legislativa. En forma armónica con este principio, se prevé en la Constitución que toda ley pueda ser susceptible de ser declarada inconstitucional (artículos 256 ss.).²⁶ Ello opera como una garantía genérica del Estado de derecho.

ARTÍCULO 7. VIDA, HONOR, LIBERTAD, SEGURIDAD, TRABAJO Y PROPIEDAD

El artículo 7 consagra el derecho de todos los habitantes al goce de la vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad, valores que preexisten a la organización estatal. Se asegura «el goce». Ello se armoniza con lo establecido en el artículo 72 de fundamento jusnaturalista.

El Estado está al servicio del hombre, y su carácter es instrumental. Solo la ley, y por razones de interés general, podrá limitar el ejercicio de los derechos inherentes a la persona.

VIDA

Como condición indispensable de la existencia humana, el derecho a vivir se erige como la base sobre la cual se unen todos los derechos de la persona. Este derecho a vivir supone no solamente sobrevivir a determinados hechos que pueden determinar la muerte sino también la *satisfacción de las necesidades básicas* de la persona, lo cual incluye la capacidad del ser humano de satisfacer su necesidad de alimentación, salud, vivienda, educación. Esto implica entonces que el derecho a vivir en su concepción moderna nos determine la confluencia de todos los derechos según su diferente naturaleza, ya sea civil, económica, social o cultural, eliminando la antigua clasificación de las categorías de primera, segunda y tercera generación utilizadas tradicionalmente en la doctrina de los derechos humanos que no condice con la fundamentación que hemos referido.

²⁵ El tema arduamente debatido en el derecho comparado ha sido objeto de soluciones diversas en las cuales se incluyen los llamados *cupos* o *cuotas* para determinados grupos de personas. En el Uruguay el tema puede estudiarse en relación con las diferentes iniciativas que regulan la participación de la mujer en el ámbito político. La discusión ampliamente observada concluyó con la sanción de la ley 18476 de 3 de abril de 2009 y otra que le sucedió inmediatamente en el tiempo, número 18487 de 15 de mayo del mismo año. La ley 18476 declara de interés general la participación equitativa de personas de ambos sexos en la integración del Poder Legislativo, intendencias, juntas departamentales y la dirección de partidos políticos. Según estipula el artículo 2 se deben incluir en las listas o nóminas correspondientes, personas de ambos sexos, en cada terma de candidatos, titulares y suplentes en el total de la lista o nómina presentada.

²⁶ Así también los decretos de los Gobiernos departamentales que tengan fuerza de ley en su jurisdicción según prevé el artículo 260 de la Constitución.

El derecho a vivir conforma un todo. Un todo del cual emana la existencia misma del ser humano y supone el reconocimiento de su dignidad como tal. Así también y en cuanto a los derechos que para algunos se consideran *nuevos*, radica en este derecho a la vida la consagración del «vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado». No es ese denominado *nuevo derecho* más que una emanación moderna de lo que se considera el derecho a vivir en un lugar donde la existencia misma no se vea agredida por factores externos que la hagan inviable. Así también el derecho a vivir en paz, circunstancia que asegura la existencia del ser humano en el planeta.

Por lo tanto, la vida y su consideración como derecho en sí debe abordarse desde esta concepción amplia e integradora. Ilustra este concepto lo establecido pioneramente en la Declaración Universal de 1948, cuyo artículo 22 señala que toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y libre desarrollo de la personalidad. Así vemos que la integración de todos los derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) es lo que asegura el reconocimiento de la dignidad del ser humano.

Aspectos trascendentales del derecho a la vida lo constituyen la pena de muerte, el aborto y la eutanasia.

La pena de muerte ha sido desterrada de nuestro ordenamiento jurídico en épocas muy tempranas. El artículo 26 señala que en ningún caso las cárceles servirán para «mortificar» a los presos. Esta previsión constitucional nos vincula directamente a un tema de especial relevancia en la temática, que es lo relativo al derecho a la integridad física y la prohibición de la tortura y tratos crueles inhumanos o degradantes, la cual se encuentra ampliamente legislada en el ámbito internacional tal cual puede verse en esta obra tanto en el sistema universal (ONU) como en el regional (OEA).

La Constitución protege el goce del derecho a la vida. El texto constitucional no precisa el momento en el cual comienza la vida humana. La regulación del aborto es un tema arduamente debatido por la sociedad uruguaya.²⁷ La incidencia de los tratados internacionales en este sentido ha merecido especial análisis específicamente en relación con lo establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos, cuyo artículo 4 señala que se protege la vida, en general, desde la concepción.

Desde el año 1938 el aborto se encuentra tipificado como delito en el Código Penal. El texto regula situaciones en las cuales se prevé la «atenuación o eliminación de la pena» de la mujer que aborta,²⁸ no así la extinción del delito. Sin embargo, esta regulación jurídica no es de aplicación práctica. Las previsiones del Código Penal no son invocadas en casi ninguna circunstancia en casos de aborto. Por su parte, en los últimos treinta años se han sucedido diferentes proyectos de ley con el fin de legalizar o despenalizar el aborto.

²⁷ El Código Penal de 1934 promulgado por la ley 9155 de 4 de diciembre de 1933 había eliminado del elenco de delitos al aborto voluntario, liberalizándolo para cualquier mujer y cualquier lugar que se realizara, sin que fuera necesario expresión alguna de fundamento para la interrupción de la gravidez. Su autor, el Dr. Irureta Goyena, señalaba que no consideraba que el aborto constituyera jurídicamente un delito, si bien lo «reprobaba del punto de vista moral». La ley 9763 de 24 de enero de 1938 tipificó el delito de aborto incorporándose nuevamente esta previsión en el Código Penal.

²⁸ El artículo 328 del Código Penal prevé entre las causas atenuantes o eximientes las siguientes: el honor, la violación, causas graves de salud y angustia económica. En relación con el honor conviene precisar que se refiere en primer lugar al «propio honor», que no es el de la mujer, dado que en segundo lugar se incluye a «la esposa» y en el tercero «el pariente próximo».

— 38 En forma reciente y mediando observaciones del Poder Ejecutivo²⁹ (artículos 137 y 138 de la Constitución)³⁰ que determinaron cambios en el inicial proyecto de ley aprobado por el Parlamento, la ley 18426 de 10 de diciembre de 2008 estableció normas de salud reproductiva, con especial incidencia en el Código Penal vigente.³¹

La eutanasia no está establecida a texto expreso. El tema no solo vincula al derecho a la vida sino también a lo establecido con relación al derecho y deber de salud que poseen todos los habitantes de la República previsto en el artículo 44. La ley 18335 de 15 agosto de 2005 sin embargo incluyó, en cuanto a los derechos de los pacientes, el de «morir con dignidad» (artículo 17 inciso d). Entiende dentro de ese concepto «el derecho a morir en forma natural, en paz, sin dolor, evitando en todos los casos anticipar la muerte por cualquier medio utilizado con ese fin (eutanasia) o prolongar artificialmente la vida del paciente cuando no existan razonables expectativas de mejoría (futilidad terapéutica)». Por su parte, la ley 18473 de 3 de abril de 2009 regula la llamada «declaración de voluntad anticipada». Su fin es evitar la prolongación exagerada del proceso de muerte del paciente (distanasía). Según esta ley toda persona mayor de edad, y apta psíquicamente, tiene el derecho de oponerse a la aplicación de tratamientos médicos en forma voluntaria, consciente y libre, salvo que ello pueda afectar la salud de terceros.

Por último, y en relación con el derecho a la vida en conexión con el derecho a la integridad física de las personas, puede referirse todo lo vinculado a la prevención y sanción de la violencia doméstica. La ley 17514 de 2 de julio de 2002 declaró de interés general las actividades destinadas a prevenir, detectar tempranamente, atender y erradicar la violencia doméstica. Se considera tal toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona, causada por otra con la cual tenga o haya tenido una relación de noviazgo o afectiva basada en la cohabitación, originada por parentesco, matrimonio o unión de hecho. La violencia puede ser física, sicológica o emocional, sexual o patrimonial.

HONOR

Si bien el honor se relaciona con el concepto de dignidad, se trata de valores humanos distintos. Téngase presente que nuestra Constitución no menciona a texto expreso la dignidad humana, concepto que ha sido utilizado en forma progresiva en instrumentos jurídicos internacionales y nacionales a partir de la segunda mitad del siglo XX. Así y acorde con lo que hemos señalado en relación con la incorporación de los derechos de fuente internacional, el artículo 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece el derecho a la honra y la dignidad.

El honor es un concepto más concreto y específico que la dignidad. Se fundamenta entre otras razones por el respeto a la dignidad humana. Pero esta es mucho más amplia. El honor además varía en el tiempo y su consideración no es la misma en el siglo XXI que en anteriores. Toda persona, en

²⁹ Observaciones del Poder Ejecutivo al proyecto de ley sobre normas de salud reproductiva de fecha 14 de noviembre de 2008. Estas no obtuvieron votos suficientes para ser levantadas por la Asamblea General.

³⁰ Constitución Nacional, artículo 138. «Cuando un proyecto de ley fuese devuelto por el Poder Ejecutivo con objeciones u observaciones totales o parciales, se convocará a la Asamblea General y se estará a lo que decidan los tres quintos de los miembros presentes de cada una de las Cámaras, quienes podrán ajustarse a las observaciones o rechazarlas manteniendo el proyecto sancionado.

³¹ Puede ampliarse al respecto en trabajo de la autora titulado «Ley sobre normas de salud reproductiva», en *Revista de Derecho Público*. n.º 36, Montevideo, FCU, diciembre de 2009.

cuanto se reconoce su dignidad, tiene derecho a que se respete su honor. Así Jiménez de Aréchaga señala que el honor es:

el derecho al propio decoro, a que no se nos imponga la realización de actos que lo disminuya y además, a que se nos proteja en caso de que injustamente se vulnere o se pretenda vulnerar la consideración que se nos tiene y a la cual tenemos derecho. Cuando se dice que es la protección del propio decoro, va implícito que el concepto personal del decoro no puede estar en contraposición con las ideas medias vigentes en la comunidad acerca de qué es lo decoroso.³²

El honor se encuentra también en el artículo 20 de la Constitución, donde se prohíbe que los acusados penalmente sean tratados en sus declaraciones o confesiones sobre hechos propios «como reos».

En el Código Penal se incluyen delitos de difamación e injuria donde se protege el honor de las personas.³³ Y también en lo relativo al fundamento del derecho de respuesta³⁴ vinculado a la libertad de pensamiento, prensa e información.

LIBERTAD

La libertad está consagrada como principio fundamental en el inciso segundo del artículo 10. «Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe». Para que el Estado regule la actividad de los habitantes se requiere ley formal. La primera parte del artículo, en la cual se señala que «las acciones privadas de los hombres que de ningún modo atacan el orden público ni perjudican a un tercero, están exentas de la autoridad de los magistrados», constituye el aspecto sustancial de la libertad. Los actos externos son los regulados por el derecho.

Se distingue la libertad física, en la cual debemos precisar los siguientes aspectos:

- a) Condiciones para ser detenido (artículo 15). «Nadie puede ser preso sino infraganti delito o habiendo semiplena prueba de él, por orden escrita del Juez competente».
- b) Principios constitucionales sobre el proceso penal (artículos 18 a 22). Nadie puede ser penado ni confinado sin forma de proceso y sentencia legal (artículo 12).
- c) Limitaciones en casos de medidas prontas de seguridad o suspensión de la seguridad individual.
- d) Prohibición de prisión por deudas (artículo 52).

Por su parte, podemos diferenciar:

- a) Libertad de cultos (artículo 5).
- b) Libertad de enseñanza (artículo 68).
- c) Libertad de asociación (artículo 39). Salvo en caso de ser declarada «ilícita» por ley.
- d) Libertad de reunión pacífica y sin armas (artículo 38).
- e) Libertad de trabajo, industria y comercio (artículo 36).
- f) Libertad de expresión del pensamiento (artículo 29); en cuanto a la libertad de conciencia es

³² Justino Jiménez de Aréchaga, *La Constitución nacional. Homenaje de la Cámara de Senadores. Publicación de obras jurídicas por Resolución del Cuerpo de 13 diciembre 1988*, tomo I, Montevideo, p. 232.

³³ Código Penal, artículos 333, 334.

³⁴ Ley 16099, de 3 noviembre de 1989.

— 40 ajena a la regulación jurídica. Sin censura previa y con responsabilidad para el autor por los abusos que cometiere. Comporta el derecho a la libertad de información (a recibir o proporcionar información e investigar o indagar para informar).

La ley 16099 de 3 de noviembre de 1989 reguló las normas referentes a la expresión, opinión y difusión consagradas en la Constitución nacional. Así su artículo 1.^o, bajo el título «Libertad de comunicación de pensamientos y libertad de información», señala que:

Es enteramente libre en toda materia, la expresión y comunicación de pensamientos u opiniones y la difusión de informaciones mediante la palabra, el escrito o la imagen, por cualquier medio de comunicación, dentro de los límites consagrados por la Constitución y la ley. Esta libertad comprende, dando cumplimiento a los requisitos resultantes de las normas respectivas, la de fundar medios de comunicación. Los periodistas tendrán el derecho a ampararse en el secreto profesional respecto a las fuentes de información de las noticias que difundan en los medios de comunicación.

La ley 18515 de 26 de junio de 2009 introduce un agregado a dicho artículo especificando que:

Constituyen principios rectores para la interpretación, aplicación o integración de las normas civiles, procesales y penales sobre expresión, opinión, difusión relativas a las comunicaciones e informaciones las disposiciones consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo se tomarán en cuenta muy especialmente los criterios recogidos en las sentencias y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en las resoluciones e informes de la Comisión Interamericana, siempre que ello no implique disminuir los estándares de protección establecidos en la legislación nacional o reconocidos en la jurisprudencia nacional.

Este agregado es fiel testimonio de la integración de los dos ámbitos de protección de los derechos humanos ya referido. Así mismo aplica en la parte final un principio fundamental en la materia, este es: *<in dubio pro omnino>*.

SEGURIDAD

La Constitución nacional se refiere en forma estricta a la seguridad de tipo personal e individual. Se complementa con la inviolabilidad del hogar (artículo 11). Así también la inviolabilidad de la correspondencia y papeles de los particulares. La realidad contemporánea exige actualizar este concepto sobre la base de los nuevos medios de comunicación (Internet).

La seguridad también se puede concebir desde el punto de vista jurídico. Y esto nos asegura entre otras cosas la irretroactividad de las normas restrictivas de derechos y la ley penal más perjudicial.

La seguridad alimentaria es un tema de reciente desarrollo. Sin embargo, todos estos conceptos obligan a realizar nuevas lecturas del texto constitucional.

TRABAJO

Varios artículos de la Constitución abordan el tema del trabajo. Se reconocen el derecho de trabajar como ejercicio de toda actividad lícita, la libertad de trabajo (artículo 36), el deber de aplicar las ener-

gías intelectuales o corporales en forma que reditúe en beneficio de la colectividad (artículo 53), y las normas que garantizan la situación de todo ser humano que trabaje (artículos 33 y 53).

Sobre este punto merece destacarse la especial importancia de los convenios de la OIT de aplicación en el Uruguay.

PROPIEDAD

El artículo 32 establece que la propiedad es un derecho inviolable pero sujeto a lo que dispongan las leyes de interés general. Este derecho es susceptible de limitaciones tal cual lo expresa la propia Constitución en el citado artículo al referirse a la «expropiación» y los artículos 231 y 232. También encontramos limitaciones en casos de servidumbres, decomisos, confiscaciones, etcétera.

Se refieren a la propiedad además del artículo 7 los siguientes: 14, 32, 35.

LIMITACIONES

Se prevén limitaciones a los derechos en diversos artículos de la Constitución. Las limitaciones pueden operar en situaciones ordinarias o extraordinarias. Todas deben regirse por el principio de legalidad. Solo las leyes pueden limitar derechos humanos. La limitación debe estar motivada por razones genéricamente denominadas de *interés general*, que pueden fundarse en: los derechos y libertades de los demás, el orden público, la moralidad, la seguridad, la salubridad y el evitar perjuicios a terceros.³⁵

Las limitaciones jurídicas se encuentran establecidas o reconocidas expresa o implícitamente en la Constitución en los artículos 7, 10, 11, 28, 32 y 36.

En el ámbito internacional encontramos el artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los artículos 4 y 5 de los Pactos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Civiles y Políticos respectivamente, y el artículo 30 literal *a* de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Sobre este tema resulta relevante la opinión consultiva número 6 emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 9 de mayo de 1986.³⁶ La Corte fue consultada por Uruguay sobre el alcance de la expresión «leyes» en el artículo 30 de la Convención Americana. Concluyó por unanimidad:

Que la palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes.

Los límites a los derechos humanos en situaciones extraordinarias están previstos en determinados casos. Aquellos graves o imprevistos de ataque exterior o conmoción interior que permiten adoptar

³⁵ Puede verse sobre el problema de los derechos humanos y sus limitaciones la obra de Germán Bidart Campos. *Teoría general de los derechos humanos*, Buenos Aires, Astrea, 1989, p. 212. Para este autor los derechos llevan un carácter limitado o relativo y una función social, por lo que su ejercicio implica el deber de no extralimitarlos, el deber de no violar ni interferir los derechos ajenos, el orden, la moralidad, etcétera.

³⁶ Véase página 456 de esta obra.

— 42 medidas prontas de seguridad (artículo 168 numeral 17). Así también casos de traición a la patria, que facultan en las condiciones establecidas en la Constitución a suspender la seguridad individual (artículo 31). Son de carácter provisorio por ser excepcionales. Deben aplicarse cuando se configuren los supuestos de hecho que ellas establecen expresamente. Su fin es justamente el restablecimiento de la normalidad.

En el ámbito internacional tiene especial incidencia sobre estas medidas el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos que, bajo el título «Suspensión de garantías. Interpretación y aplicación», señala que no se autoriza en caso de guerra, peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado,

[...] la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica), 4 (derecho a la vida), 5 (derecho a la integridad personal), 6 (prohibición de la esclavitud y servidumbre), 9 (Principio de legalidad y retroactividad), 12 (libertad de conciencia y religión), 17 (protección de la familia), 18 (derecho al nombre), 19 (derechos del niño), 20 (derecho a la nacionalidad), y 23 (derechos políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La referencia a este artículo obliga asimismo a referir en relación con las garantías las opiniones consultivas número 8, de 30 de enero de 1987, y número 9, de 6 de octubre del mismo año, emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.³⁷ Estas se refirieron al hábeas corpus bajo la suspensión de garantías y las garantías judiciales en estados de excepción. En el primer caso, la Corte reafirmó que el hábeas corpus como garantía no es suspendible, y en el segundo, que no pueden ser suspendidos en estados de excepción el hábeas corpus, amparo y otros recursos judiciales.

GARANTÍAS

Con referencia a las garantías la Constitución establece las de carácter genérico y otras específicas. Garantía genérica la constituye la existencia de una forma de gobierno republicana democrática prevista en el artículo 82, la existencia del Estado de derecho, la separación de poderes (artículo 82 inciso 2), el contralor parlamentario (artículos 85 inciso 3, 118, 119, 120 y 129), la declaración de inconstitucionalidad de las leyes (sección XV, capítulo IX), los recursos administrativos, la acción de nulidad y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (sección XVII).

Como garantías específicas se encuentran:

- a) Recurso de hábeas corpus (artículo 17).
- b) La acción de amparo, en virtud de lo establecido en el artículo 7 para algunos autores o la interpretación sistemática de los artículos 7, 72 y 332 de la Carta.³⁸ Ello sin perjuicio de su regulación legal específicamente establecida por la ley 16011 de 7 de diciembre de 1988. La acción de amparo para la protección de los derechos de los niños y adolescentes se regirá además de esta ley 16011 por las dis-

³⁷ Véanse páginas 459 y 460 de esta obra.

³⁸ En la primera posición encontramos a Horacio Cassinelli Muñoz y en la segunda a los autores Alberto Ramón Real, Luis Viera y Rubén Flores Dapkevicius, todos ellos citados por Rubén Flores Dapkevicius en «Acción de Amparo», *Temas de derecho público 2*, Montevideo, Nueva Jurídica, 1999, pp. 8 y 9.

posiciones del Código de la Niñez y la Adolescencia (ley 17823 de 7 de setiembre de 2004), artículos 195 y siguientes. Son competentes en este caso los jueces letrados de Familia.

c) El instituto del hábeas data, garantía de los derechos al honor, a la intimidad y respeto a la imagen de una persona. Reconocida genéricamente por la Constitución en los artículos 7, 28, 72 y 332 de la Carta³⁹ y regulada concretamente por la ley 18331 de 11 de agosto de 2008.⁴⁰ El derecho a la protección de datos personales es inherente a la persona humana, por lo que está comprendido en el artículo 72 de la Constitución de la República. Así lo establece el artículo 1.^o de dicha ley. Se reconoce el derecho de toda persona a promover una acción judicial con el fin de tomar conocimiento de los datos referidos a su persona y de su finalidad y uso que consten en bases de datos públicas o privadas. En su caso, a exigir su rectificación, inclusión, supresión o lo que entienda corresponder (ley 18331, artículo 37).

Así también la ley 18381, relativa al derecho al acceso a la información pública, resulta de relevancia en esta cuestión. Esta ley tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública.⁴¹

d) La protección no jurisdiccional de los derechos humanos. Estas garantías de control de la Administración fueron creadas en el Uruguay en forma tardía en relación con otros países de América Latina. Han sido reguladas por ley, lo cual las distingue de otras regulaciones del derecho comparado que las incorpora en el propio texto de la Constitución.

En la actualidad coexisten diferentes institutos de protección no jurisdiccional reguladas por ley o decretos con fuerza de ley en el departamento en diferentes ámbitos. Estas son: el Comisionado Parlamentario, en el ámbito carcelario abocado a la defensa de los derechos de los reclusos; el Defensor del Vecino de Montevideo y el Defensor del Vecino de Maldonado, en el ámbito de sus jurisdicciones departamentales; y la recientemente legislada Institución Nacional de Derechos Humanos.

La ley 17684, de 29 de agosto de 2003, creó la figura del Comisionado Parlamentario como asesor del Poder Legislativo en su función de control de cumplimiento de la normativa vigente en Uruguay referida a las personas privadas de libertad en virtud de un proceso judicial.

El decreto 30592 de la Junta Departamental de Montevideo, de 18 de diciembre de 2003, creó el Defensor del Vecino para este departamento. Se instituyó con funciones independientes del Gobierno departamental, sin perjuicio de las atribuidas a las juntas locales y concejos vecinales (artículo 1). Deberá contribuir a promover el respeto de los derechos humanos dentro del departamento, el mejor cumplimiento de los servicios municipales y el logro de una mayor transparencia y eficacia de la gestión ambiental (artículo 2).

³⁹ En el derecho comparado, la inclusión del hábeas data a texto expreso en la Constitución puede verificarse en el caso de Brasil, en la Constitución de 1988 (artículo 5 inciso 1); en la Constitución de la República de Paraguay de 1992 (artículo 135); en la Constitución de Perú de 1993 (artículo 200); en la Constitución de Argentina de 1994 (artículo 43); en la Constitución de Ecuador de 1998 (artículo 94). Sobre el punto puede ampliarse en Lorenzo Sánchez Carnelli, «Habeas data», en *Revista de Derecho Público*, n.^o 9, Montevideo, FCU, 1996, p. 109.

⁴⁰ Ley 18331 «Protección de datos personales y acción de hábeas data». Véase también su reglamentación en el decreto 664/2008, de 22 de diciembre de 2008; decreto 414/2009, de 31 de agosto de 2009; decreto 437/2009, de 28 de setiembre de 2009.

⁴¹ Ley 18381, de 17 de octubre de 2008.

— 44

El decreto 3778 de la Junta Departamental, de 16 de mayo de 2003, creó el Defensor del Vecino de Maldonado, a los efectos de colaborar en las funciones de contralor atribuidas a la Junta Departamental por el artículo 273 de la Constitución (artículo 1). Dicho Defensor deberá contribuir a promover el respeto de los derechos humanos en el departamento (artículo 2).

La ley 18446, de 24 de diciembre de 2008, creó la Institución Nacional de Derechos Humanos como una institución del Poder Legislativo que tendrá por cometido la defensa, promoción y protección en toda su extensión de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y el derecho internacional. Al igual que los demás institutos de protección no jurisdiccional que hemos referido, las resoluciones tendrán el carácter de recomendaciones y no podrán modificar ni anular actos administrativos o jurisdiccionales.

En vinculación directa con el derecho internacional de los derechos humanos por medio de esta ley (artículo 83), la referida Institución de Derechos Humanos llevará a cabo en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores las funciones del mecanismo nacional de prevención de la tortura y tratos crueles inhumanos o degradantes a que se refiere el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, tratado del cual Uruguay es parte.

DERECHO A VIVIR EN UN MEDIO AMBIENTE SANO Y ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO Y DERECHO AL ACCESO AL AGUA Y SANEAMIENTO

La Constitución estableció que la protección del medio ambiente es de «interés general», en el artículo 47. Aun sin consagrarse específicamente el derecho, la doctrina y jurisprudencia entienden que este artículo, en vinculación con los artículos 7 y 72, ha consagrado el derecho a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Lo cual condice con una conciencia ecológica fundada en la necesidad de preservar el medio como base para el respeto a la dignidad de la persona humana individual y colectivamente. La incorporación de esta norma está en armonía con instrumentos internacionales que protegen específicamente el derecho al medio ambiente entre otros derechos como ser el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos o Protocolo de San Salvador (artículo 11) en el ámbito regional interamericano.⁴²

La ley 17283 de 28 de noviembre de 2000, denominada Ley General de Protección del Medio Ambiente, reglamentó el artículo 47 de la Constitución de la República. Dicho cometido está previsto en el mencionado artículo de la Constitución. Si bien diversas normas habían establecido anteriormente previsiones específicas para la protección del ambiente o instrumentos de gestión, la ley 17283 tiene el carácter de «ley general» y prevé los principios rectores de la política ambiental del país (artículo 6). Tal cual se desprende del artículo 1, prevalece en esta norma una concepción amplia,

⁴² Sobre este tema debe precisarse que en el ámbito internacional se han aprobado importantes tratados que se refieren a temas vinculados directa e indirectamente a este derecho. Estos instrumentos tienen por cometido regular aspectos particulares de la problemática ambiental y definir la responsabilidad de los Estados en relación con tal temática. Pueden referirse a modo de ejemplo los siguientes: Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobada en Nueva York en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo el 9 de mayo de 1992, aprobada por ley 16517 de 22 de julio de 1994; Protocolo de Kyoto de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, suscrito en Kyoto el 11 de diciembre de 1997, aprobado por ley 17279 de 23 de noviembre de 2000; Convención sobre Seguridad Nuclear, adoptada en Viena el 20 de setiembre de 1994 en el marco del Organismo Internacional de Energía Atómica, aprobada por ley 17588 de 29 de noviembre de 2002.

que introduce el concepto de *desarrollo sostenible*, definido este como «aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades». Consagra en su artículo 2 específicamente el derecho de los habitantes a ser protegidos en el goce de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

En la reforma parcial de 2004 se introduce en nuestro texto constitucional el derecho al agua señalando que el acceso y el saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales (artículo 47 inciso 2).

La ley 18610 de 2 de octubre de 2009 estableció los principios rectores de la política nacional de aguas dando cumplimiento al inciso 2 del artículo 47 de la Constitución. Entre los principios rectores de la política nacional de aguas que detalla el artículo 8 se señalan: la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. El decreto 78/2010 de 24 de febrero de 2010 reglamenta la referida ley.

Resulta pertinente concluir esta reseña histórica de la evolución constitucional del Uruguay señalando:

Los derechos civiles y políticos conocen una larga persistencia que bien puede situarse en origen en el período inmediato a la Independencia (1825-1828).

Los derechos políticos evolucionaron tanto en cuanto a elegir como ser elegido eliminando las categorías de ciudadanos impedidos, hasta la universalización.

Los derechos económicos, sociales y culturales son declarados en el texto de 1934 recogiendo la legislación que fue consagrándolos a este nivel, de manera constante y progresiva.

Igualmente las garantías de los derechos fueron de manera sucesiva y progresiva acogidos: hábeas corpus, declaración de inconstitucionalidad de actos legislativos, declaración de nulidad de actos administrativos, aunque estas dos garantías adolecen de parcialidad por lo cual deberán ser profundizadas.

La actual Constitución es apta en cuanto al amparo y promoción de los derechos humanos por la extensión de los derechos: artículo 173 de la Constitución de 1918, que actualmente es el artículo 72, y por su valor normativo: artículo 282 de la Constitución de 1942, que hoy es el artículo 332.

Los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos se consideran derechos constitucionales e ingresan al derecho interno por la vía del artículo 72 de la Constitución nacional.