V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

TEORIA CONSTITUCIONAL

LUCAS GONÇALVES DA SILVA

RUBEN CORREA FREITAS

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T314
Teoria constitucional [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/URI/UFSM /Univali/ UPF/FURG;

Coordenadores: Lucas Gonçalves da Silva, Ruben Correa Freitas – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-271-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Teoria constitucional. I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

TEORIA CONSTITUCIONAL

Apresentação

O V Encontro Internacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – em conjunto com a Faculdade de Direito da Universidade da República e outras seis universidades brasileiras (Unisinos, URI, UFSM, Univali, UPF e FURG), ocorreu em Montevidéu entre os dias 8, 9 e 10 de setembro de 2016, e teve como tema central “Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina”.

Dentre as diversas atividades acadêmicas empreendidas neste evento, tem-se os grupos de trabalho temáticos que produzem obras agregadas sob o tema comum do mesmo.

Neste sentido, para operacionalizar tal modelo, os coordenadores dos GTs são os responsáveis pela organização dos trabalhos em blocos temáticos, dando coerência à produção e estabelecendo um fio condutor evolutivo para os mesmos.

No caso concreto, assim aconteceu com o GT TEORIA CONSTITUCIONAL I. Coordenado pelos professores Lucas Gonçalves da Silva e Ruben Correa Freitas, o referido GT foi palco da discussão de trabalhos que ora são publicados no presente e-book, tendo como fundamento textos apresentados que lidam com diversas facetas deste objeto fundamental de estudos para a doutrina contemporânea brasileira e internacional.

Logo, as discussões doutrinárias trazidas nas apresentações e debates orais representaram atividades de pesquisa e de diálogos armados por atores da comunidade acadêmica, de diversas instituições (públicas e privadas) que representam o Brasil em todas as latitudes e longitudes e diversos países da América Latina, muitas vezes com aplicação das teorias mencionadas à problemas empíricos, perfazendo uma forma empírico-dialética de pesquisa.

Finalmente, deixa-se claro que os trabalhos apresentados no GT TEORIA CONSTITUCIONAL I, foram contemplados na presente publicação, uma verdadeira contribuição para a promoção e o incentivo da pesquisa jurídica, consolidando o CONPEDI, cada vez mais, como um ótimo espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos das pós-graduações.

Desejamos boa leitura a todos.

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - Universidade Federal de Sergipe/UFS

Prof. Ruben Correa Freitas - UDELAR

CRITERIOS DE INTERPRETACION DE LA CONSTITUCIÓN URUGUAYA

CRITERIA INTERPRETATION OF THE CONSTITUTION URUGUAYA

Ruben Correa Freitas

Resumo

Se analizan los diversos criterios de interpretación de la Constitución de la República, a la luz de las nuevas corrientes doctrinales en Europa y en América Latina, como por ejemplo el llamado "neoconstitucionalismo", tomando en cuenta la jurisprudencia norteamericana. Asimismo, se estudian los diversos problemas que se plantean en la doctrina y en la jurisprudencia nacionales, con la interpretación de algunos vocablos en la Constitución uruguaya, así como las dificultades de interpretación de diversas disposiciones.

Palavras-chave: Constitución, Interpretación, Validez, Eficacia, Justicia

Abstract/Resumen/Résumé

Different criteria to interpret the Constitution of Uruguay are analysed in the light of new doctrinal trends in Europe and Latin America, such as the perspective called "neo-constitutionalism", by considering jurisprudence from the United States. Additionally, several problems present in national doctrine and jurisprudence are studied, some terms in the Uruguayan Constitution are interpreted, and the difficulties in interpreting different provisions are analysed.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Constitution, Interpretation, Validity, Efficacy, Justice

1.- Generalidades. El tema de la interpretación de la Constitución uruguaya, y más específicamente, el problema de los métodos de interpretación, ha sido una cuestión debatida tradicionalmente en la Cátedra de Derecho Constitucional en nuestro país. En tal sentido, se debe recordar que tanto el primer catedrático de Derecho Constitucional Carlos María Ramírez en 1870, como Juan Andrés Ramírez en 1905, propiciaron el método histórico, porque entre otras razones las Constituciones no son eternas ni inmutables, por lo que deben interpretarse a la luz de la evolución histórica. En cambio Justino Jiménez de Aréchaga (el primero de los Aréchaga) en 1875 y Justino E. Jiménez de Aréchaga (el segundo de los Aréchaga) en 1911, se inclinaron por el método jurídico, rechazando el método histórico, afirmando entre otros conceptos que "*es funesto para la democracia, querer penetrar por vía de los historiadores, el sentido íntimo de nuestras constituciones*".[1]

Afirmaba Carlos María Ramírez que: "*Entre todas esas ciencias, ninguna como el derecho constitucional, tan señalado a la aversión de los tiranos, ni tan predestinada a las duras fatigas del combate*." Agregaba más adelante: "*El derecho constitucional es la vida misma de los pueblos que adquieren conciencia de su derecho, lo reivindican de las usurpaciones tiránicas, y lo rodean de instituciones calculadas para asegurar su goce y desarrollar su esfera. Así considerado, el derecho constitucional no es una ciencia: es una lucha*." [2]

Por su parte, Justino Jiménez de Aréchaga (el primero de los Aréchaga), en el Prefacio a su obra "*El Poder Legislativo*", publicada originalmente en 1887, explicaba las razones de la publicación expresando: "*Esta obra forma parte de una serie de volúmenes que me he propuesto publicar para hacer con ellos un Curso completo de Derecho Constitucional, destinado principalmente a la enseñanza Universitaria, que tropieza con la grave dificultad de no contar con un libro que pueda servir de texto*." Complementaba su pensamiento afirmando: "*Guiado por esta convicción, me he separado por completo del sistema adoptado por todos los autores de obras didácticas de Derecho Constitucional, y en vez de concretarme a establecer y a examinar ligeramente los principios generales de esta ciencia, me he dedicado a hacer un estudio detenido y completo de todas las instituciones políticas y de todas las cuestiones que*

[1] Citado por GROS ESPIELL, Héctor, "*Universidad y Derecho Constitucional*", Ed. Oficina Nacional del Servicio Civil, Mdeo., 1988, pág. 13.
[2] RAMIREZ, Juan Andrés, "*Conferencias de Derecho Constitucional*", Biblioteca Artigas, Colección Clásicos Uruguayos, Mdeo., 1966, págs. 10-11.

hasta hoy se han presentado tanto con respecto a su organización, como en cuanto a su funcionamiento y a sus recíprocas relaciones." [3]

Por su parte, Juan Carlos Gómez Haedo, quien fuera designado catedrático de Derecho Constitucional en 1928, estudió en profundidad el problema de los métodos en el Derecho Público, especialmente los métodos histórico y jurídico, proponiendo una conciliación entre ambos. En tal sentido, expresa Gómez Haedo lo siguiente:

"*La crítica imperfectamente esbozada en las páginas anteriores nos ha permitido considerar en particular los inconvenientes y ventajas de cada uno de los métodos que nos es dado manejar. La consecuencia que de ello fluye, es que la utilización exclusiva de uno sólo, no nos ofrece sino una visión incompleta, excluyéndose una serie de fenómenos que debemos tener en cuenta para comprender el de la organización del Estado y abarcarlo en su integridad*." [4]

Más adelante complementa su pensamiento, afirmando estos conceptos:

"*Tenemos, pues, en la parte del campo del derecho público, que el Derecho Constitucional abarca, dos órdenes distintos de fenómenos: los de carácter político, que determinan el origen, formación y desarrollo del Estado, los de carácter jurídico, que corresponden a las relaciones que nacen del régimen formal surgido al aparecer el Estado*."[5]

El más grande constitucionalista que ha tenido el Uruguay, que fue Justino Jiménez de Aréchaga, (el tercero de los Aréchaga), quien fue Catedrático de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República entre 1938 y 1958, formuló la distinción necesaria e imprescindible entre el método de construcción, el método de interpretación y el método de enseñanza. En tal sentido, Jiménez de Aréchaga enseña lo siguiente:

"*El método de construcción del Derecho supone el estudio de la técnica legislativa y propone un problema de axiología jurídica. Lo que preocupa al legislador, al creador de las normas, es conocer el plan ideal del Derecho, es decir, su "deber ser", y buscar los caminos por los cuales se puede alcanzar esa configuración ideal del Derecho.*

"En cambio, la interpretación supone una técnica de intelección del Derecho, de un Derecho dado, preexistente al intérprete; es decir, propone, no un trabajo de

[3] JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, "*El Poder Legislativo*", Edición Oficial, Mdeo., 1906, Tomo I, pág. VI.
[4] GOMEZ HAEDO, Juan Carlos, *"Los métodos en el Derecho Público",* Imprenta Peña Hnos., Mdeo., 1929, pág. 57.
[5] GOMEZ HAEDO, Juan Carlos, *"Los métodos en el Derecho Público",* pág. 58

axiología jurídica (saber cómo debe ser el Derecho) sino un trabajo de teoría jurídica (saber cómo es un Derecho determinado).

"Por último, los métodos de enseñanza se refieren a una cosa muy distinta que los métodos de creación y de interpretación del Derecho. Los métodos de enseñanza suponen la aplicación de una técnica que no es ni la legislativa ni la de intelección del Derecho, sino una técnica pedagógica." [6]

Más adelante, analizando los alcances del método teleológico en la interpretación de la Constitución uruguaya, en donde se tiene que tener en cuenta los fines de la Constitución, es decir los principios generales que están en el texto de la misma (Constitución, arts. 7º, 72 y 332), afirma:

"*El ideal del Derecho no es que él sea cómodo para los gobernantes, que son quienes lo interpretan con autoridad; el ideal del Derecho es que él sea garantía para los gobernados, que son los que tienen que soportar las interpretaciones establecidas por la autoridad. Más aún: el ideal no consiste en que el Derecho ofrezca siempre, para cada caso, una solución exacta y conveniente. Ello no ocurrirá jamás. Lo importante es que establezca principios generales que operen, en la generalidad de los casos, como garantías de paz y de libertad. Y el intérprete, para alcanzar circunstancialmente soluciones de mayor conveniencia, no debe jamás comprometer la integridad de esos principios esenciales*." [7]

Por su parte, Héctor Gros Espiell, quien fuera catedrático de Derecho Constitucional entre 1958 y 1966, ha afirmado que:

"*Es evidente que para la interpretación de la norma constitucional, en nuestro sistema, debe primar fundamentalmente el criterio jurídico. Este método en nuestro régimen, supone la adecuada utilización de los principios generales implícitos en el texto y del criterio teleológico, que valora debidamente los objetivos de la Constitución. Nunca el hecho histórico, la realidad deformante, podrá hacer variar la interpretación a que debe llegar el jurista frente a un texto claro y expreso, jamás la costumbre podrá en una constitución rígida, ser fuente de derecho, con fuerza derogatoria*." [8]

Complementa su razonamiento Gros Espiell expresando estos conceptos sobre la interpretación evolutiva, que será objeto de especial análisis más adelante:

---

[6] JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, "*La Constitución Nacional*", Ed. Cámara de Senadores, Mdeo.. 1991, Tomo I, págs.. 129-130.
[7] JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, "*La Constitución Nacional*", Tomo I, págs. 136-137.
[8] GROS ESPIELL, Héctor, "*Universidad y Derecho Constitucional*", págs. 18-19.

"*Pero no sólo en este sentido es posible al intérprete dar cabida, en cierta y limitada forma a elementos extraños al método jurídico dogmático, sino que además podrá recurrirse a la interpretación evolutiva, en cuanto supone una racional adecuación del texto a las nuevas realidades políticas, sociales y económicas, y que sin desconocer la letra y sin violentar los principios y objetivos del sistema constitucional, lo adecue a estas nuevas realidades. Con estas limitaciones, nada impide la utilización del método histórico y del criterio evolutivo en la hermenéutica de nuestra Constitución*." [9]

Considero que es imprescindible reexaminar la cuestión de los métodos de interpretación de la Constitución uruguaya, dado que si bien es ampliamente admitido en la doctrina y jurisprudencia que el método que debe aplicarse en la interpretación debe ser el "*lógico-sistemático-teleológico*", es decir que se debe tener en cuenta el texto, el contexto y el fin de las normas, siguiendo las clásicas enseñanzas de Jiménez de Aréchaga y de Cassinelli Muñoz [10], estimo que es necesario realizar un análisis profundo tomando en cuenta los significativos aportes realizados por una muy prestigiosa doctrina en los últimos años, tanto nacional como extranjera, así como la jurisprudencia comparada.

2.- La validez y la eficacia de las normas constitucionales. En materia de interpretación de las normas jurídicas, en el caso específico de interpretación de la Constitución, es necesario plantear la cuestión de la validez y de la eficacia de las normas jurídicas, tal como lo hizo originalmente en 1934, el fundador de la Escuela de Viena, Hans Kelsen. Modernamente, el jurista italiano Norberto Bobbio ha replanteado la cuestión estudiando no sólo la validez y la eficacia de las normas jurídicas, sino también la justicia de las mismas.

Según Kelsen, la validez de las normas jurídicas tiene que ver con su modo o forma de creación, expresando que "*la validez de una norma positiva no es otra cosa que el modo particular de su existencia*". Aclara Kelsen que "*para que una norma positiva exista es preciso que haya sido creada por un acto, a saber por un hecho natural que transcurra en el espacio y en el tiempo*." [11] En cambio, la eficacia de las normas jurídicas tiene que ver con su efectiva aplicación práctica, es decir que para que una norma sea eficaz debe ser respetada por todos los habitantes y aplicada

[9] GROS ESPIELL, Héctor, "*Universidad y Derecho Constitucional*", pág. 19.
[10] CORREA FREITAS, Ruben, "*Derecho Constitucional Contemporáneo*", F.C.U., Mdeo., 2013, Tomo I, Nº 5, págs. 22-24
[11] KELSEN, Hans, "*Teoría Pura del Derecho*", Eudeba, Argentina, 1963, pág. 35.

efectivamente por las autoridades públicas. Concretamente, afirma Kelsen que "*un orden normativo es eficaz cuando de una manera general, los individuos a los cuales se dirige se conforman a sus normas*." [12] Aclara Kelsen su pensamiento en cuanto a la relación que existe entre la validez y la eficacia de las normas jurídicas. En tal sentido, expresa lo siguiente: "*Existe todavía otra relación entre la validez de una norma y los hechos a los cuales se aplica. Veremos más adelante que una norma cesa de ser válida cuando los individuos cuya conducta regula no la observan en una medida suficiente. La eficacia de una norma es, pues, una condición de su validez.*" [13] Más adelante, Kelsen aclara que: "*Una norma jurídica es válida si ha sido creada de una manera particular, es decir, según reglas determinadas y de acuerdo con un método específico. El único derecho válido es el derecho positivo, el que ha sido "puesto". Su positividad reside en el hecho de que proviene necesariamente de un acto creador y es así independiente de la moral y de todo otro sistema normativo análogo*." [14] En otros términos, para que una norma sea válida tiene que haber sido creada conforme lo establece la Constitución, que es la norma fundamental de un Estado. Una ley será válida si ha sido aprobada por el Poder Legislativo, siguiendo el procedimiento previsto por la Constitución de la República para la sanción de las leyes y promulgada por el Poder Ejecutivo (Constitución, art. 133 y sigts.). Una reforma constitucional será válida si ha si aprobada conforme a los procedimientos previstos en el art. 331 de la Constitución uruguaya.

Un planteo interesante es el que hace Norberto Bobbio, profesor de Filosofía del Derecho de la Universidad de Turín, Italia, en su obra "*Teoría General del Derecho*", publicada originalmente en 1991. Sostiene este autor italiano que para hacer una teoría de la norma jurídica sobre bases sólidas, es necesario plantearse tres problemas fundamentales: a) en primer lugar, si la norma jurídica es justa o no es justa; b) en segundo lugar, si la norma jurídica es válida o si no es válida; c) en tercer lugar, si la norma jurídica es eficaz o si no es eficaz.

Veamos los tres problemas cómo los resuelve Norberto Bobbio. En primer lugar, en lo que se refiere a la *justicia* de la norma jurídica, según el autor: "*El problema de la justicia es el problema de la más o menos correspondencia entre la norma y los valores superiores o finales que inspiran un determinado orden jurídico*." Agrega que: "*El*

[12] KELSEN, Hans, "*Teoría Pura del Derecho*", pág. 25.

[13] KELSEN, Hans, "*Teoría Pura del Derecho*", pág. 36.
[14] KELSEN, Hans, "*Teoría Pura del Derecho"*, págs. 136-137.

problema de si una norma es o no justa es un aspecto de la oposición entre mundo ideal y mundo real, entre lo que debe ser y lo que es: norma justa es lo que debe ser; norma injusta es lo que no debería ser." [15]

En segundo lugar, en lo que se refiere a la *validez* de la norma jurídica, es un problema de su existencia dentro del orden jurídico, es decir si ha sido creada como tal de acuerdo a los procedimientos previstos en la Constitución. "El problema de la validez es el problema de la existencia de la regla en cuanto tal, independientemente del juicio de valor sobre su contenido de justicia." Agrega que "*Validez jurídica de una norma equivale a existencia de esa norma como norma jurídica*." [16]

En tercer lugar, el tema de la *eficacia* de la norma jurídica tiene que ver con el cumplimiento efectivo de la norma por parte de quienes están obligados a cumplirla, es decir los individuos a los cuales se dirige. Sobre el particular, enseña Bobbio lo siguiente: "*El problema de la eficacia de una norma es el problema de si la norma es o no cumplida por las personas a quienes se dirige (los llamados destinatarios de la norma jurídica) y, en el caso de ser violada, que se la haga valer con medios coercitivos por la autoridad que la ha impuesto.*" [17]

Desde el punto de vista de la Filosofía del Derecho, el problema de la justicia de la norma jurídica es un problema "*deontológico*"; el problema de la validez de la norma jurídica es un problema "*ontológico*"; y el problema de la eficacia de la norma jurídica es un problema "*fenomenológico*" del Derecho.

Ahora bien, según Bobbio estos tres criterios expuestos, el de la justicia, el de la validez y el de la eficacia de la norma jurídica, trae consigo una serie de problemas, razón por la cual plantea seis proposiciones.

a) Una norma puede ser justa sin ser válida.
b) Una norma puede ser válida sin ser justa.
c) Una norma puede ser válida sin ser eficaz.
d) Una norma puede ser eficaz sin ser válida
e) Una norma puede ser justa sin ser eficaz.
f) Una norma puede ser eficaz sin ser justa.

La primera proposición, afirma que "*una norma puede ser justa sin ser válida*", como es el caso de las normas morales o las normas del Derecho Natural, excepto

[15] BOBBIO, Norberto, "*Teoría General del Derecho"*, Debate, Madrid, 1996, págs. 33-34.
[16] BOBBIO, Norberto, "*Teoría General del Derecho",* pág. 34.

[17] BOBBIO, Norberto, "*Teoría General del Derecho",* pág. 35.

aquellas normas jurídicas "*inherentes a la personalidad humana*", que en nuestro país son derecho positivo, por vía del art. 72 de la Constitución de la República.

La segunda proposición formulada por Bobbio es que "*una norma puede ser válida sin ser justa*", como es lo que sucede con el derecho de propiedad (Constitución, arts. 7º y 32), para quienes desde el punto de vista ideológico consideran que no debe existir la propiedad privada. Otro ejemplo histórico fue el art. 79 de las Constituciones de 1952 y de 1967, que sólo admitía la acumulación de votos por lema para cualquier cargo electivo, a los lemas permanentes, porque se entendía que era injusta la distinción entre "lemas permanentes" y "lemas accidentales". Esta disposición fue modificada a partir de la reforma constitucional de 1997. Asimismo, puede citarse otro ejemplo, que es el de los fueros o las inmunidades de los legisladores, previstas en los arts. 112, 113 y 114 de la Constitución, porque hay quienes consideran que con ello se viola el principio de igualdad consagrado por el art. 8º de la Constitución, al establecerse que los legisladores son irresponsables por sus votos y opiniones (Constitución, art. 112); que tienen inmunidad de arresto desde el día de su elección hasta el de su cese (Constitución, art. 113); y que tienen inmunidad de procesamiento salvo que la Cámara respectiva conceda el desafuero por dos tercios del total de sus componentes (Constitución, art. 114).

La tercera proposición expresa que "*una norma puede ser válida sin ser eficaz*", como sucede con el art. 26 inciso segundo de la Constitución uruguaya, que prescribe "*En ningún caso se permitirá que las cárceles sirva para mortificar, y sí solo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito*". También se puede citar el art. 43 de la Constitución que establece: "*La Ley procurará que la delincuencia infantil esté sometida a un régimen especial en que se dará participación a la mujer*." Esta disposición si bien es válida, nunca se ha aplicado en nuestro derecho. Una disposición de la Constitución uruguaya que es válida pero no es eficaz, es el art. 117, en materia de descuento a los Senadores y Representantes "*en caso de inasistencias injustificadas a las sesiones de la Cámara que integran o de las comisiones informantes de que forman parte*." El otro ejemplo notorio de validez de una norma jurídica, pero sin eficacia, es el art. 216 inciso segundo de la Constitución, que prevé: "*No se incluirá ni en los presupuestos ni en las leyes de Rendición de Cuentas, disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato de Gobierno ni aquellas que no se refieran exclusivamente a su interpretación o ejecución*", que como se sabe en forma constante y reiterada se viola, y pese a las

críticas de la doctrina sobre el tema, sin embargo la Suprema Corte de Justicia en forma invariable a lo largo del tiempo, ha declarado la constitucionalidad de dichas leyes de Presupuesto y de Rendición de Cuentas. Así, por ejemplo, en la Sentencia Nº 317/988 de fecha 19 de diciembre de 1988, expresó la Suprema Corte de Justicia: "*Se trata en definitiva de un tema que ha sido superado, tanto en el plano legislativo (por la extensa tradición en la materia) como en el jurisprudencial, al punto que la Suprema Corte de Justicia ha sustentado firmemente que la prohibición constitucional contenida en el art. 216 inc. 2º de la Carta alude exclusivamente a las normas de naturaleza hacendística, a su interpretación y ejecución, pero no a las previsiones ajenas a la materia presupuestal y que son de diversa sustancia (Sentencias Nos. 38/66, 20/67, 122/69, 144/69, 167/69, 83/70, 87/70 y, especialmente la Nº 82/72 del 4 de agosto de 1972, suscrita por la unanimidad de sus miembros*." [18]

La cuarta proposición alude a que "*una norma puede ser eficaz sin ser válida*", siendo ejemplo de ello aquellas normas de buena educación o de cortesía que pueden existir entre las personas. En nuestro régimen constitucional, con una Constitución escrita y rígida, no puede pensarse en una norma constitucional que sea eficaz sin ser válida, como puede en cambio suceder en Inglaterra, en donde la mayor parte de las normas del régimen de gobierno parlamentario han surgido de la costumbre, como es el ejemplo del voto de confianza al Primer Ministro y al Gabinete.

La quinta proposición, a su vez, nos indica que "*una norma puede ser justa sin ser eficaz*", como es el caso del art. 13 de la Constitución uruguaya, que dispone: "*La ley ordinaria podrá establecer el juicio por jurados en las causas criminales*." También podemos citar el art. 45 de la Constitución que establece: "*Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa*." Otra disposición que es justa pero no es eficaz, es la que prevé el art. 52 de la Constitución: "*Prohíbese la usura. Es de orden público la ley que señale el límite máximo al interés de los préstamos. Esta determinará la pena a aplicarse a los contraventores*." El art. 117 de la Constitución uruguaya, que establece los descuentos correspondientes en la asignación mensual de los Senadores y Representantes "*en caso de inasistencias injustificadas a las sesiones de la Cámara que integran o de las comisiones informantes*

[18] Sobre el tema puede verse las opiniones doctrinales de ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo, G., "*Una errónea e innecesaria interpretación del inciso 2º del artículo 216 de la Constitución"*, en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, Mdeo., Tomo 72, págs. 69-75; KORSENIAK, José, *"Primer Curso de Derecho Público – Derecho Constitucional",* F.C.U., Mdeo., 2006, pág. 152.

de que forman parte", es un claro ejemplo de una norma justa pero que no es eficaz, porque sencillamente no se aplica en la práctica parlamentaria.

Finalmente, la sexta proposición formulada por Bobbio alude a que "*una norma puede ser eficaz sin ser justa*", como es el ejemplo del derecho de propiedad consagrado por la Constitución de la República (arts. 7º y 32), para quienes ideológicamente afirman que no debe existir la propiedad privada. Otro ejemplo, es el de la inamovilidad de los funcionarios presupuestados de la Administración Central, consagrada por el art. 60 de la Constitución de la República, por la cual sólo pueden ser destituidos por las causales de ineptitud, omisión o delito, previa venia de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en caso de receso (Constitución, art. 168 numeral 10), dado que hay quienes sostienen que es injusta esta garantía dada a determinados funcionarios públicos.

3.- Los criterios doctrinales de interpretación de la Constitución. El primer problema que debemos formular es el significado de lo que es la interpretación de una norma jurídica, que como enseña Guastini "*interpretar en el ámbito jurídico significa atribuir sentido a un texto*", como surge del art. 12 apartado 1 del Código Civil italiano. [19] En cuanto a la interpretación de la Constitución, se ha planteado la cuestión de que tiene una especificidad, es decir que hay que utilizar métodos especiales o específicos.

El profesor italiano Guastini considera que la especificidad de la interpretación constitucional, puede ser entendida de dos formas diferentes, como tesis descriptiva y como tesis prescriptiva. La tesis descriptiva, afirma que la interpretación de la Constitución es diferente de la ley, porque son diferentes los intérpretes de la Constitución; porque la Constitución plantea problemas especiales de interpretación; y porque las Constituciones se interpretan con métodos autónomos. En cambio, la tesis prescriptiva establece que la interpretación de la Constitución se debe hacer con métodos especiales, que sean distintos de los métodos que se utilizan para la interpretación de la ley. [20] Se sostiene que es necesario aplicar métodos especiales para la interpretación de la Constitución, entre otras razones, porque los textos constitucionales "*son distintos de cualquier otro texto jurídico porque no se limitan a*

[19] GUASTINI, Riccardo, *"Interpretar y argumentar"*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pág. 31.
[20] GUASTINI, Riccardo, *"Interpretar y argumentar",* págs. 303-305.

formular "reglas", sino que proclaman "valores", establecen "principios", diseñan programas políticos para los legisladores y los gobernantes." [21]

García Maynez afirma que "*interpretar es desentrañar el sentido de una expresión*." [22] En cuanto a los métodos de interpretación, el profesor mexicano expresa que mientras hay autores que defienden la tesis de que para interpretar una norma jurídica, hay que recurrir a la voluntad del autor, (ora el constituyente en el caso de la Constitución, ora el legislador en el caso de la ley), que Radbruch denomina interpretación "*filológica-histórica*", nos encontramos con la interpretación "*lógico-sistemática*" "*que no busca la intención (puramente subjetiva) del legislador, sino el sentido lógico objetivo de la ley, como expresión del derecho*", por lo que la norma jurídica tiene una significación "*independiente de la voluntad real o presunta de sus autores*." [23]

En la doctrina española, Manuel Atienza entiende que en un sentido amplio, el concepto de interpretación es más amplio que el concepto de argumentación jurídica, dado que "*la interpretación está presente en cualquier proceso comunicativo, tenga o no carácter argumentativo*." Agrega Atienza que el concepto de interpretación "*es el de aclarar el significado de un texto (de una ley o de algún otro documento normativo) que por alguna razón se ha vuelto dudoso, de manera que los problemas interpretativos serían entonces un subtipo de los argumentativos*." [24]

Por su parte, en la doctrina argentina, Carlos Santiago Nino analiza las dificultades que presenta la interpretación de las normas jurídicas, expresando que según Alf Ross hay dos tendencias interpretativas que se pueden adoptar ante un texto jurídico. Una primera tendencia, que se preocupa por la intención de quien formuló la norma, como por ejemplo la intención que tuvo el constituyente en el momento de la aprobación de una Constitución. Una segunda tendencia, es aquella que tiene en cuenta exclusivamente lo que dijo el autor del texto normativo que se interpreta, tomando en cuenta el significado que tienen las palabras en el lenguaje ordinario. Esta interpretación, según Nino, es una interpretación objetiva, aunque no excluye que pueda haber algún grado de arbitrariedad. [25]

---

[21] GUASTINI, Riccardo, "*Interpretar y argumentar",* pág. 307.
[22] GARCIA MAYNEZ, Eduardo, *"Introducción al Estudio del Derecho",* Ed. Porrúa, México, 1974, pág. 325.
[23] GARCIA MAYNEZ, Eduardo, *"Introducción al Estudio del Derecho",* págs. 327-329.
[24] ATIENZA, Manuel, *"Curso de Argumentación Jurídica"*, Ed. Trotta, Madrid, 2013, págs. 513-514.
[25] NINO, Carlos Santiago, *"Introducción al análisis del Derecho",* Ariel Derecho, Barcelona, 2014, págs.. 259-260.

El profesor norteamericano Ronald Dworkin, realiza un interesante planteo en cuanto al tema de la interpretación de la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, tomando en cuenta la afirmación de que es la Corte Suprema de Justicia la que tiene la facultad de decidir cuándo se ha violado la Constitución, a partir de la famosa Sentencia del año 1803, dictada en el caso "*Marbury vs. Madison*", en donde el Juez Marshall "*dijo que el poder y el deber de la Corte de hacer cumplir la Constitución provenía de la propia declaración de dicho documento de que constituye la ley suprema de esa tierra*." [26]

En tal sentido, Dworkin afirma que en realidad la Constitución de los EEUU sólo otorga poderes limitados al Congreso, al Presidente o a los Estados integrantes de la Unión y además establece importantes impedimentos a cada uno de ellos. Por ejemplo, según el profesor citado, la Constitución Federal de los EEUU "*niega al Senado el poder de crear un proyecto de ley para otorgar fondos y le niega al comandante en jefe el poder de acuartelar soldados en casas particulares en tiempos de guerra*."[27] Ahora bien, de acuerdo con Dworkin, la Constitución federal norteamericana no establece que es la Corte Suprema de Justicia quien tiene competencia para decidir cuándo se han transgredido o violado las normas constitucionales. Dice Dworkin lo siguiente: "*La Constitución podría haber sido interpretada como si le diera órdenes al Congreso, al Presidente, y a funcionarios estatales y que estos funcionarios tuvieran el deber tanto legal como moral de obedecer, pero convirtiéndolos en sus propios jueces. La Constitución habría jugado entonces un papel muy diferente y mucho más débil dentro de la política norteamericana; habría servido como antecedente para los debates políticos entre las distintas instituciones acerca de los límites de su jurisdicción constitucional en lugar de constituirse en una fuente de autoridad de una de estas instituciones, las cortes, para fijar dichos límites para el resto*." [28]

En la doctrina argentina, Roberto Gargarella formula una cuestión en relación a la interpretación de la Constitución, en el sentido de que cuando se tiene dudas sobre el significado de una norma constitucional, se tendría que decidir como comunidad, qué es lo que se piensa de ella, porque no tiene sentido estar buscando en el propio texto qué es lo que se quiso decir cuando se hablaba de "justicia", "igualdad jurídica" o "libertad de expresión" en el momento en que se creó la Constitución o la norma constitucional que

[26] DWORKIN, Ronald, "*El imperio de la Justicia",* Gedisa Editorial, Barcelona, 2012, pág. 251.
[27] DWORKIN, Ronald, "*El imperio de la Justicia"*, pág. 251.
[28] DWORKIN, Ronald, *"El imperio de la Justicia"*, pág. 251.

se quiere interpretar. Ello se fundamenta, en primer lugar, en que vivimos en una sociedad democrática, y que por lo tanto no hay otra fuente de autoridad que la propia comunidad, es decir la Nación en su conjunto; en segundo lugar, esta alternativa convierte a la Constitución en un texto más cercano al tiempo en que vivimos, a las necesidades y a los problemas de todos los días.

Afirma Gargarella que "*la idea de tener una Constitución "viva" resulta, a primera vista al menos, muy atractiva, porque ella viene a descalificar una alternativa que parece claramente desagradable, cual es la de estar "sujetos por la mano muerta del pasado". Quienes postulan la "actualización" permanente de la Constitución nos prometen, entonces, una vida jurídica "moderna", acorde a los tiempos. Ellos no quieren que la sociedad se vea impedida de "avanzar" de acuerdo con las ideas más evolucionadas de nuestros tiempos, ni veneran como "intocable" la obra realizada por sus antecesores. Quieren que la Constitución sea un instrumento para la libertad y no un freno a ella*.[29]

El problema de interpretación de la Constitución que plantea Gargarella no es menor, por cuanto si la interpretación la hacen los jueces, en especial en nuestro país la Suprema Corte de Justicia, entonces se transforma en el verdadero "legislador oculto" del sistema jurídico de que se trate. Como se sabe, en el Uruguay la interpretación auténtica de la Constitución sólo puede hacerse por el soberano, que es la Nación (Constitución, arts. 4º, 77 inciso primero, 82 y 331). A su vez, la Constitución uruguaya prevé la interpretación legislativa (Constitución, art. 85 numeral 20), interpretación que tiene un valor generalmente obligatorio [30], dado que como toda ley, puede ser declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia (Constitución, arts. 256 a 261). De allí que se ha afirmado que la Suprema Corte de Justicia en nuestro país es el último intérprete de la Constitución. [31] Pero cabe aclarar que la interpretación de la Constitución que formule la Suprema Corte de Justicia en el Uruguay, sólo tiene efectos en el caso concreto (Constitución, art. 259).

---

[29] GARGARELLA, Roberto, *"Interpretación del Derecho",* en ALBANESE, DALLA VIA, GARGARELLA, HERNÁNDEZ y SABSAY, *"Derecho Constitucional",* Editorial Universidad, Buenos Aires, 2004, pág. 652.

[30] JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, *"La Constitución Nacional",* Tomo I, pág. 141.

[31] LARRIEUX, Jorge t., "*Diálogos judiciales y control de convencionalidad y constitucionalidad en el sistema interamericano",* en Revista Jurídica "La Justicia Uruguaya2, Mdeo., 2015, Tomo 151, pág. 140; CHEDIAK, Jorge y NICASTRO, Gustavo, "*Normatividad y supremacía jurídica en la Constitución en Ibeoramérica",* Cuadernos de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas, UDE, Mdeo., 2015, Nº 5, págs. 16-17.

Para evitar que el intérprete de la Constitución, en especial las Cortes Supremas o los Tribunales Constitucionales, coloquen en lugar del texto de la Constitución sus propias opiniones, se ha formulado la posición "*originalista*". Esta posición "*originalista*" es tradicionalmente considerada una posición conservadora en los EEUU, por oposición a las posiciones "*constructivas*" o partidarios de un enfoque progresivo de la interpretación constitucional. El *originalismo* afirma que la interpretación de las normas constitucionales debe hacerse según el sentido original que le dieron sus creadores, es decir el constituyente que creó la norma constitucional. Según el juez Robert Bork, los jueces "*se encuentran limitado por la única cosa que puede ser llamada derecho, los principios del texto, ya sea la Constitución o la ley, tal como se los entendía generalmente, al momento de ser aprobados*." [32]

Gargarella cita la opinión de otro juez conservador de la Corte Suprema de Justicia de los EEUU, Antonin Scalia, quien sostiene la interpretación "*originalista*" de la Constitución, porque "*en su opinión, abrazar una postura originalista implica algo más preciso que lo dicho, y que tiene que ver con el significado del texto en cuestión, entendido a partir del modo en que se utilizaba el lenguaje en la época en que fue dictado, y dejando de lado toda consideración acerca de las expectativas de sus creadores, o de sus creencias acerca de lo que ocurriría, o de sus deseos sobre lo que podría ocurrir, a partir del dictado del mismo*." [33]

En otros términos, lo que el juez norteamericano Scalia sostiene es que lo que los intérpretes deben hacer "*es reconstruir el texto de modo de extraer de él aquello que éste razonablemente contiene. Dicha operación no nos tiene que llevar a hurgar en la mente de los legisladores. Lo que debemos hacer es quedarnos con el texto, y con lo que éste razonablemente significa*." [34] Así por ejemplo, según el juez Scalia, "*la norma que impide limitar la libertad de prensa o palabra no debe entenderse como una autorización para la censura, digamos, de cartas manuscritas. Una interpretación razonable de las ideas de libertad de prensa o palabra debe ver tales libertades como simples ejemplos representativos de toda una clase*." [35]

Esta posición del "originalismo" en materia de interpretación es considerada una concepción conservadora, que es rechazada por autores como Ronald Dworkin, que propone una interpretación de la Constitución en base a principios, que fueron los que

[32] GARGARELLA, Roberto, "*Interpretación del derecho",* pág. 656.
[33] GARGARELLA, Roberto, "*Interpretación del derecho",* pág. 662.
[34] GARGARELLA, Roberto, *"Interpretación del derecho",* pág. 663.
[35] GARGARELLA, Roberto, *"Interpretación del derecho",* pág. *664.*

los constituyentes incorporaron al texto de la Constitución, más que las reglas concretas. "Estos principios, sostiene Dworkin, deben ser objeto de una revisión continuada, "*no con el objeto de encontrar sustitutos para determinar qué es lo que dice la Constitución, sino con el objeto de respetar lo que ella dice". ¿Significa esto aceptar que la Constitución cambia de significado permanentemente? No, dice Dworkin. Se trata de determinar qué es lo que ella ordena, lo cual no requiere ni especular sobre las intenciones o expectativas de sus autores, ni sobre lo que se pensaba al momento en que se dictó la Constitución.*" [36]

Sobre la distinción entre jueces conservadores y jueces liberales, enseña Dworkin: "*El público sostiene que los jueces conservadores obedecen la Constitución mientras que los liberales tratan de reformarla según sus convicciones personales. Sabemos cuál es la falacia en esa descripción. Esta ignora el carácter interpretativo del derecho. Los jueces denominados liberales y aquellos llamados conservadores están de acuerdo en cuáles son las palabras que conforman la Constitución como si se tratara de un texto preinterpretativo. Disienten acerca de qué es la Constitución como cuestión de derecho posinterpretativo, sobre qué normas despliega para probar los actos oficiales. Cada tipo de magistrado trata de hacer cumplir la Constitución como ley, según su propio juicio interpretativo de aquello que es, y cada uno piensa que el otro está trastocando la verdadera Constitución. De modo que resulta inútil e injusto clasificar a los jueces según el grado de fidelidad a su juramento.*" [37]

De acuerdo a las enseñanzas de Ronald Dworkin, la interpretación del Derecho debe hacerse considerando al derecho como integridad, porque "*Según el derecho como integridad, las propuestas de ley son verdaderas si figuran o surgen como consecuencia de principios de justicia, equidad y debido proceso que proporciona la mejor interpretación constructiva de la práctica legal de la comunidad.*" [38]

Para Dworkin en la estructura constitucional hay un pilar fundamental, que es la idea de tratar a todos "*con igual consideración y respeto*", que sintetiza los valores constitucionales de libertad e igualdad. "*El principio de "igual consideración y respeto" se inferiría de las mejores decisiones que ha ido tomando una comunidad como la suya, por ejemplo, en materia de libertad de expresión o en cuestiones relativas a la cláusula de igual protección. En efecto, cuando el derecho reconoce la*

[36] GARGARELLA, Roberto, *"Interpretación del derecho",* págs.. 665-666.
[37] DWORKIN, Ronald, *"El imperio de la justicia",* pág. 253.
[38] DWORKIN, Ronald, *"El imperio de la justicia"*, pág.

posibilidad de cada uno de expresar sus ideas; cuando impide que el gobierno censure a la oposición; cuando ordena respetar el proyecto de vida de cada uno, cualquiera sea la religión o la filosofía de vida de cada quien; cuando se impide que alguien sea condenado sin juicio previo; cuando se bloquea cualquier intento de discriminar a alguien en razón de su color de piel, género o clase social, la comunidad afirma sus compromisos elementales con ideas como las de "igual consideración y respeto"." [39]

Sobre la importancia de la interpretación, afirma Recases Siches que es un tema esencial, tanto en la teoría como en la práctica, porque "*sin interpretación no hay posibilidad de que exista ningún orden jurídico*". [40] Advierte sobre el fracaso de lo racional y sobre la necesidad de lo razonable en la interpretación del Derecho, con el ejemplo de un letrero que había en una estación de trenes en Polonia, que decía "*Se prohíbe el paso al andén con perros*". Esta prohibición estaba contenida en el reglamento de ferrocarriles de Polonia. Un día un campesino quiso ingresar al andén de la estación ferroviaria con un oso y el empleado vigilante le impidió el acceso, ante la protesta del ciudadano, que argumentó que el letrero sólo prohibía pasar por el andén con perros, pero no con otra clase de animales. Enseña Recasens Siches que si se aplica el método de la lógica tradicional, hay que reconocer el derecho del campesino a entrar al andén con el oso. "*Con las obras de Aristóteles, de Bacon, de Stuart Mill, de Sigwart, o incluso con las de Husserl en la mano, no se hallaría manera de convertir a un oso en un perro, y tendríamos que dar la razón al porfiado campesino que quería pasar al andén con el oso.*

"Sin embargo, no sólo todo jurista, sino incluso cualquier lego en materia de Derecho pero con sentido común, habrá de reputar como descabellada esta interpretación, aunque ella sea incontrovertiblemente correcta, la única absolutamente correcta, desde el punto de vista de la lógica tradicional." [41]

En la doctrina alemana, Alff Ross sostiene que "*los únicos principios interpretativos que puede haber, más allá de la simple determinación lógico-gramatical del significado abstracto de la ley, vienen a ser, a lo sumo, directrices de concreción relativas (relative Konkretisationdirektiven), que estrechan el marco abstracto de la ley, pero no pueden eliminarlo -y ello cuando tales principios interpretativos existen, todo lo cual no ha de ocurrir necesariamente*." Complementa su razonamiento

[39] GARGARELLA, Roberto, *"Interpretación del derecho",* pág. 670.
[40] RECASENS SICHES, *"Tratado General de Filosofía del Derecho",* Ed. Porrúa, México, 1970, pág. 627.
[41] RECASENS SICHES, Luis, *"Tratado General de Filosofía del Derecho",* pág. 645-646.

expresando: "*El fundamento de estos principios, de carácter condicionado, contingente, no ha de buscarse en consideraciones de tipo político, psicológico o sociológico, sino exclusivamente en el mismo derecho positivo, es decir en la ley o en el derecho surgido por vía de presuposición (al que, a falta de una mejor terminología, suele llamársele derecho consuetidunario).*" [42]

4.- La influencia del neoconstitucionalismo en la interpretación de la Constitución. El neoconstitucionalismo es una corriente de pensamiento que ha tenido su desarrollo en Europa, impulsada fundamentalmente por el profesor italiano Luigi Ferrajoli, y que tiene la adhesión, entre otros, de Ronald Dworkin, Riccardo Guastini, Paolo Comanducci, Manuel Atienza, Gustavo Zagrebelsky, Carlos Santiago Nino, Luis Prieto Sanchís y Miguel Carbonell. El profesor español Prieto Sanchís al neoconstitucionalismo como el "*constitucionalismo de los derechos o, si se prefiere, Constituciones materiales y garantizadas." Aclara que una Constitución material "significa aquí que presenta un denso contenido sustantivo formado por normas de diferente denominación (valores, principios, derechos o directrices) pero de un idéntico sentido, que es decirle al poder no sólo cómo ha de organizarse y adoptar sus decisiones, sino también qué es lo que puede e incluso, a veces, qué es lo que debe decidir*." Concluye afirmando: "*Que una constitución se halla garantizada significa sencillamente que, como ocurre con cualquier otra norma primaria, su protección o efectividad se encomienda a los jueces; o, si se prefiere, que en el sistema existen normas secundarias, de organización y procedimiento, destinadas a depurar o sancionar la infracción de las normas sustantivas o relativas a derechos*." [43]

Por su parte, el profesor mexicano Miguel Carbonell explica el concepto de neoconstitucionalismo, en primer lugar, a partir de las nuevas Constituciones como la española de 1978, la brasileña de 1988 y la colombiana de 1991, que no se limitan a establecer competencias o a separar a los poderes del Estado, sino que contienen normas "materiales" o sustantivas que condicionan la actuación del Estado, por medio de la ordenación de determinados fines y objetivos. Asimismo, en segundo lugar, Carbonell destaca la práctica jurisprudencial de muchos tribunales y cortes constitucionales, quienes utilizan nuevos métodos de interpretación de la Constitución, en función de los

[42] ROSS, Alf, *"Teoría de las fuentes del Derecho",* Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Madrid, 2007, pág. 405.
[43] PRIETO SANCHÍS, Luis, *"El constitucionalismo de los derechos",* en *"Teoría del neoconstitucionalismo",* Editorial Trotta, Madrid, 2007, págs. 213-214.

principios constitucionales, como la ponderación, la proporcionalidad, la razonabilidad, la maximización de los efectos normativos de los derechos fundamentales, el efecto irradiación, la proyección horizontal de los derechos, el principio "*pro personae*", etc. En tercer lugar, el profesor Carbonell señala los desarrollos doctrinales, los cuales sin perjuicio de partir de los textos constitucionales y de la práctica jurisprudencial, sino que no sólo explican fenómenos jurídicos, sino que los crean, como es el caso de Ronald Dwordin, Luigi Ferrajoli, Robert Alexy, Gustavo Zagrebelsky, Carlos Nino, Luis Prieto Sanchís. [44]

Por su parte, Luigi Ferrajoli enseña que "*El resultado es un nuevo modelo de derecho y de democracia, el Estado constitucional de derecho, que es fruto de un verdadero cambio de paradigma respecto al modelo paleopositivista del Estado legislativo de derecho: un cambio, creo, del que la cultura jurídica y política no ha tomado todavía suficiente conciencia y del que, sobre todo, estamos bien lejos de haber elaborado y asegurado sus técnicas de garantía.*"

Agrega que: "*Gracias a la rigidez de las constituciones la legalidad ha cambiado su naturaleza: no es más sólo condicionante y reguladora, sino que está ella misma condicionada y regulada por vínculos jurídicos no solamente formales sin también sustanciales; no es más simplemente un producto del legislador, sino que es también proyección jurídica de la legislación misma, y por tanto límite y vínculo al legislador y por ello a las mayorías contingentes de las que es expresión.*" [45]

En otro artículo escrito por Luigi Ferrajoli en 2010, sostiene que: "*Al haber incorporado las constituciones principios de justicia de carácter ético-político, como la igualdad, la dignidad de las personas y los derechos fundamentales, habría desaparecido el principal rasgo distintivo del positivismo jurídico: la separación entre Derecho y moral, o entre validez y justicia. La moral, que en el viejo paradigma iuspositivista correspondía a un punto externo al Derecho, habría pasado ahora a formar parte de su punto de vista jurídico o interno*." [46]

Gustavo Zagrebelsky, a su vez, analiza la importancia de la jurisprudencia en la construcción del neoconstitucionalismo, a partir de lo que denomina la jurisprudencia creativa y la Constitución viviente. Defiende la comunicación entre jurisprudencias,

---

[44] CARBONELL, Miguel, *"El neoconstitucionalismo en su laberinto",* en "*Teoría del neoconstitucionalismo",* págs. 9-11.
[45] FERRAJOLI, Luigi, *"Sobre los derechos fundamentales",* en "*Teoría del neoconstitucionalismo",* pág. 71.
[46] FERRAJOLI, Luigi, *"Constitucionalismo principialista y constitucionalismo garantista",* en *"Un debate sobre el constitucionalismo",* Marcial Pons, Madrid, 2012, pág. 18.

poniendo como ejemplo el artículo 39 de la Constitución de Sudáfrica de 1996, según el cual en materia de interpretación de los derechos, los tribunales "deben tomar en consideración el derecho internacional y pueden tomar en consideración el derecho extranjero." Por supuesto que quienes se oponen a esta concepción son quienes defiende el "originalismo" en la interpretación constitucional, tomando en cuenta el significado de la norma jurídica al momento en que fue sancionada (textualismo) y según la intención de los constituyentes (intencionalismo). En cambio, la Constitución viviente que es la experiencia cotidiana de las cortes constitucionales, preocupada por la extensión de los derechos. Expresa que una característica de la Constitución es su naturaleza de principio, como es el ejemplo de la Constitución italiana de 1947, que en el art. 27.3 prohibe las penas contrarias "al sentido de humanidad", y la Octava Enmienda a la Constitución federal norteamericana de 1787, que prohíbe las penas "inusitadas y crueles". Sobre este tema enseña Zagrebelsky: "*Los principios contienen "conceptos" (humanidad, dignidad, igualdad, libertad, etc.) que (según la distinción de R. Dworkin) viven a través de sus "concepciones", cambiantes en el tiempo*." [47]

En nuestro país, siguiendo esta línea de pensamiento, Risso Ferrand afirma que la defensa clásica de la Constitución ante los actos inferiores infraconstitucionales, debe ser ampliada mediante la interpretación, expresando: "*Muchas veces se falsea la aplicación de la Constitución, y mediante una inadecuada interpretación de la Carta y del resto del ordenamiento jurídico se impide la plena aplicación de la norma de superior jerarquía*." [48]

Por su parte, el ex Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Leslie Van Rompaey, ha expresado que el carácter normativo de la Constitución, trae aparejados cambios profundos en las relaciones entre la legislación y la jurisdicción, porque "*el principio de legalidad en relación con el juez, que tradicionalmente se había interpretado como vinculación del juez al Derecho pero sobre todo a la ley, ha pasado a entenderse como vinculación del juez a los derechos y principios constitucionales pero no a la ley que a ellos se contrapone.*" En tal sentido, sostiene Van Rompaey, que "*los jueces pueden (y deben) hacer valer la Constitución en detrimento de la ley*." [49]

---

[47] ZAGREBELSKY, Gustavo, *"Jueces constitucionales",* en "*Teoría del neoconstitucionalismo",* pág. 98.
[48] RISSO FERRAND, *"La interpretación del ordenamiento jurídico "desde" la Constitución",* en "Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay", Mdeo., 2004, VI, pág. 243; "*Derecho Constitucional*", pág. 242.
[49] VAN ROMPAEY, Leslie, *"Hacia una jurisprudencia principialista"*, en "Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay", Mdeo., 2004, VI, pág. 176.

En línea concordante con lo expuesto precedentemente, la Suprema Corte de Justicia en Sentencia Nº 365 de fecha 19 de octubre de 2009, redactada por el Ministro Jorge Chediak, por la que se declaró la inconstitucionalidad de los arts. 1º, 3º y 4º de la Ley Nº 15.848 de fecha 22 de diciembre de 1986, de caducidad de la pretensión punitiva del Estado, expresó en el Considerando III.3:

"*Superando el rol que le asignaba el viejo paradigma paleoliberal, la jurisdicción se configura como un límite de la democracia política. En la democracia constitucional o sustancial, esa esfera de lo no decidible -que implica determinar qué cosa es lícito decidir o no decidir- no es sino lo que en las Constituciones democráticas se ha convenido sustraer a la decisión de la mayoría. Y el límite de la decisión de la mayoría reside, esencialmente, en dos cosas: la tutela de los derechos fundamentales (los primeros, entre todos, son el derecho a la vida y a la libertad personal, y no hay voluntad de la mayoría, ni interés general ni bien común o público en aras de los cuales puedan ser sacrificados) y la sujeción de los poderes públicos a la ley*." [50]

5.- La evolución histórica de algunas normas de la Constitución uruguaya. La Constitución uruguaya vigente que la de 1967, con las reformas parciales de 1989, 1994, 1997 y 2004, tiene un total de 332 artículos, más las Disposiciones Transitorias y Especiales. Muchas disposiciones de la Constitución de 1967 tienen su origen en la Constitución de 1830, como por ejemplo, el art. 2º que declara que el Estado uruguayo es libre e independiente de todo poder extranjero; el art. 3º, por el que se establece que jamás será el patrimonio de persona ni de familia alguna; el art. 4º, en el que se consagra que la soberanía radica en la Nación; el vigente art. 30 por el que se consagra del derecho de petición; y el art. 73 en el que se establece que los ciudadanos son naturales o legales.

En cambio, tienen su origen en la Constitución de 1918, el art. 5º que establece la libertad de cultos y la separación entre el Estado y la Iglesia Católica, así como la exoneración de toda clase de impuestos a los templos consagrados al culto de las diferentes religiones; el vigente art. 17 sobre el recurso de "habeas corpus" en caso de prisión indebida"; el vigente art. 72 de la Constitución, que consagra el "jusnaturalismo" como derecho positivo en materia de derechos humanos; las normas

[50] La Suprema Corte de Justicia estuvo integrada por el Ministro Dr. Jorge T. Larrieux, en calidad de Presidente; y por los Ministros Dr. Leslie Van Rompaey, Dr. Jorge Ruibal Pino, Dr. Jorge Chediak y Dr. Daniel Gutiérrez Proto

de garantías sobre el sufragio, como es la inscripción obligatoria en el Registro Cívico, el voto secreto y obligatorio y la representación proporcional integral (art. 77 ords. 1º, 2º y 3º)

En la Constitución de 1934, se introdujo el art. 6º inciso primero, en materia de tratados internacionales; el art. 66 por el cual se reconoce el derecho al debido proceso legal en materia administrativa; así como el art. 69 actual que establece la exoneración de toda clase de impuestos nacionales y municipales para las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza; también se estableció la declaración de inconstitucionalidad de las leyes a cargo de la Suprema Corte de Justicia, por vía de excepción y de oficio, previstas en el vigente art. 258 de la Constitución.

En la Constitución de 1942 se incorporó por primera vez el art. 332 vigente, por el que se dispone normas sobre la interpretación y aplicación inmediata de los preceptos constitucionales que establecen derechos para los individuos, así como los que establecen deberes y responsabilidades para las autoridades públicas.

En la Constitución de 1952, se incorporaron los arts. 24 y 25 sobre responsabilidad del Estado y de los funcionarios públicos; fueron consagrados por primera vez los incisos segundo, tercero y cuarto del art. 60 en materia carrera de los funcionarios presupuestados de la Administración Central; se agregó la vía de acción para promover la declaración de inconstitucionalidad de las leyes y a los decretos de los Gobiernos Departamentales se les otorga fuerza de ley en su jurisdicción (arts. 258 y 260); las creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (art. 309 y sigts.), así como las normas sobre los recursos administrativos (art. 317 y sigts.).

Finalmente, en la Constitución de 1967 se consagró el art. 6º inciso segundo, en materia de integración regional; el art. 60 inciso primero sobre la creación por ley del Servicio Civil para asegurar una administración eficiente; el art. 77 numeral 11 sobre libertad de los partidos políticos; las normas sobre iniciativa privativa del Poder Ejecutivo en materia legislativa (arts. 85 num. 6, 86, 133 inciso segundo y 168 ord. 7º). En la reforma constitucional de 1997, el art. 47 sobre la protección del medio ambiente; se modificó el art. 312 sobre el régimen de reparación de los daños y perjuicios causados por actos administrativos.

Estos son sólo algunos ejemplos de cómo la Constitución uruguaya vigente contiene normas que tiene origen en diversos momentos históricos diferentes. Con lo que se demuestra que la Constitución es el resultado de diversos pactos y compromisos políticos asumidos en su momento, por lo que considero que debemos tener en cuenta lo

que afirmaba en la Argentina Juan Bautista Alberdi, quien afirmaba: "*La Constitución está llamada a contemporizar, a complacer hasta cierto grado algunas exigencias contradictorias, que no se deben mirar por el lado de su justicia absoluta, sino por el de su poder de resistencia, para combinarlas con prudencia y del modo posible con los intereses del progreso general del país*." [51]

6.- Problemas interpretativos de algunos vocablos contenidos en la Constitución de la República. Cabe expresar, en primer lugar, que se plantean problemas interpretativos respecto de algunas normas contenidas en la Constitución de la República en relación a la diferente denominación de situaciones jurídicas similares. Así, por ejemplo, para referirse a la detención de una persona por la autoridad competente, la Constitución utiliza los vocablos "*confinado*" (art. 12); "*preso*", art. 15; "*arrestado*" (arts. 16 y 113); "*aprehensión*" (arts. 17 y 31); "*acusados*" (art. 20); "*privado de su libertad*" (art. 52); "*arresto*" (art. 168 numeral 17).

a).- El vocablo "*Estado*". El vocablo "*Estado*", que en la Constitución uruguaya se utiliza en sentido estricto y en sentido amplio. El Estado en sentido estricto, es sinónimo de la persona pública mayor, que es una persona jurídica que se integra por los tres Poderes del Estado, es decir el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial y los tres órganos de creación constitucional, es decir la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral (art. 24 primera referencia, 34, 40, 44, 46, 50, 51, 70, 77 numeral 11, 85 num. 17). El Estado en sentido amplio, es comprensivo de todos los órganos del Estado (art. 24 segunda referencia, 68, 148, 159, 178, 179). Pero se plantea otro tema interpretativo interesante, porque la Constitución utiliza los vocablos "*República*", "*Estado*" y "*Nación*", por lo que debemos analizar qué significado tienen cada uno de estos vocablos, es decir si son sinónimos o no.

Veamos, la Constitución utiliza el vocablo "*República*" en los siguientes artículos: 1º, 6º, 7º, 9º, 10, 30, 35, 37, 38, 45, 53, 73, 74, 75, 81, 85 ord. 3º, num. 11 y 12, 146, 168 ord. 5º y num. 13, 173. En todas estas disposiciones, el constituyente ha utilizado el vocablo "*República*" como sinónimo del vocablo "*Estado*" en sentido amplio. En otros términos, el vocablo "*República*" significa el Estado como institución, que se integra por los tres elementos clásicos que son el territorio, la población y el poder estatal.

[51] Citado por NINO, Carlos Santiago, *"Fundamentos de Derecho Constitucional",* Editorial Astrea, Buenos Aires, 2013, pág. 89.

En cambio, la Constitución uruguaya se refiere a la "*Nación*" en los artículos 4º, 34, 58, 77 inciso primero, 82, 85 numeral 16 y 330. A mi juicio, la "*Nación*" es un concepto distinto del concepto "Estado", porque la "Nación" comprende los sentimientos de pertenencia de un pueblo en base a los antecedentes de lengua, de raza, de religión, de una historia común con victorias y derrotas, etc., con lo que se configura un concepto sociológico. En el caso de la Constitución uruguaya, desde la primera Constitución de 1830, se tomó el ejemplo de la Asamblea Constituyente francesa de 1789, en la que se distinguió claramente entre el Estado y la Nación, en donde la Nación es una entidad diferente del Estado, siendo sinónimo de la comunidad jurídicamente organizada. De allí que en el art. 34 de la Constitución de la República, que tiene su origen en la Constitución de 1934, se le atribuye la propiedad de la riqueza cultural y artística a la Nación, pero al Estado se le asigna la salvaguardia del tesoro cultural de la Nación. [52]

En la doctrina nacional, Korseniak enseña que la noción amplia de Estado, que equivale a la noción de "Estado-comunidad" o "Estado-nación", es la noción más usada por los constitucionalistas, mientras que la noción restringida de Estado, como "Estado-gobierno" o "Estado-aparato", es el concepto que utilizan los administrativistas. [53]

b).- El concepto de "*servicio público*". Otro concepto que tiene dificultades de interpretación es el de "*servicio público*", que la Constitución de la República lo utiliza a veces en sentido amplio, siguiendo a la doctrina y jurisprudencia francesas, en el sentido de que servicios públicos son todos los cometidos que presta el Estado, como por ejemplo, energía, salud, enseñanza, justicia, actividad portuaria, actividad bancaria, importación, refinación y venta de combustibles, etc. (arts. 6º inciso segundo, 24, 86 y 249); mientras que en otras disposiciones la Constitución se refiere a los servicios públicos en sentido estricto, siguiendo a la doctrina italiana, por la cual sólo son servicios públicos aquellos cometidos que satisfacen una necesidad colectiva, mediante prestaciones dirigidas directa e inmediatamente a los usuarios, como por ejemplo los servicios de suministro de energía eléctrica, agua potable, saneamiento, telecomunicaciones, transporte colectivo de pasajeros, a nivel nacional; o los servicios de alumbrado público, recolección de residuos, limpieza y barrido de espacios públicos,

[52] CORREA FREITAS, Ruben, *"Derecho Constitucional Contemporáneo",* Tomo I, Nº 31, págs. 70-72.
[53] KORSENIAK, José, *"Primer Curso de Derecho Público – Derecho Constitucional",* pág. 233.

transporte colectivo e inhumación de cadáveres a nivel departamental o municipal (arts. 47, 51, 65, 211 literal B, 273 ord. 8º). [54]

c).- El vocablo "*impuestos*". El vocablo "*impuestos*" utilizado en la Constitución uruguaya, también ha generado problemas importantes en su interpretación. Como se sabe, desde el punto de vista doctrinal ha habido una importante evolución, que termina con la sanción del Código Tributario, donde de acuerdo con el art. 10 los "tributos" son el género; y las especies son los "impuestos" (art. 11), las "tasas" (art. 11) y las "contribuciones" (art. 12). [55]

En efecto, en las Constituciones de 1830 y de 1918 se utilizaron indistintamente, es decir como sinónimos, los vocablos "*impuestos*" y "*contribuciones*" (Constitución de 1830, arts. 17 ord. 4º, 26, 82; Constitución de 1918, arts. 5º, 17 ord. 4º, 25 ord. 1º, 98, 133 y 134). En la Constitución de 1934 se siguen utilizando los vocablos "*impuestos*" y "*contribuciones*" como sinónimos, pero se consagra por primera vez el vocablo "tasas", como una especie diferente de los "*impuestos*". Concretamente el art. 257 estableció que "*Serán recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados exclusivamente por éstos, las tasas o tarifas por utilización o aprovechamiento de servicios municipales*." Esta disposición se mantuvo inalterable en el art. 254 de la Constitución de 1942.

En la Constitución de 1952, se hizo la distinción entre los impuestos, las tasas y las contribuciones, como especies tributarias, tomando en cuenta los avances de la doctrina en materia de Derecho Financiero y Derecho Tributario (Constitución de 1952, arts. 273 ord. 3º y 274 ord. 4º). En la Constitución de 1967, aparece el vocablo "*gravámenes*" como género, para referirse a los "tributos departamentales" (art. 298). Fue en la Constitución de 1967 que se consagró por primera vez el vocablo "tributos", en el art. 79 inciso segundo, que regula el recurso de referéndum contra las leyes y la iniciativa legislativa por parte de la ciudadanía; y en el art. 133 incisos segundo y tercero, que establece la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo en todo proyecto de ley que determine exoneraciones tributarias. Finalmente, en la Reforma Constitucional de 1997, se utiliza el vocablo "*tributos*", para referirse a los "*tributos nacionales"* y a los

[54] CORREA FREITAS, Ruben, *"Derecho Constitucional Contemporáneo",* Tomo I, Nº 38, págs. 87-88.
[55] VALDES COSTA, Ramón, *"Curso de Derecho Tributario",* Mdeo., 1970, Tomo I, pág. 221 y sigts.; VALDES COSTA, Ramón, VALDES de BLENGIO, Nelly y SAYAGUES ARECO, Eduardo, "*Código Tributario, comentado y concordado",* Ediciones Jurídicas Amalio Fernández, Mdeo., 1994, pág. 169 y sigts.

"*tributos departamentales*" (art. 298). En nuestro derecho positivo, el vocablo "*tributos*" fue usado por primera vez en la Ley Nº 11.462 de fecha 8 de julio de 1950. [56]

Ahora bien, esto ha generado importantes discusiones doctrinales sobre el alcance del vocablo "impuestos" en la Constitución uruguaya vigente. ¿Por qué? Porque el art. 5º de la Constitución de la República, que tiene su origen en la Constitución de 1918, exonera de toda clase de impuestos a los templos consagrados al culto de las diversas religiones. El art. 69 de la Constitución, que tiene su origen en la Constitución de 1934, prescribe: "*Las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios*." Analizando estas disposiciones del art. 5º y del art. 69 de la Constitución de la Republica, en la doctrina nacional, Rodríguez Villalba realiza una interpretación estricta, expresando que: "*Apelando al método lógico-sistemático, la solución extensiva que asimila el concepto de impuesto al de tributo, es inaceptable a partir de la Carta de 1952 –y aún de 1934- dado que el constituyente conoce el exacto valor de los términos*." Concluye afirmando que "*la desgravación constitucional alcanzaría en principio a los impuestos, tal como los define el Código Tributario*." [57] En el mismo sentido, se pronuncia Giampietro Borrás analizando el art. 5º de la Constitución, afirmando: "*A juicio mío, la Constitución (todas ellas a partir de la de 1918) ha empleado en esta disposición la locución impuesto en su sentido específico-tributario, es decir, para designar el tributo singular así llamado por la doctrina, la jurisprudencia y generalmente, también por la legislación de todas partes.*" [58] Y sobre el alcance del art. 69 de la Constitución, manifiesta: "*En mi concepto, no cabe duda alguna que dicha voz (impuestos) fue empleada en su sentido científico estricto (específico-tributario), es decir, refiriéndose a la concreta especie tributaria.*" [59]

En cambio, Valdés Costa se inclina por una interpretación amplia, expresando: "*A nuestro juicio el alcance del vocablo "impuestos" en ambas disposiciones constitucionales es dudoso, especialmente en el art. 5º, ya que en 1918 la distinción entre tasa e impuesto no era del dominio del constituyente, el que, en otras disposiciones evidentemente utilizó el término en sentido genérico*." [60]

---

[56] VALDES COSTA, Ramón, "*Curso de Derecho Tributario*", Tomo I, pág. 228.
[57] RODRIGUEZ VILLALBA, Gustavo, *"Las exoneraciones tributarias constitucionales",* en "*Manual de Derecho Financiero",* F.C.U., Mdeo., 1988, Volumen II, pág. 24.
[58] GIAMPIETRO BORRAS, Gabriel, "*Las tasas en la Hacienda Pública",* Publicación de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Mdeo., 1959, Nº 396, pág. 626.
[59] GIAMPIETRO BORRAS, Gabriel, "*Las tasas en la Hacienda Pública",* Nº 398, págs. 645-646.
[60] VALDES COSTA, Ramón, *"Curso de Derecho Tributario",* Tomo I, pág. 229.

En una publicación posterior, Valdés Costa sostuvo lo siguiente sobre la interpretación de los arts. 5º y 69 de la Constitución uruguaya: "*Estas imprecisiones terminológicas se mantienen en la C. de 1967, especialmente en sus art. 5º y 69, las que han dado lugar a sendas leyes interpretativas o seudo interpretativas, y a una abundante jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, no siempre uniforme, en lo que concierne a la posibilidad de llegar a un resultado extensivo de la locución "toda clase de impuestos", utilizada en el art. 5º -que proviene de la C. de 1918- y del término "impuestos" utilizado en el art. 69, proveniente de la C. de 1934*." [61]

Una interpretación amplia sobre los arts. 5º y 69 de la Constitución de la República, es sostenida también por Juan Carlos Peirano Facio, compartiendo las enseñanzas de Valdés Costa y de José Carlos Bordolli. Sobre el particular, expresa Peirano Facio lo siguiente: "*Analizando el contexto de la Constitución de 1934 apreciamos que se introduce en la misma la figura "tasa", al establecer como "recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados exclusivamente por éstos, las tasas y tarifas por utilización o aprovechamiento de servicios municipales" (art. 257). La palabra "tarifa" debe descartarse por no significar un tipo o especie de ingresos sino una "tabla de precios, derechos o impuestos".*

"La recepción de esta especie "tasa" es muy importante porque indica con certeza que a partir de dicha Constitución, se reconocen en nuestra carta fundamental dos tipos de ingresos coactivos creados por el Estado: los "impuestos" y las "tasas"; en consecuencia, corresponde al desarrollo de nuestra investigación determinar qué alcance cabe atribuir al término "impuestos" allí utilizado. Ni en dicha Constitución de 1934 ni en la de 1942 se menciona otra especie, ni tampoco se da esta circunstancia en la legislación y la doctrina de esa época." [62] Concluye el profesor Juan Carlos Peirano Facio manifestando que: "*En consecuencia la voz "impuestos" y la voz "tasas" deben considerarse, respecto de dicha Constitución, como comprensivas de todas las prestaciones coactivas que pueda establecer el Estado mediante el ejercicio de la función legislativa*." [63]

---

[61] VALDES COSTA, Ramón, *"Manual de Derecho Financiero",* F.C.U., Mdeo., 1989, Vol. I, pág. 14.
[62] PEIRANO FACIO, Juan Carlos, *"Acepción del término "impuestos" en el art. 69 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay",* en "*Revista Tributaria*", Instituto Uruguayo de Estudios Tributarios, Mdeo., 2005, Tomo XXXII, pág. 785.
[63] PEIRANO FACIO, Juan Carlos, *"Acepción del término "impuestos" en el art. 69 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay",* pág. 785.

En definitiva, según Valdés Costa, en relación a los problemas interpretativos de los arts. 5º y 69 de la Constitución: "*Son aplicables todos los métodos científicos y es admisible llegar a resultados extensivos o restrictivos, como lo establece el art. 4º del Código Tributario.*" [64]

Este es un ejemplo interesante de interpretación, en donde creo que pueden coincidir la interpretación "originalista" y la interpretación "constructivista" propiciadas por la jurisprudencia norteamericana, porque es indudable que la voluntad del constituyente de 1918, en el art. 5º de la Constitución, fue la de exonerar de toda clase de tributos a los templos consagrados al culto de las diversas religiones. Diferente, a mi juicio, es la interpretación del art. 69 de la Constitución vigente, porque la exoneración de impuestos nacionales y municipales a las instituciones de enseñanza privadas y a las culturales de la misma naturaleza, se hizo en la Constitución de 1934, en la que el constituyente conocía el alcance del vocablo "tasas". Por otra parte, la redacción es diferente, porque en el art. 5º se habla de exoneración de "*toda clase de impuestos*", mientras que en el art. 69 se refiere a la exoneración de "*impuestos nacionales y municipales*". Como se ve, no es posible recurrir a la interpretación lógico-sistemática, en el que se tiene en cuenta el texto y el contexto de la norma jurídica, porque ese método de interpretación nos lleva a la conclusión inevitable de que la exoneración es sólo de impuestos en el caso de los templos, excluyendo a las tasas y a las contribuciones. Recordemos además, que el art. 5º de la Constitución de 1918, fue fruto del "Pacto de los Ocho", entre batllistas y nacionalistas, en donde se produjo una transacción entre los batllistas que querían la separación de la Iglesia y del Estado, y los nacionalistas que querían mantener algunos privilegios para la Iglesia y para todos los templos religiosos.

d).- El vocablo "familia". El art. 40 de la Constitución de la República, establece: "*La familia es la base de nuestra sociedad. El Estado velará por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad*." Esta norma constitucional tiene su origen en la Constitución de 1934 y se ha mantenido inalterable a través de las diferentes reformas que se han sancionado hasta la fecha. Es indudable que el concepto de familia en 1934 era diferente del concepto de "*familia*" que tenemos actualmente, porque ha habido una evolución sumamente importante en donde ya la familia no se constituye únicamente por el matrimonio civil entre un hombre y una

[64] VALDES COSTA, Ramón, "*El sistema tributario uruguayo",* en "*Manual de Derecho Financiero",* F.C.U., Mdeo, 2005, Volumen I, pág. 18.

mujer, más los hijos legítimos, sino que perfectamente una familia puede estar constituida, por ejemplo, por la madre y sus hijos; o por el padre y sus hijos. Es muy común ver familias constituidas por matrimonios de hombre y mujer, con sus hijos y con los hijos de anteriores matrimonios, lo que ha dado en llamarse popularmente como "*los nuestros, los tuyos y los míos*". A estas situaciones, debemos agregar las uniones libres o concubinatos, con hijos naturales, es decir hijos no habidos dentro del matrimonio. Es así como la Constitución uruguaya prescribe en el art. 42 que "*Los padres tienen para con los hijos habidos fuera del matrimonio los mismos deberes que respecto a los nacidos en él.*"

Pero los profundos cambios en la sociedad contemporánea, ha llevado a admitir legítimamente a las parejas de personas del mismo sexo, con lo que debemos admitir, desde el punto de vista sociológico, que dos hombres o dos mujeres, que viven en común bajo el mismo techo, constituyen una familia. Más aún cuando muchas veces tienen hijos de uno de los integrantes de la pareja o adoptados. Tan es así, que dos leyes fundamentales se han sancionado en nuestro país en esta materia.

Primero, la Ley Nº 18.246 de fecha 27 de diciembre de 2007, por la que se reconoce que la convivencia ininterrumpida de al menos cinco años en unión concubinaria genera los derechos y obligaciones que se establecen en esta ley. El art. 2º prescribe que "*se considera unión concubinaria a la situación de hecho derivada de la comunidad de vida de dos personas -cualquiera sea su sexo, identidad u opción sexual- que mantienen una relación afectiva de índole sexual, de carácter exclusiva, singular, estable y permanente, sin estar unidas en matrimonio entre si y que no resulta alcanzada por los impedimentos dirimentes establecidos en los numerales 1º, 2º, 4º y 5º del Artículo 91 del Código Civil.*"

Segundo, la Ley Nº 19.075 de fecha 3 de mayo de 2013, por la que se consagra el llamado "*matrimonio igualitario*", al establecer en el art. 1º lo siguiente: "*Sustitúyese el artículo 83 del Código Civil, por el siguiente:*

"ARTICULO 83.- El matrimonio civil es la unión permanente, con arreglo a la ley, de dos personas de distinto o igual sexo."

Estimo imprescindible en este tema de la interpretación del concepto de "*familia*" en la Constitución uruguaya, hacer referencia a la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal de Brasil. En Sentencia de fecha 5 de mayo de 2011, dictada en la acción de "*Argumentación de Incumplimiento de Precepto Fundamental*" 132 que fue considerada como "Acción Directa de Inconstitucionalidad", promovida por el

Gobernador del Estado de Río de Janeiro, interpretó el art. 226 de la Constitución brasileña de 1988, que reza: "*La familia, base de la sociedad, tiene especial protección del Estado*."

Sobre el particular dijo el Supremo Tribunal Federal, por unanimidad de sus miembros, en Sentencia redactada por el Ministro Ayres Britto, con eficacia "erga omnes" y efecto vinculante:

"*41. De toda esa estructura de lenguaje prescriptiva ("textos normativos" diría Friedrich Müller), surge evidente que la parte más importante es la propia cabeza del art. 226, alusiva a la institución familia, pues solamente ella -se insiste en esta observación- es quien fue contemplada con la referida cláusula de especial protección estatal. Pero familia en su coloquial o proverbial significado de núcleo doméstico, poco importando si formal o informalmente constituida, o si integrada por casados heterosexuales o por personas asumidamente homoafectivas. Luego, familia como hecho cultural y espiritual al mismo tiempo (no necesariamente como hecho biológico)*."

El Supremo Tribunal Federal brasileño cita diversos artículos de la Constitución de 1988, expresando: "… *en los cuales permanece la invariable directriz de no restricción de formación de familia a los casados heteroafectivos ni a cualquier formalidad escrita, celebración civil o liturgia religiosa; vale decir, en todos esos preceptos la Constitución limita su discurso al reconocimiento de la familia como institución privada que, voluntariamente constituida entre personas adultas, mantienen con el Estado y la sociedad civil una necesaria relación tricotómica*." [65]

Para interpretar correctamente el alcance del vocablo "*familia*" en el art. 40 de la Constitución uruguaya, estimo conveniente analizar las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Así, el art. 16.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, establece: "*La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.*" Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, aprobada en Bogotá en abril de 1948, prescribe en el art. VI: "*Toda persona tiene derecho a constituir familia, elemento fundamental de la sociedad, y a recibir protección para*

[65] El Supremo Tribunal Federal de Brasil estuvo integrado por el Ministro Cezar Peluso en calidad de Presidente; y los señores Ministros Celso de Mello, Marco Aurelio, Elle Gracie, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Carmen Lucia, Dias Toffoli y Luis Fux.

ella.” Finalmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como el Pacto de San José de Costa Rica, aprobada el 22 de noviembre de 1969, consagra en el art. 17 lo siguiente: “*La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado*.”

Estas normas jurídicas de derecho internacional, aplicables en nuestro derecho por vía del art. 72 de la Constitución, y en el caso del Pacto de San José de Costa Rica por ser derecho positivo (Ley Nº 15.737 de fecha 8 de marzo de 1985), definen a la “*familia*” con un criterio amplio, especialmente la Declaración Americana de 1948, cuando se refiere al derecho que tiene toda persona a constituir familia. Por lo tanto, comparto la línea argumental del máximo órgano del Poder Judicial brasileño, integrado por destacados juristas, que hace una interpretación extensiva del vocablo “*familia”*, dándole un significado amplio comprensivo de las uniones tradicionales y de las nuevas formas de unión homoafectivas, que han sido reconocidas por ley en nuestro país. En suma, considero que el vocablo “*familia*” utilizado en el art. 40 de la Constitución de la República, no puede ser interpretado con un criterio “originalista”, histórico, o en sentido lógico-sistemático, es decir textual, sino que debe ser interpretado en sentido amplio, tomando en cuenta los principios que surge del art. 72 de la Constitución, que consagra los “*derechos inherentes a la personalidad humana*”. Por lo tanto, a mi juicio, el concepto “*familia*” debe ser entendido como comprensivo de las uniones tradicionales entre un hombre y una mujer, y las uniones homoafectivas.

7- Dificultades interpretativas de algunas normas constitucionales. Así como nos encontramos con dificultades en la interpretación de determinados vocablos de la Constitución de la República, también hay problemas con la interpretación de algunos artículos constitucionales, como por ejemplo, los arts. 6º, 7º, 24, 74, 160, 178, 312 y 332.

a).- El art. 6º de la Constitución. El art. 6º de la Constitución uruguaya tiene dos incisos: el inciso primero, tiene su origen en la Constitución de 1934, y no presenta problemas interpretativos, dado que establece concretamente: “*En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos*.” En cambio, el inciso segundo, que fue incorporado en la Constitución de 1967, prescribe: “*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."

Esta disposición ha dado lugar a intensos debates doctrinales en nuestro país, entre quienes defienden una interpretación estricta o restringida, en el sentido de que no habilita la incorporación del Estado uruguayo a una Comunidad regional, regida por el Derecho Comunitario, como es el ejemplo de la Unión Europea. Sin embargo, otro sector de la doctrina, entre los que me encuentro desde hace más de treinta años, propicia una interpretación amplia, permitiendo que el Uruguay pueda ingresar a un sistema de integración regional, integrado por órganos comunitarios, cuyas decisiones tengan plena validez en nuestro territorio.

b).- El art. 7º de la Constitución. El art. 7º de la Constitución uruguaya, que tiene su origen en la Constitución de 1830, con pequeñas modificaciones introducidas en la Constitución de 1918, reza: "*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 establecieren por razones de interés general*." Esta norma constitucional supone una recepción clara de la filosofía "jusnaturalista", porque no crea ni reconoce los derechos a la vida, al honor, a la libertad, a la seguridad, al trabajo y a la propiedad, sino que presume que son derechos anteriores y superiores al Estado, y lo que hace el art. 7º de la Constitución es "*proteger en el goce*" de los derechos enumerados a todos los habitantes de la República. Pero se plantea una cuestión de interpretación de este art. 7º, en cuanto a si la enumeración de los derechos que realiza, implica una jerarquización de los mismos, con lo que deberíamos entender, por ejemplo, que es más importante el derecho al honor que el derecho a la seguridad. Considero que la interpretación correcta de este artículo es la que afirma que todos los derechos enumerados en el art. 7º de la Constitución, están en un plano de igualdad, y que ninguno de ellos tiene una preeminencia o primacía sobre los otros.

Así lo he sostenido anteriormente, al analizar el derecho al honor. En tal sentido, he afirmado que "*desde el punto de vista estrictamente jurídico, no existe un orden jerárquico en los derechos reconocidos y protegidos por la Constitución, con excepción del derecho a la vida y a la dignidad humana. En primer lugar, porque si no hay derecho a la vida y si el derecho a la vida no es protegido, es impensable hablar de los restantes derechos humanos, como el derecho al honor, a la libertad, a la seguridad, etc.; segundo, porque la dignidad humana es la base y el fundamento de*

todos los derechos humanos, como lo demuestra claramente la Carta Europea de Derechos Fundamentales, aprobada por la Unión Europea en la Cumbre de Niza en diciembre de 2000, en cuyo Capítulo I, titulado "Dignidad", establece en el art. 1º: "La dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida." [66]

c).- El art. 24 de la Constitución. El art. 24 de la Constitución de la República, que consagra la responsabilidad civil del Estado, tiene su origen en la Constitución de 1952, prescribiendo lo siguiente:

"*El Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y, en general, todo órgano del Estado, serán civilmente responsables del daño causado a terceros, en la ejecución de los servicios públicos, confiados a su gestión o dirección*."

Esta disposición dio lugar a una clara y definida división de la doctrina y la jurisprudencia uruguayas, entre quienes afirman que el art. 24 de la Constitución consagra la responsabilidad objetiva del Estado, como lo hizo Justino Jiménez de Aréchaga, apenas sancionada la Constitución de 1952, es decir que no se requiere la culpa o el dolo para que surja la responsabilidad, sino que basta que se haya producido un daño, para que la Administración esté obligada a resarcir los daños y perjuicios [67]; y quienes sostienen la responsabilidad subjetiva del Estado, como lo sostuvo Enrique Sayagués Laso, para quien debe seguirse la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, en el sentido de que el criterio para determinar la responsabilidad del Estado es el de la "falta de servicio", es decir cuando el servicio no funcionó, funcionó mal o funcionó irregularmente. [68]

Sobre el particular, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, que en forma constante y reiterada ha sostenido el criterio de la responsabilidad subjetiva del Estado, ha afirmado en la Sentencia Nº 26/10 de fecha 3 de marzo de 2010:

"*Previamente, cabe consignar, con respecto a la naturaleza de la responsabilidad estatal, que esta Corporación, partiendo de la base de la normativa aplicable, interpretada razonablemente, considera que debe primar la inteligencia que exige -como regla- que se contemple la voluntariedad del sujeto interviniente, lo que conduce*

[66] CORREA FREITAS, Ruben, *"Los Derechos Humanos en la Constitución uruguaya",* Ed. Amalio Fernández, Mdeo., 2005, Tomo I, pág. 85.

[67] JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, "*La Constitución de 1952",* Ed. Cámara de Senadores, Mdeo., 1995, pág. 202.

[68] SAYAGUES LASO, Enrique, *"Tratado de Derecho Administrativo",* F.C.U., Mdeo, 2010, Tomo I, Nº 456, págs. 647-648.

a que en el subexámine se analice cómo se desenvolvió la actividad estatal, a fin de determinar si el servicio funcionó o no correctamente y, en su caso, si su funcionamiento irregular pudo haber originado los perjuicios invocados y que resultan el sustento de la reclamación ejercitada." [69]

Mas allá de la discusión sobre qué tipo de responsabilidad consagra el art. 24 de la Constitución, debe consignarse que la Constitución de la República prevé hipótesis específicas de responsabilidad objetiva del Estado, como es el caso de los arts. 32, 35, 231 y 232. Por otra parte, debe tenerse presente que la Ley Nº 15.859 de fecha 18 de marzo de 1987, estableció la responsabilidad objetiva del Estado en el caso de las personas que sufran una prisión preventiva, dispuesta por el Juez competente, y que no sean condenados a una pena privativa de libertad igual a la preventiva sufrida, tendrán derecho a la indemnización de los daños y perjuicios correspondientes.

d).- El art. 74 de la Constitución. El art. 74 de la Constitución uruguaya es otra disposición que ha generado controversias doctrinales sobre su interpretación. En efecto, esta disposición tiene su origen en la Constitución de 1830, habiendo sido modificada en la Constitución de 1918 y en la Constitución de 1934, manteniéndose su texto en las Constituciones posteriores. Textualmente dispone el art. 74 de la Constitución:

"Art. 74.- Ciudadanos naturales son todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República. Son también ciudadanos naturales los hijos de padre o madre orientales, cualquiera haya sido el lugar de su nacimiento, por el hecho de avecinarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico."

Un primer problema de interpretación que se ha planteado tradicionalmente, es si la Constitución uruguaya distingue o no entre nacionalidad y ciudadanía. Como se ve el art. 74 de la Constitución no alude a la nacionalidad, sino que se refiere exclusivamente a la ciudadanía natural. Sin embargo, el art. 81 de la Constitución prescribe:

"*La nacionalidad no se pierde ni aun por naturalizarse en otro país, bastando simplemente, para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, avecinarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico.*

"La ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior."

[69] Publicada en Revista Jurídica "*La Justicia Uruguaya*", Mdeo., 2011, Tomo 143, caso 16.147, pág. 33.

A mi juicio, la Constitución uruguaya confunde ambos conceptos, porque en realidad los ciudadanos naturales son quienes tienen la nacionalidad uruguaya. En otros términos, estimo que los nacionales uruguayos, son los ciudadanos naturales, hayan o no nacido en el territorio de la República.

Un segundo problema de interpretación que ha habido en la doctrina uruguaya, es el concepto de quiénes son "*uruguayos*". Este problema de interpretación lo planteó nada menos que el más grande constitucionalista que ha tenido el Uruguay, que fue el profesor Justino Jiménez de Aréchaga (el tercero de los Aréchaga).[70] En un artículo publicado en el Tomo 55 de la Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, afirmó que "*en rigor de Derecho, sólo son uruguayos los individuos nacidos en el territorio de la República*". Agrega el citado autor que "*se excluirá de esta denominación tanto a los ciudadanos naturales no nacionales (los hijos de padre o madre orientales nacidos en el extranjero, etc.) como a los ciudadanos legales*." [71] En el año 1984, realicé una nueva interpretación del art. 74 de la Constitución, afirmando que con el criterio de interpretación lógico-sistemático, debe concluirse que son uruguayos, y por lo tanto tienen la nacionalidad uruguaya, tanto los hombres y mujeres nacidos en el territorio de la República (criterio del "jus soli"), como los hombres y mujeres que sean hijos de padre o madre oriental (es decir de personas nacidas en el país), cualquiera sea el lugar de su nacimiento (criterio del "jus sanguinis"), exigiéndose los requisitos de avecinarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico. [72]

Este criterio de interpretación del art. 74 de la Constitución uruguaya que formulé en 1984, fue aceptado expresamente por la Ley Nº 16.021 de fecha 13 de abril de 1989, que reconoció la nacionalidad uruguaya, tanto a los nacidos en el territorio de la República, como a los hijos de padre o madre orientales. Incluso el legislador avanzó sobre este tema, recogiendo una observación que yo hice en 1993, en mi libro "Derecho Constitucional Contemporáneo", en el sentido de que se había cometido una injusticia al habérseles negado la ciudadanía natural a los nietos de los uruguayos nacidos en

[70] Justino JIMENEZ DE ARECHAGA fue Catedrático de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, entre 1938 y 1958, habiendo sido designado Profesor Emérito.

[71] JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, *"Significación del vocablo uruguayo",* en "Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración", Mdeo., 1957, Tomo 55, pág. 41.

[72] CORREA FREITAS, Ruben, *"Nacionalidad y ciudadanía en el régimen constitucional uruguayo"*, publicado en Revista Jurídica "La Justicia Uruguaya", Mdeo., 1984, Tomo 89, Sección Doctrina, pág. 11 y sigts.; *"Derecho Constitucional Contemporáneo",* Tomo I, Nº 143, págs. 320-321.

nuestro territorio [73]. Concretamente, la Ley Nº 19.362 de fecha 31 de diciembre de 2015, les reconoció la calidad de ciudadanos naturales.

e).- El art. 160 de la Constitución. El art. 160 de la Constitución de la República, si bien tiene su origen en la Constitución de 1934, la su redacción actual fue dada por la Constitución de 1967. Dicha norma constitucional establece lo siguiente:

"*Art. 160. El Consejo de Ministros se integrará con los titulares de los respectivos Ministerios o quienes hagan sus veces, y tendrá competencia privativa en todos los actos de gobierno y administración que planteen en su seno el Presidente de la República o sus Ministros en temas de sus respectivas carteras. Tendrá, asimismo, competencia privativa en los casos previstos en los incisos 7º (declaratoria de urgencia), 16, 19 y 24 del artículo 168*."

Como se puede apreciar de su simple lectura, el art. 160 de la Constitución uruguaya establece las competencias del Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros. Utiliza dos veces el vocablo "*privativa*" para referirse a las competencias del Consejo de Ministros, tanto en la primera oración como en la segunda oración. Esto ha llevado a que la doctrina nacional haya realizado una interpretación del alcance de este vocablo. En efecto, decir que el Consejo de Ministros tiene una competencia privativa, implica o supone que está privando o quitando la competencia al Acuerdo entre el Presidente de la República y uno o más Ministros de Estado (Constitución, arts. 149 y 168).

En otros términos, de acuerdo con la Constitución de la República, el Poder Ejecutivo tiene dos formas de actuación: una primera, en el Acuerdo, entre el Presidente de la República y uno o varios Ministros; una segunda, el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros (Constitución, arts. 149, 160 y 168). Lo que dice la primera oración del art. 160 de la Constitución, es que el Consejo de Ministros tiene competencia "*privativa*" en todos los actos de gobierno y administración, que planteen en su seno el Presidente de la República; o los Ministros de Estado, en temas de sus respectivas carteras. En esta hipótesis, nos encontramos con una competencia típicamente "*privativa*" del Consejo de Ministros. ¿Por qué? Porque el planteo que realice el Presidente de la República para que cualquier tema de gobierno o de administración sea tratado y resuelto por el Consejo de Ministros, priva al Acuerdo de poder tratarlo o resolverlo. Asimismo, el planteo que realicen los Ministros de Estado, en temas de sus propias carteras, de sus Ministerios, para que los mismos sean tratados

[73] CORREA FREITAS, Ruben, *"Derecho Constitucional Contemporáneo",* Tomo I, Nº 144, pág. 322.

y resueltos por el Consejo de Ministros, priva al Acuerdo de poder tratarlo y resolverlo. [74]

En cambio, en la segunda oración, si bien el art. 160 se refiere a que el Consejo de Ministros tendrá asimismo competencia "*privativa*" en los casos previstos en los incisos 7º (declaratoria de urgencia, 16, 19 y 24 del artículo 168, en realidad no es una competencia "privativa" sino que una competencia "*exclusiva*" del Consejo de Ministros. ¿Por qué es competencia "*exclusiva*" del Consejo de Ministros? Porque en la segunda oración del art. 160 de la Constitución, el Consejo de Ministros ejerce una competencia que es propia del Consejo de Ministros, es originaria del Consejo de Ministros, y por lo tanto, es una competencia que nunca podrá ser ejercida por el Acuerdo, porque no la tiene. La Constitución le ha asignado la competencia exclusiva al Consejo de Ministros para remitir al Parlamento proyectos de ley con declaratoria de urgente consideración (art. 168 ord. 7º); para decretar la ruptura de relaciones y, previa resolución de la Asamblea General, declarar la guerra (art. 168 num. 16); para remitir al Poder Legislativo los proyectos de ley de Presupuesto y de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal (art. 168 num. 19; para delegar por resolución fundada y bajo su responsabilidad política, las atribuciones que estime conveniente (art. 168 num. 24). [75]

f).- El art. 178 de la Constitución. El art. 178 de la Constitución de la República es otra disposición que ha generado intensos debates doctrinales y jurisprudenciales sobre su alcance. Este artículo tiene su origen en la Constitución de 1830, pero fue modificado radicalmente en su redacción en la Constitución de 1967, en base al Proyecto de Reforma Constitucional presentado en la Asamblea General el 28 de abril de 1966, por los dos quintos de legisladores del Partido Nacional. Prescribe el art. 178 lo siguiente:

"*Art. 178. Los Ministros de Estado gozarán de las mismas inmunidades y les alcanzarán las mismas incompatibilidades y prohibiciones que a los Senadores y Representantes en lo que fuere pertinente.*

"No podrán ser acusados sino en la forma que señala el artículo 93 y, aun así solo durante el ejercicio del cargo. Cuando la acusación haya reunido los dos tercios de votos del total de componentes de la Cámara de Representantes, el Ministro acusado quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones."

[74] BARBAGELETA, Aníbal Luis, "*La competencia del Consejo de Ministros en la Constitución uruguaya de 1967"*, en "Temas Jurídicos", F.C.U., Mdeo., 1968, pág. 9-32.
[75] CORREA FREITAS, Ruben, *"Derecho Constitucional Contemporáneo",* Tomo II, págs. 135-138.

Como surge de la lectura del art. 178 de la Constitución, esta disposición establece que los Ministros de Estado gozarán de las mismas inmunidades que los Senadores y Representantes, así como también tendrán las mismas incompatibilidades y prohibiciones, en lo que fuere pertinente. Quiere decir, que los Ministros de Estado tienen la "irresponsabilidad por sus votos y opiniones", conforme lo establece el art. 112 de la Constitución; los Ministros de Estado no pueden ser arrestados desde su designación hasta su cese, excepto en caso de delito infraganti, según lo prevé el art. 113 de la Constitución; y, finalmente, los Ministros de Estado no pueden ser procesados con o sin prisión por la Justicia Penal competente, sin que previamente se conceda el desafuero correspondiente, conforme lo prescripto por el art. 114 de la Constitución.

El problema de interpretación del art. 178 de la Constitución que se ha planteado tanto en la doctrina como en la jurisprudencia nacional, tiene que ver con el alcance de esta disposición una vez que los Ministros de Estado cesan en sus cargos. Supongamos que un ciudadano, que fue Ministro de Estado, es acusado por el Juez Penal competente, por delitos cometidos durante su gestión al frente de un Ministerio del Poder Ejecutivo, como por ejemplo corrupción, cohecho, abuso de funciones, etc.. Pero el inciso segundo del art. 178 reza: "*No podrán ser acusado sino en la forma que señala el artículo 93 y, aun así sólo durante el ejercicio del cargo*."

Una primera interpretación del art. 178, realizada con un criterio literal, textual, lógico, ha llevado a la conclusión de que los Ministros de Estado, una vez que cesan en sus cargos, nunca más pueden ser responsabilizados penalmente por actos de administración o de gobierno realizados durante su gestión.

Una segunda interpretación, más rigurosa, realizada con un criterio lógico-sistemático-teleológico, sostiene que los Ministros de Estado pueden ser responsabilizados penalmente una vez que cesan en sus cargos.[76]

Esta segunda postura interpretativa, nos obliga a tener en cuenta que el art. 179 de la Constitución prescribe:

"Art. 179. El Ministro o los Ministros serán responsables de los decretos y órdenes que firmen o expidan con el Presidente de la República, salvo el caso de resolución expresa del Consejo de Ministros en el que la responsabilidad serán delos que acuerden la decisión, haciéndose efectiva de conformidad con los artículos 93, 102 y 103.

[76] KORSENIAK, José, *"Primer Curso de Derecho Público –Derecho Constitucional",* págs. 559-560.

"Los Ministros no quedarán exentos de responsabilidad por causa de delito aunque invoquen la orden escrita o verbal del Presidente de la República o del Consejo de Ministros."

En tal sentido, la Suprema Corte de Justicia en Sentencia Nº 174/02 de fecha 18 de junio de 2002, interpretó el alcance del art. 178 de la Constitución, considerando que en realidad se trata de una prerrogativa procesal que tienen los Ministros de Estado cuando ejercen el cargo, es decir que sólo pueden ser acusados por la Cámara de Representantes, por las causales de violación de la Constitución y otros delitos graves, conforme le prevé el art. 93 de la Constitución. En caso de que la acusación reúna los dos tercios del total de componentes de la Cámara de Representantes, es decir 66 votos, entonces el Ministro quedará suspendido en sus funciones. Esa prerrogativa procesal que tienen los Ministros de Estado, cuando están en el ejercicio del cargo, a juicio de la Suprema Corte de Justicia, cesa cuando finaliza el desempeño del cargo correspondiente.

Comparto en todos en todos sus términos con esta interpretación realizada por la Suprema Corte de Justicia. Sobre el particular, es necesario aclarar que esta disposición tiene una finalidad, que es la de evitar las persecuciones políticas contra aquellos gobernantes que han cesado en sus cargos. No obstante ello, estimo que una interpretación racional del art. 178 de la Constitución, nos lleva a la conclusión de que si el decreto o la resolución que firme un Ministro de Estado, constituye en sí misma un delito, entonces el Ministro es responsable penalmente, aún después de haber cesado en su cargo. [77]

g). El art. 312 de la Constitución. El art. 312 de la Constitución, que tiene su origen en la Constitución de 1952, ha generado controversias en cuanto a su interpretación, a partir de la nueva redacción que le dio la Reforma Constitucional de 1997. En efecto, dicha disposición prescribe lo siguiente:

"*Art. 312. La acción de reparación de los daños y perjuicios causados por los actos administrativos a que refiere el artículo 309 se interpondrá ante la jurisdicción que la ley determine y sólo podrá ejercitarse por quienes tuvieren legitimación activa para demandar la anulación del acto de que se tratare.*

"El actor podrá optar entre la anulación del acto o la reparación del daño por éste causado pedir.

[77] CORREA FREITAS, Ruben, *"Derecho Constitucional Contemporáneo",* Tomo II, Nº 245, págs. 140-142.

"*En el primer caso y si obtuviere una sentencia anulatoria, podrá luego demandar la reparación ante la sede correspondiente. No podrá, en cambio, pedir la anulación si hubiere optado primero por la acción reparatoria, cualquiera fuere el contenido de la sentencia respectiva. Si la sentencia del Tribunal fuere confirmatoria, pero se declarara suficientemente justificada la causal de nulidad invocada, también podrá demandarse la reparación*."

Quiere decir, que a partir de la Reforma Constitucional de 1997, quien se vea perjudicado o lesionado por un acto administrativo ilegítimo o contrario a derecho, tiene dos alternativas: primero, promueve la acción de nulidad del acto administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, previo agotamiento de la vía administrativa (Constitución, arts. 309 y 319); segundo, promueve la acción de reparación de los daños y perjuicios ante la Justicia ordinaria. En la hipótesis de un funcionario público que haya sido destituido por parte de un órgano del Estado, tiene dos caminos a seguir: pide la nulidad del acto administrativo de destitución al Tribunal de lo Contencioso Administrativo; o pide la reparación de los daños y perjuicios ante los Juzgados competentes del Poder Judicial. [78]

La interpretación que hicieron algunos Juzgados y Tribunales de Apelaciones en lo Civil, fue que en caso de promoverse la acción de reparación de los daños y perjuicios contra un acto administrativo, debía haberse agotado previamente la vía administrativa, en forma similar a lo que requiere la Constitución de la República en el art. 319, para entablar la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.[79]

La tesis negativa en cuanto a que no se requiere el previo agotamiento de la vía administrativa, fue sostenida en la doctrinna nacional originalmente por la profesora de Derecho Administrativo Cristina Vázquez en 1997, habiendo sido compartida posteriormente por la mayoría de la doctrina nacional, con las excepciones de José Aníbal Cagnoni y Carlos Labaure Aliseris. [80]

[78] En Montevideo, son competentes los Juzgados Letrados de lo Contencioso Administrativo.

[79] Sentencia Nº 140 de 11 de octubre de 2000, del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Primer Turno, redactada por el Ministro Daniel Gutiérrez.

[80] VAZQUEZ, Cristina, en CORREA FREITAS, Ruben y VAZQUEZ, Cristina, *"La Reforma Constitucional de 1997",* F.C.U., Mdeo., 1997, págs. 174-176. CAGNONI, José Aníbal, *"Primeras consideraciones acerca de la reforma de la Constitución",* en "Revista de Derecho Público", F.C.U., Mdeo., 1997, Nº 10, pág. 44; LABAURE ALISERIS, Carlos, *"El agotamiento de la vía administrativa y la nueva redacción del art. 312 de la Constitución",* EN "Revista de Derecho Público", F.C.U., Mdeo., 1998, Nº 13, pág. 44.

Cajarville Peluffo, con su habitual claridad, enseña que "*el requisito previo del agotamiento de la vía administrativa porque la nueva redacción del artículo 312 sólo dispone sobre la acción de reparación de los daños causados por actos administrativos definitivos, pero ninguna solución contiene para la hipótesis en que los daños fueron causados por actos respecto a los cuales no se ha agotado la vía administrativa. La reparación de los daños causados por actos administrativos no definitivos, sobre los cuales el artículo 312 nada dispone, se rige entonces por el principio general, que no es otro que el contenido en el artículo 24 de la Constitución: las entidades estatales son responsables del daño causado a terceros, en la ejecución de los servicios públicos, confiados a su gestión o dirección, y esa responsabilidad puede exigirse judicialmente sin ninguna norma establece para ese caso tal requisito*." [81]

Compartiendo la interpretación del art. 312 que no se requiere el agotamiento previo de la vía administrativa, presenté en la Cámara de Senadores con fecha 26 de julio de 2004, un proyecto de ley interpretativo, con la Exposición de Motivos correspondiente, que contiene un artículo único:

"*Declárase, por vía interpretativa, que el artículo 312 de la Constitución de la República, en la redacción dada por la Ley Constitucional de 1997, no requiere el previo agotamiento de la vía administrativa, en caso de que el actor opte directamente por demandar la reparación del daño causado por un acto administrativo ante el Poder Judicial*." [82]

Recién en el año 2006, la Suprema Corte de Justicia en la Sentencia Nº 148 de fecha 6 de setiembre de 2006, dictada en mayoría y redactada por la Ministra Sara Bossio Reig, al resolver un recurso de casación, abandonó su jurisprudencia anterior, interpretando correctamente a mi juicio el art. 312 de la Constitución, en el sentido de que no se requiere el previo agotamiento de la vía administrativa[83]. Tal como lo sostuve anteriormente, "*la muy bien fundada Sentencia Nº 148 de la Suprema Corte de Justicia, tiene cuatro virtudes que me parecen cardinales en toda decisión jurisdiccional: es precisa, clara, breve y fundada. Así nos enseñaban los viejos Profesores de la Facultad*

[81] CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, *"La Reforma Constitucional de 1997, los recursos administrativos y la acción reparatoria",* en Revista Jurídica "La Justicia Uruguaya", Mdeo., 2000, Tomo 121, Sección Doctrina, págs. 53-54.

[82] Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, Mdeo., 2004, Tomo 423, 27 de julio de 2004, págs. 71-74.

[83] La Sentencia fue dictada con el voto conforme de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Sara Bossio Reig, Hipólito Rodríguez Caorsi, Roberto Parga, Leslie Van Rompaey y la discordia del Ministro Daniel Gutiérrez Proto.

de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, que eran las sentencias de los más prestigiosos magistrados de nuestro país." [84]

h).- El artículo 332 de la Constitución. El art. 332 de la Constitución de la República, forma a mi juicio, el tríptico con los arts. 7º y 72, que consagran los principios fundamentales del sistema constitucional uruguayo, de raíz claramente "jusnaturalista", en donde los individuos tienen derechos naturales, que son anteriores y superiores al Estado. Este art. 332 tiene su origen en la Constitución uruguaya de 1942, habiendo sido propuesto por el Dr. Juan Andrés Ramírez en la Junta Consultiva de los Partidos en el año 1941, la que lo aprobó por unanimidad y fue aceptado por el Consejo de Estado. Debemos recordar que el Dr. Juan Andrés Ramírez fue profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. El texto del art. 332 de la Constitución de la República es el siguiente:

"*Art. 332. 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*."

El Dr. Ramírez redactó esta disposición constitucional, tomando como ejemplo el art. 16 del Código Civil, con la finalidad de resolver los problemas que se planteaban bajo la Constitución de 1934, de disposiciones programáticas que no se cumplían efectivamente porque no se había sancionado la ley reglamentaria correspondiente.

Jiménez de Aréchaga distingue entre el objeto y el alcance del art. 332 de la Constitución uruguaya, que en la Constitución de 1942 que es la que comenta el profesor Aréchaga, era el art. 282. Enseña el destacado constitucionalista uruguayo que este artículo tiene un objeto preciso: "*establecer que la ausencia de ley reglamentaria no impedirá la real vigencia de las disposiciones constitucionales que consagran derechos a favor de las personas, que atribuyen competencias e imponen deberes a los órganos públicos*." [85]

En cuanto al alcance del art. 332, Jiménez de Aréchaga considera que no es claro y que necesita una ley reglamentaria, por los problemas interpretativos que generan las disposiciones contenidas en la Sección II de la Constitución, sosteniendo que estas

[84] CORREA FREITAS, Ruben, *"Estudios de Derecho Público",* Ed. Magró, Mdeo., 2013, pág. 352.
[85] JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, *"La Constitución Nacional",* Organización Medina, Mdeo., 1949, Tomo X, pág. 258.

"disposiciones programáticas", como fueron llamadas por Thoma, un comentarista de la Constitución alemana de Weimar de 1919, porque son normas que contienen fórmulas en blanco, que deben ser llenadas de un contenido concreto por la ley ordinaria, "*no resulta a veces fácil aplicar la regla prescripta por el art. 282 de la Constitución*." [86]

Se ha discutido en la doctrina nacional si el art. 332 de la Constitución es una norma de interpretación, o si es una norma de integración de la Constitución. A mi juicio, parece claro que se trata de un precepto que da los lineamientos básicos para la interpretación y la aplicación de aquellas normas constitucionales que no han sido reglamentadas, pero que igualmente se deben aplicar. Para la interpretación de la Constitución uruguaya, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, el texto de la norma; en segundo lugar, el contexto de las normas constitucionales (Código Civil, arts. 17, 18 y 20); y, en tercer lugar, en la interpretación se deben tener en cuenta los fines de la Constitución, que no son otros que los principios fundamentales que surgen de la propia Constitución, como es el principio de libertad, el principio del debido proceso, el principio de separación de poderes, etc.. Como se sabe, el texto, el contexto y los fines conforman el método de interpretación "lógico-sistemático-teleológico", que es el método aceptado mayoritariamente por nuestra doctrina. [87]

Tal como he expresado anteriormente y reitero en todos sus términos, "*el art. 332 de la Constitución es una norma de interpretación y no de integración, porque no se está refiriendo a hipótesis o supuestos de vacío en el texto de la Constitución, es decir, no estamos ante una situación en la que el constituyente no haya previsto y autorice expresamente a la integración para superar el vacío.*" [88]

8.- Conclusiones. Ha quedado demostrado a lo largo de este estudio, las dificultades que se presentan en cuanto a la elección de los criterios de interpretación de la Constitución uruguaya. A la discusión tradicional entre los Ramírez y los Aréchaga, entre el método histórico y el método jurídico, debemos tener en cuenta la evolución doctrinal que se ha producido en los últimos años, con aportes teóricos de enorme importancia como el de Ronald Dworkin, Robert Alexy, Carlos Santiago Nino y Riccargo Guastini, entre otros.

---

[86] JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, *"La Constitución Nacional",* Tomo X, pág. 259.

[87] CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, *"Oposición superviniente: ¿derogación o inconstitucionalidad",* en "Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, Mdeo., 1957, Tomo 55, págs. 203 y 209; CORREA FREITAS, Ruben, "*Derecho Constitucional Contemporáneo"*, Tomo I, Nº 5, págs. 22-24; JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, *"La Constitución Nacional",* Tomo I, págs. 129-153; KORSENIAK, José, *"Primer Curso de Derecho Público –Derecho Constitucional", pags. 68-74;* RISSO FERRAND, Martín, *"Derecho Constitucional",* F.C.U., Mdeo., 2005, págs. 59-74.

[88] CORREA FREITAS, Ruben, *"Derecho Constitucional Contemporáneo",* Tomo I, Nº 115, pág. 239.

La corriente de pensamiento "neoconstitucionalista, liderada por Luigi Ferrajoli en Europa, ha generado una interesante polémica acerca del papel de quién es el intérprete de la Constitución y cómo debe ser interpretada la misma.

A mi juicio, ningún criterio puede ser descartado a la hora de interpretar alguna norma constitucional, porque como hemos visto, existen dificultades de interpretación de algunos vocablos, en los que hay que recurrir al "originalismo" propiciado por la jurisprudencia norteamericana, o a la intención de los constituyentes que aprobaron el texto, como sucede con el vocablo "*impuestos*" en los arts. 5º y 69, o con el vocablo "*contribuciones*" en el art. 85 ord. 4º de la Constitución de la República.

La Constitución uruguaya, que ya desde el art. 7º en la Constitución de 1830, y luego con el art. 72 de la Constitución de 1918, hizo una clara y definida recepción de la filosofía "jusnaturalista" en materia de derechos humanos, nos permite concluir que en la interpretación de los textos constitucionales vernáculos, deben tenerse en cuenta los principios y valores consagrados por la Constitución de la República. En otros términos, que los criterios de interpretación de las normas constitucionales, no sólo debe tenerse en cuenta el texto de los artículos, es decir el sentido literal, natural y obvio de las palabras; y el contexto de las disposiciones constitucionales, para una mejor comprensión del sentido de la interpretación; sino también el fin de las normas y los fines contenidos en la Constitución. Los fines de la Constitución, que no son otros que los principios que informan a nuestro sistema democrático constitucional, los debemos encontrar en el propio texto de la Constitución.

La Constitución uruguaya consagra un Estado Social de Derecho, o como prefieren algunos, un Estado Social y Democrático de Derecho, que tiene como finalidad principal el reconocimiento, la defensa y la protección de los derechos humanos, asegurando la dignidad de todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, religión u orientación política. El Estado de Derecho supone el sometimiento del Estado y de sus gobernantes al Derecho, por lo que la responsabilidad del Estado es de principio.[89]

En la interpretación de la Constitución de la República, así como en la elección de los métodos de interpretación de los diversos vocablos y artículos contenidos en la misma, se debe tener en cuenta especialmente que hay valores y que hay principios que

[89] CORREA FREITAS, Ruben, *"Derecho Constitucional Contemporáneo"*, Tomo I, Nº 41, págs. 93-99; *"Los Derechos Humanos en la Constitución uruguaya",* págs. 11-19; REAL, Alberto Ramón, *"Estado de Derecho y Humanismo Personalista",* F.C.U., Mdeo., 1974, págs. 115-116.

son el fundamento de nuestro orden constitucional, que se deben respetar, que se deben cumplir y que se deben acatar.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ATIENZA, Manuel, "*Curso de Argumentación Jurídica*", Ed. Trotta, Madrid, 2013.

BARBAGELATA, Aníbal Luis, "La competencia del Consejo de Ministros en la Constitución uruguaya de 1967", en "*Temas Jurídicos*", F.C.U., Mdeo., 1968.

BOBBIO, Norberto, "*Teoría General del Derecho*", Debate, Madrid, 1996.

CARBONELL, Miguel, "Teoría del neoconstituciolismo", Ed. Trotta, Madrid, 2007.

CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, "*Derecho Público*", F.C.U., Mdeo, 2009.

CORREA FREITAS, Ruben, "*Derecho Constitucional Contemporáneo*", F.C.U., Mdeo, 2013.

CORREA FREITAS, Ruben, "*Constitución de la República Oriental del Uruguay, anotada y concordada*", F.C.U., Mdeo., 2015.

CORREA FREITAS, Ruben, "*Los Derechos Humanos en la Constitución uruguaya*", Ed. Amalio Fernández, Mdeo., 2005.

CORREA FREITAS, Ruben, "*Estudios de Derecho Público*", Ed. Magró, Mdeo., 2013.

CORREA FREITAS, Ruben y VAZQUEZ, Cristina, "*La Reforma Constitucional de 1997*", F.C.U., 1997.

DWORKIN, Ronald, "*El imperio de la justicia*", Gedisa Editorial, Barcelona, 2012.

FERRAJOLI, Luigi, "*Un debate sobre el constitucionalismo*", Marcial Pons, Madrid, 2012.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Ed. Porrúa, México, 1974.

GARGARELLA, Roberto, "*Interpretación del Derecho*", en ALBANESE, DALLA VIA, GARGARELLA, HERNANDEZ Y SABSAY, "*Derecho Constitucional*", Ed. Universidad, Buenos Aires, 2004.

GIAMPIETRO BORRAS, Gabriel, "*Las tasas en la Hacienda Pública*", Publicación de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Mdeo., 1959.

GOMEZ HAEDO, Juan Carlos, "*Los métodos en el Derecho Público*", Imp. Peña Hnos., Mdeo., 1929.

GROS ESPIELL, Héctor, "*Universidad y Derecho Constitucional*", Ed. Oficina Nacional del Servicio Civil, Mdeo., 1988.

GUASTINI, Riccardo, "*Interpretar y argumentar*", Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.

JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, "*El Poder Legislativo*", Edición Oficial, Mdeo., 1906.

JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, "*La Constitución Nacional*", Ed. Cámara de Senadores, Mdeo., 1991.

JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, "*La Constitución de 1952*", Ed. Cámara de Senadores, Mdeo., 1993.

KELSEN, Hans, "*Teoría Pura del Derecho*", Eudeba, Buenos Aires, 1963.

KORSENIAK, José, "*Primer Curso de Derecho Público –Derecho Constitucional*", F.C.U., Mdeo., 2006.

NINO, Carlos Santiago, "*Fundamentos de Derecho Constitucional*", Editorial Astrea, Buenos Aires, 2013.

PEREZ PEREZ, Alberto, "*Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967*", Ed. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Mdeo., 1967.

RAMIREZ, Juan Andrés, "*Conferencias de Derecho Constitucional*", Biblioteca Artigas, Colección Clásicos Uruguayos, Mdeo., 1966.

REAL, Alberto Ramón, "*Estado de Derecho y Humanismo Personalista*", F.C.U., Mdeo., 1974.

RECASENS SICHES, Luis, "*Tratado General de Filosofía del Derecho*", Ed. Porrúa, México, 1965.

Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, Mdeo.

Revista de Derecho Público, F.C.U., Mdeo.

Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay, Mdeo.

RISSO FERRAND, Martín, "*Derecho Constitucional*", F.C.U., Mdeo., 2005.

RODRIGUEZ VILLALBA, Gustavo, "*Las exoneraciones tributarias constitucionales*", en "Manual de Derecho Financiero", F.C.U., Mdeo., 1988.

ROSS, Alf, "*Teoría de las fuentes del Derecho*", Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Madrid, 2007.

SAYAGUES LASO, Enrique, "*Tratado de Derecho Administrativo*", F.C.U., Mdeo., 2010.

VALDES COSTA, Ramón, "*Curso de Derecho Tributario*", Impresora Uruguaya Colombino, Mdeo., 1970.

VALDES COSTA, Ramón, "*Manual de Derecho Financiero*", F.C.U., Mdeo., 1989.

VALDES COSTA, Ramón, VALDES de BLENGIO, Nelly y SAYAGUES ARECO, Eduardo, "*Código Tributario, comentado y concordado*", Ediciones Jurídicas Amalio Fernández, Mdeo., 1994.