

EL GOBIERNO, LA CONSTITUCIÓN Y EL ORDEN ECONÓMICO, CON PARTICULAR REFERENCIA AL MARCO CONSTITUCIONAL URUGUAYO*

THE GOVERNMENT, THE CONSTITUTION AND THE ECONOMIC ORDER, WITH PARTICULAR REFERENCE TO URUGUAYAN CONSTITUTIONAL FRAMEWORK

MARÍA PAULA GARAT**
Universidad Católica del Uruguay
paulagarat@gmail.com

RESUMEN: El trabajo aborda la cuestión de cuánto influye lo económico en la aplicación de las normas constitucionales y en el control de su cumplimiento. Se analiza el vínculo entre el Gobierno, la Constitución y el orden económico desde dos perspectivas particulares. Por una parte, se intenta desentrañar en qué medida el orden económico incide en el cumplimiento –o en el incumplimiento–, por parte del Gobierno, de las normas constitucionales. Por otra parte, se estudia qué implicancia posee lo financiero en el control de constitucionalidad de los actos legislativos. Para ello, y partiendo de las disposiciones de la Constitución uruguaya con contenido económico, se desarrolla el concepto de orden público económico y se contrasta el mismo con los principales argumentos invocados por el Gobierno en esta temática: el principio de equilibrio presupuestario y el análisis costo-beneficio. Se cuestiona si dichos fundamentos también se hallan en la jurisprudencia constitucional, en particular mención a la Suprema Corte de Justicia de Uruguay, y cuáles son los efectos que ello posee en la aplicación de la Constitución y en la efectividad de los derechos fundamentales.

ABSTRACT: The paper introduces the question of how much the Economics' influences on the application of constitutional rules and on the constitutionality control. The link between the Government, the Constitution and the Economic Order is analyzed from two particular perspectives. On the one hand, it seeks to unravel the extent to which the economic mandate affects compliance –or non-compliance– by the Government with constitutional norms. On the other hand, it studies the implication of the financial matters in the constitutionality control of legislative acts. For this, and starting from the provisions of the Uruguayan Constitution with economic content, the paper develops the concept of public economic order and contrasts it with the main arguments invoked by

* Trabajo recibido el 13 de diciembre de 2017 y aprobado el 23 de mayo de 2018.

** Abogada, Máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Sevilla, España, y Postgraduada en Especialización Tributaria por la Universidad Católica del Uruguay. Profesora de Derecho Constitucional en la Universidad Católica del Uruguay. Doctoranda en Derecho Constitucional en la Universidad de Sevilla, España.

the Government in this area: the principle of equilibrium in national budget and the cost-benefit analysis. In addition, it is questioned whether such grounds are also found in constitutional decision, in particular, of the Uruguayan Supreme Court of Justice, and which effects has it on the application of the Constitution and on the effectiveness of fundamental rights.

PALABRAS CLAVE: Gobierno, Constitución, Presupuesto, Economía, Orden.

KEY WORDS: Government, Constitution, Budget, Economy, Order.

INTRODUCCIÓN

En la Teoría del Estado de Hermann Heller, el autor comienza el capítulo dedicado al “Estado y la Economía” sosteniendo que “*La relación que existe entre la función estatal y la economía es una de las cuestiones sobre las que más se habla en nuestra época*”¹.

Esta afirmación posee aplicación actual, aunque debiendo realizar una precisión de importancia. Si bien también ahora las cuestiones económicas ocupan un rol fundamental por lo que son objeto de debate en casi todas las materias políticas y públicas, son pocas las veces que se repara en el trascendente vínculo entre el Gobierno, la Constitución y la Economía.

El Derecho y la Economía se hallan profundamente relacionados. En un comienzo se concebían como compartimentos estancos e independientes, pero no tardó en llegar la necesidad de regulación de los fenómenos económicos y hay quienes, incluso, llegaron a propugnar una jerarquización de lo económico a lo jurídico², lo que no parece tener asidero actual.

Los temas económicos son una de las primeras y principales preocupaciones del Gobierno, lo que no permaneció ajeno a los constituyentes³ e, incluso, también resulta permeable a los aplicadores del Derecho, como la Administración y el Poder Judicial. “*La distinción entre la función estatal y la económica resulta, evidentemente, imposible*”, sostenía Heller⁴.

Reconociendo la gran amplitud de los puntos y áreas en las que *Gobierno, Constitución y Orden Económico* se relacionan, me concentraré en ahondar solo

¹ HELLER (1947), p. 237.

² En esta posición: PETROCELLI (1954), p. 9.

³ Al comentar la Constitución de Estados Unidos, Beard afirma que la primera y más elemental preocupación del gobierno es la economía, lo que se extrae de los comentarios de Madison en *El Federalista*. BEARD (1953), p. 153.

⁴ HELLER (1947), p. 237.

en una de sus vertientes. Me propongo en esta oportunidad analizar dos puntos: (a) en qué medida el orden económico incide en el cumplimiento –o incumplimiento– de la Constitución por parte del Gobierno y; (b) desde la otra perspectiva, qué implicancia posee lo financiero en el control de constitucionalidad de los actos legislativos que realiza la Suprema Corte de Justicia.

Estudiaré, primeramente, cuáles son las normas que la Constitución uruguaya dedica al orden económico, para caracterizar si las mismas podrían conformar lo que en otros países se denomina el “orden público económico” y, en su caso, delimitar sus efectos.

En un segundo apartado, abordaré la actividad del Gobierno en esta materia, contrastando las normas constitucionales a las que se debieran dar cumplimiento, con los argumentos de insuficiencia presupuestaria y de interés general, que en varias oportunidades se invocan.

En el tercer capítulo compararé estos aspectos con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, cuestionando cuánto influye lo económico en el control de constitucionalidad de las leyes.

Finalmente, expondré algunas conclusiones sobre el tema abordado.

I. EL “ORDEN ECONÓMICO” EN LA CONSTITUCIÓN URUGUAYA

1.1. La “Constitución Económica”⁵. Especial referencia a la Constitución uruguaya

Si bien en el constitucionalismo del siglo XIX la cuestión socio-económica quedaba generalmente excluida de las Constituciones, fruto de una ideología liberal clásica, ello se modificó hacia el siglo XX, incorporándose los derechos sociales, pero también las normas reguladoras⁶.

⁵ No comparto el uso actual de la terminología de “Constitución Económica” puesto que, históricamente y tal enseña Bassols, apareció como contrapuesta a la idea tradicional de Constitución (“Constitución Política”). BASSOLS (1988), pp. 26 y 27. Hoy en día, el término “Constitución” engloba por sí solo todas estas acepciones. En este mismo sentido: BIANCO (2008), p. 11.

⁶ Esta modificación puede ser observada en la comparación realizada por Petrocelli respecto de las Constituciones de Argentina, de 1853 y de 1949. PETROCELLI (1954), pp. 22 y ss. Asimismo, podría ser notada en la Constitución uruguaya de 1934.

Respecto de la evolución en el rol de la Administración y su influencia en lo normativo véase: BARBÉ PÉREZ, Héctor (1967), pp. 1-13, y FERRÉS (2012), pp. 73-127.

Del Estado abstencionista en lo económico, se transitó hacia un Estado realizador y, hoy, regulador, con un importante papel en los fenómenos financieros⁷.

Enseña la doctrina que hacia la primera mitad del siglo XX y particularmente con la Constitución de Weimar de 1919⁸, apareció la noción de “Constitución Económica” para referir al “conjunto de normas que delinear el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica”⁹. En similar sentido, y en palabras del Tribunal Constitucional español, se trata de los “principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución”¹⁰.

Si identificamos, en la Constitución uruguaya, al conjunto de disposiciones que tratan sobre aspectos económicos y financieros del Estado y de los mercados, podemos ensayar una clasificación de las mismas en tres áreas de suma importancia: (a) los derechos económicos; (b) lo presupuestario y lo fiscal, y (c) la regulación económica.

Corresponde aclarar, siguiendo a RISSO FERRAND, que todas estas normas debieran interpretarse conforme a la noción de Estado Social y Democrático de Derecho¹¹ y, mayor aún, desde la protección de derechos fundamentales, en conjunto con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

1.1.1. Los Derechos Económicos

La Constitución uruguaya se enmarca en una economía de mercado, basada en la libertad. En este contexto, ciertos derechos son especialmente reconocidos a los actores de esta materia: el derecho de propiedad (artículo 32) y la libertad de empresa (artículo 36).

⁷ Actualmente podríamos incluso extrapolar esa afirmación a nivel transnacional, lo que basta con observar el papel del Banco Central Europeo en el programa OMT. A este respecto es posible consultar la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-64/14, de 16 de junio de 2015, y en comentario a la misma: GARAT, M^a Paula (2015), pp. 75-80.

⁸ BIASCO, Giovanni (2008), pp. 1 y 14, y FERMANDOIS (2011), p. 31.

⁹ RISSO FERRAND, Martín (2005), p. 690. Por su parte Ferrandois define al Derecho Constitucional Económico como el “conjunto de normas y principios que, recogidos en la Constitución, tienen efecto patrimonial sea para el Estado, para los individuos, o para ambos”. FERMANDOIS (2011), p. 29.

¹⁰ STC 1/82, citada por BASSOLS (1988), pp. 322 y 323.

¹¹ RISSO (2015), p. 692.

La libertad es el principio y el límite la excepción. Asimismo, toda intervención estatal que suponga una restricción, además de cumplir con el requisito de reserva legal, debiera estar fundamentada en razones de interés general.

Dos aspectos son de especial relevancia:

(a) Por una parte, desde el año 1934 se incorporaron una serie de derechos económicos, sociales y culturales. Entre otros se destaca la especial tutela para grupos vulnerables¹²: infancia y juventud (41); maternidad (42); indigentes o carentes de recursos (44 y 46); trabajadores (53 y ss.); jubilados y pensionistas (67 y 168 ordinal 3). A ello se adiciona la exoneración de impuestos a las Instituciones de Enseñanza, y la declaración de utilidad social a la gratuidad de la enseñanza oficial, primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física (artículos 69 y 71).

(b) Por otra parte, el principio de igualdad adquirió una relevancia significativa y diferente, por cuanto a lo formal se le agrega lo material.

1.1.2. Lo presupuestario y lo fiscal

La Constitución uruguaya prevé algunos puntos de la materia fiscal, no solo en lo que hace a la posibilidad de imposición tributaria (artículo 85 ordinales 4 y 9) y al reparto en la potestad tributaria de los Gobiernos Departamentales (artículos 273 ordinal 3, y 297 y ss.), sino, especialmente, a ciertos límites en la imposición y a determinados requisitos para la aprobación de tributos.

Me refiero al principio de igualdad ante las cargas públicas, sustento final de la potestad impositiva; los principios de capacidad contributiva, de no confiscatoriedad; el derecho de propiedad y la igualdad. Asimismo, es de considerar la mayoría especial para la creación de impuestos (artículo 87) y la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo en materia de exoneraciones (artículo 133). A ello se adiciona la imposibilidad de recurso de referéndum frente a leyes que establezcan impuestos (artículo 79).

Por otra parte, la Constitución regula el especial procedimiento que se debe transitar para aprobar las leyes de presupuesto y las de rendición de cuentas, su periodicidad y, por sobre todo, límites a su contenido (artículos 214 y ss.). En

¹² La especial protección a grupos vulnerables puede vincularse con lo postulado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *González y otras (Campo Algodonero) c/ México (2009)*, y *Ximenes López c/ Brasil (2006)*, entre otras, en el entendido de sostener una especial deber de garantía hacia grupos que merecen una especial protección. En los casos mencionados, las mujeres y los discapacitados.

este último punto es de ahondar que hay quienes califican a lo acaecido con el artículo 216 de la Constitución¹³ como una mutación constitucional. La disposición prevé algunos límites al contenido de estas leyes, los que no son cumplidos en la práctica. No obstante ello y el señalamiento de inconstitucionalidad por la doctrina, la Suprema Corte de Justicia declaró su constitucionalidad en jurisprudencia constante¹⁴.

Por último, el artículo 85, en su ordinal 6, asigna al Poder Legislativo la competencia de autorizar, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la Deuda Pública Nacional, consolidarla, designar sus garantías y reglamentar el crédito público, requiriendo una mayoría especial. En similar orden, los artículos 301 y 302 establecen los procedimientos a través de los que el Gobierno Departamental podría emitir títulos de deuda, concretar préstamos o empréstitos; así como el destino del superávit.

1.1.3. La regulación económica

Dentro de esta categoría sugiero agrupar a aquellas disposiciones constitucionales cuyo objetivo es indicar algún aspecto de la regulación económica. En este sentido, normas generalmente programáticas le mandatan o facultan al legislador o a la Administración los fines a los que debe propender su actividad y algunas prohibiciones que posee en esta área.

Se señalan los siguientes:

- Procurar la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos en lo que especialmente refiere a la defensa común de sus productos y materias primas, y a la complementación de sus servicios públicos (artículo 6º).
- Facilitar la adquisición de viviendas higiénicas y económicas y estimular la inversión de capitales privados para ese fin (artículo 45).
- Orientar el comercio exterior, protegiendo las actividades productivas cuyo destino sea la exportación o que reemplacen bienes de importación.

¹³ El artículo 216, en su inciso 2º, establece: “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”.

¹⁴ No ahondaré en esta oportunidad en el análisis del artículo 216 de la Constitución, remitiéndome al reciente trabajo de RISSO (2017), pp. 245 y ss.

- Promover inversiones destinadas a este fin y encauzar preferentemente con este destino el ahorro público (artículo 50).
- Controlar las organizaciones comerciales o industriales trustificadas (artículo 50).
 - Homologar tarifas de servicios públicos a cargo de concesionarios y no otorgar concesiones a perpetuidad (artículos 51 y 273 ordinal 8). Por su parte, el artículo 133 otorga iniciativa privativa al Poder Ejecutivo para proyectos de ley que fijen salarios mínimos o precios de adquisición de productos o bienes de la actividad pública o privada.
 - Señalar, por ley, el límite máximo al interés de los préstamos (artículo 52).
 - Expedir leyes relativas a la protección de todos los derechos individuales y fomento de la ilustración, agricultura, industria, comercio interior y exterior (artículo 85, numeral 3). En este contexto, el 168 numeral 21 establece que el Poder Ejecutivo puede conceder privilegios industriales conforme a las leyes.
 - Fomentar las zonas turísticas a través de la declaración de interés nacional (artículo 85, numeral 9).
 - Conceder monopolios, con mayorías especiales (85 numeral 17).

La Constitución, por tanto, establece el ámbito de actuación del Estado en la económica, sea como regulador y establecedor de límites; sea como participante bajo el interés general o el orden público¹⁵. A este respecto señaló Gros Espiell que: *“Es un sistema en que la necesaria actividad comercial e industrial a cargo del Estado no puede llegar a la supresión, a la anulación o a la relativización, que implique parcialmente su inexistencia, de la actividad económica, comercial o industrial privada. Es, asimismo, un sistema en el cual no puede llegarse a una situación en que todo el espectro de la actividad económica sea campo exclusivo del sector privado, excluyendo al quehacer directo del Estado de esa actividad. Se trata de un régimen esencialmente mixto, de equilibrio de lo público con lo privado, en el que ninguno de los dos puede impedir la acción del otro”*¹⁶.

¹⁵ Sin perjuicio de la Administración Central y, particularmente, de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, se prevé, incluso la posibilidad de participar en empresas privadas (artículo 288 de la Constitución uruguaya).

¹⁶ GROS (2005), p. 166.

1.2. El “Orden Público Económico”. Definición y efectos

Las definiciones de “Constitución Económica” y de “Orden Público Económico” son muchas. Incluso hay quienes toman a este último término como un concepto jurídico indeterminado, cuya significación depende de quién detente el poder y del momento en que se encuentre el país. Así entonces, los principios económicos integrantes de su contenido dependerán de una serie de factores, lo que apareja varias e importantes consecuencias.

Históricamente el concepto de “orden público” o de “orden público económico” se ha utilizado con la finalidad de fundamentar limitaciones, prohibiciones o nulidades¹⁷. Profundiza la doctrina que se ha empleado como justificación de la reducción de la autonomía de la voluntad, como base del poder sancionatorio del Estado y como fuente del poder regulatorio de la Administración¹⁸.

El orden público económico fue definido por Cea Egaña como “*El conjunto de principios y normas jurídicas que organizan la economía de un país y facultan a la autoridad pública a regularla en armonía con los valores de la sociedad formulados en la Constitución*”¹⁹.

Esta definición fue fuertemente adoptada por la doctrina y la jurisprudencia chilenas, siendo un concepto comúnmente utilizado. Sin embargo, también hay quienes se apartan de algunos aspectos de la caracterización históricamente dada, para delimitar algunas diferencias.

En este sentido, Pereira apunta que la definición se enfoca en lo regulatorio y organizativo desde un punto de vista formal, dejando de lado lo axiológico o valorativo²⁰. La definición de Cea Egaña se vincula con la noción clásica de *orden público*, como límite a la actividad e intereses particulares. En este punto, se le observa que omite el papel activo y protector, que también tiene el Estado

¹⁷ SAINZ (1977), p. 600.

¹⁸ FERMANDOIS (2011), p. 44. En este punto, es interesante el desarrollo que realiza el autor en la jurisprudencia chilena, constatando dichos tres usos del vocablo.

¹⁹ CEA citado por: PEREIRA (2008), p. 159.

²⁰ PEREIRA (2008), p. 159. No obstante esta apreciación, positiva, luego propone una definición que, a mi juicio debe ser descartada. Define al orden público económico como “*la ordenación ideológica conformada por un conjunto de principios y valores propios del grupo que detenta el poder en una comunidad y tiempo determinados, encaminados a servir de marco de protección y aseguramiento de las garantías de naturaleza económica de los individuos consagrados en la Constitución*” (p. 163). Concretamente, por su característica de ser esencialmente mutable y dependiente de la ideología que detenta el poder la que, sin otro límite, determinaría los principios y valores que integran el concepto; y por ser una acepción más política que normativa, merece ser claramente descartada.

actual. “*Por lo tanto, el OPE es distinto e independiente de éste, enseguida también potenciador de los derechos y libertades en la esfera económica de las personas*”²¹.

Fernandois, por su parte, propone caracterizar a este concepto como “*El adecuado modo de relación de todos los diversos elementos de naturaleza económica presentes en la sociedad, que permita a todos los agentes económicos, en la mayor medida posible y en un marco subsidiario, el disfrute de sus garantías constitucionales de naturaleza económica de poder contribuir al bien común y a la plena realización de la persona humana*”²².

Si bien a mi entender el orden público económico no puede ser definido desde lo político o social, despojado de lo jurídico, corresponde igualmente destacar que, paulatinamente, los derechos fundamentales y las garantías se introducen en la significación, lo que es un aspecto significativo, que integra el concepto.

Otros autores lo refieren como un mínimo, esto es, como un conjunto de reglas esenciales para procurar el bienestar económico de la sociedad²³.

En la esfera contraria, es posible hallar concepciones mucho más generales del término, expresando que refiere al “*conjunto de normas obligatorias que un Estado dicta para regular la vida económica*”²⁴. En este entendido, se hace alusión al crecimiento de la legislación sancionada en regulación de los fenómenos económicos e, incluso, a una discrepancia muchas veces dada en la realidad, entre la salvaguarda de lo económico y la protección de derechos o aspectos sociales. Se señala en este punto que: “*aparece un principio acogido como fundamental y que inspira por lo tanto cierta legislación de orden público, que tiene como objetivo mediato el bien común, pero como meta inmediata la eficacia económica*”²⁵, lo que muchas veces implica dejar de lado la protección de derechos, al menos en lo inmediato²⁶.

²¹ PEREIRA (2008), p. 160.

²² FERMANDOIS (2011), p. 72.

²³ En este sentido SAINZ MORENO expresa que el orden público económico hace referencia al “*conjunto de reglas mínimas que se estiman esenciales para el desarrollo de la vida económica del país en un momento dado*”. Aún en esta definición, debiéramos precisar que dicho conjunto de reglas es esencialmente de rango constitucional, esto es, determinadas por la Constitución y no por el Gobierno de turno. SAINZ (1977), p. 599.

²⁴ PLÁ (1980), p. 457.

²⁵ PLÁ (1980), p. 457.

²⁶ Garmendia hace mención a que con el advenimiento de la noción de orden público económico en algunos casos el legislador tendría potestad para, con este fin, establecer el congelamiento de condiciones de trabajo o medidas que afectan el estándar laboral o social antes alcanzado. GARMENDIA (2016), pp. 202 y 203.

De lo anterior es posible observar la diversidad y multiplicidad de definiciones y, por sobre todo, los trascendentes efectos que de una u otra derivan. Colocar al orden público económico dentro de una determinada concepción y darle efectos significativos a ello, podría ser fundamento para determinada actuación estatal, lo que debe ser objeto de este análisis si nos proponemos estudiar la relación entre Gobierno y Constitución.

El fundamentar un determinado acto o política en un principio de índole económica y, mayor aún, en el orden económico no puede llevar a vulnerar disposiciones constitucionales y, en ellas, derechos fundamentales. El “orden económico” al que se hace referencia, si lo entendemos en una caracterización jurídica, debe necesariamente partir de la Constitución para su definición; lo que apareja tres importantes consecuencias: (a) debe presentarse en la esfera práctica, material²⁷, y vinculársele al caso concreto; (b) los derechos fundamentales integran necesariamente este concepto, y (c) el “orden económico” no puede depender de quien detenta el poder, ni su configuración básica derivarse de fenómenos externos a la Constitución.

En atención a lo anterior el Gobierno debiera procurar mantener el orden económico y salvaguardar una serie de intereses involucrados. No obstante, para ello debe atender a un concepto constitucional de orden público económico y tomar en consideración que en éste se integra la salvaguarda de los derechos fundamentales²⁸.

El punto de partida para el análisis que se está realizando cambia, sustancialmente, con el que se hacía en forma histórica. La salvaguarda de un determinado orden, o de una cierta estabilidad económica, no puede ser el fundamento para cualquier limitación o prohibición. En contrapartida, el análisis parte del principio de libertad, siendo que todo límite y prohibición es una excepción (artículo 10 de la Constitución uruguaya).

En este sentido, ya desde entonces Ripert calificaba como un principio esencial del derecho francés el hecho de que el legislador no pudiera suprimir arbitrariamente una industria o comercio y, aún más, no pudiera interferir en este si no estaba justificado en un motivo de orden público²⁹.

²⁷ En este punto Bianco propugna una interpretación sistemática-evolutiva y expresa que debe tratarse de una noción de tipo normativo, funcional y no ideal o meramente negativa. BIANCO (2008), p. 35.

²⁸ En este mismo punto es de interés lo sostenido por Ferrés quien, siguiendo a la doctrina española, presenta a los derechos fundamentales como aspectos que el orden económico no puede violentar, estando la economía al servicio del hombre. FERRÉS (2012), p. 82

²⁹ RIPERT (1950), p. 224. Respecto de la evolución del pensamiento de Ripert recomiendo observar: FERMANDOIS (2011), pp. 51-56.

A ello habría que agregarle una definición actual de dicho orden público, que tuviera su traducción en la práctica y se vinculare, en su propio contenido, con los derechos fundamentales. No es posible, entonces, que el Gobierno invoque, sin más, como causal para una limitación a un derecho, que se está procurando la aplicación de un principio económico, el equilibrio presupuestario o la estabilidad financiera, como veremos se realiza. Por el contrario, en el caso concreto habrá que verificar si dicho principio es de índole constitucional, integra un fin legítimo y si la limitación cumple con los demás requerimientos: la proporcionalidad y la salvaguarda del contenido esencial.

Recientemente, la Suprema Corte de Justicia de Uruguay, desde la sentencia 79/2016³⁰, exige, para limitar un derecho, que el legislador cumpla con ciertos elementos con jerarquía constitucional por los artículos 7 y 72:

- (a) Requisitos formales: la reserva legal; la determinación o precisión de la regulación; el carácter orgánico de la ley (ley en sentido orgánico-formal), y
- (b) Requisitos materiales: Licitud del fin perseguido; Proporcionalidad; Intangibilidad del contenido esencial del derecho; Compatibilidad con el sistema democrático³¹.

La fijación de políticas públicas se encuentra limitada por las disposiciones constitucionales, por lo que son estas las que le dan el marco de actuación al Gobierno y limitan su margen de acción³².

II. EL GOBIERNO Y LA ECONOMÍA: EL CONTRASTE CON LA CONSTITUCIÓN

2.1. La relación entre el Gobierno y la Constitución. La incidencia de lo económico

En un Estado de Derecho no caben dudas del necesario cumplimiento que el Gobierno debe realizar respecto de las disposiciones jurídicas, comenzando con las constitucionales. La Constitución, en su parte orgánica, pero también

³⁰ Suprema Corte de Justicia, 79/2016, de 5 de abril de 2016.

³¹ No ahondaré respecto de los mencionados requisitos y de su aplicación conjunta por exceder el objeto de este trabajo. Respecto del principio de proporcionalidad y su empleo práctico véase: GARAT (2016).

³² SAETTONE y NESSAR (2009), p. 420. Las autoras hacen referencia a que el marco constitucional limita la discrecionalidad, no obstante prefiero no emplear dicho término, pues limita no solo la discrecionalidad (actuaciones legítimas), sino, mayor aún, el propio accionar.

dogmática, da el marco de actuación a la Administración; por lo que su cumplimiento deviene esencial, y es la primera garantía de las personas³³.

¿Cómo incide, entonces, lo económico en la relación entre el Gobierno con la Constitución?

El Gobierno también debe mantener una estabilidad y eficiencia económica, lo necesario para cumplir los mandatos dispuestos. Lo económico, por tanto, tiene una relevante implicancia en el cumplimiento que de la Constitución hace el Gobierno.

Por una parte, entonces, y como vimos, los principios de índole económica –e incluso el orden público económico–, han servido de fundamento para realizar una regulación de la actividad económica y financiera; a veces constitucional y a veces inconstitucional.

Por otra parte, el destino de los recursos también debe estar en consonancia con la Constitución: el Gobierno debe cumplir con los mandatos ya preestablecidos.

En tercer lugar, y por más que se cumpla con la igualdad ante las cargas públicas y con la imposición tributaria para hacer frente a los gastos públicos, no siempre estamos en épocas de bonanza económica, por lo que el Gobierno debe, en su actividad, hacer que los recursos alcancen para cumplir con sus cometidos.

¿Qué ocurre cuando esto no sucede y los recursos económicos no son los suficientes?

El argumento del equilibrio presupuestario y el análisis de maximización de las riquezas, este último impulsado por la doctrina del “Análisis Económico del Derecho” poseen cada vez más cabida, punto al que debemos atender con cautela y al que dedicaré el siguiente apartado.

Lo económico tiene, en los hechos, un relevante efecto en el cumplimiento que de la Constitución hace el Gobierno.

2.2. El principio del equilibrio presupuestario y el análisis costo-beneficio (maximización de recursos)

Son varios los casos en los que el Gobierno alega una imposibilidad de cumplir con ciertos estándares, de aumentar salarios, de invertir en infraestructuras, de procurar o mejorar la salvaguarda de algunos derechos; todo ello basado en un

³³ Me refiero a lo que Ferrajoli menciona como garantías primarias. FERRAJOLI (2010), pp. 63 y ss. y FERRAJOLI (2011), pp. 39-41.

motivo económico. Los recursos del Estado son escasos y, para el Gobierno, es necesario priorizar su utilización.

En este entendido, hay dos argumentos que merecen ser analizados con detenimiento, los que generalmente se presentan en conjunto: (i) el equilibrio presupuestario, y (ii) la idea de “maximización de la riqueza”.

La última crisis económica mundial tuvo un impacto significativo en Europa, en donde las repercusiones constitucionales no se hicieron esperar. En 2011 España reformó su Constitución a pedido de los principales órganos de la Unión Europea, en una reforma que Óscar Sarlo califica como “express”³⁴.

Se trató de incorporar el principio de *estabilidad*³⁵ presupuestaria al artículo 135 de la Constitución española el que, entre otros puntos, dispuso que “*Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria*” y que “*El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros*”.

En doctrina, señala Carrillo que la reforma tuvo por consecuencia constitucionalizar el principio de estabilidad presupuestaria, pero también otros aspectos como: el derecho europeo como parámetro de constitucionalidad en lo que hace al déficit estructural; la delegación al Parlamento para fijar los límites del déficit; la reserva de ley para la emisión de deuda pública de forma condicionada; la excepción a los límites sobre déficit y deuda, entre otros³⁶.

Asimismo, varias fueron las medidas de austeridad impuestas por la Unión Europea como condición para que los Gobiernos gozaren de programas de ayuda financiera. Resta recordar las polémicas transitadas en las últimas elecciones de Grecia, y basta con analizar la incorporación que, paulatinamente, ha tenido el principio del equilibrio presupuestario en las constituciones europeas³⁷.

Este principio se erige, originariamente, como límite a la actuación estatal, vedándole realizar gastos y contraer deudas más allá del presupuesto (ingresos).

³⁴ SARLO (2011).

³⁵ Nótese que hay una diferenciación entre la estabilidad presupuestaria y el equilibrio presupuestal, siendo que algunos autores realizan matices entre los mismos, y siendo que la estabilidad en las constituciones europeas tiene naturalmente relación con la integración en la Unión Europea.

³⁶ CARRILLO (2014), pp. 16 y ss. Respecto de esta reforma véase asimismo: MEDINA (2012), pp. 131-164.

³⁷ En similitud a lo ocurrido en España cabe citar la Ley Constitucional 1/2012 de Italia. Respecto de ello y del análisis del principio de equilibrio presupuestario en las Constituciones Europeas véase: ARROYO GIL, Antonio y GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel (2013), pp. 149-188.

El principio de equilibrio presupuestal implica, entonces, que el Estado no gaste más que sus ingresos y que únicamente recurra al endeudamiento en casos extremos. Es lo que se llama como la “regla de oro”.

Para su enunciación Blanco recurre a Stiglitz al sostener que: *“Lo que nos dice Stiglitz es que si el Estado gasta más de lo que obtiene a través de los tributos y otros ingresos genuinos (por ejemplo, precios), la diferencia necesariamente tiene que ser cubierta mediante la emisión de deuda. Como esa deuda (nos dice el autor), más tarde o más temprano, deberá ser pagada, en algún momento deberán incrementarse los tributos para saldarla; de lo contrario, se deberá incurrir en más endeudamiento para pagar la deuda anterior, ingresándose en un círculo vicioso que causará la ruina general”*³⁸.

No obstante, luego y con la ideología de Keynes, este principio tuvo una considerable variación ya que el equilibrio material no se alcanzaba únicamente con los históricos postulados de la “regla de oro”, sino que se procuró una política fiscal diferente, lo que incluso se incorporó a la Ley Fundamental de Bonn³⁹. En este entendido, *“En la lógica de la construcción keynesiana, el recurso al endeudamiento en momentos de recesión no puede producir más que efectos benéficos; se parte de la premisa de que el déficit generado en los momentos de recesión será compensado en las fases expansivas del ciclo económico, aprovechando precisamente los superávits entonces generados en aligerar el peso del endeudamiento global del Estado en cuestión”*⁴⁰.

No obstante, y dada la crisis del 2008 con sus repercusiones, se volvió a una política de límite y de austeridad, siendo el “equilibrio presupuestal” un argumento para restringir ciertas prestaciones y políticas públicas. En los discursos, se lo coloca como fundamento para no realizar determinados gastos, o no cumplir ciertas decisiones jurídicas que implican mayores erogaciones⁴¹.

Esto último se vincula con la escasez de los recursos y la necesidad de dar una aplicación “justa” a los mismos; tratando de “maximizar” la riqueza.

³⁸ BLANCO (2013), p. 29.

³⁹ MEDINA (2012), p. 133.

⁴⁰ MEDINA (2012), p. 134.

⁴¹ BLANCO (2013), p. 35. El autor reconoce el principio de equilibrio presupuestario en los artículos 215 y 225 de la Constitución uruguaya.

Esta última acepción nace de la teoría del Análisis Económico del Derecho, siendo Posner su principal exponente⁴². Si bien se la vincula con un postulado utilitarista, el autor dedicó un trabajo a contrastarlas, afirmando que el Análisis Económico del Derecho posee una mayor solidez y superó las críticas al utilitarismo⁴³. El autor propone la idea de “maximizar la riqueza” –y no la utilidad– entendiendo a la riqueza como “*la suma de todos los bienes y servicios existentes en la sociedad medidos por su valor*”⁴⁴.

No ahondaré en estas teorías y las críticas de Dworkin⁴⁵, sino únicamente en lo que las podría vincular con nuestro objeto de estudio. En efecto, es cada vez más corriente el argumento de la imposibilidad de realizar una determinada prestación, o cumplir con ciertos derechos, por los efectos que ello aparejaría en la sociedad, en la mayoría, o en otros derechos.

Dada la escasez de recursos, según estos argumentos, su uso debiera orientarse a alcanzar una mayor protección o beneficio, de la mayor cantidad de individuos. Para verlo en términos prácticos, en Uruguay, los casos de amparo sobre medicamentos de alto costo generaron un importante debate.

El artículo 44 de la Constitución⁴⁶ es claro en cuanto a que, para el caso de los indigentes o carentes de recursos suficientes, el Estado debe proporcionar gratuitamente los medios de asistencia de salud.

¿Qué ocurre si dichos medios suponen un alto costo, que beneficiará solo a un individuo –el demandante de amparo–?

Uno de los argumentos sostenidos por el Gobierno es el referente al “costo-beneficio”: “*La autoridad sanitaria entendió que este medicamento es muy costoso y que de acuerdo a nuestro sistema de salud su incorporación vulnera la sustenta-*

⁴² No realizaré una crítica a dicha teoría en su conjunto, sino a ciertos aspectos, siendo que algunos puntos podrían ser compartidos bajo ciertos parámetros, como los que hacen al análisis de eficiencia o de comportamiento en el proceso de elaboración legislativa. Al respecto: COOTER y ULEN (1998), pp. 13 y 14.

⁴³ Al respecto: VIGNA (2011), p. 184; POSNER (1998), pp. 207-257.

⁴⁴ GONZÁLEZ (1994), p. 938.

⁴⁵ Al respecto: DWORKIN (1980), pp. 563-590.

⁴⁶ El artículo 44 de la Constitución uruguaya establece: “*El Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas, procurando el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país.*

Todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad. El Estado proporcionará gratuitamente los medios de prevención y de asistencia tan sólo a los indigentes o carentes de recursos suficientes”.

bilidad del mismo (...) En cumplimiento con dicho principio de sustentabilidad y con el cometido de salvaguardar la obtención y mantenimiento del nivel más alto de salud individual para el colectivo de personas que habitan el país, de acuerdo a los recursos disponibles”⁴⁷.

Similarmente se ha argumentado sobre la base del “...*impacto del gasto en salud derivado del uso de tecnologías y medicamentos de alto costo que pueden afectar la sustentabilidad del sistema en su conjunto. El tratamiento a proporcionarse a la actora no puede operar en el caso concreto a costa del desmejoramiento del sistema de salud en su conjunto*”⁴⁸.

La maximización de la riqueza o el costo-beneficio son invocados en este contexto, lo que causa algunos cambios en la relación del Gobierno con la Constitución.

2.3. Consecuencias de lo antes expuesto. El debilitamiento de los derechos. Algunos casos de Uruguay

A consecuencia de lo antes analizado es posible observar un debilitamiento en los derechos sociales, pero también en otros derechos, de primera generación, y cuya efectividad parecía incuestionable.

Sostenía Escola que la conquista de los derechos se da por definitivamente concluida e irreversible “*siendo reemplazada esta temática por otra no menos acuciante que es la que se orienta a lograr, efectivamente, y en los hechos*” estos derechos⁴⁹. No obstante, es preciso cuestionarnos si esta afirmación continúa siendo así, o si estamos en retroceso, disputando ya no la efectividad, sino la esencia misma del derecho en su puesta en práctica.

En Uruguay hay dos casos de singular relevancia. Uno, referido a los medicamentos de alto costo, en parte ya comentado; y otro, en atención al pago de sentencias de condena pecuniarias contra el Estado. Ambos fueron objeto de debate en oportunidad de la sanción de Leyes de Presupuesto o Rendición de Cuentas⁵⁰, y ambas temáticas fueron también sujetas al control de constitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia.

⁴⁷ Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Séptimo Turno, Asunto 2-9748/2015, de 2 de junio de 2015.

⁴⁸ Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Segundo Turno, Asunto 2-54123/2014, de 21 de enero de 2015.

⁴⁹ ESCOLA (1989), p. 24.

⁵⁰ Esto se vincula a lo sostenido respecto del artículo 216 de la Constitución de Uruguay.

En lo que atañe a los medicamentos de alto costo, si bien la Constitución le ordena al Estado a proveer de tratamientos a los carentes de recursos suficientes, el Gobierno pretendió limitar dicha obligación a aquellos tratamientos autorizados por el Ministerio de Salud Pública, dejando de lado a los medicamentos de alto costo que fueron y son habitualmente solicitados mediante procesos de amparo⁵¹.

En el segundo caso, el Gobierno pretende diferir el cumplimiento de ciertas sentencias de condena al Estado, bajo el argumento de la previsibilidad y la estabilidad financiera. Este último caso es aún más peculiar. Primeramente, se sancionó el artículo 733 de la Ley N° 19.335, el cual difería en forma considerable el pago de condenas derivadas de reclamos salariales o rubros de similar naturaleza. Por sentencia 576/2017 la Suprema Corte de Justicia⁵² declaró la inconstitucionalidad de dicha disposición legal, por ser contraria el principio de tutela jurisdiccional efectiva. Luego, actualmente, y a pesar de una ardua discusión parlamentaria, con motivo de la última Ley de Rendición de Cuentas se incluyó un artículo con similar contenido⁵³.

Este último caso ya no trata exclusivamente de la efectividad de derechos económicos o sociales, como la salud; sino de la tutela jurisdiccional efectiva, la que se ve duramente restringida por un argumento económico: no tener recursos para poder afrontar ciertas sentencias de condena. Asimismo, en este último caso algunos legisladores han recurrido al “interés general” como base de su argumentación; siendo que la estabilidad presupuestaria o económica sería el “interés general”, el que superaría el interés del pago de condenas individuales.

El razonamiento es grave, y debe ser analizado.

En este punto, el Consejo de Estado francés había sostenido ya en 1998 que el debilitamiento de la legitimidad del Estado es particularmente sensible en la esfera de la economía. El análisis económico ha dado lugar a una serie de teorías que basan en la utilidad colectiva la suma de utilidades particulares y, con ello, definen al interés general⁵⁴.

⁵¹ Me refiero a la polémica generada a raíz del artículo 465 de la Ley N° 19.355, lo que fue planteado ante la Suprema Corte de Justicia también por aplicación del artículo 2° de la Ley N° 18.335 (Suprema Corte de Justicia, 396/2016, de 5 de octubre de 2016).

⁵² Suprema Corte de Justicia, 576/2017, 8 de abril de 2017.

⁵³ Artículo 15 de la Ley N° 19.535, de 25 de septiembre de 2017.

⁵⁴ Consejo de Estado francés (1998).

III. LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA SOBRE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y LOS EFECTOS ECONÓMICOS

Habiendo analizado cómo repercute lo económico en la relación del Gobierno con la Constitución, me concentraré en observar estos puntos sobre el control de constitucionalidad que realiza la Suprema Corte de Justicia.

Corresponde detenernos, entonces, en si el órgano de control de constitucionalidad de los actos legislativos considera a la regulación constitucional económica como parámetro de control, si controla efectivamente los actos con contenido económico; y si, en este análisis, considera los efectos económicos de sus fallos.

¿Son los aspectos económicos considerados por la Suprema Corte de Justicia en el control de constitucionalidad de las leyes?

La interrogante posee varias respuestas, desde tres distintas perspectivas: (i) el análisis —o no análisis— que se realiza sobre las materias con alto contenido económico o presupuestal; (ii) lo económico como razón legítima para la limitación de derechos, en su vinculación con el término “razones de interés general”, y (iii) los efectos económicos de las sentencias.

3.1. El contenido económico en el análisis de la Suprema Corte de Justicia

El control de constitucionalidad de la ley supone una contrastación de lo dispuesto por la norma legislativa, respecto de lo previsto en la Constitución. Dado que la Constitución posee algunas disposiciones que importan en lo económico, sea que las denominemos “Constitución Económica” u “Orden Público Económico” corresponde analizar en qué medida la Corte las utiliza como parámetro de control.

En torno a este punto se cuestiona Bassols “¿Conforme a qué criterios deberá enjuiciar el Tribunal Constitucional las respectivas opciones de las fuerzas políticas detentadoras del poder en cada coyuntura en orden al cumplimiento de estos objetivos [de alcanzar los principios rectores de la política social y económica que enuncia la Constitución]?” o en otro orden “Cabe plantear si la Justicia Constitucional debe asumirlos en su función interpretativa del orden constitucional y convertirse en garante del correcto funcionamiento del sistema económico”⁵⁵.

⁵⁵ BASSOLS (1988), pp. 324 y 326.

En este punto sostuvo también la doctrina que: *“el fenómeno regulatorio emerge más trascendente hoy que en el pasado para efectos del juicio de constitucionalidad. De ahí el deber de la doctrina constitucional económica de someter a fuerte escrutinio la regulación, aquella que ayer se asumía necesariamente como lícita. Hoy, es un deber someter a estricto análisis la regulación económica, no ante las políticas públicas, sino ante los estándares constitucionales propios de la Ley Fundamental”*⁵⁶.

Del análisis de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay se extraen dos importantes conclusiones en esta cuestión: (a) Primero, la que atañe a los “puntos de partida” que autorestringen la posición de la Corte, lo que puede deberse también –aunque no exclusivamente– a un análisis económico, y (b) Segundo, el fenómeno ya advertido en Italia, respecto al que la Corte, declarando o no la inconstitucionalidad, le sugiere al Gobierno cuál es la vía de acción para remediar la situación.

Los puntos de partida que expresa la Suprema Corte de Uruguay suponen una manifestación explícita de los límites que entiende aplican a su propia competencia, lo que podría subsumirse dentro de lo que la doctrina califica como la “autorestricción” o “self-restraint” del órgano decisor.

En éstos, la Suprema Corte aplica una presunción de regularidad constitucional de las leyes⁵⁷: *“la constitucionalidad de la ley es el principio y la ilegitimidad la excepción. Y como excepción, limitada y de interpretación estricta”*⁵⁸.

Este primer punto tuvo importantes incidencias al momento de decidir sobre el control de constitucionalidad de leyes con contenido impositivo y, por tanto, económico. La presunción de constitucionalidad de las leyes fue invocada, por ejemplo, en las sentencias 119/2008 y 159/2008, desestimatorias de la inconstitucionalidad solicitada respecto de la Ley N° 18.083 en lo refería al Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF)⁵⁹.

⁵⁶ FERMANDOIS (2014), p. 57.

⁵⁷ Si bien esta presunción es una constante en la jurisprudencia de la Corte, es de notar con atención las discordias expresadas por PÉREZ MANRIQUE, señalando, de conformidad con Risso Ferrand, que la presunción de constitucionalidad de las leyes es inapropiada en el estado actual de interpretación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Constitucional: *“estas consideraciones no surgen de la Constitución que establece los poderes representativos mayoritarios y quienes deben ejercer los controles contra-mayoritarios en un plano de igualdad”* (Suprema Corte de Justicia, 443/2017, de 8 de mayo de 2017).

⁵⁸ Suprema Corte de Justicia número 79/2016, de 5 de abril de 2016.

⁵⁹ Suprema Corte de Justicia, 119/2008, de 25 de abril de 2008 y 159/2008, de 27 de junio de 2008. A este respecto: SAETTONE y NESSAR (2009), pp. 430 y 431.

Un segundo punto de partida supone que la Corte no juzga el mérito o desacierto legislativo, sino solamente si la ley es o no constitucionalmente válida⁶⁰. Ello le permite colocar una barrera entre lo jurídico y las demás cuestiones, como lo presupuestal o lo económico. Sirve de fundamento para no ingresar en un profundo análisis sobre ciertos aspectos del acto legislativo cuestionado. Se introduce un criterio de prudencia⁶¹ y se excluyen los puntos políticos, económicos, financieros y sociales, que se consideran privativos del fuero parlamentario y ajenos a la función jurisdiccional⁶².

Estos elementos confluyen a la construcción de una Corte autorestrictiva y por demás cauta en el control de regularidad constitucional de la ley. No es posible vincular directamente estas autorestricciones con factores económicos, o con el impacto económico de las sentencias, no obstante resulta evidente que dentro del análisis de prudencia propugnado lo económico y lo financiero son también considerados.

En vinculación con esta temática sostiene Petro Masala en referencia a la Corte Constitucional de Italia, que “*En unos casos, la Corte, en lugar de declarar inmediatamente inconstitucional la regulación legislativa insuficiente, ha dirigido una advertencia al legislador, invitándole a intervenir para remediar la situación; en otros casos, se han usado formas de imitación de los efectos temporales de la decisión, como las declaraciones de ilegitimidad sobrevenida*”⁶³.

El autor observa, entonces, que lo económico incidió en la Corte Constitucional Italiana en dos aspectos: por una parte, en la actitud de –declarando o no la inconstitucionalidad– advertirle al legislador cómo podría solventar la situación; por otra parte, limitando los efectos económicos del fallo.

Dejando de lado el punto sobre los efectos temporales, al que dedicaré seguidamente un apartado, un similar análisis podría haber respecto de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay. En los casos sobre el Impuesto a la Concentración de los Inmuebles Rurales (ICIR), por ejemplo, Sentencia 17/2013, si bien se declaró la inconstitucionalidad, la Corte fue

⁶⁰ Suprema Corte de Justicia, 79/2016, de 5 de abril de 2016 y 443/2017, de 8 de mayo de 2017. Es de notar que en la última de las sentencias citadas el reciente ministro Turell compartió esta posición. Esta misma posición había sido expuesta históricamente por el Tribunal Constitucional chileno, tal narra la doctrina: FERMANDOIS (2014), p. 57.

⁶¹ Suprema Corte de Justicia, 443/2017, de 8 de mayo de 2017.

⁶² Suprema Corte de Justicia, 234/1995, de 22 de mayo de 1995.

⁶³ MASALA (2016), p. 232.

cautelosa con los efectos que ello conllevaba para el Gobierno, sugiriéndole los dos modos en que podría imponer un tributo que le permitiera la recaudación similar al cuestionado⁶⁴.

3.2. Las “razones de interés general” y las “razones económicas”

La Constitución uruguaya prevé que para la limitación de un derecho se debe cumplir con la garantía formal (ley en sentido orgánico formal), y una garantía material que, en la mayoría de los casos, supone la existencia de “razones de interés general”⁶⁵.

La Suprema Corte de Justicia ha analizado los argumentos económicos dentro del concepto de “razones de interés general”. Así, entonces, algunas medidas tendientes a superar problemas financieros de una institución, o crisis económicas, fueron consideradas de interés general.

No obstante lo anterior, más recientemente y en oportunidad de expedirse sobre el tema de los medicamentos de alto costo ya comentado, la Corte recalcó que los fines “meramente económicos” no responden a razones de interés general (Sentencia 396/2016)⁶⁶.

El pronunciamiento de la Corte en este fallo merece un especial detenimiento, pues descarta el argumento utilitarista antes mencionado, siendo que el interés general no se mide en un esquema costo-beneficio o de eficiencia de las mayorías.

⁶⁴ Suprema Corte de Justicia, 17/2013, de 15 de febrero de 2013. En esta, al analizar la inconstitucionalidad del ICIR se manifestó: “*En función de lo antes expuesto, se advierte que si se propone gravar la propiedad inmueble rural con ajuste a la Constitución, el legislador nacional tiene dos opciones.*

La primera opción sería crear un impuesto departamental, con al menos las notas antes señaladas: i) debe comprender propiedad inmueble rural situada dentro de la jurisdicción del Gobierno Departamental de que se trate –no puede ser un impuesto que grave inmuebles en distintos departamentos–; ii) debe establecer que la administración, recaudación y destino de ‘la totalidad’ de lo recaudado corresponde de principio al Gobierno Departamental, esto es, que el sujeto activo de la relación jurídica tributaria debe ser el Gobierno Departamental –no puede ser un impuesto gestionado por una entidad distinta del Gobierno Departamental, ni dejar de asignarse su recaudación o la determinación del destino a éste–.

La segunda opción sería crear un impuesto adicional nacional, con las características que establece la Carta, esto es, cuya cuantía ‘no podrá superar el monto de los impuestos con destino departamental’ (artículo 297 numeral 1 de la Constitución).

Sentadas esas premisas, a continuación se constata que el ICIR no se encuentra comprendido en esas categorías, es decir, no es un impuesto departamental ni tampoco un adicional nacional”.

⁶⁵ En otros casos la norma constitucional refiere a otras razones: utilidad o necesidad públicas, orden público, higiene, seguridad o moralidad.

⁶⁶ Suprema Corte de Justicia, 396/2016, de 5 de octubre de 2016.

Sin embargo, el tema no surge en forma evidente en la más reciente sentencia 443/2017, relativa al problema conocido como de los “Cincuentones”. En esta, retomando el fallo 257/2004, se hace referencia al margen de discrecionalidad del legislador que permitiría limitar el derecho a la jubilación cuando se presentan razones de interés general; y estas últimas pueden referir a la “*política social y económica del Estado, debiendo el sistema atender los intereses generales para mantener la propia subsistencia del régimen, por lo que es facultad del legislador reglamentar el mismo, imponiendo las limitaciones necesarias sin afectar razonablemente las necesidades de los beneficiarios*”⁶⁷.

En esta última, entonces, y si bien no se realiza el análisis que por mi parte fue descartado, no surge claramente cuál sería el límite al legislador en este supuesto de *subsistencia del régimen*.

3.3. Los efectos temporales de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia

Los efectos temporales de las sentencias son otros de los puntos económicos que podrían llevar a la Corte a su restricción, tanto en lo que respecta a la decisión de no declarar inconstitucional una ley por el efecto que ello podría aparejar para el Estado; como en lo que hace al límite temporal de los fallos, lo que repercute en la reparación.

Fue ya expuesto que la Corte Constitucional italiana recurrió a la limitación de los efectos temporales como forma de sortear esta temática⁶⁸. Similar aspecto corresponde observar en los Tribunales Constitucionales de Alemania y de España⁶⁹.

En Alemania se distingue entre *nulidad y simple disconformidad*, pudiendo con ello decidir respecto de los efectos según el caso concreto. En similitud, en España, algunos fallos tienen efectos de *nulidad*, y otros de *inconstitucionalidad no anulatoria*⁷⁰.

⁶⁷ Suprema Corte de Justicia, 443/2017, de 8 de mayo de 2017.

⁶⁸ MASALA (2016).

⁶⁹ Esto incluso podría observarse al nivel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el que ha adoptado la postura de dar efectos retroactivos, a excepción de que el Estado miembro le solicite la limitación partiendo de los “perjuicios económicos”. GONZÁLEZ-VARAS (2009), p. 363.

⁷⁰ GONZÁLEZ-VARAS (2009), p. 363, y FERNÁNDEZ (2010), p. 17.

En la STC 13/1992 el Tribunal Constitucional español limitó el alcance de los efectos generales de la declaración de inconstitucionalidad a “*los futuros ejercicios presupuestarios posteriores a la fecha de publicación de esta Sentencia*”. En similar sentido, en la STC 54/2002 se expresa que: “*La declaración de nulidad no ha de presentar siempre y necesariamente el mismo alcance. En efecto, la vigencia simultánea de los diversos preceptos constitucionales nos exige que, al determinar el alcance de la declaración de nulidad de una ley, prestemos también atención a las consecuencias que esa misma declaración de nulidad puede proyectar sobre los diversos bienes constitucionales*”⁷¹.

En este orden, Fernández Segado puntualiza que: “*el Derecho comparado nos revela una tendencia general hacia la búsqueda de instrumentos decisorios que aseguren una cierta flexibilidad en el régimen jurídico de los efectos de las decisiones de inconstitucionalidad, particularmente de efectos en el tiempo, flexibilidad en gran medida deudora de la creatividad jurisprudencial de los Tribunales Constitucionales*”⁷².

¿Qué ocurre en esta temática en Uruguay?

Circunscribiéndonos a analizar la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, corresponde diferenciar dos posiciones: una, que otorga a la declaración de inconstitucionalidad efectos retroactivos, o bien desde la publicación de la Ley, o bien desde la afectación al interesado, esto es, el caso concreto; y, la opuesta, que sostiene que los efectos temporales son desde la demanda⁷³.

Los cuestionamientos de una y otra posición implicaron argumentos procesales, caracterizando a la sentencia como declarativa o constitutiva; o bien se concentraron en la interpretación del artículo 259 de la Constitución, en la alusión al “caso concreto”⁷⁴.

La posición que únicamente otorga efectos desde la demanda sostiene que la inaplicabilidad de la ley es en el caso concreto, siendo que éste se inicia con la demanda⁷⁵. Sin embargo, es posible observar un efecto económico, quizás deseado, de limitar las consecuencias de la declaración de inconstitucionalidad, causando un menor perjuicio al Estado.

⁷¹ Sentencia del Tribunal Constitucional español 54/2002, de 24 de febrero de 2002, citada por: FERNÁNDEZ (2010), p. 22.

⁷² FERNÁNDEZ (2010), p. 16.

⁷³ En esta posición puede consultarse: LARRIEUX (1992), p. 172.

⁷⁴ Al respecto: CASSINELLI (1957); ARTECONA (1992); ESTEVA (2011); PÉREZ (2010); ETTLIN (2016).

⁷⁵ Para mayor abundamiento sobre esta posición véase, por ejemplo: Suprema Corte de Justicia, 258/2007, de 14 de diciembre de 2007.

No obstante ello, considero que un tercer elemento es de aplicación y de suma importancia, cual es el principio de tutela jurisdiccional efectiva y la reparación integral.

Siendo la sentencia declarativa, teniendo efectos en el caso concreto (artículo 259), y partiendo para el análisis de esta temática del principio de tutela jurisdiccional efectiva, considero que los efectos deben necesariamente retrotraerse y reparar integralmente el daño causado.

Nótese que la tendencia de derecho comparado, antes mencionada, da al Tribunal Constitucional la potestad de limitar los efectos –y no hacerlos retroactivos– únicamente en ciertos casos, que por sus características producirían un caos institucional. No debiera ser aplicado para todos los supuestos en que el fallo tenga un efecto económico. A modo de ejemplo, no caben dudas que la declaración de inconstitucionalidad de un impuesto aparejará un cierto perjuicio, pero éste no alcanza para vulnerar el principio de reparación integral.

Tal sostiene Ettlín: *“parece un contrasentido afirmar que la norma de carácter legislativo inconstitucional, antes de su declaración o antes del planteamiento no lo era (...) Si no estaba adecuada a la Constitución, nunca pudo haber sido válida y eficaz, no pudiendo considerarse válido o convalidado lo que se actuó en su nombre por la ‘lógica del hecho’ de haberse aplicado”*⁷⁶.

El aspecto temporal de los fallos es una preocupación de la jurisprudencia constitucional y, aunque no explícitamente manifestado como en Europa, ello puede ser vinculado a una cuestión de índole económica.

IV. CONCLUSIONES

A modo de conclusión corresponde destacar tres aspectos de particular relevancia.

Primeramente, *“el sistema económico es un instrumento de realización”*⁷⁷, por lo que el orden económico no es jerárquicamente superior al jurídico ni, con ello, a la Constitución.

El Estado debe cumplir con las normas constitucionales que refieren a lo económico y a lo financiero –lo que se conoce como “Constitución Económica”– no pudiendo invocar causas externas para su incumplimiento.

⁷⁶ ETLÍN (2016).

⁷⁷ GROS (2005), p. 166.

La noción de orden público, o de orden público económico, no debe ser abstracta y sí ser jurídica, lo que implica partir de la propia Constitución y de cómo ésta evoca y utiliza estos términos, siendo que la protección de derechos fundamentales integra este concepto.

En este sentido, señaló la Corte Suprema de Chile que: *“De esta forma, el orden público económico debe ser interpretado y aplicado con sujeción a los valores que moldean la institucionalidad política, social y económica proclamada en la Constitución: libertad, subsidiariedad, igualdad de derechos y oportunidad, prohibición de discriminar arbitrariamente, entre otros”*⁷⁸.

En lo que respecta al Gobierno, entonces y como segundo punto éste debe necesariamente cumplir con la Constitución:

- a. Debiera procurar mantener el orden económico y salvaguardar una serie de intereses involucrados. No obstante, para ello, debe atender a un concepto constitucional de orden público económico y tomar en consideración que en éste se integra la tutela de los derechos fundamentales⁷⁹.
- b. No es posible que el Gobierno invoque, sin más, como causal para una limitación a un derecho, que se está procurando la aplicación de un principio económico, el equilibrio presupuestario o la estabilidad financiera.
- c. Ello, por una parte, dado que la aplicación estricta del equilibrio presupuestario como sinónimo de austeridad no necesariamente da buenos resultados, en términos de crecimiento económico, sino por el contrario: *“a pesar de las severas restricciones a los déficit públicos, se produjeron severas crisis económicas, y los intentos de revertir las crisis mediante mayores restricciones de gastos parecen, al contrario, agravarla”*⁸⁰.
- d. Pero, por otra parte y fundamentalmente, porque *“El sistema económico y social impuesto por la Constitución, es un sistema humanista, que tiene al ser humano como objeto y como fin”*⁸¹. En este mismo entendido, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha dado un amplio margen al

⁷⁸ Corte Suprema de Chile, 17 de noviembre de 1997, citada por FERNANDOIS (2011), p. 50.

⁷⁹ En este punto Bianco expresa que: *“Cossicché ei si sofferma sul ‘diritto’ che ‘assume una funzione di mediazione tra la realtà economica e un determinato sistema di valori morali, onde l’esperienza giuridica rivece pienezza di senso e di significato solo dal contenuto materiale della disciplina giuridica”*. BIANCO (2008), p. 6.

⁸⁰ BLANCO (2013), p. 30.

⁸¹ GROS ESPIELL (2005), p. 163.

legislador en las materias económicas, pero bajo el límite de no conducir a la disminución de la Constitución y, en ella, de las libertades⁸².

Por último, en lo que refiere al control de constitucionalidad de la ley, la Suprema Corte de Justicia debe tener en cuenta lo económico, contrastando los actos legislativos con lo materialmente establecido en la Constitución. Ello no implica que la Corte ingrese en cuestiones de política que atañen al Legislativo o al Ejecutivo, sino que controle que los actos legislativos expedidos en virtud de las mismas lo sean en consonancia con lo previsto en la Constitución.

Asimismo, los argumentos económicos que se integran a la noción de “interés general” deben ser analizados con cautela y, en la mayoría de los casos, descartados. El interés general no se pone en práctica con un análisis utilitarista, lo que produce efectos por demás adversos y graves, tal ya lo ha apuntado el Consejo de Estado francés.

Los órganos de control de constitucionalidad de los actos legislativos también se preocupan por los efectos económicos de sus fallos. Ello, sin duda, debe ser atendido, pero, aún más, bajo el principio de tutela jurisdiccional efectiva y de reparación integral. La declaración de inconstitucionalidad, en el ordenamiento jurídico uruguayo, debe tener efectos desde el caso concreto, lo que implica retrotraerlos al momento de la sanción del acto o de la afectación.

Tal sostuvo Ferrajoli “*La enunciación constitucional de los derechos sociales a prestaciones públicas positivas no se ha visto acompañada de la elaboración de garantías sociales adecuadas o positivas adecuadas, es decir, de técnicas de defensa y de justiciabilidad parangonables a las aportadas por las garantías liberales o negativas para la tutela de los derechos de libertad*”⁸³.

Hemos visto, incluso, que derechos de primera generación, que parecían indiscutibles, como la tutela jurisdiccional o la reparación integral, también se ven cuestionados por invocación de una estabilidad o de un orden financiero, que pareciera tener un aspecto más trascendente para el colectivo, que la tutela de un derecho individual.

El efecto de lo anterior en los derechos debe, entonces, ser tomado en consideración, analizado, correspondiendo descartar algunos de los argumentos antes vistos y que se presentan en la práctica. Ello si del cumplimiento de la Constitución estamos partiendo para este análisis, y si un Estado Constitucional y Democrático de Derecho es lo que estamos propugnando.

⁸² SCHWABE (2009), p. 47.

⁸³ FERRAJOLI (2009), p. 63.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ARROYO GIL, Antonio y GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel (2014). “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia”, en *Revista Española de Derecho Constitucional* (Nº 98), pp. 149-188.
- ARTECONA, Daniel (1992). “Efectos de la sentencia declarativa de inconstitucionalidad”, en *Revista de Derecho Público* (Nº 2), pp. 127-131.
- BARBÉ PÉREZ, Héctor (1967). “Adecuación de la administración conformadora del orden económico y social a las exigencias del Estado de Derecho”, en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración* (Nº 65, 1967), pp. 1-13.
- BASSOLS COMA, Martín (1988). *Constitución y Sistema Económico* (2ª edición), (Madrid, Editorial Tecnos).
- BAZÁN, Víctor (2016). “Los derechos sociales en épocas de emergencias y crisis económicas”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (Año 22), pp. 571-600.
- BEARD, Charles A. (1953). *Una interpretación económica de la Constitución de los Estados Unidos* (Buenos Aires, Editorial Arayú).
- BIANCO, Giovanni (2008): *Costituzione economica e ordine pubblico economico* (Torino, Editorial Utet Giuridica).
- BLANCO, Andrés (2013). “El principio de equilibrio presupuestal: entre el derecho, la teoría económica y la ideología”, en *Revista Ruptura* (Nº 4), pp. 29-53.
- CARRILLO, Marc (2014): “Constitución y Control de las Finanzas Públicas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional* (Nº 101), pp. 13-42.
- CASSINELLI MUÑOZ, Horacio (1957). “Vías y efectos de la solicitud de declaración de inconstitucionalidad”, en *Estudios jurídicos en memoria de Eduardo J. Couture*, pp. 129-146.
- CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS (1998). “Réflexions sur l’intérêt général”, *Rapport public* 1999, [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Reflexions-sur-l-interet-general-Rapport-public-1999>].
- COOTER, Robert y ULEN, Thomas (1998). *Derecho y Economía* (México D.F., Fondo de Cultura Económica).
- DWORKIN, Ronald (1980). “Why Efficiency? - A response to Professors Calabresi and Posner”, en *Hofstra Law Review* (Nº 8), pp. 563-590.

- ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo (2011). “Efectos de las Sentencias de la Suprema Corte de Justicia en materia de control de regularidad constitucional de los actos legislativos”, en *Revista de Derecho Público* (40, 2011), pp. 95-113.
- ETTLIN, Edgardo (2016); “Efectos de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes y decretos de las juntas departamentales en relación al tiempo”, en *La Ley Online* cita: UY/DOC/30/2016.
- FERMANDOIS, Arturo (2011). *Derecho Constitucional Económico* (Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile), Tomo I.
- FERMANDOIS, Arturo (2014). *Derecho Constitucional Económico* (Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile), Tomo II.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (2010). “El Tribunal Constitucional español como legislador positivo”, en *Red de Revistas de Derecho Constitucional* (Nº 1), [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <http://www.revistasconstitucionales.unam.mx/pdf/1/art/art2.pdf>].
- FERRAJOLI, Luigi (2009). *Derechos y garantías*, (Madrid, Editorial Trotta).
- FERRAJOLI, Luigi (2010). *Democracia y garantismo* (Madrid, Editorial Trotta).
- FERRAJOLI, Luigi (2011). *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional* (Madrid, Editorial Trotta).
- FERRÉS RUBIO, Rodrigo (2012). “Fundamentos de la Regulación Económica”, en *Estudios de Derecho Administrativo* (Nº 5), pp. 73-127.
- GARAT, María Paula (2016); *El principio de proporcionalidad y su contrastación empírica. La resolución de casos sobre derechos fundamentales* (Sevilla, Athenaica Ediciones Universita).
- GARAT, María Paula (2015). “Compra de deuda pública por el Banco Central Europeo”, en *Revista CADE* (Nº 30), pp. 75-80.
- GARMENDIA, Mario (2016). *Orden Público y Derecho del Trabajo* (Montevideo, La Ley).
- GONZÁLEZ AMUCHÁSTEGUI, Jesús (1994). “El análisis económico del derecho: algunas cuestiones sobre su justificación”, en *Doxa* (Nº 15-16), pp. 929-943.
- GONZÁLEZ-VARAS, Santiago (2009). “Los efectos de las sentencias anulatorias de los Tribunales Constitucionales”, en *Revista de Administración Pública* (Nº 178), pp. 361-367.
- GROS ESPIELL, Héctor (2005). “El Estado Democrático y Social de Derecho y el Sistema Económico en la Constitución Uruguaya”, en AA.VV. *Liber Amicorum Discipulorumque José Aníbal Cagnoni* (FCU, Montevideo), pp. 161-172.

- HELLER, Hermann (1947). *Teoría del Estado* (Traducc. Luis Tobío, México D.F, Fondo de Cultura Económica).
- LARRIERUX, Jorge (1992). “Eficacia temporal de la sentencia declarativa de inconstitucionalidad”, en *Revista Judicatura* (Nº 33), pp. 167-179.
- MASALA, Pietro. “El impacto de la crisis económica y de la reforma constitucional de 2012 en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Italiana en materia de ponderación entre derechos sociales prestacionales y la estabilidad presupuestaria”, en *Anuario Iberoamericano de Derecho Constitucional* (Nº 20), pp. 223-255.
- MEDINA GUERRERO, Manuel (2012). “La reforma del artículo 135 CE”, en *Teoría y Realidad Constitucional* (Nº 29), pp. 131-164.
- PEREIRA FREDES, Esteban (2008). “Orden Público Económico: una propuesta de conceptualización”, en *Revista Derecho y Humanidades* (Nº 13), pp. 157-171.
- PÉREZ PÉREZ, Alberto (2010). “Eficacia temporal de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes”, en *La Ley Online* cita: UY/DOC/143/2010.
- PETROCELLI, Héctor Benjamín (1954). *El concepto de orden económico en la Constitución Nacional de 1949* (Buenos Aires, Editorial Arayú).
- PLÁ RODRÍGUEZ, Américo (1980). “Orden Público en el Derecho del Trabajo. Teoría y Práctica en Iberoamérica”, en *Revista de Derecho Laboral* (Nº 119), pp. 445-467.
- POSNER, Richard (1998). “Utilitarismo, Economía y Teoría del Derecho”, en *Estudios Públicos* (Nº 69), pp. 207-257.
- RIPERT, Georges (1950). *Aspectos jurídicos del Capitalismo Moderno*, (Buenos Aires, Bosch y Cía. Editores).
- RISSO FERRAND, Martín (2017). “Mutación e Interpretación Evolutiva de la Constitución. Dos casos uruguayos”, en *Revista Estudios Constitucionales*, Vol. 14 (Nº 1), pp. 217-254.
- RISSO FERRAND, Martín (2005). *Derecho Constitucional* (Montevideo, FCU), Tomo I.
- SAETTONI, Mariella y NESSAR, Silvana (2009). “Reflexiones sobre la actuación del Estado social de derecho en el control de inconstitucionalidad (Caso IRPF)”, en *Revista Estudios Jurídicos* (Nº 7, 2009), pp. 417-436.
- SAINZ MORENO, Fernando (1977). “Orden Público Económico y Restricciones de la Competencia”, en *Revista de la Administración Pública* (Nº 84), pp. 597-643.

- SARLO, Óscar (2011). “Republicanismo, derechos humanos y deberes tributarios”, Ponencia inédita presentada en el Seminario *Ética, Derechos Humanos y Administración Tributaria*.
- SCHWABE, Jurgen (2009). *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán* (Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung).
- VIGNA ROMERO, Marcela (2011). “La crítica de Dworkin al Análisis Económico del Derecho: La polémica con Posner y Calabresi”, en *Revista Ruptura* (Nº 2), pp. 183-198.

NORMAS JURÍDICAS CITADAS

- Constitución de España de 1978, [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/Constitucion-CASTELLANO.pdf>].
- Constitución uruguaya de 1967, con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004, [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>].
- Ley Nº 19.355, *Presupuesto Nacional período 2015-2019*. Diario Oficial, 30 de diciembre de 2015. [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <https://parlamento.gub.uy>].
- Ley Nº 19.535, *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal ejercicio 2016*. Diario Oficial, 3 de octubre de 2017. [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <https://parlamento.gub.uy>].

JURISPRUDENCIA CITADA

- STC 1/1982 (1982)*. Tribunal Constitucional español. 28 de enero de 1982 (conflictos positivos de competencia números 63 y 191 acumulados por Auto de 22 de septiembre de 1981). [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/>].
- STC 13/1992 (1992)*. Tribunal Constitucional español. 6 de febrero de 1992 (recursos de inconstitucionalidad contra Leyes 33/1987 y 37/1988, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989, respectivamente). [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/>].

- Dirección General Impositiva c/ Futurama SRL (Hostal de la Barra)* (1995). Suprema Corte de Justicia. 22 de mayo de 1995 (excepción de inconstitucionalidad art. 647 de la Ley N° 16.170), [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <http://bjn.poderjudicial.gub.uy>].
- Universidad Mariscal Sucre con Consejo Superior de Educación* (1997). Suprema Corte de Chile. 17 de noviembre de 1997, citada por FERNANDOIS, Arturo (2011), p. 50.
- STC 24/2002* (2002). Tribunal Constitucional español. 24 de febrero de 2002 (recurso de inconstitucionalidad número 3550/98, interpuesto contra el artículo único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril), [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/>].
- STC 54/2002* (2002). Tribunal Constitucional español. 27 de febrero de 2002 (recurso de inconstitucionalidad núm. 3550/98, contra el art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril), [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/>].
- Ximenes Lopes vs. Brasil* (2006). Corte Interamericana de Derechos Humanos. 4 de julio de 2006 (Fondo), [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr>].
- De las Sierras S.A. y otros c/ Gobierno Departamental de Montevideo* (2007). Suprema Corte de Justicia. 14 de diciembre de 2007 (acción de inconstitucionalidad art. 29 del Decreto N° 11.812), [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <http://bjn.poderjudicial.gub.uy>].
- Acosta Albornoz, Miguel c/ Estado* (2008). Suprema Corte de Justicia. 25 de abril de 2008 (acción de inconstitucionalidad Ley N° 18.083), [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <http://bjn.poderjudicial.gub.uy>].
- Acosta, Milton y otros c/ Estado* (2008). Suprema Corte de Justicia. 27 de junio de 2008 (acción de inconstitucionalidad Ley N° 18.083), [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <http://bjn.poderjudicial.gub.uy>].
- González y otras ("Campo Algodonero") vs. México* (2009). Corte Interamericana de Derechos Humanos. 16 de noviembre de 2008 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr>].
- Gonzalez Maicera, Lohengrin y otra C/ Poder Legislativo* (2013). Suprema Corte de Justicia. 15 de febrero de 2013 (acción de inconstitucionalidad Ley

- Nº 18.876), [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <http://bjn.poderjudicial.gub.uy>].
- Fernández Lojo, Marisa c/ Ministerio de Salud Pública* (2015). Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Segundo Turno. 21 de enero de 2015 (proceso de amparo. Asunto 2-54123/2014), [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <http://bjn.poderjudicial.gub.uy>].
- Gaite, Juan c/ Ministerio de Salud Pública* (2015). Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Séptimo Turno. 2 de junio de 2015 (proceso de amparo. Asunto 2-9748/2015). [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <http://bjn.poderjudicial.gub.uy>].
- Gauweiler, Peter y otros c/ Deutscher Bundestag* (2015). Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala). 16 de junio de 2015 (asunto C-64/14, Petición de decisión prejudicial planteada por el Bundesverfassungsgericht), [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <https://curia.europa.eu>].
- Direct TV de Uruguay Limitada c/ Poder Legislativo* (2016). Suprema Corte de Justicia. 5 de abril de 2016 (acción de inconstitucionalidad Ley Nº 19.307). [Disponible en: <http://bjn.poderjudicial.gub.uy>].
- AA c/ Ministerio de Salud Pública* (2016). Suprema Corte de Justicia. 5 de octubre de 2016 (excepción inconstitucionalidad art. 7 Ley Nº 18.335), [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <http://bjn.poderjudicial.gub.uy>].
- Barbosa Ríos, María Zulma c/ ASSE* (2017). Suprema Corte de Justicia. 8 de abril de 2017 (excepción de inconstitucionalidad art. 733 Ley Nº 19.355), [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <http://bjn.poderjudicial.gub.uy>].
- Rocha Labariños, María y otro c/ Poder Legislativo y otros* (2017). Suprema Corte de Justicia. 8 de mayo de 2017 (acción de inconstitucionalidad Ley Nº 16.713), [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2017]. [Disponible en: <http://bjn.poderjudicial.gub.uy>].