

Diego Gamarra Antes ↗

Sobre la potestad del Poder Ejecutivo de oponer objeciones o formular observaciones a proyectos de ley y las alternativas de respuesta de la Asamblea General en la Constitución uruguaya

The power of the executive branch to object to or comment on draft legislation and the alternatives for parliamentary response in the Uruguayan Constitution

Sobre o poder do Poder Executivo de fazer objeções ou comentários sobre projetos de lei e as alternativas para a resposta da Assembléia Geral na Constituição uruguia

↗ Profesor de alta dedicación de la Universidad Católica del Uruguay. Doctor en Derecho, Universidad Complutense de Madrid. Integrante del SNI (Sistema Nacional de Investigadores) de la ANII. El autor declara que el presente trabajo es 100% de su autoría.

ORCID: 000000030902786X

✉ diego.gamarra@ucu.edu.uy

Resumen: *Se realiza una interpretación de los artículos 137 y siguientes de la Constitución uruguaya, que refieren a la potestad del Poder Ejecutivo de formular reparos a los proyectos de ley sancionados por el Poder Legislativo y a las alternativas que ante su ejercicio se le generan a la Asamblea General. En concreto, (a) se postula la tesis de que cabe distinguir los escenarios de mera objeción -de pretensión de frustración del proyecto-, de aquellos que además presentan formulación de observaciones -de pretensión de aprobación del proyecto pero en un sentido distinto-, (b) se argumenta que estas últimas pueden consistir en propuestas de supresión, sustitución o adición de disposiciones o partes de ellas, necesariamente relacionadas por materia con el texto cuestionado, y (c) se propone interpretar que el artículo 138 refiere exclusivamente a un pronunciamiento sobre las objeciones y observaciones, y que la potestad de desaprobación se encuentra regulada en forma diferenciada en el artículo 140. En ese sentido, se concluye que bajo la normativa constitucional vigente -con posterioridad a la reforma plebiscitada en 1996-, para la desaprobación del proyecto de ley devuelto por el Poder Ejecutivo no resulta aplicable la*

mayoría especial consignada en el artículo 138.

Palabras clave: procedimiento de elaboración de las leyes, veto del Poder Ejecutivo, objeciones u observaciones a proyectos de ley.

Abstract: *This text provides an interpretation of Articles 137 and subsequent articles of the Uruguayan Constitution, which refer to the Executive Branch's power to oppose bills passed by the Legislative Branch, and the alternatives available to the General Assembly when exercising such power. Specifically: (a) it is alleged that the scenarios of mere objection, which aim to frustrate the bill, must be distinguished from those that present observations, which aim to approve the bill but with a different text; (b) it is argued that the latter may consist of proposals for deletion, substitution or addition of provisions or parts of provisions of the bill; and (c) it is proposed that Article 138 refers exclusively to a pronouncement on objections and observations, and that the power of disapproval is regulated differently in Article 140. It is therefore concluded that, under the current constitutional regulations following the 1996 plebiscite reform, the special majority set out in Article 138 does not apply to the disapproval of a bill returned by the Executive Branch.*

Keywords: law making procedure, veto of the Executive Branch, objections or comments on draft legislation.

Resumo: *É feita uma interpretação dos artigos 137 e seguintes da Constituição uruguaia, que se referem ao poder do Poder Executivo de se opor a projetos de lei aprovados pelo Poder Legislativo e às alternativas que a Assembleia Geral tem antes do exercício desse poder. Especificamente, (a) postula-se a tese de que é possível distinguir entre cenários de meras objeções -que visam a frustrar o projeto de lei- e aqueles que também apresentam observações -que visam a aprovar o projeto de lei, mas em um sentido diferente-, (b) argumenta-se que este último pode consistir em propostas para a exclusão, substituição ou adição de disposições ou partes de disposições necessariamente relacionadas por assunto ao texto em questão, e (c) propõe-se interpretar o artigo 138 como se referindo exclusivamente a um pronunciamento sobre objeções e observações, e que o poder de desaprovação é regulado de forma diferenciada no artigo 140. Nesse sentido, conclui-se que, de acordo com as normas constitucionais atuais -posteriores à reforma do plebiscito de 1996- a maioria especial estipulada no artigo 138 não se aplica para resolver a desaprovação do projeto de lei devolvido pelo poder executivo.*

Palavras-chave: procedimento de elaboração de leis, veto do Executivo, objeções ou observações a projetos de lei.

Fecha de recibido: 03/02/25

Fecha de aceptado: 25/07/25

I. Introducción

La configuración tripartita clásica del principio de separación de poderes, que consiste en la estructuración del aparato gubernamental en tres ramas o sistemas orgánicos denominados Poderes -Legislativo, Ejecutivo y Judicial- a los que se les asigna predominantemente el ejercicio de una de las funciones jurídicas del Estado -respectivamente, legislativa, administrativa y jurisdiccional-, no resulta suficiente para explicar el diseño institucional consignado en la Constitución uruguaya vigente (la “CU”).

De las diferentes razones que conducen a dicha aseveración en un sistema de democracia semidirecta, con mediación de partidos y la existencia de órganos extra poder, cabe aquí detenerse en la que refiere a la asignación constitucional de la función legislativa a dos poderes representativos (según la terminología del artículo 82 de la CU) y no a uno de ellos en forma predominante.

En efecto, las leyes en sentido orgánico formal expedidas en ejercicio indirecto de la soberanía¹ son actos jurídicos complejos² en los que intervienen los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Se instituye así un modelo en que la participación de ambos es necesaria, por tanto, de competencia compartida entre ellos (Aguirre Ramírez, 1997, p. 193, 195 y 196) o, si se prefiere, de “colegislación” (Jiménez de Aréchaga, 2021, p. 330-331; Cassinelli Muñoz, 2002, p. 244; Correa Freitas, p. 52). Incluso concibiendo la función legislativa en un sentido orgánico formal, definitivamente no es cierto que en la Constitución uruguaya se establezca su ejercicio “predominante” por el Poder Legislativo.

La intervención del Poder Ejecutivo en la elaboración de actos legislativos es siempre necesaria -en lo que refiere a la promulgación- y tiene potestad de forma exclusiva para promover legislación en ciertos temas. En efecto, se le atribuye iniciativa privativa para legislar en determinadas materias, participa en la promulgación como etapa última e indispensable para el perfeccionamiento del acto legislativo y, en lo que a efectos del presente trabajo especialmente interesa, se le

confiere la potestad de formular objeciones u observaciones a los proyectos de ley sancionados por el Poder Legislativo, forzando así su reconsideración por la Asamblea General.

Nótese que se trata de un contrapeso significativo en la configuración de la división constitucional del poder, frecuente en modelos comparados, pero con un determinado alcance, generalmente concebido como un instrumento del Poder Ejecutivo para oponerse a un proyecto de ley que, de perfeccionarse como acto legislativo, tiene el deber de ejecutar.

Sin embargo, en la interpretación dominante -que aquí se interpela- la oposición de reparos a proyectos sancionados viene a operar como un peso desmedido a favor del Poder Ejecutivo -más que como un freno o contrapeso- que resulta determinante de un desbalance en el ejercicio de la función legislativa³. Desde el posicionamiento cuestionado, se sostiene que este último no solo tendría potestad para frustrar un proyecto, sino también para imponer soluciones legislativas a una mayoría parlamentaria mediante la formulación de observaciones a proyectos de ley sancionados.

Así, de admitirse dicha solución, no solo sería inadecuado postular que la función legislativa es “predominantemente” asignada al Poder Legislativo, sino que resulta incluso difícil no sostener una prevalencia del Poder Ejecutivo en la materia. No se trataría, pues, de una leve matización o excepción menor a la separación de poderes, sino de un apartamiento de sus postulados esenciales.

Se propone en el presente trabajo delimitar el alcance de la potestad del Poder Ejecutivo de objeción u observación de proyectos de ley y las respuestas que puede adoptar la Asamblea General ante su ejercicio. Las disposiciones que refieren al punto y cuya interpretación se realiza -artículos 137 y siguientes de la CU- son de significado particularmente controversial. Con anterioridad a la reforma plebiscitada en 1996 la doctrina se encontraba dividida en varios aspectos relevantes y, con posterioridad a ella, lo cierto es que buena parte de los inconvenientes subsisten. Las modificaciones introducidas a los artículos 138 y 139 de la CU poco contribuyeron al esclarecimiento de su sentido.

Así, se ensaya una propuesta de superación de las dificultades interpretativas que el articulado relevante genera, principal, aunque no exclusivamente, por la indeterminación de las voces “objeciones” y “observaciones” y, según concibo, también por las incertezas que se derivan de la regulación de alguna manera

“desconectada” -insuficientemente articulada y por ello posiblemente subestimada- de la potestad de desaprobación del proyecto por la Asamblea General.

En ese sentido, por un lado, se postula diferenciar entre escenarios de pura objeción -de rechazo del proyecto con propósito de frustración- y escenarios con propósito de aprobación en el sentido de las observaciones realizadas -alguna clase de alteración del texto por supresión, sustitución o adición de enunciados-. Por otro lado, se argumenta que la desaprobación del proyecto como respuesta de la Asamblea General es una alternativa disponible en ambos escenarios, de objeciones y de observaciones, y que su regulación como tal se encuentra consignada en el artículo 140 de la CU -no resultando aplicable la exigencia de la mayoría especial prevista en el artículo 138 de la CU-.

Se presenta como tesis principal -desafiante de la doctrina que se ha expedido sobre el tema- que esta última posibilidad, frustrante del perfeccionamiento del acto legislativo en cualquier sentido, cabe incluso ante la devolución del proyecto con observaciones del Poder Ejecutivo y que, en dicho caso, basta para su resolución con una mayoría simple de los miembros presentes de la Asamblea General.

La interpretación que aquí se desarrolla, de conformidad con el método generalmente admitido -lógico, sistemático y teleológico⁴-, es perfectamente adecuada en consideración del tenor literal de los textos en cuestión -que se caracterizan por su relativa indeterminación-, resulta consistente en términos sistemáticos y, fundamentalmente, según concibo, es la única teleológicamente admisible.

A diferencia de las posibles interpretaciones contendientes, impide un resultado aberrante desde una perspectiva democrática como lo es que una ley -un acto jurídico mediante el que pueden legítimamente delimitarse los derechos y la libertad (artículos 7 y 10 de la CU)- pueda ser aprobada sin que una mayoría parlamentaria tenga al menos la posibilidad de impedirlo⁵. Como viene de indicarse, ello conspira directamente contra dos de los fines constitucionales más elementales⁶, como lo son el gobierno democrático -y de su mano la igualdad y los derechos políticos que le sirven de base- y la separación de poderes⁷; e indirectamente contra la protección de los derechos, por debilitamiento de sus garantías genéricas.

II. Sobre la promulgación por el Poder Ejecutivo y la potestad de oponer objeciones o formular observaciones a proyectos de ley sancionados

En los artículos 137 y siguientes de la Constitución se regula la etapa de promulgación de la ley por parte del Poder Ejecutivo y, en forma previa, se le confiere la potestad de formular objeciones u observaciones a los proyectos de ley sancionados por el Poder Legislativo (en concordancia con el artículo 168 ordinal 6° de la CU). Asimismo, en algunas de las disposiciones referidas, específicamente en los artículos 138, 139 y 140, se establecen las medidas que la Asamblea General puede adoptar como consecuencia del ejercicio de tal potestad, una vez devuelto el proyecto para su reconsideración.

El artículo 143 de la CU establece que en escenarios de inexistencia de “reparos” del Poder Ejecutivo respecto de un proyecto de ley aprobado y enviado por el Poder Legislativo, el primero debe comunicarle su conformidad al segundo y proceder expeditivamente a la promulgación. Por su parte, el artículo 144 dispone que la ausencia de manifestación del Poder Ejecutivo -de reparos o de ausencia de ellos- dentro de un plazo de 10 días de remitido el proyecto, determina sin más su promulgación tácita.

Ambas situaciones derivan en la promulgación y con ello en el perfeccionamiento del acto legislativo, pero, como se anticipó, la Constitución prevé un escenario de disenso entre los Poderes representativos colegisladores, que es el que aquí principalmente interesa y que, según el caso, dilata o frustra la promulgación y, por tanto, también el perfeccionamiento de una ley.

El artículo 137 viene a establecer concretamente la potestad de formular “objeciones” u “observaciones”, acotada temporalmente, en tanto precluye si no se ejerce dentro del plazo perentorio de 10 días desde su remisión por el Poder Legislativo. Como se apuntó, su transcurso sin pronunciamiento es determinante de una promulgación tácita de conformidad con lo dispuesto en el artículo 144.

La omisión de indicar la naturaleza de los días que componen el plazo genera una indeterminación interpretativa. Sin embargo, como bien indicó Jiménez de Aréchaga (1991, Tomo II, p. 432), cabe concluir que los días deben considerarse corridos, pues es ese y no otro el sentido natural y obvio de la palabra “días”. De todas formas, si el plazo venciere en día inhábil tiene sentido que su vencimiento se pro-

rroque al siguiente día hábil, por aplicación del recurso a soluciones legislativas de fundamento análogo (artículo 1439 inciso segundo del Código Civil y artículo 95 inciso segundo del CGP). Nótese que la discusión sobre el cómputo del plazo y su vencimiento se enmarca en el ejercicio de una potestad de una autoridad pública no reglamentada, que, conforme reza el artículo 332 CU, corresponde sea aplicada acudiendo en lo necesario a los principios generales del derecho, a las doctrinas más recibidas y a las leyes de fundamento análogo.

La potestad que viene de mencionarse se establece respecto del Poder Ejecutivo y no se menciona en la CU ninguna forma de actuación preceptiva, de modo que cabe alternativamente su actuación en Consejo de Ministros o en acuerdo del Presidente de la República con el Ministro o Ministros que correspondan según la materia⁸. Como bien apunta Jiménez de Aréchaga (1991, Tomo II, 432) la exigüidad del plazo dificulta la convocatoria, deliberación y resolución en Consejo de Ministros, pero nada impide que las objeciones u observaciones sean resueltas por el Poder Ejecutivo bajo dicha modalidad de actuación.

III. Alcance de la potestad de oposición y las dificultades para su delimitación

1. Devolución del proyecto de ley y reconsideración legislativa

Cualquiera sea el contenido de la oposición manifestada por el Poder Ejecutivo, con ello se evita el perfeccionamiento del acto legislativo, devolviéndose el proyecto a la Asamblea General a efectos de su reconsideración. Probablemente lo que viene de mencionarse sea lo único que no resulta controvertido de la normativa bajo análisis.

El posicionamiento acerca del sentido en que en las diferentes disposiciones se utilizan los términos “objeciones” y “observaciones”, impacta en una serie de definiciones insoslayables, entre otras, la posibilidad de realizar o no sustituciones o adiciones a los textos sancionados, o el sometimiento o no de la Asamblea General a un plazo de 30 días⁹ cuyo vencimiento sin pronunciamiento genera la aprobación tácita en los términos indicados por el Poder Ejecutivo.

2. La dificultad terminológica: el sentido de las palabras reparo, veto, objeciones y observaciones

En la Constitución se utilizan diferentes términos para referir a los supuestos de oposición del Poder Ejecutivo respecto de un proyecto de ley tal como fue sancionado y comunicado por el Poder Legislativo y que, como se apuntó, desencadenan su reconsideración por la Asamblea General.

En los artículos 137, 138, 141 y 145 se alude a “objeciones” u “observaciones”. Por su parte, en el artículo 143 se emplea la palabra “reparo” y en el literal D del artículo 331 se utiliza una derivación de la expresión “veto”, aunque de manera indirecta, al especificar, en contraste con los actos legislativos, que las “leyes constitucionales” –en puridad, proyectos de actos constitucionales- no pueden ser “vetadas” por el Poder Ejecutivo.

En rigor, el empleo de la voz “veto”, que es posiblemente el más difundido, resulta deficiente para describir adecuadamente a las observaciones u objeciones que puede realizar el Poder Ejecutivo en el sistema constitucional uruguayo (véase en el mismo sentido Cassinelli, 2002, p. 73). Ello en tanto eventualmente pueden proponerse textos alternativos, trascendiendo así la mera oposición que el término veto denota y, además, porque incluso en dicho caso su ejercicio fundado no supone necesariamente frustrar total o parcialmente el proyecto de ley, sino que desencadena una reconsideración de la Asamblea General que puede devenir, de alcanzarse las mayorías necesarias, en la aprobación y perfeccionamiento de la ley a pesar de la mencionada oposición.

Así, aun asumiendo una distinción entre un tipo de veto absoluto y otro relativo, y considerando el concebido en la Constitución uruguaya como una manifestación de la última clase, es decir, como un obstáculo que puede ser superado por el Poder Legislativo (Jiménez de Aréchaga, 1991, Tomo II, p. 428), la expresión no deja de merecer cuestionamientos.

Como se indicó previamente, en los artículos 137, 138, 144 y 145 se refiere a la potestad de oposición de “objeciones” y formulación de “observaciones”. Por la forma en que resultan utilizadas debe asumirse que se trata de situaciones no equiparadas (en el mismo sentido Cassinelli Muñoz, 2002, p. 70 y ss. y Risso Ferrand, 1997, p. 83; se oponen a su distinción o prescinden de ella en sus análisis Jiménez de Aréchaga, 1991, Tomo II, p. 428 y ss.; Pérez Pérez, 86 a 88; Korzeniak, 2008,

487.489; Arriaga Villamil, 21 y ss.; Correa Freitas, 43 y ss.). Según reza el artículo 137 de la Constitución, “se oponen” objeciones y “se hacen” observaciones, y la diferenciación que sugiere la utilización de distintos verbos para referir a cada una de ellas, respectivamente con connotación negativa y positiva, se impone en la medida en que en ocasiones se dispone respecto de ambas categorías y en otras exclusivamente de las “observaciones”.

Resta, por tanto, ensayar el sentido en el que estas palabras son utilizadas. Se propone aquí interpretar que las objeciones serían la oposición o rechazo de una o varias disposiciones o de todas ellas -del proyecto en su conjunto- y las observaciones serían consideraciones sobre el texto que se expresan mediante el planteo de supresión concreta de disposiciones o, según se desarrollará, la proposición de otras formulaciones sustitutivas o aditivas a partir del texto cuestionado.

Así, toda observación supone una propuesta de modificación del proyecto de ley en cuestión -con pretensión de que termine sancionándose en el sentido observado- y, por tanto, tiene como presupuesto una objeción al texto efectivamente sancionado por el Poder Legislativo. En ese sentido, en la tesis que se sostiene no es posible concebir observaciones sin objeciones, pero es posible considerar que opera una objeción u objeciones al proyecto sin observaciones. Así sucede cuando su alcance es total y se propone por el Poder Ejecutivo el rechazo de todo el proyecto, pretendiendo con ello su frustración, sin que se vele por una nueva aprobación legislativa del proyecto -con supresión, sustitución o adición de disposiciones-.

Por último, se mencionó que también se acude a otros términos para referir al posicionamiento del Poder Ejecutivo y su potestad de someter un proyecto a reconsideración legislativa. En efecto, en el artículo 143 se alude a la expresión “reparo” y en el 331 literal D -indirectamente- se utiliza la expresión “vetadas”. Estas últimas voces deben reputarse sinonímicas de la palabra “objeción”, pues en un sentido estricto sus significados resultan coincidentes y, además, el verbo que se utiliza en el 143 ante la existencia de un “reparo” también es “oponer” -como en el artículo 137 al referirse a las “objeciones”-. De todas formas, por las razones esgrimidas al atribuir sentido a este último término, quedan de alguna manera subsumidas también las “observaciones”, en tanto toda propuesta de texto diferente supone oposición al previamente aprobado.

En cualquier caso, la dosis adicional de promiscuidad terminológica que genera el uso de las palabras “reparo” y “vetadas” no tiene un mayor impacto. Lo relevante es

el esclarecimiento de las expresiones “objeciones” u “observaciones”, pues en dicho caso la atribución de significado efectivamente resulta crucial para determinar las consecuencias y alternativas de tratamiento por parte de la Asamblea General.

3. El carácter total o parcial de las objeciones y las observaciones

Con anterioridad a la reforma plebiscitada en 1996, no se establecía nada respecto del alcance total o parcial de las objeciones -del proyecto en su totalidad o en parte-, y ello en contraste con las observaciones que efectivamente podían ser parciales por indicación constitucional expresa. En ese sentido, Risso Ferrand -siguiendo a Cassinelli Muñoz- (Risso Ferrand, 1992, p. 228) propiciaba una interpretación que asumía que la expresión necesariamente refería a un rechazo total del proyecto y que ello determinaba una diferencia con las observaciones, que podían referir tan solo a algunos artículos.

El artículo 138 de la Constitución vigente luego de referir a las “objeciones u observaciones” adiciona que pueden ser “totales o parciales”¹⁰. En realidad, la modificación no viene a dar solución a la polémica previamente establecida, nada cambia a su respecto al mantenerse una dificultad interpretativa pese a la modificación del enunciado. Nótese que es posible sostener que la calificación alude únicamente a la última categoría consignada (a las “observaciones”) o a las dos mencionadas en forma precedente (incluyendo también a las “objeciones”).

De conformidad con el sentido asignado a los términos en el epígrafe que antecede, las observaciones como propuestas de modificación del proyecto cuya aprobación se anhela -de supresión, sustitución o adición- en rigor presuponen una objeción, de lo que se sigue que la existencia de observaciones parciales no es posible sin la coexistencia de objeciones parciales. En dicho caso necesariamente concurren ambas categorías y ello hace inevitable el tratamiento previsto para las observaciones que, como se indicará, es el único regulado con plazos y consecuencias ante la ausencia de pronunciamiento. Como se apuntó, el único escenario de objeción sin que medie observación sería el de manifestación de rechazo del proyecto en su totalidad.

La posición que vengo de propiciar difiere de la de Cassinelli (2002, p. 70 y ss.)¹¹ pero tiene los mismos efectos, en la medida en que la única objeción pura o “autónoma” -no ligada a observaciones- y que excluye por tanto la tramitación prevista para estas últimas, efectivamente es la que consiste en la oposición a todo el

proyecto, con vocación de evitar en todo sentido su perfeccionamiento.

4. Las observaciones suponen potestad de realizar modificaciones del texto mediante propuestas de supresión o de formulaciones sustitutivas o aditivas

Como se indicó, no caben dudas de que las observaciones pueden ser totales o parciales, referir a todas las disposiciones o a algunas de las expresadas en el proyecto en cuestión, pues específicamente así se establece en el artículo 138 de la CU. Tampoco caben dudas de que las observaciones no son otra cosa que propuestas de modificaciones del texto aprobado por el Poder Legislativo y existe consenso en que ellas pueden consistir en la supresión de disposiciones.

Sin embargo, se ha discutido sobre la posibilidad de que la alteración consista en proponer textos sustitutivos o aditivos (a favor Jiménez de Aréchaga, 1991, Tomo II, p. 431; Cassinelli, 2002, p. 71; Correa Freitas, 1993, p. 51 a 53; De La Bandera, 1963, p. 88 y Risso Ferrand, 1992, p. 230; por su parte, suele indicarse como precursor de la tesis contraria a Echegoyen -según posición expresada en el marco de su actividad parlamentaria- y, entre otros adherentes a dicha posición, Aguirre Ramírez y Sturla¹² y Pérez Pérez, 1987, p. 87)¹³.

De conformidad con el sentido natural y obvio del término, las observaciones parten de la inconveniencia de un texto -por eso se sostiene que presuponen objeción- y consisten en un comentario o manifestación de una medida a su respecto, que perfectamente puede consistir en un aspecto omitido a considerar y plantearse bajo una propuesta de textos sustitutivos o en adición.

No se establece en la Carta un sentido determinado o particularmente acotado de observación -de un proyecto de norma escrito- y, por tanto, no debería asignárs-ele una significación que descarte subtipos posibles, ni que resulte diferente que la del uso general del lenguaje.

La palabra “observaciones” es utilizada en otras disposiciones constitucionales -arts. 135, 148 inciso cuarto, 192, 197, 211, 213, 221, 225, 227, 275, 281-. El contexto constitucional no arroja demasiada luz, en la medida en que la expresión es utilizada en otras cláusulas con diferentes alcances (en el mismo sentido véase Risso, 1992, p. 229) y en ciertos casos con iguales dificultades para la determinación de su significado.

De todas formas, es notorio que en muchas de las normas que vienen de mencionarse se utiliza el término en el sentido de posibilitar la introducción de modificaciones -artículos 135, 197, 213, 221 y 225- y que merece especial atención el artículo 135, en la medida en la expresión es utilizada también en el marco del procedimiento de elaboración de actos legislativos y refiere a la aprobación de un texto por una Cámara con modificaciones respecto del aprobado por la otra en forma antecedente.

Desafortunadamente el artículo 135 tampoco es de interpretación sencilla. Refiere a “adiciones u observaciones”, de modo que es dable también suponer que se trata de cosas distintas. Debe reconocerse, por lo menos, que la última expresión refiere tanto a la supresión como a la sustitución de disposiciones. Sin embargo, entiendo que la diferenciación realizada tiene otro sentido, consistente con el significado de la voz “observaciones” conforme el uso general del lenguaje que fue previamente reseñado. Efectivamente, es posible que en la consideración por una Cámara de un texto aprobado por otra existan adiciones “autónomas” -que no sean observaciones-, por no guardar estricta relación con el texto del proyecto, pero que se introduzcan por razones de oportunidad legislativa.

Así, si la adición refiere a la pretensión de superar una inconveniencia de uno o varios artículos del proyecto, entonces, en la propuesta conceptual que se plantea supondría también una observación. En otras palabras, determinadas adiciones pueden ser a la vez observaciones y otras pueden no serlo -a diferencia de lo que sucede en materia de reparos del Poder Ejecutivo-, de modo que en la especie se justifica la enunciación diferenciada de ambas categorías.

Ante el panorama descrito, de conformidad con el tenor literal y un relativo peso contextual en el mismo sentido, no debe excluirse ningún posible contenido de una observación. En cierta forma resulta tan antojadizo sostener que las observaciones pueden consistir únicamente en una propuesta de supresión, como sostener que únicamente pueden consistir en una medida de sustitución o adición. Desde luego, en tanto se parta de un cuestionamiento genuino a una o varias formulaciones del proyecto, pues dicho anclaje es esencial para la configuración de una observación -sobre disposiciones escritas- y no otra cosa.

Por otra parte, la alteración del sentido del texto aprobado por las mayorías correspondientes -como resultado de una previa deliberación, con participación de afectados y búsqueda de acuerdos por un órgano de representación plural-, que es

lo que resulta acuciante, se genera igualmente por los distintos mecanismos considerados. Es más, dependiendo del caso, puede llegar a afectarse más significativamente la voluntad legislativa mediante una supresión que mediante una sustitución o adición. La opción entre los instrumentos referidos para determinar un cambio normativo generalmente responde a una cuestión técnica y es en buena medida arbitrario considerar excluidos algunos de ellos.

Por supuesto que la incorporación de un nuevo enunciado únicamente cabe si se realiza bajo la forma de observación de uno previo que se entiende en algún sentido deficiente y de ello se sigue que debe tener con aquel una conexión material necesaria. Por cierto, resulta ilegítima la incorporación de disposiciones -en sustitución o adición- que refieran a una temática diferente por el oblicuo mecanismo de la potestad del Poder Ejecutivo de observar proyectos de ley.

Ello supondría ejercicio abusivo de la referida atribución y, por tanto, si la Asamblea General pese a ello no las rechaza y llega a perfeccionarse el acto legislativo, la consecuencia será la inconstitucionalidad de las disposiciones en cuestión por razones de forma.

IV. Sobre las posibles reacciones de la Asamblea General ante la formulación de reparos por el Poder Ejecutivo y sus respectivas exigencias

De acuerdo con lo indicado previamente, ante la remisión de un proyecto de ley sancionado por el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo tiene la potestad de no avanzar con su promulgación y oponerse en alguno de los siguientes sentidos: (a) exclusivamente mediante la oposición de objeciones, pretendiendo así que en una reconsideración legislativa se descarte o no se insista con su aprobación, o (b) mediante la objeción del texto y, además, la formulación de observaciones -indicando supresiones, sustituciones o adiciones anheladas- pretendiendo así su efectiva aprobación legislativa pero en el sentido propuesto.

Se impone, por tanto, analizar el tratamiento que cabe ante la configuración de los escenarios que vienen de mencionarse. Como se adelantó, cabe reiterar que los artículos 138 y siguientes son particularmente fecundos en dudas interpretativas -de conformidad con su tenor literal- y ello genera, en principio, alternativas razonables de atribución de sentido. Ante un panorama como el descrito, vale insistir, los fines constitucionales devienen cruciales para determinar la preferencia por una de ellas.

El artículo 138 establece que ante un proyecto de ley devuelto por el Poder Ejecutivo con “objeciones u observaciones”, se convocará a la Asamblea General, “que se estará a lo que decidan los tres quintos de los miembros presentes de cada una de las Cámaras” -debe leerse, sobre las objeciones u observaciones- y que estas “podrán ajustarse a las observaciones o rechazarlas, manteniendo el proyecto original”.

El artículo consiste en una única oración en la que al comienzo se refiere al supuesto de objeciones y al de observaciones y, curiosamente, en su parte final se refiere únicamente al caso de formulación de observaciones.

Más allá de lo defectuoso de la proposición, no parece demasiado cuestionable que tanto el ejercicio de la potestad de pura objeción como la de formulación de observaciones desencadenan una reconsideración legislativa, concretamente a través de una convocatoria del órgano Asamblea General -conformado por los miembros de ambas Cámaras-. En ese sentido, puede también detraerse con relativa certeza que se exige un pronunciamiento de tres quintos de los miembros presentes de cada Cámara¹⁴ para decidir sobre las objeciones u observaciones¹⁵, sin perjuicio de una serie de importantes precisiones que seguidamente se realizarán.

En fin, más allá de la regulación en común que viene de mencionarse -refiriendo expresamente a las dos categorías en juego-, como se anticipó, insólitamente en la parte final del mismo artículo -y también en el siguiente-, se omite toda ulterior consideración del supuesto de mera objeción y se alude exclusivamente a la regulación de las observaciones.

En ese sentido, se establece que al pronunciarse sobre las observaciones únicamente cabe su aceptación o rechazo, que supone el mantenimiento del proyecto originalmente sancionado, descartándose así la posibilidad de introducir nuevas modificaciones -como se verá, es también posible la desaprobación del proyecto evitando una decisión sobre ellas-. En el artículo 139 de la CU se establece un plazo de 30 días desde la primera convocatoria a la Asamblea General¹⁶ y se atribuye valor positivo al silencio, en el sentido de que si no se genera un rechazo expreso de las observaciones por la mayoría especial exigida -como se sostendrá, sin perjuicio de la posibilidad de desaprobación-, se las tiene por aceptadas y el proyecto aprobado en el sentido pretendido por el Poder Ejecutivo.

Ante este último dato, la mayoría agravada mencionada deviene crucial para el rechazo de las observaciones y la insistencia con el proyecto originalmente sancio-

nado, pero en lo que refiere a la aprobación su previsión tiene un impacto prácticamente irrelevante, pues, en realidad, aunque de forma tácita, basta para lograr el mismo resultado con una minoría superior a dos quintos de presentes de los miembros de cada Cámara y unos pocos días de paciencia¹⁷.

En lo que refiere a las objeciones puras -de devolución con pretensión de rechazo del proyecto- no aplica el plazo ni el silencio que vienen de mencionarse, en la medida en que son previstos en el artículo 139 de la CU únicamente respecto de las “observaciones”. Por cierto, tiene sentido que así sea porque es suficiente con que no se rechace la objeción -insistiéndose con la aprobación del proyecto- para que se de ese modo se frustre su tramitación, y ello sin necesidad de que sea previsto de forma expresa como consecuencia fictamente asignada.

En este caso, la sesión en la que se somete a votación la respuesta ante la plena objeción del Poder Ejecutivo tiene por objeto decidir si se insiste y se aprueba nuevamente el proyecto originalmente sancionado o si se desiste de su tratamiento. Se trata de una única cuestión a dirimir, de modo que si la solución de rechazo -superación o levantamiento- de objeciones requiere una mayoría de tres quintos, en puridad basta para que se imponga la solución contraria con una minoría -superior a los dos quintos de miembros presentes de cada Cámara-.

Una decisión negativa al rechazo no es en este caso diferente de una aceptación de la objeción y una vez alcanzada una decisión al respecto, únicamente es posible una rectificación o reconsideración en los términos -temporalmente acotados- previstos por el reglamento de la Asamblea General.

Así, en materia de objeciones, la mayoría especial aplica exclusivamente para disponer su rechazo, salvo que se admita una especie de ficción de decisión múltiple sobre un mismo asunto y se pretenda absurdamente que el punto no quede resuelto para ingresar en una especie de “limbo”, de indefinición o de postergación *sine die* de decisión.

Los artículos 138 y 139 refieren una decisión sobre el proyecto devuelto por el Poder Ejecutivo, específicamente en función de las objeciones opuestas o las observaciones formuladas, y la mayoría especial que allí se establece, por las razones mencionadas, es la necesaria para determinar una aprobación legislativa del proyecto de ley en algún sentido.

Sin embargo, conforme fuera anunciado, el artículo 140 prevé una hipótesis diferenciada que es la desaprobación del proyecto devuelto por el Poder Ejecutivo¹⁸. De acuerdo con el artículo 137 tal devolución se genera tanto con la oposición de objeciones como con la realización de observaciones. Por tanto, en la medida en que la Constitución no se distingue ni excluye ninguno de los supuestos que determinan la reconsideración, es razonable interpretar que la alternativa de la desaprobación se genera en los dos casos constitucionalmente posibles.

Por su parte, en el artículo 140 se refiere a la Asamblea General -aunque no por su denominación orgánica, pues dice “las Cámaras reunidas”- y no se establece una mayoría determinada para resolver la desestimación del proyecto de ley. De ello se sigue que, en principio, aplica la solución constitucional por defecto -por derivación del principio de igualdad- que es la mayoría simple de miembros presentes del órgano en cuestión -sin que quepa, por tanto, distinguir a tales efectos según la Cámara a la que pertenecen sus miembros-.

La matización que viene de realizarse se debe a que la solución mencionada procede en el caso de observaciones. En el caso de oposición de objeciones por parte del Poder Ejecutivo, como se apuntó previamente, se genera como efecto la desaprobación del proyecto toda vez que no se alcance la mayoría especial requerida para su rechazo o superación.

En lo que refiere a la relevancia de plazos para decidir la desaprobación, no existen limitaciones si la devolución responde a una objeción total del proyecto, pero existiendo observaciones el plazo de 30 días previsto en el artículo 139 efectivamente constriñe, pues la desestimación del proyecto debería ocurrir necesariamente antes de su vencimiento. De lo contrario existirá aprobación de las observaciones y con ellas del proyecto en los términos planteados por el Poder Ejecutivo.

Es cierto que el artículo 139 establece que se tienen por aprobadas las observaciones de no mediar su rechazo expreso por la mayoría especial requerida en el artículo 138 -al vencimiento del término previsto- y que, por tanto, podría leerse que es ese el único camino para impedir la aprobación del proyecto con los ajustes del Poder Ejecutivo (Risso Ferrand, 1997, p. 86). Sin embargo, también es cierto que el artículo 140 consigna la alternativa de la desaprobación del proyecto, sin referir a las mayorías exigidas a esos efectos, y es perfectamente plausible la lectura de que el pronunciamiento sobre las observaciones -de acuerdo con los artículos 138 y 139- procede en la medida en que exista todavía un proyecto y que, naturalmente,

ello no ocurre toda vez que se lo desestima -de acuerdo con el artículo 140-.

De las dos opciones interpretativas que vienen de mencionarse, de conformidad con el método generalmente admitido, se impone descartar la primera de las mencionadas por fuertes razones sistemáticas y teleológicas. Como se indicó previamente, ella supone reconocer que un acto legislativo sea aprobado en un sentido repudiado por una mayoría parlamentaria y por eso debe desecharse, por resultar lisa y llanamente antidemocrática y contraria a la separación de poderes, es decir, desajustada con dos de los fines que más nítidamente la Constitución traza.

Si se admite que el Poder Legislativo es el que representa con mayor fidelidad, riqueza o complejidad las preferencias o intereses de los electores -por el número de miembros que lo componen y el sistema de representación proporcional integral previsto para su elección- (Cassinelli, 2002, p. 202 a 204), prescindir de la posición mayoritaria de legisladores nada menos que en la elaboración de actos legislativos -en el desarrollo de la función que por antonomasia le es encomendada- efectivamente supone simultáneamente una afrenta contra la democracia y contra la separación de poderes e indirectamente contra la protección de la libertad y los derechos.

Una cosa es reconocer que en el sistema constitucional uruguayo el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo son incuestionablemente colegisladores, admitir que puede no llegar a aprobarse un proyecto de ley si no se cuenta con una mayoría especial -en un sentido negativo, como freno o contrapeso-, pero una cosa muy distinta es aceptar -sin un texto que inequívocamente lo establezca-, que pueda aprobarse una ley con la imposición de la voluntad del Poder Ejecutivo por sobre una voluntad legislativa mayoritaria -en un sentido positivo-. Es fuerte pero no equivocada la apreciación de Pérez Pérez en el sentido de que ello no sería otra cosa que un “fraude a la institucionalidad democrática” (Pérez Pérez, 1987, p. 88).

Con anterioridad a la reforma constitucional plebiscitada en 1996 la posibilidad de desaprobación del proyecto devuelto por el Poder Ejecutivo por mayoría simple de la Asamblea General fue defendida por parte de la doctrina (véase Cassinelli, 2002, 70; Pérez Pérez, 1987, p. 88 -afirmando seguir la tesis de Cassinelli establecida en un artículo periodístico, pero sin identificarlo- y Risso Ferrand, 1992, p. 222 – también aludiendo a la posición de Cassinelli-).

El artículo 138 de la Constitución requería en ese entonces de mayorías especiales –tres quintos de miembros presentes (sin distinguir entre ellos por su Cámara de

origen)- para decidir sobre las objeciones u observaciones. Sin embargo, en su inciso segundo establecía que se tenían por aceptadas las observaciones de no mediar “pronunciamiento” dentro de un plazo de 60 días desde la primera convocatoria de la Asamblea General para reconsiderar el proyecto¹⁹.

Así, bajo la redacción previa a la modificación constitucional referida de los artículos 138 y 139, se argumentó que bastaba con cualquier “pronunciamiento” de la Asamblea General –naturalmente mayoritario, aunque no fuera por las mayorías exigidas en el 138- para que no opere la aceptación tácita de las observaciones. Se postulaba que no era suficiente con ello para causar la superación de las observaciones, aprobándose nuevamente el proyecto en su momento sancionado y remitido el Poder Ejecutivo –en virtud de las mayorías previstas para ello en el 138 inciso primero-, pero que efectivamente lo era para impedir la aprobación tácita en el sentido pretendido por el Poder Ejecutivo.

Ante la imposibilidad de sostener la posición que viene de reseñarse por remoción de su base textual, quienes realizaron estudios sobre el tema en cuestión a partir de la redacción vigente de los artículos 138 y 139 de la CU han descartado la desaprobación por simple mayoría (Cassinelli, 2002, 72 y 73, Risso Ferrand, 1997, p. 86, Arriaga Villamil, 2022, p. 25)²⁰.

Según he tratado de argumentar, si se toma en cuenta la incidencia del artículo 140 de la CU y se confiere peso a la democracia y a la separación de poderes como fines constitucionales, por tanto, como factores determinantes para superar las inquestionables dudas interpretativas textuales y contextuales, la conclusión a la que corresponde arribar sigue siendo contraria a la imposición del Poder Ejecutivo sobre las mayorías legislativas.

La interpretación propuesta posee la misma orientación democrática y de contención del poder que la construcción generada en el pasado a partir de la expresión “pronunciamiento” -por cierto, no exenta de polémica-, pero ofrece mejores razones, articula y ordena las alternativas de respuesta de la Asamblea General a partir de un criterio atendible, reconoce los problemas interpretativos de las formulaciones y transparenta la relevancia de la perspectiva teleológica para su resolución.

Es posible que consideraciones como las aquí ensayadas hayan sido previamente omitidas por cargar con miradas demasiado enfocadas en el contraste con interpretaciones de los textos constitucionales dejados sin efecto, según concibo, con

menos apego al método generalmente admitido de interpretación constitucional.

En fin, una vez incorporados los elementos referidos en la tarea interpretativa -vale insistir, la articulación con el artículo 140 y la consideración de la democracia, de la contención del poder y, en última instancia, de la protección de los derechos como propósitos constitucionales insoslayables-, debe concluirse que bajo la Constitución vigente cabe la desaprobación del proyecto de ley por la Asamblea General, incluso ante la formulación de observaciones por parte del Poder Ejecutivo, y que, en dicho caso, no aplica la mayoría especial prevista en su artículo 138.

V. Conclusiones

Se ensayó una interpretación de los artículos 137 y siguientes de la Constitución vigente de conformidad con el método generalmente admitido.

Las disposiciones referidas resultan en varios aspectos relativamente indeterminadas y, por lo tanto, ante alternativas razonables de interpretación conforme una apreciación literal -aunque sea *prima facie*-, se impone preferir las soluciones mejor justificadas sistemáticamente y más alineadas con los fines constitucionales relevantes, en la especie, con la democracia, la separación de poderes y, en última instancia, con la protección de los derechos.

Concretamente, en la medida en que existe margen interpretativo, es forzoso descartar aquellas opciones -admitidas hasta ahora sin excepciones por la doctrina- que conducen a que una ley pueda llegar a perfeccionarse pese a su repudio por una mayoría legislativa, pues ello resulta asistemático y en la dirección opuesta a los fines referidos.

En los artículos 137 y siguientes y 168 ordinal 6° de la CU se establece la potestad del Poder Ejecutivo de oponer reparos a un proyecto de ley, no avanzar con su promulgación y, en su lugar, dentro de los 10 días de recibido devolverlo para su reconsideración por la Asamblea General -en tanto órgano conformado por los miembros de ambas Cámaras-.

La potestad mencionada puede ejercerse en dos sentidos diferentes: (1) la oposición de una pura objeción a un proyecto de ley, con el propósito de que sea desestimado; y (2) la oposición -u objeción- pero formulando además observaciones sobre el articulado, con el propósito de que el proyecto resulte aprobado en el sentido pre-

tendido -de alguna forma diferente respecto del texto sancionado-. Por razones de literalidad, contextuales y de interdicción de distinciones no formuladas -y que resultan además arbitrarias-, se argumentó que las observaciones pueden consistir en sugerencias de supresión, sustitución o adición de disposiciones que guarden materialmente relación con el texto cuestionado.

Se descartó que la distinción constitucional entre “objeciones” -que se oponen- y “observaciones” -que se hacen- resulte trivial, ante todo por apego al significado de las expresiones conforme el uso general del lenguaje y, en menor medida, también a partir de la identificación de elementos contextuales en un sentido coincidente -especialmente a partir de una interpretación concomitante del artículo 135 de la CU-.

Precisamente, delimitada la potestad del Poder Ejecutivo de “oponer objeciones” y de “hacer observaciones”, cabe referir a las alternativas que, ante su ejercicio en un sentido o en otro, se generan respecto de la Asamblea General en la etapa de reconsideración.

En ese sentido, debe ante todo resaltarse la potestad de desaprobación del proyecto en cualquiera de los dos supuestos posibles de reparo, pues la Constitución refiere a los proyectos devueltos por oposición del Poder Ejecutivo sin distinguir entre sus especies -de pura objeción o de formulación de observaciones-.

La posibilidad de desestimación del proyecto como tal es regulada en el artículo 140 de la CU, en forma diferenciada -si se quiere no adecuadamente articulada-, luego de la regulación constitucional del pronunciamiento específico sobre la suerte de las objeciones u observaciones -en los artículos 138 y 139 de la CU-, cuyas exigencias agravadas de decisión se refieren a escenarios de aprobación del proyecto en algún sentido.

Sin perjuicio de ello, deben analizarse las tres disposiciones con pretensión de armonización, no sólo entre ellas, sino también con la Constitución como unidad, con vocación de integridad, de consistencia sistémica y teleológica.

Como resultado de dicha tarea, cabe concluir que las posibilidades de reacción de la Asamblea General ante la devolución de un proyecto de ley por el Poder Ejecutivo son las que seguidamente se exponen.

(1) En el caso de oposición de meras objeciones -de devolución con pretensión de desestimación del proyecto-, puede por una mayoría de tres quintos de miembros presentes de cada Cámara rechazarlas (artículo 138 de la CU). Ello determina la insistencia con la aprobación del proyecto pese a la voluntad contraria del Poder Ejecutivo, la promulgación forzosa por este último y con ello se genera el perfeccionamiento del acto legislativo.

Debe tenerse presente que el supuesto contrario, de aceptación de la objeción u objeciones –totales-, tiene el mismo efecto que la desaprobación del proyecto, de modo que la cuestión es binaria, lo que se decide legislativamente es si se aprueba nuevamente el texto oportunamente sancionado -mediante el rechazo de las objeciones- o si se descarta tal posibilidad. Si no se alcanza la mayoría especial mencionada -para lo que basta cualquier número superior a los dos quintos de miembros presentes de cada Cámara- ello equivale a la desaprobación o “no aprobación” del proyecto y el tema queda así resuelto.

Por su parte, debe apuntarse que no existe en este caso un plazo para el pronunciamiento legislativo, en tanto el artículo 139 de la CU -que efectivamente establece uno y asigna valor al silencio- refiere exclusivamente al supuesto en el que el Poder Ejecutivo formula observaciones y no aplica ante el escenario aquí examinado de pura y plena objeción.

(2) En el caso de formulación de observaciones, la Asamblea General cuenta con un plazo de 30 días desde su convocatoria para pronunciarse sobre ellas, rechazándolas -insistiendo así con la aprobación del proyecto originalmente sancionado-, aceptándolas -en cuyo caso queda aprobado en el sentido indicado por el Poder Ejecutivo- (artículo 138 de la CU) o desaprobando el proyecto e imposibilitando así una decisión sobre aquellas (artículo 140 de la CU).

Para el pronunciamiento sobre las observaciones -tanto para su rechazo como para su aceptación- se exige una mayoría de tres quintos de los miembros presentes de cada Cámara (según reza el artículo 138 de la CU). Dicho requisito tiene sentido principalmente para disponer el rechazo de las observaciones, en la medida en que la omisión de expedirse en el plazo referido determina la aprobación tácita del proyecto en el sentido pretendido por el Poder Ejecutivo. Así, curiosamente, para la aceptación de las observaciones se pasa de la exigencia de una mayoría agravada -expresa y activa- a la suficiencia de una minoría -tácita y pasiva- en tanto sea superior a dos quintos de los miembros presentes de cada una de las Cámaras, por el

mero transcurso de un breve plazo.

Por su parte, no se prevé en la Constitución ninguna solución particular en lo que concierne a la mayoría requerida para la desaprobación del proyecto de ley por la Asamblea General, conforme tal potestad es consignada en el artículo 140 de la CU. De ello se sigue que basta para desestimar el proyecto con una mayoría simple de presentes del órgano -sin relevancia de la Cámara a la que pertenecen-.

No debe considerarse aplicable la solución prevista en el artículo 138 de la CU, por diferentes razones:

(a) en primer lugar, porque allí se refiere a un pronunciamiento sobre las observaciones -su aceptación o rechazo- y la desaprobación del proyecto no es estrictamente una decisión sobre ellas;

(b) en segundo lugar, porque se trata de una mayoría excepcional y existe una solución constitucional de principio no controvertida -la simple mayoría-, de modo que no corresponde su extensión a otros supuestos; y

(c) principalmente, porque de preferirse tal interpretación -ante un supuesto de razonables dudas interpretativas- se genera un resultado deleznable desde una perspectiva democrática y de separación de poderes. Sin norma que inequívocamente lo establezca, los mencionados fines constitucionales conducen al repudio de la posibilidad de que una ley -un acto que puede disponer sobre la libertad de los individuos y delimitar derechos fundamentales- sea aprobada pese a existir una mayoría parlamentaria en desacuerdo.

Nota de editor: *El Editor responsable de la aprobación del artículo es Horacio Rau.*

Nota de contribución autoral: *Diego Gamarra Antes conceptualización.*

Nota de disponibilidad de datos: *El conjunto de datos no se encuentra disponible.*

Referencias bibliográficas

- Aguirre Ramírez, G. (1997). *Derecho Legislativo, Tomo I, Teoría General de la ley*, FCU, Montevideo.
- Arriaga Villamil, C. (2022). El veto del Poder Ejecutivo luego de la reforma de constitucional de 1997, en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 4, 15-38.
- Cassinelli Muñoz, H. (2002). *Derecho Público*, FCU, Montevideo.
- (2010). “La apelación para ante la Asamblea General según el artículo 303 de la Constitución”, en *Derecho Constitucional y Administrativo*, La Ley Uruguay, Montevideo.
- Correa Freitas, R. (1993). “Sobre el veto del Poder Ejecutivo contra las leyes”, en *Revista de Derecho Público*, Año 2 (3), 43-55.
- De La Bandera, M. (1963). *El Reglamento de la Asamblea General*, Cámara de Senadores, Montevideo.
- Esteva Gallicchio, E. (2008). “La interpretación constitucional según la doctrina uruguaya”, en *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VI, Interpretación constitucional y jurisdicción electoral, Zaldívar Lelo de Larrea, A. y Ferrer Mac-Gregor, E. (coord.), UNAM – Marcial Pons.
- Gamarra Antes, D. (2014). “Interpretación de enunciados constitucionales y mutaciones en sentido débil en el ordenamiento jurídico uruguayo”, en *Revista la Justicia Uruguaya*, Año LXXV, Tomo 149, Edit. La Ley Uruguay, Montevideo.
- (2018). *La interpretación de la Constitución y la ley. Jueces, derechos y democracia*, La Ley Uruguay, Montevideo.
- Gargarella, R. (2021). *El derecho como una conversación entre iguales. Qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran -por fin- al diálogo ciudadano*, Siglo Veintiuno Editores, Colección Derecho y Política.

- Jiménez de Aréchaga, J. (1991). *La Constitución Nacional*. Tomo I, Edición de la Cámara de Senadores, Montevideo.
- (1991). *La Constitución Nacional*. Tomo II, Edición de la Cámara de Senadores, Montevideo.
 - (2021). *Teoría del gobierno*, FCU, Montevideo (editado originalmente en 1944).
- Korzeniak, J. (2008). *Primer curso de Derecho Público. Derecho Constitucional*, FCU. Montevideo.
- Nino, C.S. (2005). *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, 3ª reimpresión de la 1ª edición, Edit. Astrea, Buenos Aires.
- Pérez Pérez, A. (1987). “La Constitución de 1967 y la transformación del Estado”, en *¿Hacia dónde va el Estado uruguayo? Concentración de poder y democracia*, FCU, Montevideo.
- Risso Ferrand, M. (1992). “¿Puede el Poder Ejecutivo proponer textos sustitutivos al vetar un proyecto de ley?”, en *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, T. 9, N° 51-52 (oct. 1992 - ene. 1993), Montevideo.
- (1997). “Reformas relativas al Poder Legislativo (arts. 104 y 108) y en materia de procedimiento de elaboración de la ley: objeciones u observaciones a los proyectos de ley (“vetos”) (arts. 138 y 139) y proyectos de ley con declaratoria de urgente consideración (art. 168-7°)”, en *Reforma constitucional 1997*, Durán Martínez, Augusto (coord.), Serie Congresos y Conferencias N° 16, Universidad Católica del Uruguay, Revista uruguaya de Derecho Constitucional y Político, Montevideo.
 - (2014). “Hacia una nueva interpretación constitucional. La realidad uruguaya”, en *Estudios Constitucionales*, Año 12, N° 1, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca.
- Sayagués Laso, E. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, 8ª Edición, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Notas

¹ La Constitución uruguaya establece que los actos legislativos pueden ser el resultado de ejercicio directo o indirecto de la soberanía de la Nación. En efecto, el artículo 79 inciso segundo de la CU contempla la iniciativa legislativa del 25% de los inscriptos habilitados para votar y, de conformidad con la convincente tesis de Cassinelli, ello determina un pronunciamiento directo del Cuerpo Electoral, no resultando aplicable la tramitación prevista para las leyes originadas en una iniciativa de legisladores o del Poder Ejecutivo. Sobre los dos mecanismos de elaboración de leyes en la Constitución véase Cassinelli Muñoz (2002, p. 67 y ss.).

² Véase, entre otros, Sayagués Laso (2002, p. 49-50) y Aguirre Ramírez, (1997, p. 193 y ss.).

³ Los instrumentos de control recíproco entre los Poderes de gobierno, diseñados bajo un criterio de separación de poderes, como técnica organizacional de limitación en el ejercicio del poder, de más está decir, tienen sentido en la medida en que sean efectivamente “contrapesos” -por definición idóneos para alcanzar un equilibrio-. De lo contrario no se ajustan a su propósito inmediato de evitar la concentración de poder y, por tanto, tampoco logran alcanzar su fin último que es proteger y favorecer la libertad de los individuos. En ese sentido, Gargarella destaca la relevancia de la proporcionalidad entre los medios de control de los Poderes. En una crítica a la construcción de Alberdi y al “hiperpresidencialismo” argentino, apunta que bajo una concepción adecuada de la separación de poderes -como la que asume defendería Madison- el “poder de amenaza” de cada rama de gobierno debe ser “proporcional” al de las otras (véase Gargarella, 2021, p. 156).

⁴ Sobre el método de interpretación de disposiciones constitucionales véase Jiménez de Arechaga, (1991, Tomo I, p. 129 y ss); Esteva Gallicchio, (2008, p. 261 y ss); Cassinelli Muñoz, (2010, p. 285); Risso Ferrand (2014, p. 239-283); Gamarra Antes (2018, p. 195-196). Los dos autores referidos en último término plantean ajustes o nuevas consideraciones a tener en cuenta -por el impacto del derecho internacional de los derechos humanos y en atención al tiempo como factor relevante en la tarea interpretativa-, pero no dejan de reconocer las bases del método que -como tal y más allá de dichas precisiones- no resulta controvertido en la dogmática contemporánea.

⁵ Nótese que dicha posibilidad supone despreciar una consideración más fiel y conciliada de las preferencias de los ciudadanos, por la conformación eminentemente re-

presentativa y plural de los órganos legislativos y por el desarrollo de instancias procedimentales con ventajas deliberativas, con intervención más o menos directa de los potenciales afectados por la medida y, por tanto, también con un mayor valor epistémico (véase en ese sentido Nino, 2005, p. 203 y ss. y 572 y siguientes).

⁶ Desde ya se sienta posición en el sentido de la improcedencia del recurso a los antecedentes o “historia de la sanción” para la determinación de fines constitucionales y, en general, sin perjuicio de su valor histórico, se postula su irrelevancia a cualquier efecto en materia de interpretación constitucional en el sistema uruguayo. Su incidencia es apenas marginal en la interpretación de la ley (conforme disponen los artículos 17 y siguientes del Código Civil) y, según concibo, no tienen ningún peso en la interpretación de enunciados constitucionales. A lo sumo pueden tener utilidad para evidenciar la existencia de una posible lectura que pudo haber sido desconsiderada (si es que tiene fundamento), pero que carece de peso propio y cuyo valor se define por argumentos de correspondencia literal, sistemáticos y teleológicos. Los fines constitucionales son los que resultan de una interpretación de la Constitución -aquellos explícita o implícitamente positivados- y no los resultantes de una inverosímil intención de un constituyente que, cualquiera sea el procedimiento de reforma, en última instancia no es otro que el Cuerpo Electoral -integrado a esos efectos exclusivamente por los ciudadanos- cuyo pronunciamiento es secreto y, por tanto, sin explicitación posible de los fundamentos de su decisión (véase Gamarra Antes, 2014, p. 57 y ss. y, de forma más matizada, Jiménez de Aréchaga, 1991, Tomo I, p. 144-145 y Cassinelli, 2010).

⁷ Sobre los fines constitucionales y su determinación véase Jiménez de Aréchaga (1991, Tomo I, p. 150-152).

⁸ En la especie, será necesaria la manifestación de voluntad de unos u otros Ministros en la conformación de la voluntad orgánica en función de la materia del proyecto de ley.

⁹ También en este caso debe interpretarse que se tratan de días corridos y ello independientemente de que transcurra o venza en un período legislativo o en el receso parlamentario.

¹⁰ Cassinelli parece haber mantenido su posición sobre el carácter total de las objeciones con posterioridad a la reforma, aunque sin referir específicamente al impacto de la adición de la expresión “totales o parciales” en la nueva redacción del artículo 138

de la CU (véase Cassinelli, 2002, p. 72).

¹¹ También de conformidad con la intervención oral en sesión del Instituto de Derecho Constitucional del año 1992, según referencia de Risso Ferrand en su primer trabajo sobre el tema (véase Risso, 1992, p. 228).

¹² Conforme posición esgrimida en su calidad de legisladores en sesión de la Asamblea General. Véase Diario de Sesiones de la Asamblea General, Tomo 63, N° 60 y N° 61, de fechas 5 y 9 de noviembre de 1987.

¹³ La práctica constitucional se ha desarrollado en el sentido de considerar las sustituciones o adiciones como especies del género de las observaciones y no se han formulado cuestionamientos jurisdiccionales sobre su legitimidad.

¹⁴ Aunque sesionen conjuntamente como Asamblea General, a efectos de la votación se requiere mayoría de tres quintos de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Es decir, por un lado, mayoría de tres quintos de los Representantes presentes y, por el otro, mayoría de tres quintos de los miembros presentes de la Cámara de Senadores -Senadores y Vicepresidente de la República (si no se encuentra por vacancia en ejercicio de la Presidencia de la República)-.

¹⁵ Las carencias denunciadas de la disposición bajo análisis hacen que lo afirmado -tan solo con relativa certeza, como se dijo- sea en buena medida opinable. Si bien no llega a sostenerlo, en función del desprolijo uso de los términos en la Constitución, Risso Ferrand no descarta la posibilidad de que se entienda que las exigencias del artículo 138 aplicarían exclusivamente en el supuesto de formulación de observaciones -no ante la oposición de objeciones- (véase Risso Ferrand, 1992, p. 230).

¹⁶ Nótese que el plazo no se cuenta desde la devolución por el Poder Ejecutivo sino desde la fecha en la que se convoca a la Asamblea General para sesionar sobre el tema. Ello genera que en los hechos sea posible que se difiera unos días el comienzo del cómputo del plazo. De todas formas, la convocatoria es debida y ante la omisión de la Presidencia de la Asamblea General de realizarla con prontitud, el legislador o el Propio Poder Ejecutivo podrían exigir el cumplimiento del deber de convocatoria.

¹⁷ La aprobación expresa de las observaciones por mayoría de tres quintos de presentes de los miembros de cada Cámara, únicamente parece tener sentido si por alguna razón de urgencia se pretende avanzar hacia la promulgación antes del vencimiento

del plazo de 30 días.

¹⁸ El artículo 140 de la CU establece lo siguiente: “Si las Cámaras reunidas desaprobaran el proyecto devuelto por el Poder Ejecutivo, quedará sin efecto por entonces, y no podrá ser presentado de nuevo hasta la siguiente Legislatura”.

¹⁹ Recuérdese que el artículo 139 en su redacción vigente (con posterioridad a la reforma plebiscitada en 1996) es similar al 138 inciso segundo en su redacción anterior a la modificación mencionada, pero no refiere a un “pronunciamiento” sino que exige un “rechazo expreso” para frustrar la aceptación de las observaciones por el mero transcurso del plazo –que pasó a ser de 30 días con el mismo punto de partida-.

²⁰ Korzeniak se pronuncia en el sentido de que la desaprobación efectivamente es una alternativa ante la devolución de un proyecto de ley por el Poder Ejecutivo. Aunque no especifica la mayoría requerida al referir concretamente a dicha posibilidad, parece derivarse de sus reflexiones que entiende que la mayoría aplicable es la de tres quintos de presentes establecida en el artículo 138 de la CU (Korzeniak, 2008, p. 487 y 488).