

EL INTERÉS GENERAL. ARGUMENTO PARA LIMITAR DERECHOS INDIVIDUALES

ALEJANDRO REY

SUMARIO:

1. Trascendencia de la Cuestión.

Es importante el concepto de "Interés General", ya que una ley que limite un derecho tiene que ser establecida con razones de interés general, conforme al artículo 7 de la carta.

El mismo expresa "Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general."

Independientemente de este artículo, la propia Carta menciona dicho concepto en otros, como el 28¹; 32²; 36³; 47⁴; y 300⁵. No solo ésta lo hace, sino que distintas leyes también se declaran de "interés general", así como la 18.104 (promoción de la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres); 17.849 (protección del medio ambiente); 17.775 (regulación de la contaminación por plomo); 17.514 (violencia doméstica); y 13.181 (conservación del Bosque Lussich), entre tantas otras.

2. Definición:

Antes que nada, vale la pena resaltar que se trata de un concepto jurídico indeterminado. Este es "configurado por la ley como un supuesto concreto, de tal forma que solamente se da una única solución justa en la aplicación del concepto a la circunstancia de hecho"⁶.

Independientemente de lo anterior, BRITO⁷ señala "el interés general se define positivamente por la noción de asistencia y apoyo prestado a los habitantes y a los entes sociales menores para la realización de sus fines (el logro de sus respectivas perfecciones). Tal carácter del interés general encierra el reconocimiento de la necesidad propia de la persona humana y de sus comunidades de la acción de la sociedad políticamente estructurada (el Estado) para afirmar las potencialidades de su naturaleza. Por lo cual ese apoyo y asistencia es, primariamente, seguridad...".

1 "Los papeles de los particulares y su correspondencia epistolar, telegráfica o de cualquier otra especie, son inviolables, y nunca podrá hacerse su registro, examen o interceptación sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general".

2 "La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieron por razones de interés general. Nadie podrá ser privado de su derecho de propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación. Cuando se declare la expropiación por causa de necesidad o utilidad públicas, se indemnizará a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieren en razón de la duración del procedimiento expropiatorio, se consume o no la expropiación; incluso los que deriven de las variaciones en el valor de la moneda"

3 "Toda persona puede dedicarse al trabajo, cultivo, industria, comercio, profesión o cualquier otra actividad lícita, salvo las limitaciones de interés general que establezcan las leyes".

4 "La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores."

5 "El Poder Ejecutivo podrá apelar ante la Cámara de Representantes dentro de los quince días de publicados en el "Diario Oficial", fundándose en razones de interés general, los decretos de los Gobiernos Departamentales que crean o modifican impuestos. Esta apelación tendrá efecto suspensivo."

6 Mariano Brito, "El principio de legalidad e interés público en el derecho positivo uruguayo", L.J.U., Tomo 90, año 1985.

7 Mariano Brito, Ob. Cit.

"El interés general se define negativamente por la conducta de abstención de la acción estatal directa en cuanto hace a la libertad interior, y positivamente por el respeto de ésta y la creación del entorno protector de su intangibilidad..."

"El interés general reclama lleva consigo la limitación de la proyección exterior de la libertad, porque compete al Estado y se explicita en su derecho positivo, procurar que cada uno obtenga lo suyo..."

"El interés general tiene un carácter preeminente, es antes que el interés particular y no se agota en éste" ... "A esta calidad del interés general corresponde la situación jurídica de sujeción del administrado y las prerrogativas de la Administración..."

"Es que precisamente la nota de generalidad puede predicarse de tal interés porque aprovecha y beneficia a todos y cada uno de los habitantes. En efecto, no se trata de nada que en sí mismo se ordene únicamente al beneficio de una simple parte, por grande que ésta sea, de la sociedad. El bien común (el interés general o el interés público, en la denominación que utilizamos observando el derecho positivo uruguayo) es el bien de la sociedad precisamente porque aprovecha y beneficia a todos y cada uno de los miembros de que ésta se compone".

"Por el contrario, lo que beneficia a un solo hombre o a un grupo o conjunto de hombres que no son todos los que en la sociedad se integran, es meramente un bien particular..." "El interés general en el derecho uruguayo no reviste los caracteres de un fenómeno ideal o abstracto; antes bien, comporta exigencias de actuación y realidad concretas. Consecuentemente, reclama las conductas estatales operativas para su satisfacción"... "Su tutela efectiva compete al juez".

Por otro lado, JOSÉ ESTÉVEZ PAULÓS⁸ se ha inclinado a una ponderación, es decir "El interés general, en nuestra opinión, y en función de la Constitución oriental, surge de la comparación de ventajas e inconvenientes, que la limitación de derechos individuales, puede significar para una persona y las ventajas o inconvenientes que puede, una determinada ley tributaria, por ejemplo, aportar a la comunidad. Este balance debe realizarse aplicando criterios de razonabilidad. Si de la afectación de derechos individuales surge un mal o daño mayor que la ventaja que recibe la comunidad, interés público, no existirían razones de interés general que dieran fundamento constitucional a la ley. En derecho público no procede limitar ni aun por ley un interés individual en beneficio de otro interés individual".

En efecto, tal ponderación tiene base legal, ya que la propia ley 9.739 (Propiedad Literaria y Artística) en su artículo 21 dispone:

"Artículo 21.

El retrato de una persona no podrá ser puesto en el comercio sin el consentimiento expreso de la persona misma, y muerta ésta, de su cónyuge, hijos o progenitores.

La persona que ha dado su consentimiento puede revocarlo, resarciendo daños y perjuicios.

Es libre la publicación del retrato cuando se relacione con fines científicos, didácticos y, en general, culturales o con hechos o acontecimientos de interés público o que se hubieren realizado en público."

JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA⁹ señala que "El interés general deberá ser apreciado según un juicio de razonabilidad. De todas formas, conviene establecer que el juego de otras disposiciones constitucionales en cierta medida contiene o limita la noción del interés general y pone una valla a las normas que el legislador dicte en función de este concepto".

Al respecto CARLOS DELPIAZZO¹⁰ ha sostenido "la limitación no puede fundarse en cualquier interés sino únicamente en el superior interés general -que no puede ser el interés de un grupo o parte del colectivo social- ya que debe ser ampliamente abarcativo, es decir, equivalente al bien común entendido no como la mera suma de bienes particulares sino como "el conjunto de condiciones de la vida social que posibilitan a los individuos y a las comunidades intermedias que ellos forman, el logro más pleno de su perfección"

La Suprema Corte de Justicia¹¹ ha expresado que las pautas que definen el interés general no son rígidas ni inalterables, "sino que varían con la evolución de cada medio y cada época, de ahí que las soluciones legislativas no resulten coincidentes, y lo que importa, en definitiva, es que las nuevas disposiciones consulten el interés general del momento en que se dictan, ajustándose a las condiciones políticas, económicas y sociales existentes..".

Paralelamente el principio rector deberá ser también para la Suprema Corte de Justicia el de "razonabilidad". Al decir de la Corporación¹² "... se acepta y se mantiene el criterio de que es potestad de la Corporación

8 XIV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, Buenos Aires 1989, La Constitución y los Límites a la presión tributaria.

9 Jiménez de Aréchaga, Justino, La Constitución Nacional, tomo VIII, pág. 215-217.

10 Carlos Delpiazzo, Derecho Administrativo Uruguayo, pág. 7.

11 Sentencia N° 12/81.

12 Sentencia N° 234/95.

ción, aplicar reglas de razonabilidad cuando juzga si el motivo justificativo de la ley, está o no basado en el concepto de interés general. Ya la consagraba el ilustre maestro Justino Jiménez de Aréchaga, al enseñar que, ... se ha admitido, además, la posibilidad de que la Suprema Corte, en los procedimientos de contralor de constitucionalidad, revise la razonabilidad de ese juicio formulado acerca de las conveniencias del interés general¹³. Esto es, razonabilidad del motivo invocado por el legislador, para limitar esos derechos, en función del interés general y no, en cambio, razonabilidad u oportunidad de la legislación misma.¹⁴

Por su parte, el autor argentino LINARES, para estimar la razonabilidad de la ley, exige "que exista cierta substancial y razonable relación entre el acto (ley, acto administrativo, sentencia), y la seguridad, salubridad, moralidad, y bienestar del público ", a lo que ha dado a llamar "la regla del equilibrio conveniente o de racionalidad o de las relaciones substanciales"¹⁵. En virtud de la declaración de la Suprema Corte de Justicia sobre la constitucionalidad de la ley 16.226¹⁶ (establece la inapelabilidad de la sentencia de primera instancia para el inquilino excepcionante perdidoso en los procedimientos de arrendamientos) ésta ha dicho:

"Esta Corporación entiende que la norma legal atacada no cumple con la doble exigencia que formula Couture, esto es: carece de la nota de razonabilidad requerida (ya que nada justifica que se quite a una sola de las partes la segunda instancia, manteniéndole a la otra una nueva oportunidad de defenderse); constituyéndose así un desajuste a la "regla del equilibrio conveniente o de racionalidad" que refiere Linares" "En la medida que la ley atacada está dando una nueva oportunidad de defensa a la parte más fuerte en el proceso (que sin dudas es la CGN, dotada de una compleja infraestructura de recursos humanos y materiales a su servicio), resulta una distinción arbitraria e injusta". En conclusión, la razonabilidad atiene a la relación entre los medios y los fines. En tal sentido, el Tribunal Constitucional español¹⁷ expresó que un juicio de razonabilidad satisfactorio aparece en la ley que condiciona el derecho a jubilación o retiro, por ejemplo, a requisitos objetivos como haber prestado servicio por cierto tiempo, haber cotizado durante un determinado período, etc. La distinción entre quienes cotizan por cierto lapso y quienes no lo hicieron es racional respecto al fin: la jubilación. Pero si la ley condiciona y limita el derecho a la pasividad al hecho de haber tenido buena conducta por ejemplo, desaparece la racional relación de medios y fin, ya que la diferenciación entre quienes cumplen con dicho requisito y quienes no lo cumplen no guarda una relación de racionalidad con el fin perseguido, o sea con el derecho a la jubilación.

3. Cuando puede el concepto de "interés general" limitar derechos fundamentales?

3.1 Sólo la ley es apta para esa limitación o privación (es la llamada por la doctrina "zona de reserva legal"), por lo tanto esto no podrá ser hecho por acto administrativo. La doctrina es mayoritaria en entender por "ley" en función de un criterio orgánico formal¹⁸ atendiendo al procedimiento utilizado para el perfeccionamiento de dicho acto (ley dictada por el parlamento).

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia¹⁹ ha señalado que "cuando el constituyente alude a la "ley" sin más especificaciones, hay que entender que se refiere tanto a la ley nacional o ley formal como a la ley departamental, más propiamente lo decretos departamentales. A raíz de ello, la Corte concluyó que éstos también podrán limitar derechos dadas las circunstancias.

Esta tendencia jurisprudencial es constante para la Corporación, ya que en otra sentencia ésta ha dicho²⁰ "La Corte, a través de sucesivas integraciones, ha expresado no compartir la opinión de que sólo a través de leyes en sentido formal pueden limitarse los derechos fundamentales establecidos en la Constitución; considera que por medio de decretos departamentales también es posible limitar derechos fundamentales, siempre que se trate de materia municipal".

13 La Constitución Nacional, edición de la Cámara de Senadores, 1992, t. 1, pág. 226.

14 Sentencia N° 42/93.

15 El "Debido proceso" como garantía innominada en la Constitución argentina, págs. 29/30, y "Razonabilidad de las leyes, págs. 32 y 33.

16 Al respecto ver Punto 6 del informe.

17 En sentencia 114 de 987, citado en Martín Risso Ferrand, Derecho Constitucional, pág. 474.

18 Conf. Risso Ferrand y Cajarville Peluffo.

19 Sentencia N° 82 de 1991.

20 Sentencia N° 287 de 2002.

En parte de la doctrina también subsiste la posición que equipara a los Decretos de los Gobiernos Departamentales, en el sentido de hacerlos aptos para limitar derechos²¹. Esta se basa en que tanto la ley nacional, como el decreto de la junta departamental tienen la misma naturaleza jurídica desde el punto de vista material, en cuanto a que son normas jurídicas generales y abstractas.

El argumento más fuerte que utiliza la doctrina para negar dicha tesis, es que el artículo 256 de la Carta expresa que las leyes pueden ser declaradas inconstitucionales con los procedimientos previstos en el artículo 260, y también los decretos de los Gobiernos Departamentales con fuerza de ley en su jurisdicción pueden ser objeto de dicha declaración. Es obvio que si la expresión ley ya comprendiera a estos decretos, el artículo 260 sería innecesario.

En este sentido se pronuncia JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA²², al que adhiere PÉREZ PÉREZ, y MARTINS²³. Sin embargo, la Corte en sentencia N° 287 de 2002 descarta esta posición, ya que “de aceptarse la tesis de Jiménez de Aréchaga casi todos los decretos de las Juntas Departamentales serían antijurídicos, pues al imponer tributos, establecer normas viales o edilicias etc., están limitando derechos individuales.

La posición que parece más razonable en mi opinión es la de PABLO BALARINI²⁴, en la que afirma que si bien un decreto de la Junta Departamental podría limitar derechos individuales, éste solo podrá obrar dentro de la materia municipal, y en caso de no hacerlo, recién ahí sería inconstitucional.

Por otro lado, que se requiera ley para limitar derechos no significa que se deba dictar una ley para cada caso concreto que haya que limitarlos. Ello sería contrario a la naturaleza de la función legislativa y al principio de igualdad²⁵.

Esto se podrá hacer mediante:

3.1.1 Una supeditación del ejercicio de la libertad a condicionamientos fácticos indicados en la ley.

3.1.2 A través de la supeditación a la obtención previa de un acto administrativo de autorización o concesión.

3.1.3 Y finalmente, mediante previsión en la ley de circunstancias de hecho que faculten a la Administración a imponer la suspensión de la actividad o clausura del establecimiento o su encauzamiento en determinadas modalidades de funcionamiento.

3.2 Por razones de interés general (lo que será analizado más adelante).

3.3 Según la interpretación absolutamente mayoritaria o unánime según RISSO FERRAND, los derechos a que refiere la segunda oración del artículo 7 de la Carta refieren únicamente a los derechos reconocidos, y no a los preexistentes, los que no podrían ser objeto de privación o limitación alguna²⁶. En tal sentido, se sostiene²⁷ que por el hecho de ser personas humanas ya tienen (aunque la Constitución no lo dijera) ciertos derechos fundamentales que constituyen un mínimo respecto del cual la Carta, y las demás normas jurídicas no hacen sino precisar, reglamentar y garantizar.

Vale la pena aclarar que la doctrina es uniforme en señalar que no se priva al individuo del derecho, sino de su ejercicio²⁸. En tal sentido (y en ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad la ley del R.A.V.E) la Corte²⁹ adujo “cabe expresar, en primer término, que esa norma no priva a los propietarios de

21 Conf. Eduardo Jiménez de Aréchaga, Introducción al derecho, pág. 113, y Carlos Santiago Nino, Introducción al análisis del derecho, pág. 148.

22 La Constitución Nacional, edición 1946 II, pág. 22.

23 Martins, El Municipio Contemporáneo, citado en la Revista de derecho Público N° 2, pág. 147.

24 Rev. De derecho público, pág. 147.

25 Conf. Cassinelli Muñoz; Cagnoni; Cajarville Peluffo; y Delpiazzo.

26 Conf. Martín Riso Ferrand, Derecho Constitucional, tomo I, pág. 475.

27 Conf. Korzeniak, José, Derecho Constitucional, pág. 77 y ss, y Cassinelli Muñoz, Horacio, Derecho Público, pág. 83 y ss.

28 Conf. Cassinelli Muñoz, Horacio, Los límites a los derechos humanos, utilizando cita a Jiménez de Aréchaga, Justino.

29 Sentencia del 19 de Mayo de 1989, publicada en L.J.U. tomo 100, caso 11344.

su derecho de dominio, por lo cual no corresponde reclamar la compensación previa y justa a que se refiere el art. 32 de la Carta. Limita, eso sí, en algunos aspectos, el ejercicio pleno de dicho derecho”.

Ante ello, RISSO FERRAND³⁰ distingue a los efectos de la posibilidad de limitar, restringir o privar mediante ley formal, tres hipótesis:

- A) Los derechos preexistentes: Los cuales no podrán ser limitados por acto jurídico alguno.
- B) Algunos consagrados en la Carta, pero no autorizados por ésta para limitar o privar: Estos son los casos del derecho a que no se aplique la pena de muerte (art. 26); a interponer el recurso de habeas corpus (art. 17); a obtener una indemnización por el daño causado por el Estado (art. 24); etc.
- C) Derechos que son tales, pero que frente a la ley aparecen como limitables, como lo son el derecho a la propiedad, la libertad, etc.

4. Jurisprudencia.

La Corte ha señalado antes de ahora que la constitucionalidad de las leyes es de principio y la ilegitimidad es de excepción y como tal debe ser limitada e interpretada estrictamente. Sólo es posible apartarse de tal solución en caso de comprobarse, por parte de quien lo alega, la inconciliabilidad entre el texto impugnado y las normas o principios constitucionales invocados³¹.

En otra sentencia³² la Corporación ha dicho que “La Constitución confiere una discrecionalidad limitada al legislador imponiéndole que atienda a razones de interés general, por la que, al apreciarse en el caso la constitucionalidad o inconstitucionalidad, de las dos disposiciones legales atacadas, la Corte deberá limitarse a constatar si en concreto se han observado por el legislador las razones de interés general requeridas por la Constitución.”

“En los debates de la Comisión de Constitución y de la Convención Constituyente, quedó aclarado el alcance y contenido asignado a los mismos. El referido ‘alcance y contenido’ fluye de estas expresiones de uno de los integrantes de la Convención...: ‘La finalidad de la Sub-Comisión es limitar la esfera de las leyes, exigiendo que sean de interés general. No será suficiente que la ley invoque un interés general, no bastará la etiqueta legislativa: la justicia puede examinar las razones invocadas’. ‘La Comisión ha querido acentuar más las garantías y determina que nadie puede ser privado de estos derechos, sino conforme a las leyes, pero exige que esas leyes se establezcan por razones de interés general. No bastará cualquier Ley, debe ser una Ley que se funde en el único motivo que pueda dar lugar a la limitación o privación de estos derechos, que es el interés general. No bastará la etiqueta en la ley: la ley debe responder a ese motivo...’ “.

Por otro lado, la Corporación en situación de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley 17.523 (por la reprogramación de depósitos bancarios) ha manifestado que “el derecho de propiedad no es absoluto ni irrestricto y tolera las limitaciones que la ley establezca por razones de interés general. En el caso, el interés general invocado por el Poder Ejecutivo y por los legisladores radica en la particularísima situación económico financiera del momento que puso en riesgo la cadena de pagos, la liquidez bancaria y el cumplimiento de obligaciones internas e internacionales por parte del Estado”³³. El argumento más fuerte de la Corte fue que tanto el derecho a la seguridad jurídica, como a la libertad contractual al modificarse los contratos, son pasibles de limitación por vía legal.

Asimismo, la Corte ha expresado que ni el derecho de usar y disponer de la propiedad, ni ningún otro derecho reconocido por la Constitución, reviste el carácter de absoluto. Un derecho ilimitado sería una

³⁰ Ob. Cit., pág. 477.

³¹ Sentencias N° 21/95, 234/95, 211/98, 181/2003 entre otras y Vescovi, Enrique: “El proceso de inconstitucionalidad de la ley” en Cuadernos de la Facultad de Derecho N° 18, pág. 130 y ss.

³² Sentencia N° 525/2000.

³³ Sentencia N° 133/04, publicada en La Justicia Uruguaya Tomo 130, año 2004.

concepción antisocial. Reglamentar un derecho es limitarlo, es hacerlo compatible con el derecho de los demás dentro de la comunidad y con los intereses superiores de esta última³⁴.

En Jurisprudencia³⁵ absolutamente dominante la Corte ha dicho que la solución impuesta por la ley 16170 artículo 674 (de clausura de establecimientos comerciales) “el mecanismo resulta razonable -por motivos de interés general- (art. 7 de la Carta) ante la constatación de irregularidades que puedan tipificar fundadamente una situación ilícita. Por cuanto es de interés general que los obligados satisfagan los tributos que gravan su actividad, y lo hagan regularmente, para que el Estado pueda atender satisfactoriamente sus obligaciones”.

En ocasión de una acción de inconstitucionalidad sobre la ley 16.243 (ley de refinanciación de deudas) la Corte ha dicho que: “No toda ley que modifique los efectos de esos contratos en esa etapa de su iter es inconstitucional, puesto que el constituyente ha otorgado tal potestad al legislador, en tanto se atenga al interés de la generalidad, a preservar el beneficio de la mayoría, de los distintos grupos que la componen y que en múltiples ocasiones se vuelve el provecho de la sociedad en su conjunto y por esa vía, el beneficio, la utilidad o la ganancia se extiende a cada uno de sus integrantes.”³⁶.

Por otro lado, en la misma sentencia expresó “Se asiste en definitiva, a un conflicto entre derecho y el interés general o entre diversos intereses generales; en tal situación el legislador se ve abocado a la consulta del interés general superior y, ante la hipótesis de verdadera necesidad, deberá preferirse y sacrificarse uno a otro, en la medida que correspondiere y según jerarquización racional de los diversos intereses generales o derechos, que no sería otra que la que contemplara el mayor beneficio para la sociedad, en la emergencia, con algún subrayado en el original. Es que, se insiste, se debe valorar el tema, según la escala de valores que exista en el país y en un cierto tiempo, a los fines de determinar cuál es ese interés general que se califica de superior y por lo tanto permite privar o limitar otros derechos, alejándolos de su mismo plano”.

Sin dudas planteada la inconstitucionalidad, la Corte no podrá examinar el mérito³⁷ de la cuestión “En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia no puede declarar inaplicable una ley dictada por razones de interés general, alegando que hubiera sido más acertada o preferible una solución de mérito distinta. Ello, en rigor, pertenece a la órbita o potestad de la Asamblea General”.

La sentencia de la Corte que ha operado de “leading case” es del 26 de Noviembre de 1986³⁸, en la que ha sacado las siguientes conclusiones:

La Constitución confiere al legislador una discrecionalidad limitada.

Recordando los debates de la comisión de 1934 expresa que no es suficiente que una ley invoque razones de interés general, sino que es prescindible de la “etiqueta legislativa”, debiendo la Corte analizar si las mismas efectivamente existieron (varias sentencias posteriores la citan)

La Corte está habilitada a apreciar si la ley cumple con tal fin.

34 Sentencia de la S.C.J. N° 181/2003.

35 L.J.U. caso 134.085 publicada en el tomo 134.

36 L.J.U. Caso 12.777, Tomo 110, año 1995; en el mismo sentido se pronuncian las sentencias N° 102/66 y 8/93.

37 Sentencia N° 328/2004.

38 L.J.U. caso N° 10.797.

5. Ejemplos de Interés General según la S.C.J.

| Sentencia | Año | Ley presuntamente inconstitucional | Cita |
|-----------|------|----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 328 | 2004 | 17.523, arts. 3,4, y 5. (Fortalecimiento del sistema Bancario) | “Entonces, sin dudas, en el momento en que se dictaron normas ahora impugnadas existían poderosas razones de interés general para adoptar las medidas en ellas incluidas como lo fue el retiro del 45% de los depósitos de la plaza financiera local”. |
| 12 | 2007 | 16.134, art. 69. (Clausura establecimientos comerciales por la D.G.I) | “En la medida que la disposición cuya declaración de inaplicabilidad se pretende resulta un texto legal que ampara el derecho del Estado a la percepción de tributos, sancionando a aquellos que desconozcan las disposiciones que regulan los mecanismos tendientes a su efectiva percepción, no se advierte lesión a los principios de orden superior invocados por el recurrente, encontrándose por demás razones de interés superior suficientemente acreditadas”. |
| 168 | 2005 | 17.613, arts. 13 a 16 (segunda Ley de Fortalecimiento del Sistema Bancario) | “La existencia de créditos ciertos y créditos litigiosos es lo que justifica el tratamiento desigual, no advirtiéndose que el mismo sea caprichoso, arbitrario o discriminatorio, sino que tiene por finalidad facilitar la liquidación de la fallida”. |
| 525 | 2000 | 16.736, art. 432 (aprueba la Carta Orgánica del Instituto Nacional de Abastecimiento). | “La creación del Instituto Nacional de Abastecimiento con la naturaleza jurídica de persona pública no estatal responde a un interés general de la sociedad. La “libertad” aludida en el art. 7 de la Carta no refiere concretamente a la libertad de contratación invocada por el accionante. Todos los acreedores de la ex Dirección Nacional de Comercio fueron alcanzados por la norma y sólo ha variado la relación obligacional”. Ese interés general “responde a una política de reforma del Estado por la cual se procura transferir de la estructura estatal determinados cometidos considerados no esenciales”. |

| | | | |
|----------------------------|------|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 256 | 1997 | 16697, art. 27. (Fija tasas del I.T.P.) | <p>“La posibilidad de limitación de estos derechos se ve en el caso afectado por las particularidades de la materia: seguridad social; y este rubro incumbe a la política social y económica del Estado debiendo el sistema atender los intereses generales para mantener la propia subsistencia del régimen”.</p> <p>La ley fue considerada como protectora del interés general, debido a que sin ella el sistema corría el riesgo de entrar en cesación de pagos, debido al alto costo del mismo. Por medio de las nuevas (en el momento) tasas del impuesto se habría salvaguardado en ese sentido el interés general.</p> |
| L.J.U caso 12.271 (T.A.C.) | 1992 | 15.799, art. 19 (suspende lanzamientos en arrendamientos). | <p>“Si bien limita el derecho de propiedad del cesionario, sin privarlo, tal efecto deriva de razones de interés general evidentes”.</p> <p>La discusión del litigio se basaba en si una norma aparentemente constitucional -ya que hasta que no le fuera adjudicada una vivienda al inquilino por el B.H.U., éste no podía ser lanzado- podía generarle responsabilidad al Estado por acto legislativo.</p> <p>Si bien la sentencia no se pronuncia en profundidad sobre en que sentido beneficiaba al interés general la suspensión de los lanzamientos, parece ser que la situación de carencia de viviendas de la época obligaron a dictar tal ley.</p> <p>Según BENGÓA VILLAMIL¹ las razones de interés general que posibilitaron que la norma no fuese inconstitucional fueron la defensa de la parte más débil en la contratación; la desromanización del contrato; y que no hubo quiebra del principio de igualdad al configurarse dos grupos diferenciados de propietarios.</p> <p>Vale la pena resaltar que si bien la suspensión de los lanzamientos no fue declarada inconstitucional, si generó la responsabilidad del Estado.</p> <p>Es decir la Justicia siempre tuvo claro que el interés general en proteger al inquilino modesto debía acompasarse con la carga general de compensar al propietario que soporta individualmente un gravamen patrimonial; haciendo “social” el problema e “individual” la solución².</p> |

| | | | |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| L.J.U. caso 11344. | 1989 | Ley 15.799. | <p>“El interés general en aplazar los lanzamientos masivos en época de escasez de vivienda es notorio”.</p> <p>“Todo un largo proceso normativo apoyado en las dificultades de la población para la obtención de viviendas y en la necesidad de evitar la conmoción social que hubiera significado un masivo desalojo de personas, en general de modestos recursos, en una ciudad de escasas posibilidades de habitación”.</p> <p>“Cuanto queda dicho, pone de manifiesto la existencia del interés general exigido por el art. 32 de la Constitución de la República para autorizar al legislador a limitar el ejercicio del derecho de propiedad. Que, por lo demás, es la de velar por la seguridad y tranquilidad social, una misión del Poder Legislativo”</p> |
| Discordias en sentencia anterior: | <p>Balbelá de Delgue y Addiego Bruno:</p> <p>“Respecto al art. 19 y en lo que dice relación específica con la posibilidad de prorrogar sin plazo o “sine die” la suspensión del lanzamiento decretado hasta la efectiva ocupación de la vivienda, f. 21 y conforme a la adjudicación de que informa el certificado de fs. 20, colide, a mi juicio, con los textos constitucionales art. 7 y 32 de la Carta.</p> <p>Es incontestable que todo lo relativo a la materia de arrendamientos y desalojos es de orden público y que en tal sentido es este mismo orden el que justifica limitaciones a los derechos en aras del bien colectivo. Pero cuando esas limitaciones son de tal intensidad que afectan el equilibrio que debe presidir las pretensiones contrapuestas, inclinando la solución en beneficio exclusivo de una parte y en perjuicio exclusivo de la otra, sin que intervengan directamente en la producción de ese resultado, la norma que permite la consagración de ese desnivel, es manifiestamente inconstitucional. Lo mismo ocurre cuando el beneficio, aun no desproporcionado en intensidad, se extiende “sine die” en favor de una de sus partes, cualquiera fuere la situación económica del beneficiario,</p> <p>Es lo que ocurre con el art. 19 cuestionado, el que prevé la suspensión del lanzamiento por tiempo indefinido puesto que dura hasta que el Banco Hipotecario le adjudique al arrendatario la ocupación de una vivienda en venta o arrendamiento.</p> <p>No se ha tomado en cuenta por cierto la situación del arrendador, que contrató a término y se ve, por obra de la ley, atrapado por una situación de indisponibilidad por causas que no atienden precisamente al orden público, como lo son, indudablemente las dificultades económico-financieras por las que puede eventualmente atravesar la institución bancaria en la política que desarrolla”.</p> | | |

| | | | |
|-----|------|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 126 | 2000 | Ley 16.906, art. 29 (regula la antigua prescripción de créditos laborales) | <p>“El legislador tuvo alguna razón legítima de interés general para establecer la diferencia impugnada (la de incentivar las inversiones en el país, al no quedar las empresas expuestas -por largo tiempo- a reclamaciones laborales)”.</p> <p>Aquí se limitó un supuesto derecho alegado de protección del derecho al trabajo, y de igualdad ante la ley.</p> <p>Se trata de un interés general pensado en la prosperidad de las empresas y su fortalecimiento, de modo de que no se vean afectadas por reclamos laborales provenientes de larga data.</p> |
|-----|------|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

6. Casos en donde se declaró inconstitucional una Ley por limitar derechos violando el interés general.

| | | | |
|-------------------------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| L.J.U Caso 10.797 | 1986 | Decreto - Ley 15.501 (Unidades Cooperativas de Vivienda) | <p>“El decreto ley 15.501 no sólo no contempla el interés general, sino que ha concitado un firme rechazo por parte de los más próximos y directos destinatarios de sus normas” ... “Que a juicio de la Corte en mayoría, el D.L. 15.501 desconoce los derechos y garantías consagradas por los artículos 7, 32, 36 y 39 de la Carta. Respecto a las dos primeras disposiciones, porque suprime el derecho de propiedad de las cooperativas de viviendas -personas jurídicas-, transfiriéndolo a los socios cooperarios, y en cuanto a estos últimos, así como a los cooperativistas que los asociados resolvieron integrar como usuarios, por que priva a todos ellos de una actividad lícita (art. 36 de la Carta)” ... hablando de la norma la Corte expresa “lo rechazó una gran parte del movimiento cooperativista y los socios cooperarios; asociaciones de profesionales como la de Escribanos del Uruguay, estrechamente vinculados a la contratación sobre viviendas; el propio B.H.U...”.</p> |
| 519 | 2000 | Ley 15.226, art. 122 (establece la inapelabilidad de la sentencia de primera instancia para el inquilino excepcionante perdidoso) | <p>“No resultan recepcionables los argumentos desarrollados cuando la Contaduría alude que la razón de la desigualdad se encuentra en que la referida institución otorga una fianza especial y limitada, señalando asimismo que frente a la situación de incumplimiento se está afectando el patrimonio del Estado, por lo que entiende existen fundadas razones de interés general al comprometerse fondos públicos pertenecientes a toda la sociedad al permitir que se mantenga una fianza que por ley no puede permanecer. Las especiales características denunciadas referidas a los cometidos del órgano no pueden erigirse como argumento válido para entender que la norma dictada no vulnera el principio de igualdad de las partes contenido en el art. 8º de la Carta”³.</p> |

7. Efectos de la declaración.

La tesis generalmente admitida en Uruguay afirma que la declaración de inconstitucionalidad no tiene efectos *"ex tunc"*, es decir que no retrotrae sus efectos al día en que la ley se dictó. La solución se basa fundamentalmente en que la ley estaba vigente antes de ser impugnada por inconstitucional, y sigue vigente aunque la Corporación la declare inconstitucional³⁹.

8. Dos casos de interés.

En los siguientes casos se han limitado derechos sin cumplirse con el precepto constitucional.

A) Por Decreto del 31 de Mayo de 2005 se estableció que todos los restaurantes deberán contar con áreas de fumadores delimitadas sin conexión con otros sectores del edificio.

B) Por Decreto 98 del 16 de Mayo de 2004 se dispuso que todas las dependencias sanitarias, públicas y privadas son consideradas "100% libres de humo".

9. Conclusiones:

1. Las cuestiones planteadas precedentemente se vinculan íntimamente con el alcance de los derechos subjetivos y la viabilidad de que éstos sean modificados, limitados o eliminados por el legislador.
2. La Constitución confiere al legislador la posibilidad de limitar derechos constitucionales, pero esa discrecionalidad es limitada. Y ello porque le impone que atienda a razones de interés general para limitar los derechos establecidos por la propia Constitución.
3. La limitación no puede fundarse en cualquier interés sino únicamente en el superior interés general, es decir, equivalente al bien común entendido no como la mera suma de bienes particulares sino como el conjunto de condiciones de la vida social que posibilitan a los individuos y a las comunidades intermedias que ellos forman, el logro más pleno de su perfección⁴⁰.
4. La noción de interés general aparece claramente vinculada con el concepto de razonabilidad (habrá que realizar un juicio de razonabilidad en sentido amplio).
5. La motivación de la limitación cobra una importancia capital. No se trata de una motivación formal, sino de la verificación de la existencia de las razones de interés general que justifican o motivan la restricción.
6. Las causas justificantes se deberán buscar en varios lugares:
 - a. En primer lugar, en la Constitución (valores constitucionales, principios generales y disposiciones referidas a los derechos humanos).
 - b. En segundo lugar⁴¹ en los tratados, pactos, convenciones y declaraciones aprobadas por el Uruguay en materia de Derechos Humanos.
 - c. No basta la "etiqueta legislativa" en el sentido de que se trata de una disposición en aras de un interés general, sino que hay que analizar el fondo.
 - d. Analizada la motivación de la ley, debe necesariamente pasarse al análisis del fin.
 - e. Tanto la causa, como los fines deben ser analizados desde una óptica temporal.

³⁹ Conf. José Korzeniak, Primer Curso de Derecho Público, pág. 151.

⁴⁰ Conf. Carlos Delpiazzo, Ob. Cit., pág. 7.

⁴¹ Conf. Risso Ferrand, ob. Cit., pág. 498. En este sentido, seguramente parte de la doctrina estará en contra, ante ello será trascendente la concepción monista o dualista que se tenga sobre el derecho.