

## **A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.**

**Por vía de acción, se solicita declarar inconstitucional la ley N° 18.063, "Protocolo Constitutivo del MERCOSUR".**

**Carlos Maggi, CMC 12736, Juan Martín Posadas, BNA 14245 y Andrés Avelino Flores, AXA 19804, constituyendo domicilio en Bulevar Artigas 1100 esquina Maldonado, vienen a solicitar la declaración de inconstitucionalidad y la desaplicación de las normas afectadas de la ley N° 18.063, de fecha 27 de noviembre de 2006, que aprobó el "Protocolo constitutivo del MERCOSUR", especialmente los artículos 1° a 7° de dicho "Protocolo", en virtud de lo siguiente.**

### **I - La ley impugnada.**

La ley No 18.063 dispone "Apruébase el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR", suscrito en la ciudad de Montevideo, el día 9 de diciembre de 2005, entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay".

Promulgada por el Poder Ejecutivo el 27 de noviembre de 2006, consta – como es habitual en esta clase de ratificaciones – de un solo artículo, que incorpora al Derecho positivo nacional veinticuatro artículos y siete "disposiciones transitorias".

**Lo aprobado por esa vía es un conjunto de nuevas normas que, según se establecerá más adelante, modifican sustancialmente nuestra Constitución en materias tan esenciales como la celebración de elecciones, el ejercicio del sufragio, la representación de los ciudadanos, todo ello prescindiendo de los mecanismos de reforma rigurosamente establecidos en el art. 331 de la Carta Fundamental.**

### **II - Legitimación procesal activa de los comparecientes.**

**Cada uno de los comparecientes, al igual que cada uno de los ciudadanos, tiene por sí "interés directo, personal y legítimo" -art. 258 de la Constitución- en que no se modifique las normas básicas que reconocen, amparan y reglamentan nada menos que sus derechos cívicos y su participación personal y reglada en la vida política y la formación de las leyes, por procedimientos no previstos en la Constitución.**

**Para valorar en Derecho la trascendencia de esos derechos y esa participación, debe tenerse presente que ninguno de los mecanismos establecidos por el art. 331 para la reforma de la Constitución prescinde de la participación plebiscitaria, es decir, de una etapa en la cual los suscritos, junto con todos los demás ciudadanos, son consultados y deciden sobre la conveniencia de las modificaciones propuestas. Esta característica distingue y honra a nuestro Derecho Público.**

**A diferencia de lo estatuido en otros países de América, entre nosotros no basta una ley especial para modificar la Constitución: para los orientales existe siempre una instancia ciudadana.**

Esa instancia ciudadana está institucionalmente ligada a definiciones que no son descriptivas sino normativas:

- el art. 4º establece que "La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará";

- el art. 72 dispone que "La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno";

- el art. 77 declara que "Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán."

**La participación de cada persona actuando por derecho propio como ciudadano, es decir, el plebiscito, es piedra angular y basamento inconvencible de nuestro sistema democrático.**

**Por tanto, habiéndose modificado la Constitución por vía indebida y habiéndose omitido el escuchar al pueblo al respecto, queda sólidamente fundado nuestro derecho personal a acudir a tan Alto Tribunal, para que declare que la norma en cuestión es contraria al orden jurídico del Uruguay en grado de abierta inconstitucionalidad.**

### **III -Las "reformas" introducidas.**

**El primer inciso del art. 1º del Protocolo en análisis establece que el Parlamento del MERCOSUR es un "órgano de representación de sus pueblos". Dicho texto colide con el art. 82 de la Constitución. Allí se establece claramente que la soberanía, cuando se ejerce en forma indirecta, se expresa a través de los "Poderes (en mayúscula en el propio texto constitucional) representativos que establece esta Constitución". Mal puede agregarse otra forma de representación de "los pueblos" (sic) mediante una ley que a un Protocolo con contenido constitucional lo ratifica prescindiendo de los ciudadanos, únicos autorizados a votar y únicos depositarios de la soberanía que en ellos existe radicalmente.**

**El art. 6º, inc. 1º señala "Los Parlamentarios serán elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados Partes, a través de sufragio directo universal y secreto". Disposición que merece comentario homólogo del anterior. Nuestro Derecho Constitucional sólo establece elecciones nacionales, departamentales, internas de**

**los partidos políticos y sectoriales para integrar el BPS. Una ley simple no puede convocar a los ciudadanos a ejercer el voto en ninguna otra instancia, y menos con efecto representativo político como el que le atribuye al nuevo régimen el texto normativo y el preámbulo del Protocolo.**

El numeral 1 del art. 5 establece que "El Parlamento se integrará de conformidad a un criterio de representación ciudadana". Pues bien: no existe una ciudadanía del MERCOSUR; y entre nosotros, con arreglo al art. 77 de nuestra Constitución, el único criterio de representación ciudadana es el proporcional integral.

#### **IV - Normas cuya inconstitucionalidad corresponde declarar.**

Lesionan la Constitución –y nuestro interés directo, personal y legítimo explicitado supra- los artículos del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR que pasan a indicarse.

1º) Art. 1º: El Parlamento del MERCOSUR se constituye como órgano de representación de sus pueblos, independiente y autónomo" (art. 1).

2º) Art. 4º num. 12: "Si el proyecto de norma del MERCOSUR es aprobado por el órgano decisorio, de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, la norma deberá ser remitida por cada Poder Ejecutivo nacional al Parlamento del respectivo Estado Parte, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días, contados a partir de dicha aprobación".

"Los Parlamentos nacionales, según los procedimientos internos correspondientes, deberán adoptar las medidas necesarias para la instrumentación o creación de un procedimiento preferencial para la consideración de las normas del MERCOSUR que hayan sido adoptadas de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, mencionado en el párrafo anterior". "El plazo máximo de duración del procedimiento previsto en el párrafo precedente, será de hasta ciento ochenta (180) días corridos, contados a partir del ingreso de la norma al respectivo Parlamento Nacional".

"Si dentro del plazo de ese procedimiento preferencial el Parlamento del Estado Parte rechaza la norma, ésta deberá ser reenviada al Poder Ejecutivo para que la presente a la reconsideración del órgano correspondiente del MERCOSUR".

3º) Art. 6: "Los Parlamentarios serán elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados Partes, a través de sufragio directo, universal y secreto".

"El mecanismo de elección de los Parlamentarios y sus suplentes, se regirá por lo previsto en la legislación de cada Estado Parte, la cual procurará asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada Estado".

"A propuesta del Parlamento, el Consejo del Mercado Común establecerá el "Día del MERCOSUR Ciudadano", para la elección de los parlamentarios, de forma simultánea en todos los Estados Partes, a través del sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos".

4º) Art. 8: El Parlamento del MERCOSUR "se expedirá sobre la adhesión de nuevos Estados Partes del MERCOSUR" y sobre "las condiciones de incorporación de los parlamentarios del Estado adherente al Parlamento.

5º) Art. 15: "1. El Parlamento adoptará sus decisiones y actos por mayoría simple, absoluta, especial o calificada".

"2. Para la mayoría simple se requerirá el voto de más de la mitad de los Parlamentarios presentes".

"3. Para la mayoría absoluta se requerirá el voto de más de la mitad del total de los miembros del Parlamento".

"4. Para la mayoría especial se requerirá el voto de los dos tercios del total de los miembros del Parlamento, que incluya a su vez a Parlamentarios de todos los Estados Partes".

"5. Para la mayoría calificada se requerirá el voto afirmativo de la mayoría absoluta de integrantes de la representación parlamentaria de cada Estado Parte".

"6. El Parlamento establecerá en su Reglamento Interno las mayorías requeridas para la aprobación de los distintos asuntos.

6º) 2ª Disposición Transitoria: "En la primera etapa de la transición, el Parlamento estará integrado por dieciocho (18) Parlamentarios por cada Estado Parte".

"Lo previsto en el artículo 5, inciso 1, relacionado con la integración del Parlamento de conformidad a un criterio de representación ciudadana, aplicable a partir de la segunda etapa de la transición, será establecido por Decisión del Consejo del Mercado Común, a propuesta del Parlamento adoptada por mayoría calificada. Dicha Decisión deberá ser aprobada, a más tardar, el 31 de diciembre de 2007".

7º) 3ª Disposición Transitoria: "Para la primera etapa de la transición, los Parlamentos nacionales establecerán las modalidades de designación de sus respectivos parlamentarios, entre los legisladores de los Parlamentos nacionales de cada Estado Parte, designando los titulares e igual número de suplentes".

"A los efectos de poner en práctica la elección directa de los Parlamentarios, mencionada en el artículo 6, inciso 1, los Estados Partes, antes de la finalización de la primera etapa de la transición, deberán efectuar elecciones por sufragio directo, universal y secreto de

Parlamentarios, cuya realización se hará de acuerdo a la agenda electoral nacional de cada Estado Parte”.

“La primera elección prevista en el artículo 6, inciso 4, tendrá lugar durante el año 2014”.

“A partir de la segunda etapa de la transición, todos los Parlamentarios deberán haber sido elegidos de conformidad con el artículo 6, inciso 1”.

**V - Principios y normas de la Constitución que vulnera la ley N° 18.083.**

Precisamos los principios y normas constitucionales que transgrede el cuerpo normativo impugnado, satisfaciendo lo requerido por el art. 512 CGP.

**a) El art. 2º de la Constitución establece que la República Oriental del Uruguay “es y será para siempre libre e independiente de todo poder extranjero”.**

**El Parlamento del MERCOSUR es un “órgano de representación de los pueblos del MERCOSUR” que –arts. 1º y 15 entre otros– impone normas a nuestra República en contra de la voluntad de sus representantes. Sus mayorías especiales permiten formar la voluntad del órgano supranacional sin el voto de nuestro país; y esa voluntad puede constituirse en iniciativa legislativa incluso contra el voto de nuestros representantes.**

**Es por tanto, un poder extranjero, que afecta nuestra independencia.**

b) Los arts 4º, 77 y 82 de la Constitución establecen:

“Artículo 4º. La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará.”

“Artículo 77. Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán.

El sufragio se ejercerá en la forma que determine la ley pero sobre las bases siguientes:

1º) Inscripción obligatoria en el Registro Cívico.

2º) Voto secreto y obligatorio. La ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el cumplimiento de esta obligación.

3º) Representación proporcional integral...

9º) La elección de los miembros de ambas Cámaras del Poder Legislativo, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los miembros de las Juntas Departamentales, de los Intendentes y, en sus casos, de las Juntas Locales Autónomas electivas, así como la de cualquier órgano para cuya constitución o integración las leyes establezcan el procedimiento de la elección por el Cuerpo Electoral, se realizarán el último domingo del mes de noviembre cada cinco años, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 148”...

“Artículo 82. La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana. Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma.”

**La ley 18.063 incorporó al Derecho positivo normas que implican modificaciones sustanciales a la Constitución nacional: convoca a los ciudadanos de nuestro país a participar en elecciones no previstas en la Carta Fundamental; designa al denominado parlamento como "órgano de representación de sus pueblos", violando lo establecido en el art. 82 de la Constitución que dispone que entre nosotros esa representación se ejerza a través del Cuerpo Electoral y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y únicamente en esa forma; e introduce criterios de representación diferentes al de la representación proporcional preceptivamente establecido en el art. 77.**

c) El artículo 331 de la Constitución "La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos:"

Siendo la ley analizada claramente modificatoria de la Constitución en vía no prevista por la taxativa enumeración del art. 331, es ostensible que se omite una instancia de participación ciudadana esencial en nuestro derecho positivo como es la plebiscitaria, que, como establecimos supra, distingue nuestro ordenamiento. El Uruguay es en ello distinto a tantos del continente en los cuales se puede modificar la Constitución mediante leyes de mayoría especial, sin instancia de participación popular. Entre nosotros no se admite una reforma a espaldas del pueblo.

## **VI - La doctrina nacional.**

**1.** En ocasión de asistir a una Sesión de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes el 15 de noviembre de 2006 (Documento 836/2006), al final de su exposición, **el Profesor Dr. Martín Risso Ferrand** señala: "... diría que desde el punto de vista teórico es bastante claro a esta altura que el Uruguay no puede ingresar en un nivel de supranacionalidad sin modificar la Constitución. No estoy diciendo que no debamos, sino que antes tenemos que modificar la Constitución".

En el mismo documento 836/2006 de la Cámara de Representantes expresaron su opinión contraria a la constitucionalidad de la ley otros Profesores con autoridad de juristas.

**2.** El **Dr. Gonzalo Aguirre Ramírez** en igual ocasión definió: "No obstante ello a mi juicio, este numeral 12, de todas maneras quedó con algunas inconstitucionalidades. A saber: primera, obliga al Poder Ejecutivo a ejercer su iniciativa legislativa en forma preceptiva y dentro de un plazo de cuarenta y cinco días. Ni lo uno ni lo otro está establecido en la Constitución. ¿Qué quiero decir con esto? Que el Poder Ejecutivo tiene amplísima iniciativa legislativa, más amplia que la de los legisladores, porque hay casos de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo, pero que se ejerce con absoluta discrecionalidad. No hay ningún caso en razón de materia, salvo la Ley de Presupuesto y las de Rendiciones de Cuentas, en que el Poder Ejecutivo esté obligado a remitir un proyecto de ley al Parlamento dentro de determinados plazos, y tampoco que esté obligado a hacerlo aun sin plazo. En cambio, en

el caso de este primer supuesto del numeral 12 del artículo 4 de este Protocolo, el Poder Ejecutivo va a estar obligado a ejercer su iniciativa legislativa y, además, dentro de un plazo perentorio de cuarenta y cinco días”.

“La segunda inconstitucionalidad, a mi juicio, es que obliga al Parlamento a crear un procedimiento preferencial para la consideración de estas normas del MERCOSUR, cuya duración no puede exceder los ciento ochenta días de su ingreso al Parlamento. Ese procedimiento preferencial es inconstitucional. Todo lo que se refiere al procedimiento legislativo, es decir, a la forma en que se proponen proyectos de ley, se consideran en ambas Cámaras y eventualmente en la Asamblea General, se promulgan u observan por el Poder Ejecutivo, está establecido en la Sección VII de la Constitución, artículos 133 a 146; y el Parlamento no tiene ninguna obligación, a tenor de estas normas, de considerar proyectos de ley, salvo las leyes de urgencia, dentro de determinados plazos ni de establecer un procedimiento preferencial para determinados proyectos”.

“La tercera inconstitucionalidad, a mi juicio, es que obliga, en caso de rechazo legislativo de la norma –es decir, el Parlamento conserva plenamente su facultad constitucional de aprobar o rechazar un proyecto de ley, pero pierde la facultad constitucional de no considerarlo, que existe; como sabrán, se presentan muchos proyectos de ley que nunca se consideran, inclusive remitidos por el Poder Ejecutivo-, a reenviarlo al Poder Ejecutivo y, a este, a presentarlo a la reconsideración del órgano correspondiente del MERCOSUR”.

**3. El Dr. Juan Pablo Cajarville Peluffo** dijo: “El artículo 4º numeral 12, y por remisión el artículo 8º, introducen modificaciones en el procedimiento de iniciativa, discusión y sanción de las leyes: fijando plazos al Poder Ejecutivo para ejercer su potestad de iniciativa, previendo un “procedimiento preferencial” en los órganos legislativos al cual se le fija un plazo máximo de duración, e imponiendo a esos órganos parlamentarios el deber de un trámite posterior al rechazo del proyecto. El procedimiento de iniciativa, discusión, sanción y promulgación de las leyes está minuciosamente regulado en la Constitución de la República, en su modalidad común y en las excepcionales en que existe “declaratoria de urgente consideración” o se trate del Presupuesto o Rendiciones de Cuentas. No es constitucionalmente admisible que por normas infraconstitucionales se modifique ese procedimiento mediante la introducción de plazos o trámites que la Carta no contiene”.

“Otra disposición al menos de muy dudosa constitucionalidad es la contenida en el art. 12.2. Las potestades de los órganos jurisdiccionales son de fuente constitucional, y es por demás discutible que ciertas personas-en el caso, los Parlamentarios del MERCOSUR- queden excluidos del ejercicio de tales potestades. Las inmunidades que amparan a los Legisladores nacionales son precisamente de fuente constitucional, y por ello, según la mejor doctrina, no pueden ser ampliadas por normas de inferior jerarquía que las que confieren aquellas potestades que se excluyen”.

**4. El Dr. Augusto Durán Martínez** estableció: "Un Parlamento es un órgano con típicas características supranacionales, por tal razón la creación de un Parlamento del MERCOSUR requiere por nuestra parte una reforma constitucional a los efectos de adoptar un texto del tipo de la Constitución argentina de 1994 (artículo 75, numeral 24), o de la Constitución paraguaya de 1992 (artículo 145) o por lo menos, con la genérica fórmula de la Constitución brasileña de 1988 (artículo 4)".

"Entrando al análisis del articulado procedo a objetar los siguientes aspectos contenidos en los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 20 del Protocolo".

"En el primer inciso del artículo 1 se dice que el Parlamento del MERCOSUR es un "órgano de representación de sus pueblos". Considero que esta disposición colide con el artículo 82 de la Constitución. Los órganos de representación de nuestra Nación son los Poderes representativos previstos en nuestra Carta y no los que no están previstos en ella".

"Por esta misma razón parece inconstitucional el numeral 1 del artículo 2, en cuanto al enumerar los propósitos del Parlamento incluye el "representar a los pueblos del MERCOSUR..."

"Por lo dicho con relación al inciso primero del artículo 1, me parecen inconstitucionales las elecciones previstas en el inciso tercero del mismo, en cuanto establece que "el Parlamento estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y..."

"Lo expresado precedentemente se aplica también con relación al artículo 6 relacionado con las elecciones".

"Del artículo 82 de la Constitución se desprende que nuestro sistema es democrático-republicano representativo. Los institutos de democracia directa son excepcionales y son únicamente los previstos en la Constitución, se aplican únicamente en los casos previstos en ella".

"No está previsto el sufragio directo para la elección de titulares de órganos de organismos internacionales de los que la República es parte. Dichos órganos deben ser provistos por decisión de los poderes representativos".

"Estimo por otra parte que el sufragio directo corresponde en caso de un organismo supranacional pero no en caso de uno intergubernamental como es el MERCOSUR".

"Véase que si bien el órgano que ahora se pretende crear no tendrá una de las características de los organismos supranacionales, la relacionada con las normas que dicte, sí tiene la otra, la referida a su integración y funcionamiento".

"El numeral 12 del artículo 4 impone el deber de adoptar un procedimiento legislativo interno preferencial o de urgencia para determinados proyectos. Considero que sólo corresponden procedimientos especiales en aquellos casos expresamente previstos por la Constitución (por ejemplo artículo 168 numeral 7º y 214 y ss.). Como el caso de este numeral 12 no está contemplado en nuestra Constitución, estimo que no puede admitirse sin una reforma constitucional".

"El numeral 20 del mismo artículo 4º es constitucionalmente viable en un organismo supranacional y no intergubernamental como es el

MERCOSUR. Este aspecto afecta también la constitucionalidad del artículo 20 relativo al presupuesto”.

“El numeral 2 del artículo 5 refiere a la integración del Parlamento “de conformidad a un criterio de representación ciudadana.”

“No existe una ciudadanía del MERCOSUR. Para que exista esa ciudadanía, el MERCOSUR debe ingresar a una etapa de supranacionalidad que nuestra Constitución no admite”.

“Por las razones expuestas estimo que el proyecto de Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR analizado no se encuentra en condiciones de ser aprobado”.

“Un texto como el ahora analizado requiere una previa reforma constitucional”.

Al invocar con toda nitidez los preceptos que, en coincidencia con ellos, denunciamos como inconstitucionales, los citados profesores no entran a consideraciones políticas. Se atienen, como lo hacemos los recurrentes, a principios de Derecho Público que se arraigaron en la vida nacional antes que fuera declarada y reconocida nuestra independencia, y que por eso mismo singularizan a la Constitución Nacional.

Ninguna consideración de mérito u oportunidad puede pasar por encima de las exigencias de la Carta Fundamental, que es el pacto en cuya virtud pueden plantearse y resolverse todos los temas de la vida pública, incluso los internacionales.

Por ello, estimamos imperativo que en la especie se ratifique la función de la Constitución y el orden jurídico, preservando para la soberanía nacional expresada en la forma que ellos disponen procedimientos que en Derecho no pueden y en axiología jurídica no deben modificarse sin una reforma constitucional aprobada por el voto ciudadano.

### **VII - Legitimación Pasiva**

Por la presente solicitud son afectados el **Poder Legislativo**, que aprobó la ley Nº 18.063 y el **Poder Ejecutivo**, que la promulgó.

De acuerdo al art. 517.1 del CGP “cuando la declaración de inconstitucionalidad fuere interpuesta por vía de acción, se sustanciará con un traslado a las partes a quienes afectare la ley... y al Fiscal de Corte...”

### **VIII - Prueba.**

Prueba la condición ciudadana que nos confiere legitimación activa el documento adjunto.

### **IX - Derecho**

En lo formal, fundamos nuestro derecho en lo dispuesto en los arts. 256 y siguientes de la Constitución y los arts. 508 y siguientes del CGP.

En lo sustancial, en los art. 2º, 4, 77, 82 y 331 de la Constitución y demás disposiciones citadas.

Debe tenerse presente que de acuerdo con lo dispuesto en el Protocolo mencionado las primeras elecciones están previstas para el año 2014.

En consecuencia, la ley 18.063 no ha sido definitiva e irrevocablemente aplicada, lo cual, según reiterada jurisprudencia, habilita para disponer la desaplicación en el caso concreto, devolviendo a la ciudadanía, por acto de Justicia, el poder de decisión que respecto a estos

temas radica esencialmente en la Nación expresada a través del Cuerpo Electoral.

**Por lo expuesto, a la Suprema Corte de Justicia solicitamos:**

1) Se nos tenga por presentados, constituido domicilio e incoada la acción de inconstitucionalidad.

2) Se confiera traslado de la presente solicitud al Poder Ejecutivo - Ministerio de Relaciones Exteriores-, al Poder Legislativo en la persona del Presidente de la Asamblea General y al Ministerio Público representado por el señor Fiscal de Corte.

3) Cumplidos los restantes trámites del proceso, se sentencie declarando la inconstitucionalidad del acto legislativo enjuiciado y la inaplicabilidad del mismo.

Otrosí decimos: Que a los efectos tributarios manifestamos que el asunto no es susceptible de estimación pecuniaria y en cumplimiento de la ley N° 17.738, reponemos "provisionalmente en carácter de pago a cuenta" timbres de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios correspondientes al 5 % de tres Bases de Prestación y Contribución, hasta tanto la Corporación establezca los honorarios fictos correspondientes.

**Sírvase la Suprema Corte de Justicia proveer de conformidad.**

---