

ano 13 - n. 53 | julho/setembro - 2013  
Belo Horizonte | p. 1-274 | ISSN 1516-3210  
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

---

Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO &  
CONSTITUCIONAL

A&C

---

# A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

**IPDA**

Instituto Paranaense  
de Direito Administrativo



© 2013 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive por meio de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 - 16º andar - Funcionários  
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil  
Tel.: 0800 704 3737  
www.editoraforum.com.br  
E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil  
Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados  
são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Supervisão editorial: Marcelo Belico  
Revisão: Crísthiane Maurício  
Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Lucieni B. Santos  
Marilane Casorla  
Bibliotecário: Ricardo Neto - CRB 2752 - 6ª Região  
Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico e diagramação: Walter Santos

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11,  
(jan./mar. 2003)- . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá  
em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

## Periódico classificado no Estrato B1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa e Pós-Graduação), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema double-blind peer review).

Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta publicação está catalogada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

**Diretor-Geral**  
Romeu Felipe Bacellar Filho

**Diretor Editorial**  
Paulo Roberto Ferreira Motta

**Editores Acadêmicos Responsáveis**  
Ana Cláudia Finger  
Daniel Wunder Hachem

#### **Conselho Editorial**

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)
Adriana da Costa Ricardo Schier (Instituto Bacellar)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Juarez Freitas (UFRGS)
Carlos Ari Sundfeld (PUC-SP)	Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Carlos Delpiazzi (Universidad de La República – Uruguai)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Cármem Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Célio Heitor Guimarães (Instituto Bacellar)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Nelson Figueiredo (UFG)
Clèmerson Merlin Clève (UFPR)	Odilon Borges Junior (UFES)
Clovís Beznos (PUC-SP)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Paulo Eduardo Garrido Modesto (UFBA)
Emerson Gabardo (UFPR)	Paulo Henrique Blasi (UFSC)
Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Eros Roberto Grau (USP)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
Irmgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Rogério Gesta Leal (UNISC)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Rolando Pantoja Bauzá (Universidad Nacional de Chile – Chile)
José Carlos Abraão (UEL)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Weida Zancaner (PUC-SP)
José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)	Yara Stroppa (PUC-SP)

#### **Homenagem Especial**

Guillermo Andrés Muñoz (in memoriam)  
Jorge Luís Salomoni (in memoriam)  
Julio Rodolfo Comadira (in memoriam)  
Lúcia Valle Figueiredo (in memoriam)  
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (in memoriam)  
Paulo Neves de Carvalho (in memoriam)

# Autonomía e intervención en la vida privada en la Constitución uruguaya – ¿Dilema falso o verdadero?\*

**Juan Pablo Cajarville Peluffo**

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República – Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Catedrático de Derecho Administrativo, desde noviembre de 1986, y desde entonces Director del Instituto de Derecho Administrativo en varios períodos, en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (Uruguay) hasta el 1º de marzo de 2008 en que cesó por renuncia. Ex-Director, conjuntamente con los Profs. Dres. José A. Cagnoni y Gustavo Rodríguez Villalba, de la Revista de Derecho Público, Montevideo, Uruguay. Miembro Adherente de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Miembro Titular del Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad Notarial Argentina. Autor de varios libros y numerosas colaboraciones en obras colectivas y revistas de su especialidad.

---

**Resumen:** El estudio analiza la tensión entre autonomía e intervención del Estado en la vida privada del ciudadano, en el marco de la Constitución uruguaya. El trabajo busca analizar si se trata de un dilema falso o verdadero, examinando los requisitos constitucionales previstos para la resolución de la cuestión, como las situaciones donde hay perjuicio a un tercero o ataque al orden público.

**Palabras-clave:** Autonomía. Intervención estatal. Vida privada. Constitución uruguaya.

**Sumario:** I Introducción. Agradecimiento y homenaje – II Las “acciones privadas” en la Constitución uruguaya – III Las razones del sometimiento a la autoridad – IV Perjuicio a un tercero – V Ataque al orden público. Interés público – VI Coherencia sustancial del sistema constitucional – VII Insuficiencia del control jurisdiccional – VIII Conclusión

---

## I Introducción. Agradecimiento y homenaje

Permítanme, distinguidos colegas, que mis primeras palabras sean de agradecimiento a Romeu Bacellar Filho. Romeu siempre me enfrenta a un dilema

---

\* Texto de la conferencia dictada por el autor en el VI Congreso de la Asociación de Derecho Público del Mercosur, el 07 de junio de 2012 en Foz do Iguazu, Paraná, Brasil.

como el que yo evoco en el título de mi exposición: el dilema de si debo admirar más su calidad de eximio jurista o de notable organizador. Esto es una prueba más de esta su segunda calidad. Seguramente este dilema sea también falso, como el que voy a exponer seguidamente.

Permítanme también que mis siguientes palabras breves sean de recuerdo y de homenaje a Jorge Salomoni, que tan pronto y con tanto dolor nos dejó y sin embargo tanto nos deslumbró con su inteligencia y tanto nos hizo mejores a todos con su amistad.

## II Las “acciones privadas” en la Constitución uruguaya

El tema de mi exposición se enmarca en un título general del panel, que es el de: “Estado y regulación social: entre autonomía e intervención en la vida privada”. Subrayo esto, porque quiero destacar que la intervención a que se refiere el título de mi exposición es la intervención en la vida privada, como aclara el título general del panel, y no la intervención en la economía, que es otro de los aspectos de la intervención del Estado a que con tanta frecuencia tenemos que referirnos en el Derecho Administrativo.

Si de intervención en la vida privada tenemos que hablar, entonces el tema nos introduce inmediatamente en un artículo de la Constitución uruguaya, que tiene sus equivalentes bastante similares en la Constitución argentina, en el art. 19,<sup>1</sup> en la Constitución paraguaya en el art. 33,<sup>2</sup> sobre cuyo tema también hay un artículo en la Constitución brasileña en el art. 5º parág. X.<sup>3</sup> Por supuesto no voy a cometer el atrevimiento de considerar las normas de los países hermanos del

---

<sup>1</sup> Constitución de la Nación Argentina según la reforma de 1994, art. 19: “Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”.

<sup>2</sup> Constitución Nacional del Paraguay de 1992, art. 33: “La intimidad personal y familiar, así como el respeto a la vida privada son inviolables. La conducta de las personas, en tanto no afecte al orden público establecido en la ley o a los derechos de terceros, estará exenta de la autoridad pública. Se garantiza el derecho a la protección de la intimidad, de la dignidad y de la imagen privada de las personas”.

<sup>3</sup> Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, art. 5º: “Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el País la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad, en los términos siguientes: [...] X - son inviolables la intimidad, la vida privada, la honra e la imagen de las personas, asegurado el derecho a indemnización por el daño material o moral derivado de su violación” (Trad. del autor).

Mercosur, teniendo presentes a tan distinguidos juristas de estos países; me voy a remitir a mi país, a mi derecho, y ustedes juzgarán qué de lo que diga les podrá ser útil y qué no lo será en sus respectivos países.

El art. 10 de la Constitución uruguaya consta de dos incisos. El inciso primero es el que habla de las “acciones privadas”; dispone: “Las acciones privadas de las personas que de ningún modo atacan el orden público ni perjudican a un tercero, están exentas de la autoridad de los magistrados”. Curiosamente, siendo esta una norma capital del sistema que la Constitución establece, de relaciones entre el Estado y sus habitantes, personas, individuos, seres humanos sometidos a su jurisdicción, a su poder, ha tenido escasa consideración en la doctrina uruguaya.<sup>4</sup> Mayor atención ha merecido el inciso segundo, que consagra el principio de libertad: “Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”. Pero este segundo inciso se refiere precisamente a las hipótesis en que estamos efectivamente sometidos a la autoridad de los magistrados. El punto de partida de la consideración debería ser precisamente dilucidar cuándo estamos sometidos a la autoridad de los magistrados; el inciso segundo agrega un requisito formal para ese sometimiento, para esa limitación que el Estado puede imponer: el requisito bien conocido del principio de legalidad y de ley formal para limitar los derechos que la Constitución reconoce.

Prestando ahora atención al que interesa realmente, que es el inciso primero, el punto de partida es que la expresión “acciones privadas” es una expresión anfibológica, y por tanto de ahí deriva que la norma en sí misma admita diversas interpretaciones, diversas lecturas.

Una primera lectura podría llevarnos a pensar que cuando la Constitución enuncia: “Las acciones privadas de las personas que de ningún modo atacan el orden público ni perjudican a un tercero”, lo que está haciendo es una descripción de cuáles son las acciones privadas, tal vez aproximándose a una definición: las acciones son privadas cuando no atacan el orden público ni perjudican a un tercero.

También podría entenderse la expresión “acciones privadas” como una categoría más amplia, de manera que habría acciones privadas que no atacan

---

<sup>4</sup> Sobre el tema, en nuestra doctrina, puede verse: ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G., *El derecho a la protección de la vida privada y el derecho a la libertad de información en la doctrina y en la jurisprudencia en Uruguay*, en “Estudios Constitucionales” revista del Centro de Estudios Constitucionales, año/vol. 6, número 001, Santiago, Chile, 2008, en esp. p. 16 a 19, con exhaustiva referencia al resto de la doctrina nacional sobre el punto.

el orden público ni perjudican a un tercero, y otras que sí lo atacan; entonces habría que dilucidar qué son “acciones privadas”. Si atendemos a la significación de las palabras en sí mismas, acciones *privadas* son las que se ejecutan a la “vista de pocos, familiar y domésticamente”, a la vista de aquéllos que precisamente quien cumple con la acción permite o tolera que la presencié, aunque ocurran fuera del ámbito íntimo del sujeto, el “más interior o interno”. Con este concepto, las acciones que están exentas de la autoridad de los magistrados serían una categoría dentro del género de las acciones privadas.

Pero también podríamos utilizar otro criterio, que empleamos en otros casos en que tenemos que distinguir lo público de lo privado; cuando tenemos que distinguir los sujetos, las personas, las empresas, en públicas y privadas, uno de los criterios que utilizamos es aquel del derecho que las rige: son privadas las personas, las empresas que se rigen por Derecho privado, y son públicas las personas, las empresas que se rigen por Derecho público. Con este criterio serían “acciones privadas” las regidas por Derecho privado. Como primera impresión, este criterio parece excesivamente amplio; así lo parece decir que todo lo que se rige por Derecho privado está exento de la autoridad de los magistrados. Sin embargo, el criterio es muy razonable, porque es precisamente el criterio por el cual el Derecho privado se nos impone; el Derecho privado se nos impone cuando está en juego el orden público o el perjuicio de un tercero.

### III Las razones del sometimiento a la autoridad

Ahora bien, a poco que se medite, llegaremos a la conclusión de que todas estas disquisiciones tienen poca trascendencia. Porque cualquiera sea el significado que se atribuya a “acciones privadas”, cualquiera sea por ende la interpretación o el sentido que se adjudique a esta disposición constitucional, el régimen resultante no se modifica mayormente.

¿Por qué ocurre esto? Porque lo que interesa en realidad no es la lectura negativa de la norma, que en verdad es la que surge a primera vista: la norma está efectivamente redactada en forma negativa. Pero en verdad lo que interesa es la lectura positiva de la norma. ¿Qué nos está diciendo positivamente la norma? Pues nos está diciendo que las acciones de los hombres sujetos al poder del Estado sólo están sometidas a la autoridad de los magistrados cuando afectan el orden público o perjudican a un tercero.

## IV Perjuicio a un tercero

De estas dos razones de sometimiento a la autoridad de los magistrados, la que nos ofrece menos dificultades es la que habla de perjuicio de terceros; es el clásico *neminem laedere* de las normas sobre responsabilidad.

Cuando hay perjuicio de un tercero, la comprensión es casi intuitiva; está en juego siempre el interés de un tercero determinado, y entonces la intervención de los magistrados está sometida precisamente a la condición de la iniciativa del perjudicado. De ahí que lo primero que tendrá que determinar la autoridad requerida es juzgar si existe o no un perjuicio a quien reclama, y de ahí surgirá el sometimiento o no a la autoridad del magistrado de que se trate.

## V Ataque al orden público. Interés público

Más compleja es la otra hipótesis, el ataque al orden público, porque complejo es determinar qué es el “orden público”. Por supuesto, no es posible en esta breve exposición ingresar en todas las disquisiciones que ha traído consigo el concepto de orden público; basta señalar que la mayoría de los autores que han considerado el tema establecen una íntima vinculación entre el concepto de orden público y el de “interés público”: “orden *público*” es aquél en que está comprometido el “interés *público*”.<sup>5</sup> Lo cual por cierto no facilita mucho la tarea; basta para comprobarlo recordar aquella brillante exposición con que se despidió Guillermo Muñoz, sobre el concepto de interés público y todas las dificultades que acarrea su determinación.<sup>6</sup>

Para no quedar empantanado en esto y sin pretensión por cierto de dar un concepto de interés público, sí puedo decir, a vía instrumental meramente, que hay dos caminos por los cuales un interés asume el carácter de público. Un interés puede ser reconocido como “interés público” por ser un interés de la generalidad de los sujetos sometidos a un orden jurídico; esa es una primera vía. Otra vía es la de aquellos intereses que existen porque la comunidad existe, intereses en este caso de la comunidad como tal, o lo que se ha llamado por algún autor por cierto muy ilustre, interés nacional.

<sup>5</sup> En la bibliografía uruguaya reciente sobre el tema, debe mencionarse la excelente tesis de GARMENDIA ARIGON, Mario, *Orden público y Derecho del Trabajo*, Montevideo, 2001, en especial su introducción de carácter general, p. 23 a 57.

<sup>6</sup> MUÑOZ, Guillermo A., *El interés público es como el amor*, conferencia inaugural del “IV Congreso de la Asociación de Derecho Público del MERCOSUR”, pronunciada en Buenos Aires el 28 de mayo de 2003, publicada en la “Revista de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo” N° 8, Buenos Aires, 2010, p. 6 a 15.



Señaladas estas dos vías, no puedo prescindir de una observación que ha formulado Gordillo, porque no puede prescindirse de una observación de esa categoría. Gordillo, seguido en esto por Escola, ha señalado, y lo voy a leer para ser fiel a su pensamiento: el interés público o bien común “es sólo la suma de una mayoría de concretos intereses individuales coincidentes”, agregando: “el ‘interés público’ en que cada individuo no pueda encontrar e identificar su porción concreta de interés individual es una falacia”.<sup>7</sup> Puedo aceptar este criterio, pero sometiéndolo a una condición: que se acepte asimismo que vivir formando parte de una colectividad es también un interés subjetivo de todos y cada uno de sus integrantes individualmente considerados, porque los seres humanos no podemos vivir sino en tal relación con nuestros semejantes; de tal manera que el pretendido interés de la colectividad como tal, no alude a una entidad colectiva transpersonal, sino a ese interés coincidente de todos los individuos en formar parte de la colectividad; y por consiguiente, el interés en el mantenimiento de las condiciones que hagan posible la convivencia en colectividad, incluyendo en tales condiciones primordialmente el respeto a los derechos y la satisfacción de los intereses vitales de todos y cada uno de los integrantes de la colectividad.<sup>8</sup>

Admitiendo que este es también un interés de cada uno de los integrantes de la colectividad, encuentro en esta concepción del interés público un aspecto que me resulta de sumo interés; consiste en la ampliación que el reconocimiento de este interés individual, produciría en la legitimación requerida para la promoción de acciones jurisdiccionales, cuando ella consiste en la invocación de un interés legítimo, personal y directo, como ocurre en nuestro derecho, con la acción o la excepción de inconstitucionalidad de las leyes o la promoción de la acción de nulidad. Reconocer este interés como un interés subjetivo, individual, personal de cada uno de los integrantes de la colectividad ampliaría notablemente la legitimación para promover esas acciones.

Sin embargo, pese a ese aspecto tan favorable que tendría esta concepción, debo reconocer que claramente no es la concepción que acepta este art. 10 inc. 1º de la Constitución, porque este inciso claramente distingue las hipótesis del ataque al orden público y la del perjuicio de un tercero; y con esta concepción

---

<sup>7</sup> GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. 2, Buenos Aires, 1ª ed., 1975, p. XIII-15, y 4ª ed., 2000, pág. VI-30; conf. ESCOLA, Héctor Jorge, *El interés público como fundamento del Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1989, págs. 235 y sgts., en esp. 249 a 251.

<sup>8</sup> CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, *El marco constitucional del Derecho Administrativo. Algunas reflexiones desde el derecho uruguayo*, en *Sobre Derecho Administrativo*, T. I, 2ª ed., Montevideo, 2008, p. 384, nota 38, y bibliografía citada.

del interés público, que introduzco como condicionamiento a la admisión de la objeción de Gordillo, resultaría que todo el orden público quedaría absorbido, incluido en el perjuicio de tercero, siendo que el artículo nítidamente los distingue; y como consecuencia inaceptable, podría conducir a entender que en todo caso la intervención de la autoridad estaría condicionada a la iniciativa de un sujeto afectado.

## VI Coherencia sustancial del sistema constitucional

Entonces, volviendo a las dos hipótesis expresamente previstas: el perjuicio de tercero y el ataque al orden público, con su estrecha vinculación con el concepto de interés público, entonces resulta que nuestra Constitución es singularmente coherente, porque la misma condición que habilita el sometimiento a “la autoridad de los magistrados”, el ataque al orden público, comprometiendo el interés público, es la que habilita la limitación de los derechos individuales por ley formal: la necesidad de “razones de interés general” (art. 7º y concord.).

Siendo tan coherente nuestro sistema, debo concluir que es falso el dilema que se plantea en el título de mi exposición, si entendemos por *dilema*, tal vez en un sentido vulgar pero habitual de la palabra, la necesaria opción entre dos alternativas necesariamente excluyentes.

La Constitución no consagra una mutua exclusión entre la autonomía y la intervención de la autoridad en la vida privada; sólo admite la intervención de la autoridad en la vida privada cuando existe un perjuicio a un tercero o un ataque al orden público, con lesión por consiguiente del interés general, y el carácter privado de la conducta —cualquiera sea el alcance que se adjudique a ese calificativo— no excluye en tales casos la intervención de la autoridad. Fuera de esos casos de excepción, la autonomía rige plenamente. La Constitución consagra así un adecuado equilibrio entre el interés público y la autonomía privada.

## VII Insuficiencia del control jurisdiccional

Dicho lo cual, me viene a la memoria otra enseñanza, una de las tantas que me dejó Guillermo Muñoz. Cuando constituimos esta Asociación, recuerdo que Guillermo nos decía que no debíamos constituir esta Asociación para venir a contarnos entre nosotros maravillas sobre cada uno de nuestros países, maravillas seguramente falsas, sino para decirnos las verdades, lo bueno pero también lo malo de cada uno de nuestros sistemas jurídicos. Esta es una lección que bien nos

vino a los uruguayos, que en otra época solíamos proclamar aquello de “como el Uruguay no hay”, el Uruguay “la Suiza de América” o que en Uruguay todo era perfecto.

Entonces, yo no me quedo con decirles ahora que nuestra Constitución no me plantea un dilema entre autonomía e interés público, me plantea un equilibrio. Debo mostrarles además cuál es el lado débil de nuestro derecho en este aspecto. El lado débil aparece cuando ese adecuado equilibrio debe establecerse caso por caso. Si se trata de una norma general y abstracta, una ley o un reglamento, el caso por caso será cada una de las normas, y entonces habrá que ver si cada una de las normas respeta ese equilibrio; el caso por caso, si se trata de la actividad de la Administración, seguramente será un caso concreto, y entonces también habrá que ver en ese caso concreto si se ha respetado el adecuado equilibrio.

Este tema, que como ya dije tan poca atención ha recibido de la doctrina, hoy está de moda en Uruguay. Está de moda porque tenemos que preguntarnos, porque la realidad nos obliga a preguntarnos: ¿la DGI puede averiguar cuánto gasta una persona en estar afiliado a un club social; puede averiguar cuánto gasta una familia en la educación de sus hijos? ¿O con eso se está metiendo en las acciones privadas de las personas y está lesionando su autonomía?

Hay que determinar, por consiguiente, caso por caso, si el equilibrio se ha mantenido; y cuando alguien que se sienta lesionado en su vida privada vaya a un órgano jurisdiccional a reclamar por el respeto a su vida privada y a su autonomía, es muy posible que el órgano jurisdiccional confunda el control del interés público con el mérito de la ley o de la actividad administrativa de que se trate. Pienso que es muy posible que los confunda no porque sea pesimista, sino porque todos los antecedentes inducen a pensar que el órgano jurisdiccional va a caer en esa confusión; y esa es realmente una confusión indebida.

El control del interés público no es control de mérito. El control del interés público, tanto se trate de una ley que limita un derecho, que debe dictarse por razones de interés general, como el control del interés público en la actividad de la Administración, es parte del control de legitimidad de esa ley o de esa actividad administrativa. Es control de legitimidad, en primer lugar, determinar si el interés público existe, si el interés que se está pretendiendo tutelar es verdaderamente un interés público; pero eso solo no es suficiente, en segundo lugar, el control jurisdiccional debe recaer sobre la razonable adecuación del contenido de la ley o del contenido de la actividad administrativa al interés público que se debe perseguir. Reconocido que hay un interés público a atender, debe controlarse

además si es adecuada la solución estatal, legal o administrativa, al interés público que se dice perseguir; y eso por cierto no es control de mérito, eso es control de legitimidad.

Dicho esto, además de otros problemas que tiene sobre todo nuestro control de legitimidad constitucional de las leyes, como son la falta de especialización del único Tribunal competente en la materia, la Suprema Corte de Justicia, que es una corte de casación general y no un tribunal especializado en materia constitucional; y por añadidura, otras cortapisas que la jurisprudencia de la Corte introduce a la admisibilidad de la acción o de la excepción de inconstitucionalidad; y todavía, la eficacia exclusivamente en el caso concreto de la sentencia que declare inconstitucional una ley.

## VIII Conclusión

De manera que por todo lo expuesto, concluyo: el derecho constitucional uruguayo de fondo contiene una solución adecuada al equilibrio entre la autonomía que debe regir las acciones privadas de cada uno de los habitantes del Estado, y el sometimiento a la autoridad de los magistrados que debe existir cuando hay un interés público o una lesión a un tercero en juego. Pero el sistema flaquea por el lado del control jurisdiccional de la actividad del Estado, que requiere en el Uruguay, con urgencia, reformas muy de fondo, que necesariamente implican modificar normas constitucionales y con ello un trámite muy complejo, que termina necesariamente en una votación de todo el Cuerpo Electoral. Pero cada día más, esas reformas, por complejas, por complicadas que puedan resultar, son más ostensiblemente urgentes. Muchas gracias.

---

### **Autonomy and Intervention in Private Life in the Constitution of Uruguay – True or False Dilemma?**

**Abstract:** The study analyzes the tension between autonomy and state intervention in the private lives of citizens, in view of the Uruguayan Constitution. The paper analyzes whether it is true or false dilemma by examining the constitutional requirements provided for the solution of the question, as situations where there is damage to another person or attack to public order.

**Key words:** Autonomy. State intervention. Private life. Uruguayan Constitution.

---

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo. Autonomía e intervención en la vida privada en la Constitución uruguaya: ¿Dilema falso o verdadero?. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 13-22, jul./set. 2013.

---

Recebido em: 04.09.2012

Aprovado em: 11.07.2013