

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIO RELATOR

Expediente VÍAS N° 294783
12/11/2025

En virtud de lo solicitado, respecto a la pregunta 1) se indica que el informe elaborado por la Dirección Jurídica del Poder Legislativo relativo a las incompatibilidades fue remitido a los despachos de los Representantes Nacionales por Circular de Presidencia N° 1, dentro de la Distribución Oficial N° 9, de 21 de marzo de 2025, encontrándose, asimismo, publicada en el portal intranet desde la mencionada fecha.

En cuanto a la pregunta 2) se informa que no se recibió denuncia de ningún tipo por parte de las personas mencionadas.

Se eleva al señor Presidente de la Cámara.

EMILIANO METEDIERA

Firm@ Digital

SECRETARIO RELATOR
Fin trámite



PARLAMENTO
DEL URUGUAY
CÁMARA DE REPRESENTANTES

CIRCULAR N° 1

Montevideo, 21 de marzo de 2025.

Representante Nacional:

Por la presente comunicamos a usted el informe elaborado por la Dirección Jurídica del Poder Legislativo, de fecha 26 de noviembre de 2024, respecto de las incompatibilidades que tienen los Representantes al asumir su banca.

Saludamos a usted atentamente.

Lic. SEBASTIÁN VALDOMIR
Presidente

VIRGINIA ORTIZ
Secretaria



PODER LEGISLATIVO
COMISIÓN ADMINISTRATIVA
DIRECCIÓN JURÍDICA

Montevideo, 26 de noviembre de 2024

Señora Directora (I) de la
Dirección Jurídica del
Poder Legislativo

Dra. Rossana Rodríguez Anza

Elevo a usted el presente informe solicitado por la Presidencia de la CRR por Vías N.º 269052 referido a la consulta general sobre el alcance del art. 91 de la Constitución respecto a la incompatibilidades que tienen los Representantes para asumir la banca.

I. Normas aplicables a la consulta

Las incompatibilidades de los legisladores están contenidas en la Constitución:

Artículo 91

No pueden ser Representantes:

1º) El Presidente y el Vicepresidente de la República, los miembros del Poder Judicial, del Tribunal de Cuentas, del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, de la Corte Electoral, de los Consejos o Directorios o los Directores de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, de las Juntas Departamentales, de las Juntas Locales y los Intendentes.

2º) Los empleados militares o civiles dependientes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, de la Corte Electoral, del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y del de Cuentas, de los Gobiernos Departamentales, de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados,

por servicios a sueldo, con excepción de los retirados o jubilados. Esta disposición no rige para los que desempeñen cargos universitarios docentes o universitarios técnicos con funciones docentes; pero si el elegido opta por continuar desempeñándolos, será con carácter honorario por el tiempo que dure su mandato. Los militares que renuncien al destino y al sueldo para ingresar al Cuerpo Legislativo, conservarán el grado, pero mientras duren sus funciones legislativas no podrán ser ascendidos, estarán exentos de toda subordinación militar y no se contará el tiempo que permanezcan desempeñando funciones legislativas a los efectos de la antigüedad para el ascenso.

Artículo 122

Los Senadores y los Representantes, después de incorporados a sus respectivas Cámaras, no podrán recibir empleos rentados de los Poderes del Estado, de los Gobiernos Departamentales, de los Entes Autónomos, de los Servicios Descentralizados o de cualquier otro órgano público ni prestar servicios retribuidos por ellos en cualquier forma, sin consentimiento de la Cámara a que pertenezcan, quedando en todos los casos vacante su representación en el acto de recibir el empleo o de prestar el servicio.

Cuando un Senador sea convocado para ejercer temporalmente la Presidencia de la República y cuando los Senadores y los Representantes sean llamados a desempeñar Ministerios o Subsecretarías de Estado, quedarán suspendidos en sus funciones legislativas, sustituyéndoseles, mientras dure la suspensión, por el suplente correspondiente.

Artículo 123

La función legislativa es también incompatible con el ejercicio de todo otro cargo público electivo, cualquiera sea su naturaleza.

Artículo 124

Los Senadores y los Representantes tampoco podrán durante su mandato:

1°) Intervenir como directores, administradores o empleados en empresas que contraten obras o suministros con el Estado, los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados o cualquier otro órgano público.

2°) Tramitar o dirigir asuntos de terceros ante la Administración Central, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

La inobservancia de lo preceptuado en este artículo importará la pérdida inmediata del cargo legislativo.

Artículo 125

La incompatibilidad dispuesta por el inciso primero del artículo 122, alcanzará a los Senadores y a los Representantes hasta un año después de la terminación de su mandato, salvo expresa autorización de la Cámara respectiva.

II. Doctrina y jurisprudencia sobre la consulta

Respecto al artículo 91 de la Constitución la Dra. Graciela Ruocco, exintegrante de la Dirección Jurídica analizó la doctrina y jurisprudencia sobre las incompatibilidades en informes de 8 de junio de 2015 (Vías N.º 53723) y de 11 de junio de 2015 (Vías N.º 52451), así lo analizaba:

“Nadie puede dudar que un ciudadano elegido como **suplente, cuando es convocado para ocupar la banca** por ausencia temporal o permanente del titular, debe ser alcanzado por las **mismas incompatibilidades y prohibiciones** que rigen para éste. De manera que las conclusiones a que se arribe respecto de los titulares se extenderán ineludiblemente a sus suplentes llamados a ocupar la banca.

La norma transcripta no consagra una hipótesis de inelegibilidad (que impide la elección del candidato propuesto), sino de una incompatibilidad. Ésta determina quiénes no pueden ser Representantes, y aquella quiénes no pueden ser electos Representantes, esto es, los inhabilita para participar como candidatos en el acto eleccionario. Las causales de inelegibilidad, pretenden proteger al electorado, por la vía de impedir la presentación de la candidatura, que no es el caso (cfr. JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA. La Constitución Nacional. Tomo II. Editada por la Cámara de Senadores en homenaje al autor. Año 2002, p. 145 y 153).

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, comentando la disposición citada, expresa que *“las incompatibilidades impiden a un ciudadano al cual le ha sido confiada con anterioridad una función pública, pueda iniciar su actividad como legislador, sin desprenderse antes de la otra función pública...”* (op. cit. p. 153).

Es cierto que podría decirse que el autor escribió muchos años antes de que se hubiera regulado el instituto de la reserva del cargo. No obstante, el propio JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA describe una situación que -a los efectos- es idéntica a la que se consigue con la reserva del cargo, cual es la renuncia al sueldo durante el tiempo que actúa como legislador, reteniendo el cargo. En tal hipótesis el autor expresaba: *“El doctor Espalter aclaró expresamente, y creo que ésta es la buena doctrina, que la Constitución no establece la incompatibilidad entre la función parlamentaria y el desempeño de una función honoraria por su propio estatuto; pero que no se transforma una función rentada en función honoraria por el simple hecho de que quien la desempeñe resuelva renunciar al sueldo. De manera que si la función, por su estatuto, es rentada, es necesario que quien la*

desempeñe la renuncie para incorporarse al Parlamento, no pudiendo retener el cargo mediante el arbitrio de renunciar al sueldo.” Y continúa: “Vuelvo a recordar, por fin, que el artículo que hemos comentado se refiere a aquellas personas que al ingresar al parlamento desempeñan otra función pública y les impone la opción” (La Constitución Nacional... cit. pp. 159-160).

AGUIRRE, al anotar la citada obra (nota n° 82 de la página 160) expresa: “Esta es la tesis tradicional –y a nuestro juicio exacta- que se aplicaba rigurosamente en la Cámara de Representantes hasta 1973 por lo menos.”

El primero de los ARÉCHAGA en su clásica obra “El Poder Legislativo”, (pp. 216-217) comentaba críticamente la opción permitida por entonces en el artículo 51 de la Constitución de Bolivia, que autorizaba la sustitución interina del funcionario, que asumiría en la Cámara. Cabe anotar entre paréntesis, que el autor estableció la opinión contraria a dicha posibilidad, con referencia específica al Poder Ejecutivo, pero sus conclusiones resultan trasladables a todos los organismos del Estado, dada las potestades de control de la descentralización que ejerce dicho Poder sobre Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Al respecto decía: “Esta solución intermedia atenúa, pero no suprime los peligros que trae consigo la compatibilidad absoluta de las funciones legislativas con las ejecutivas. No es en realidad una solución conciliadora, porque si permite que los funcionarios públicos puedan llevar a las tareas de la legislación el útil concurso de sus conocimientos especiales y de la experiencia de los negocios públicos, esto sólo lo consigue sacrificando la independencia del Poder Legislativo. Es una ilusión, es un grave error, suponer que será sustraído a la influencia del Poder Ejecutivo, que quedará al abrigo de las sugerencias del temor y de la esperanza, el funcionario electo representante o senador por el mero hecho de separarlo de su empleo mientras permanezca en el ejercicio de sus funciones parlamentarias. Esa separación temporaria del empleo, esa prohibición de sustituir o ascender al empleado legislador, de aumentar o disminuir sus emolumentos, si bien le aseguran el presente, no le garanten contra las eventualidades del porvenir. El funcionario público electo miembro del Poder Legislativo no podrá olvidar jamás que, una vez terminada su corta vida parlamentaria y reanudadas sus tareas administrativas, volverá a encontrarse despojado de todo privilegio,.... De suerte que el funcionario legislador durante toda su vida parlamentaria, no obstante su separación momentánea del empleo y los transitorios privilegios que se le acuerdan, dominado por esos temores y esas esperanzas, carecerá de toda libertad de pensamiento y de acción, y en el seno de la Cámara de que forme parte, será siempre un dócil instrumento del Poder Ejecutivo”.

Trasladando lo dicho al caso en examen, el constituyente ha querido evitar el conflicto de intereses que puede tener el legislador que siendo funcionario de ANTEL, cuando se va a votar una ley que involucra al organismo, se vea influenciado por su condición de funcionario del mismo, perdiendo la objetividad

necesaria; o cuando se vaya a votar el presupuesto de la ANEP, los suplentes, docentes del organismo, que ingresen en lugar del titular, puedan no tener la independencia necesaria a la hora de votar las remuneraciones de los cargos o las creaciones de aquellos a los que pueden tener vocación de ascenso, etc..

De manera que, en la opinión de los ARÉCHAGA, la disposición constitucional prohíbe no sólo que un empleado público rentado sea legislador sino que lo sea un funcionario suspendido en su calidad de tal – porque haya hecho reserva de su cargo- que no cobra el sueldo pero que sigue siendo titular de un cargo dependiente de otro organismo del Estado.

El fundamento de esta incompatibilidad para el ejercicio del cargo parlamentario, es, pues, la de proteger la independencia del Cuerpo Legislativo respecto de todas las reparticiones estatales que menciona el citado artículo 91 numeral 2º.

La incompatibilidad que analizamos no consiste en la prohibición de **desempeñar** dos cargos públicos, sino en la **imposibilidad de mantenerlos**. Dicho de otro modo: la incompatibilidad se verifica por el solo hecho de ostentar ambos cargos: **la función legislativa es incompatible con la titularidad simultánea de cualquier cargo público.**

Es lo que ha dicho la jurisprudencia, en sentencia N° 101/2010, de 23 de diciembre de 2010, que luego de convocar las opiniones de JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, en la Constitución Nacional anotada por GONZALO AGUIRRE, y KORZENIAK, en su Derecho Constitucional 2º, expresa: *“De lo consignado por los autores referidos se concluye que la norma en análisis no permite que un Legislador mantenga o desempeñe otro cargo público remunerado, aún cuando uno de ellos no lo esté ejerciendo efectivamente... La ratio legis de tal disposición es la preservación del principio de separación de poderes y la independencia del Parlamento respecto de cualquier otra autoridad integrante del Estado.”*

Ya nos hemos referido a la opinión de JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA. Por su parte, KORZENIAK define la incompatibilidad como la *“prohibición de que un legislador pertenezca a otro Cuerpo, entidad, desempeñe o tenga otro cargo...es la imposibilidad de tener dos cargos al mismo tiempo, aunque uno de ellos no se esté ejerciendo efectivamente* (Versión Taquigráfica de la Sesión del 4 de octubre de 1995 de la Comisión de Constitución y Códigos integrada con la de Asuntos Internos, en ocasión de la consulta a distintos catedráticos de Derecho Constitucional, como consecuencia de una denuncia en la Cámara de Representantes sobre un ciudadano que siendo

Edil titular en un Departamento del Interior, ocupó en forma transitoria una banca en la Cámara de Diputados).

La norma establece una incompatibilidad, no por razones de ejercicio, sino por el ser mismo: no pueden **ser** Representantes, los titulares de los cargos que menciona.

La consagración expresa de la excepción de los retirados o jubilados no habría sido necesaria porque han perdido la calidad de dependientes de los organismos que menciona y por tanto no están incluidos en la incompatibilidad.

No obstante, dicha excepción igualmente resulta útil como pauta interpretativa para resolver la cuestión aquí planteada. En efecto, permite señalar que fue propósito del constituyente remarcar que la incompatibilidad no cesa por la no prestación de la función (licencia, suspensión en el ejercicio del cargo, etc.), sino que **debe extinguirse la relación funcional. Mientras el funcionario sea titular del cargo o de la función contratada (es decir, mientras sea dependiente) la incompatibilidad persiste.**

De ahí que el instituto de la reserva del cargo, resulte inaplicable al caso de los legisladores electos (titulares o suplentes convocados para ejercer la banca), ya que no se trata de evitar que se desempeñen dos cargos al mismo tiempo, sino de la imposibilidad de mantener ambos.

Aún cuando se entendiera que el fundamento de la norma fuera evitar el **desempeño** de dos cargos público, lo que se evitaría con la reserva del cargo público mientras se ejerce la función del legislador, entendemos que la norma contenida en el artículo 21 de la ley N° 17.930 no resulta aplicable al caso de los legisladores.

En primer lugar, porque si bien en la jerga vulgar el legislador es un “político” no ocupa un “cargo político” en el sentido técnico jurídico, desde la hermenéutica constitucional. Los cargos políticos, junto a los de particular confianza, que quedan fuera de la carrera administrativa, se proveen por designación de cierto órgano administrativo, al que también compete su destitución (artículo 60 de la Carta); mientras que los cargos de los legisladores son electivos, cuya titularidad se obtiene por elección del Cuerpo Electoral. Los cargos políticos son creados por la ley, mientras que los electivos son creados con ese carácter por la Constitución.

Pero, aún cuando se considerara que el carácter “político” del cargo es el género y que habría dos especies: los designados y los electivos, la norma contenida en el artículo 21 de la Ley N° 17.930, tampoco le resulta aplicable a los legisladores, que en esta postura, serían cargos políticos electivos.

En efecto, la disposición citada establece en su inciso primero:

“Los funcionarios públicos designados para ocupar cargos políticos o de particular confianza, quedarán suspendidos en el ejercicio de los cargos presupuestados o funciones contratadas de los que fueren titulares al momento de la designación, con excepción de los docentes.”

Adviértase las expresiones utilizadas por la disposición: “Los funcionarios públicos **designados**...”. No comprende a los cargos políticos a los que se accede por elección y no por designación. Los cargos políticos o de particular confianza a que se refiere la norma transcrita, son los declarados tales por ley (artículo 60 de la Constitución), que son “...**designados** y podrán ser destituidos por el órgano administrativo correspondiente”.

Los cargos políticos electivos de Representante –o Senador– no son declarados tales por la ley, sino que son creados con ese carácter por la Constitución y su estatuto (incompatibilidades, prohibiciones, inelegibilidades, etc.) es materia de reserva constitucional, vedada al legislador. La aplicación a un Diputado (titular o suplente convocado para ocupar la banca) de la ley que autoriza la suspensión en el ejercicio del cargo que ostenta como dependiente de las entidades mencionadas en el artículo 91, resultaría inconciliable con el texto constitucional que establece que no pueden **ser** Representantes los empleados civiles dependientes de los organismos que enumera, entre los que están los Entes Autónomos (ANEP) y Servicios Descentralizados (ANTEL).

Tampoco puede afirmarse que los suplentes mencionados por el Diputado Rubio, que revisten la calidad de docentes, puedan encontrarse alcanzados por la excepción contenida en el artículo 91 reiteradamente citado, ya que la misma refiere únicamente a “...**cargos universitarios docentes o universitarios técnicos con funciones docentes.**” Las excepciones a una prohibición son de interpretación estricta y por tanto no es susceptible de extensión o ampliación por vía analógica.

Tampoco se pueden ampliar las excepciones por vía legal, pues las incompatibilidades de los legisladores, como señalamos antes, son materia no sólo regidas por la Carta sino que el constituyente no autorizó su regulación por ley, tanto para restringirlas como para extenderlas: constituyen reserva de la Constitución (AGUIRRE, GONZALO. Derecho Legislativo. pp. 58-59).

La previsión de la excepción mencionada, confirma, además, la conclusión en el sentido de que una función rentada no deja de estar comprendida en la incompatibilidad por el hecho de que su titular pretenda retenerla –desempeñándola o no– con carácter honorario. Ello sólo es posible en el caso exceptuado. Adviértase asimismo, que cuando el constituyente quiso habilitar la compatibilidad renunciando al sueldo del otro cargo, lo estableció expresamente, como en el caso de los militares (última oración del numeral 2º del artículo 91 en examen).

Lo que significa que tampoco se puede ampliar el elenco de excepciones por vía interpretativa: cuando el tenor de la norma es claro debe atenderse a su texto rigurosamente, y del texto surge que no pueden ser Representantes los empleados civiles dependientes de todos los organismos que menciona. Por tanto no podrá aceptarse, en contra del texto y contexto constitucional, que algún funcionario público dependiente de tales entidades sea Diputado –o Senador de acuerdo con el artículo 99- en calidad de titular o suplente convocado para ocupar la banca, por más que no desempeñe el cargo público, previa reserva del mismo. Ello sería agregar a la Constitución una excepción que la misma no ha establecido.

El alcance de esta incompatibilidad fue interpretado en el mismo sentido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, aunque no con referencia a la que establece el artículo 91 en examen para los Diputados, sino a la prevista en el artículo 289 para los Intendentes, y que por ley (artículo 10 de la Ley N° 18.665 en la redacción dada por el artículo 2° de la ley N° 18.664) se ha extendido a los Alcaldes (véase sentencia del TCA N° 617/2014, de 13 de noviembre de 2014).

La sentencia cita a JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA en La Constitución Nacional Tomo IX referido a los Gobiernos Departamentales, pero que resulta aplicable a esta situación, ya que el artículo 289 establece la misma incompatibilidad (aunque con excepciones más amplias) que las previstas en el artículo 91. Las incompatibilidades, explicaba el autor, “...*obstan a la acumulación de ciertas funciones públicas por un mismo individuo, impidiendo que una misma persona pueda ser a un mismo tiempo titular de dos cargos declarados incompatibles. Obsérvese que ya no se trata de impedir que alguien pueda ser electo, o de impedir que pueda ser proclamado electo...*”

Más adelante, la sentencia establece que el “...*régimen de reserva del cargo no es aplicable para quienes sean electos como Presidente de la República, Vicepresidente de la República, Senador, Representante Nacional o Intendente, por expresas disposiciones constitucionales en materia de incompatibilidades (Constitución, arts. 91, 99, 171 y 289)*”.

En el mismo sentido se ha expedido el Área de Asuntos Jurídicos de la Oficina Nacional del Servicio Civil, mediante Informe N° 553/2010, de 24 de noviembre de 2010, también respecto de los Alcaldes. En la oportunidad dictaminó: “El artículo 21 de la Ley N° 17.930 permite reservar el cargo de funcionario público designado para ocupar cargos políticos, pero quien está en esa situación no deja de tener un cargo público, solamente está suspendido en el ejercicio del mismo, y la incompatibilidad que establece la Constitución no es con el desempeño de otro cargo o empleo público sino con el hecho de ser titular de un cargo”, concluyendo en la necesidad de renuncia al cargo público para tomar posesión del cargo de Alcalde (Revista de la ONSC Transformación, Estado y Democracia. N° 45. Año V. 2010, p. 184)”.

El suscrito en informe del 3 de agosto de 2022 en Vías N.º 220338 también analizó los restantes artículos constitucionales que tratan de incompatibilidades:

“Conforme sostiene Cassinelli Muñoz: “Los arts. 122 a 126 de la Constitución regulan el tema de las prohibiciones e incompatibilidades que alcanzan a los Senadores y Representantes. No pueden recibir empleos o prestar servicios remunerados por cualquier órgano público, sin autorización de la Cámara a que pertenezcan. Como prohibición, si se infringe la prohibición (es decir, si un legislador asume el cargo o presta el servicio sin autorización de su Cámara) el infractor no podrá percibir la remuneración ni gozar de ningún otro derecho cuya fuente sea el desempeño del empleo o la ejecución del contrato violando el art. 122 inciso primero, y además incurrirá en responsabilidad por el hecho ilícito de haber aceptado el empleo o haber celebrado el contrato sin obtener previa mente la autorización de la respectiva Cámara. Pero además de una prohibición, este artículo establece una incompatibilidad. Esto significa que aun cuando no se hubiera infringido ninguna norma, esto es, aunque el legislador hubiese obtenido aquella autorización antes de asumir el empleo o prestar el servicio, quedará cesante en el cargo de Senador o Representante. Con autorización o sin ella, asumido el empleo rentado o prestado el servicio remunerado, quien era Senador o Representante deja automáticamente de ser Senador o Representante. Por excepción, el inciso segundo del art. 122 establece la suspensión, no el cese, de los legisladores llamados a ejercer la Presidencia de la República por vacancia temporal o un Ministerio o Subsecretaria.

El art. 125 extiende el inciso primero del art. 122 a los exsenadores o exrepresentantes, quienes continúan alcanzados por ese inciso durante un año contado desde su cese como legislador. Aunque no tenga sentido como incompatibilidad para quien ya no era legislador, esta norma vale como prohibición y por ende, tendrá las consecuencias jurídicas anteriormente señaladas

Es sólo incompatibilidad la instituida en el art. 123 respecto de cualquier cargo electivo, aunque fuese honorario, como por ejemplo el de Edil.

Queda por mencionar el art. 124, que prohíbe a los Senadores y a los Representantes intervenir como directores, administradores o empleados en empresas que contraten obras o suministros con cualquier órgano público, así como tramitar o dirigir asuntos de terceros ante la Administración Central, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos o Servicios Descentralizados. Estas prohibiciones valen también como incompatibilidades, pues su infracción conlleva "la pérdida inmediata del cargo legislativo". Esta pérdida no está concebida como castigo sino como resultado de una opción voluntaria del interesado, quien sabe que al asumir alguna de aquellas actividades no puede

conservar el cargo parlamentario". (Cassinelli Muñoz, Horacio, Derecho Público, FCU).

Korzeniak por su parte citando a Jiménez de Aréchaga entiende que "...las incompatibilidades son el impedimento para desempeñar simultáneamente más de un cargo o función; y las prohibiciones, son impedimentos concretos, para realizar determinadas actividades específicas.

"...b) Sus incompatibilidades más notorias son: 1°) no pueden tener otro empleo público rentado, "ni prestar servicios retribuidos en cualquier forma por un órgano público", (art. 122); 2) si un Senador pasa a desempeñar la Presidencia de la República o cuando un legislador pasa a actuar como Ministro o Subsecretario "que darán suspendidos en sus funciones legislativas (art. 122 inc. 2); 3°) no pueden tener el ejercicio de cualquier otro cargo público electivo (art. 123). La incompatibilidad de recibir empleos rentados de cualquier órgano público, se extiende hasta un año después que cesan como legisladores, salvo autorización expresa de la Cámara a la que pertenecían (art. 125). La incompatibilidad con ejercer o tener cualquier otro cargo público, tiene una excepción: el legislador puede mantener "cargos universitarios docentes o universitarios con funciones docentes", pero desempeñándolos honorariamente (art. 91 nal. 2° y art. 99). Una interpretación simplificada y errónea de esta excepción, olvidando que solo refiere al nivel universitario, ha provocado a veces situaciones complejas". (Korzeniak, José. "Primer Curso de Derecho Público – Derecho Constitucional" FCU, Montevideo, p 521).

En este sentido se comparte el análisis de esta incompatibilidad que realiza Correa Freitas: *"las incompatibilidades tienen un interés práctico muy importante, porque es común que ciudadanos que son funcionarios públicos, sean electos como titulares para un cargo de Senador o de Representante. En ese caso no hay duda alguna, que si el ciudadano electo desea incorporarse a la Cámara respectiva, previamente deberá renunciar a su cargo, cualquiera sea la naturaleza del mismo (presupuestado, contratado, a término, zafra) y cualquiera sea el escalafón al que pertenezca (como por ejemplo docente). Se ha planteado el problema con respecto a los suplentes, que son convocados por un período determinado de tiempo (una semana, diez o treinta días). No puede haber duda alguna en cuanto a que la incompatibilidad es absoluta, independiente de que sea titular o suplente. Por tanto, si un funcionario público es convocado por una de las Cámaras del Poder Legislativo para desempeñar un cargo de Senador o de Representante, previamente deberá renunciar a su cargo, so pena de perder automáticamente el cargo público que desempeña. El funcionario que opta por un cargo de Legislador, tácitamente está renunciando a su calidad de funcionario público en cualquier dependencia del Estado"* (Correa Freitas, Ruben "Derecho Constitucional Contemporáneo" 2ª ed. 2003, FCU, Montevideo, p. 50)".

Respecto del tema podemos encontrar las siguientes sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo:

- **TCA N.º 617/2014:** Declara inaplicable el régimen de reserva de cargo para Intendentes y Alcaldes, estableciendo un criterio trasladable a legisladores.

III. Funcionarios con incompatibilidades

De lo antes analizado, las incompatibilidades de los Representantes Nacionales están reguladas principalmente en los siguientes artículos de la Constitución:

Artículo 91

1. No pueden ser Representantes:

- El Presidente y el Vicepresidente de la República.
- Los miembros del Poder Judicial, del Tribunal de Cuentas, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Electoral.
- Los integrantes de Consejos o Directorios y Directores de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.
- Miembros de las Juntas Departamentales, Juntas Locales e Intendentes.
- Empleados militares

2. Empleados civiles dependientes de:

- Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial.
- Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tribunal de Cuentas.
- Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Excepciones:

- Cargos universitarios docentes o universitarios técnicos con funciones docentes, siempre que se desempeñen en forma honoraria durante el mandato.

- Militares que renuncien al destino y sueldo, quienes conservan su grado pero no pueden ascender ni acumular antigüedad durante el período legislativo.

Artículo 122

- Una vez incorporados a sus respectivas Cámaras, los Senadores y Representantes no podrán recibir empleos rentados ni prestar servicios retribuidos por órganos públicos sin autorización de la Cámara.

Artículos 123, 124, 125 y 126

- Se detallan incompatibilidades adicionales, como la prohibición de ejercer otro cargo público electivo (Art. 123) o participar en empresas contratistas del Estado (Art. 124). Además, se extiende la incompatibilidad del Art. 122 hasta un año después del cese del mandato (Art. 125).

IV. Análisis de Casos y Expedientes Vías

Expediente Vías N.º 52451: Reserva de Cargo, Informe de 11/06/2015

En este caso, se analizó la posibilidad de aplicar el régimen de reserva de cargo para un Representante electo que ostentaba un cargo en el Poder Judicial. La Dra. Graciela Ruocco, de la Dirección Jurídica, concluyó que:

- La incompatibilidad constitucional no se subsana mediante la reserva de cargo.
- El fundamento radica en la protección de la independencia legislativa y la separación de poderes.
- La norma del Art. 21 de la Ley N.º 17.930 no es aplicable a cargos legislativos por ser materia de reserva constitucional.

Expediente Vías N.º 53723: Suplentes Funcionario Públicos (Informe de 08/06/2015)

Este caso evaluó la situación de suplentes de un Representante Nacional, quienes eran funcionarios públicos (ANTEL y ANEP). La Dra. Graciela Ruocco reafirmó que:

- Los suplentes convocados deben cesar en sus funciones públicas antes de asumir la banca.
- No es admisible mantener simultáneamente un cargo en un órgano público y una banca legislativa, incluso bajo el régimen de reserva de cargo.

Informe del Caso “Hospital de Tacuarembó” (Expediente Vías N.º 220338, Informe de 03/08/2022)

En este informe elaborado por el suscrito, se analizó si un profesional que factura a la Comisión de Apoyo del Hospital de Tacuarembó podía encontrarse en situación de incompatibilidad. La conclusión fue que:

- Al recibir ingresos derivados de fondos públicos (ASSE), el profesional estaría comprendido en la incompatibilidad del Art. 91.
- La naturaleza jurídica de la Comisión de Apoyo como unidad ejecutora de ASSE es determinante para esta calificación.

Informe “Maestro en el CEIP” (Expediente Vías N.º 189210, Informe de 20/11/2020)

En este informe elaborado por el suscrito, se evaluó la situación de un Diputado Suplente y maestro en el CEIP. Se concluyó que:

- Existe incompatibilidad según el Art. 91 numeral 2º, ya que el funcionario es empleado remunerado de un Ente Autónomo (ANEP-CEIP).
- Su función docente como maestro no se encuentra exceptuada, ya que no es un cargo universitario docente o técnico con funciones docentes.
- Se reafirmó que la incompatibilidad aplica tanto a titulares como a suplentes convocados, quienes deben renunciar previamente a sus cargos públicos para asumir la banca.

V. Conclusión

Ante la situación de una posible incompatibilidad se recomienda, informar a los Representantes electos y suplentes convocados sobre la obligatoriedad de cesar en cualquier cargo incompatible antes de asumir funciones legislativas y el deber de denunciar cualquier situación que pueda aparejar incompatibilidad a juicio del legislador.

Analizar caso a caso, revisando los antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales en futuros casos para mantener uniformidad en las decisiones.

Quedo a las órdenes para ampliar o aclarar el presente informe.

Dr. Germán Rosas

Abogado II (i)