

MINISTRA REDACTORA: DOCTORA MARY ALONSO FLUMINI

Montevideo, veintinueve de julio de dos mil trece

VISTOS:

Para Sentencia, estos autos caratulados: "PODER JUDICIAL C/ PODER LEGISLATIVO Y OTRO - ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD ARTS. 236 Y 241 INC. 3ERO. DE LEY NRO. 18.834", IUE: 1-21/2012.

RESULTANDO:

I.- En vía de acción, la Suprema Corte de Justicia promueve la inconstitucionalidad de los arts. 236 y 241 inc. 3, de la Ley No. 18.834, Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al ejercicio 2010, contra el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, en representación del Estado persona pública mayor, expresando en lo medular:

A.- Que el régimen jurídico nacional le confiere legitimación activa para promover el juicio de inconstitucionalidad, al igual que cualquier persona -sea física o jurídica- con la sola exigencia que se pretenda afectado en un interés legítimo, directo y personal.

B.- Que las normas cuestionadas son inconstitucionales tanto desde el punto de vista formal como de fondo.

1.- En cuanto a lo formal entendió que, tratándose las normas impugnadas de la creación de empleos y servicios públicos, un Tribunal de Apelaciones con sus recursos humanos por un lado, y un servicio de capacitación permanente en cumplimiento de una Sentencia internacional por otro, se debió seguir obligatoriamente el procedimiento establecido en los arts. 214, 215 y 220 de la Sección XIV de la Constitución, por así ordenarlo el artículo 86 de la Carta, lo que no se hizo.

En tal sentido expresó que, en la especie, no hubo iniciativa del Poder Judicial cuando envió su proyecto de rendición en el texto actual (Ley presupuestal, en tanto también debió tener iniciativa el Poder Judicial en el punto), ni tampoco del Poder Ejecutivo como se ve en su mensaje, en tanto el Poder Judicial es un Organismo del artículo 220 de la Carta, tratándose de facultad privativa del Poder Ejecutivo la creación de cargos y servicios. Y en la creación debe haber expresa asignación de recursos, de crédito presupuestal, lo que tampoco se cumplió.

También argumentó que dichas normas son inconstitucionales formalmente, en virtud de que lo dispuesto en los artículos impugnados, no ingresa dentro del concepto de "modificación" de la Ley de rendición de cuentas.

2.- Analizando las disposiciones desde el punto de vista del contenido, se reafirmó su ilegitimidad constitucional, en tanto las mismas implican un exceso en el marco competencial del Poder Legislativo y una invasión en la esfera de competencia del Poder Judicial, violentando de ese modo el Principio de Separación de Poderes.

Abogó asimismo por la suspensión de la aplicación de las normas impugnadas en carácter de medida cautelar, lo cual se tramitó en los autos IUE: 1-31/2012.

En mérito a lo que viene de exponerse solicitó que previo el procedimiento que por derecho corresponde se declare la inconstitucionalidad de las normas

impugnadas y la inaplicabilidad respecto del Poder Judicial (fs. 147-171).

II.- Habiéndose declarado inhi-bidos los Miembros naturales de la Corporación para entender en la causa, se resolvió integrarla en legal forma (fs. 184, 190).

III.- Conferido traslado a los demandados y al Sr. Fiscal de Corte por el término común de veinte días (art. 517.1 C.G.P.), los mismos lo evacuaron en tiempo y forma.

Los representantes del Estado - Poder Ejecutivo opusieron la excepción de falta de legitimación activa, manifestando que el Poder Judicial carece de un interés personal, directo y legítimo. El único interés que tiene el Estado es el interés general y evidentemente no es ese interés el que moviliza la presentación de la presente acción.

Contestando la acción, se expresa en primer término que, debe tenerse presente que la constitucionalidad de la Ley es el principio y la ilegitimidad la excepción, como tal limitada y de interpretación estricta.

Sostiene que, en el caso de autos no existió ningún vicio formal, por cuanto fue el propio Poder Judicial el que envió al Poder Legislativo su proyecto en el cual disponía la creación de ciertos cargos y la realización de determinados cursos, definiendo a estos como de su interés.

El Parlamento, al modificar ese proyecto y disponer que el Poder Judicial reasigne sus créditos como estime pertinente, sin imponerle cuáles rubros habrán de afectarse, está por un lado otorgándole lo solicitado, y por otro, cumpliendo con sus limitaciones constitucionales en cuanto a no generar mayores erogaciones.

Respecto a las reasignaciones, alega que el Parlamento lo deja librado al Poder Judicial, por tanto no se inmiscuye en absoluto en la determinación de las partidas. No es que no tengan dotación, ya que la "reasignación" de créditos es la contrapartida de los mismos. Destaca que al Poder Judicial se le otorgó, por los artículos impugnados, una potestad de la cual carece, como lo es poder reasignar partidas en rubros salariales.

En punto a las razones de fondo, sostiene que no existe violación alguna del principio de Separación de Poderes, ya que lo que las normas atacadas resuelven es, como se ha dicho, otorgar al Poder Judicial el poder "reasignar" partidas en rubros salariales.

Por todo ello solicita que, se decrete la falta de legitimación activa y en definitiva, se falle desestimando la acción de inconstitucionalidad incoada (fs. 203-212).

IV.- Por su parte, los representantes del Estado - Poder Legislativo, opusieron asimismo la excepción de falta de legitimación activa, sosteniendo que el legitimado en la causa es siempre una persona (física o jurídica) y el Poder Judicial no es una persona sino un órgano o más precisamente un sistema orgánico. Es más, el Poder Judicial no puede manifestar sino la voluntad de la persona a que pertenece, el Estado como Persona Pública Mayor, y al ser esta la demandada no puede sostener intereses contrapuestos.

Argumenta a favor del rechazo de la inconstitucionalidad incoada, tanto por razones de forma como de fondo.

Así, del punto de vista formal, propone una interpretación conjunta y armónica de los artículos 85 numerales 4 y 13, 86, 214 y 215 de la Constitución, a efectos de determinar el correcto procedimiento en materia de iniciativa.

Entiende que, en el caso de autos los artículos resistidos -aunque con diferente redacción- tuvieron iniciativa del Poder Judicial.

Respecto al Poder Legislativo argumenta que, no pudo votar recursos genuinos para financiar las creaciones previstas en las normas resistidas porque el Poder Ejecutivo no los incluyó en el proyecto de Presupuesto Nacional. Por eso acudió a otra forma de financiamiento para dichas creaciones con otros fondos pero, ni siquiera, dispuso las reasignaciones, sino que habilitó al Poder Judicial para que las hiciera.

Por razones de fondo, sostiene que también corresponde el rechazo de la acción incoada, por cuanto la posición de la actora, implica que las potestades del Poder Legislativo en la materia queden reducidas a pronunciarse sobre los montos globales del inciso, lo que se opone a la normativa constitucional.

Impetra por tales fundamentos que, en definitiva, se rechace la acción de inconstitucionalidad (fs. 217-225 vto.).

V.- El Sr. Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, al evacuar el traslado conferido, estimó que el planteamiento de autos no puede prosperar.

En tal sentido entiende que debe delimitarse cuál es el real alcance de la imperatividad de las normas cuestionadas y en ese orden de ideas concluye que se impone un claro mandato de "comunicar" a la Contaduría General de la Nación aquello para lo que se faculta, esto es, la reasignación de créditos presupuestales.

Pero la reasignación de partidas presupuestales, no forma parte del contenido imperativo, sino que se trata de una autorización que vincula dos Poderes del Estado, conforme sus competencias constitucionalmente atribuidas.

Lo anterior conlleva a que, de acogerse esta acción, la Suprema Corte de Justicia podría hacerla valer en cuanto a la inaplicación a su respecto de la obligada comunicación, pero no sería necesario que lo hiciera para evitar la resistida redistribución del gasto, puesto que al ser un Poder del Estado está habilitado a mantener el proyecto original de distribución de gastos (fs. 354-357).

VI.- Incorporada prueba documental, se confirió traslado a las partes y al Señor Fiscal de Corte a los efectos de formular alegatos, quienes oportunamente lo evacuaron reafirmando en sus originarias posiciones (fs. 367-386vto.).

VII.- Por Auto No. 2291, de fecha 21 de Setiembre de 2012, se dispuso el pase del expediente a estudio y se formalizó el llamado para Sentencia.

Por inhibición de oficio de una de los miembros sorteados para integrar el Cuerpo, se procedió a nuevo sorteo (fs. 399 a 401 y fs. 412).

Completado el estudio, se acordó Sentencia en legal forma.

VIII.- Consta asimismo en obrados que, la parte actora solicitó la parcial clausura -por devenir carente de objeto la acción- exclusivamente respecto a la pretensión de inconstitucionalidad deducida respecto del art. 241 de la Ley No. 18.834.

Dicha solicitud obedece a que la norma fue expresamente derogada por el art. 245 de la Ley No. 18.996, norma saneadora de las objeciones formales y sustanciales que se alegaran respecto a la impugnada en autos (fs. 407-408).

Por Providencia ejecutivo-riada No. 392, de fecha 13 de marzo de 2013, se dispuso la clausura de los procedimientos exclusivamente en lo que refiere a la pretensión de inconstitucionalidad del art. 241 de la Ley No. 18.834 (fs. 411).

CONSIDERANDO:

I.- Respecto a la excepción de ausencia de legitimación activa de la Suprema Corte de Justicia para promover la declaración de inconstitucionalidad, el punto ha quedado zanjado por Sentencia No. 1897 de fecha 20 de agosto de 2012 (fs. 202 y ss.), recaída en el expediente acordonado Ficha: 1-31/2012, caratulado "Poder Judicial, en autos caratulados: Poder Judicial c/ Poder Legislativo y Otro. Acción de Inconstitucionalidad. Arts. 236 y 241 inc. 3 de la Ley No. 18.834, IUE 1-21/2012 - Otro - Medida cautelar".

Dicho pronunciamiento - Considerando I y II, al que se remite- resolvió que existe legitimación en la causa y en el proceso para impugnar por vía de acción, las normas que a su juicio violentan la Constitución.

II.- Ceñido el objeto de pronunciamiento a una sola cuestión -habida cuenta de la clausura dispuesta en punto a la pretensión de inconstitucionalidad del art. 241 de la Ley No. 18.834 (fs. 411)- la Suprema Corte de Justicia, integrada, hará lugar a la declaración de inconstitucionalidad deducida en vía de acción respecto al art. 236 de la Ley No. 18.834, por los fundamentos que seguidamente se expresan.

III.- El art. 236 de la Ley No. 18.834 dispuso: "El Poder Judicial comunicará a la Contaduría General de la Nación, dentro de los sesenta días de promulgada la presente Ley, las reasignaciones de créditos presupuestales a efectos de financiar las erogaciones con destino a la realización y financiación de programas de capacitación permanentes en el Centro de Estudios Judiciales del Uruguay, para Magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público del Uruguay en materia de Derechos Humanos, que contengan cursos sobre la debida investigación y juzgamiento de hechos constitutivos de desaparición forzada de personas y de sustracción de niños y niñas, con la contratación de expertos nacionales y extranjeros en el tema".

El Poder Judicial no había enviado dicho texto en su Proyecto de Ley Presupuestal para el quinquenio 2010-2014, remitido en agosto de 2010 al Poder Ejecutivo, Presidente de la República, de acuerdo a lo dispuesto por los arts. 214 y 220 de la Constitución, en tanto la Sentencia de la Corte Interamericana que lo dispone es posterior.

Lo que hizo la Suprema Corte de Justicia, con fecha 29 de junio de 2011, fue remitir un artículo en su Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas correspondiente al ejercicio 2010, al Poder Ejecutivo, Presidente de la República, de acuerdo a lo dispuesto por los arts. 214 y 220 de la Constitución, con la redacción siguiente:

"Artículo 25: Asígnase al Inciso 16 Poder Judicial una partida adicional de gastos de funcionamientos, financiación 1.1 'Rentas Generales' por un monto anual de \$3: 733.080 (tres millones setecientos treinta y tres mil ochenta pesos uruguayos) con destino a la realización de programas de capacitación permanentes en el Centro de Estudios Judiciales del Uruguay para Magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público del Uruguay en materia de Derechos Humanos, que contengan cursos sobre la debida investigación y juzgamiento de hechos constitutivos de desaparición forzada de personas y sustracción de niños y niñas,

con la contratación de expertos nacionales y extranjeros en el tema. Si la partida establecida en el presente artículo resultare insuficiente, la Contaduría General de la Nación deberá reforzar los créditos presupuestales de gastos de funcionamiento en oportunidad de constatar el faltante para hacer efectivo el financiamiento de los programas de capacitación citados en todo el ejercicio".

El fundamento de la solicitud de dicha partida adicional de gastos de funcionamiento con destino a la realización de los programas de capacitación en el CEJU, radicó en "... lo dispuesto en la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Gelman".

Dicho artículo no fue incorporado por el Poder Ejecutivo en su Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal del período 2010.

Conforme resulta probado en autos, el art. 236 atacado, fue introducido por el Poder Legislativo, no constando dicha redacción ni en el Proyecto de presupuesto elaborado por el Poder Judicial, ni en el Mensaje con el que el Poder Ejecutivo elevó al Legislativo la rendición de cuentas año 2010. Se trató de un texto agregado a nivel de la Cámara de Representantes.

IV.- Inconstitucionalidad por razones formales.

Así planteada la cuestión, resulta indudable que el artículo 236 incluido en una Ley de rendición de cuentas y como tal presupuestal, no contó con la iniciativa del Poder Judicial constitucionalmente requerida (arts. 220 y 239 nal. 3 de la Carta).

La introducción del art. 236 se realizó sin contemplar el procedimiento establecido por los arts. 214, 215 de la Sección XIV y art. 86 de la Constitución, como viene de verse.

La falta de asignación de recursos en la propia creación del servicio, deviene inconstitucional formalmente por carecer de iniciativa tanto del Poder Judicial como del Poder Ejecutivo.

Expresa SARLO (Cf. "Presupuesto, Justicia y Contralor", F.C.U., pág. 79), al estudiar el régimen presupuestas del artículo 220 de la Constitución de la República que: "... el derecho de iniciativa involucra dos aspectos: el derecho de proponer o proyectar una decisión a quien tiene facultad para hacerlo, en materia que hace al interés del proponente, y el efecto particular que el ordenamiento asigna al ejercicio de dicho derecho, por el cual el órgano requerido queda sujeto al deber de tratar y decidir la cuestión planteada".

El art. 85 de la Constitución no habilita al Poder Legislativo a priorizar o disponer internamente del presupuesto de un Poder del Estado.

El Poder Legislativo puede aprobar, reprobado o disminuir. No obstante, ninguna de tales opciones adoptó en el caso que nos ocupa.

La Suprema Corte de Justicia planteó oportunamente como iniciativa que se le asignara "una partida adicional de gastos de funcionamiento financiación 1.1 'Rentas Generales', 'con una finalidad específica, llevar adelante programas de capacitación permanente en materia de Derechos Humanos'".

El Poder Legislativo, en cambio, no hizo lugar a esa "partida adicional" sino que resolvió que el Poder Judicial debería llevar adelante "las reasignaciones de

créditos presupuestales" para cumplir con aquella finalidad de capacitación.

O sea que el Poder Legislativo claramente se excedió de su ámbito de competencia e impuso al Poder Judicial que capacitara pero sin dotarlo de nuevos recursos imponiéndole que debía hacerlo a través de la "reasignación" de los ya existentes.

Siguiendo a SARLO (op. cit. pág. 80), en materia presupuestal "... no hay competencia concurrente, porque el derecho o interés legítimo al presupuesto es propio de la administración autónoma que formula la propuesta: no se concibe que un órgano extraño a ella, pueda proponer un presupuesto alternativo; a lo sumo puede admitirse un control, pero no una sustitución de la voluntad, porque de lo contrario desaparecería la autonomía y la responsabilidad consiguiente".

El Poder legislativo está limitado por el art. 239 de la Carta.

En el caso no hubo suma alguna ni por inciso, ni por programa, que permitiera pronunciarse al Poder Legislativo sobre ella.

V.- En otro orden, no se tiene el honor de compartir la posición del Señor Fiscal de Corte en cuanto a que la norma cuestionada solamente contiene el imperativo de "comunicar" a la Contaduría General de la Nación.

Esa comunicación es más que un mero acto de puesta en conocimiento de una resolución, trae consigo imperativamente también el contenido de tal notificación como lo es el de avisar qué "reasignaciones de créditos presupuestales" se hicieron "a efectos de financiar las erogaciones con destino a la realización y financiación de programas de capacitación permanentes...".

Así pues, queda en evidencia que la reasignación de créditos presupuestales se le impone al Poder Judicial desde el Poder Legislativo, como forma de financiar aquellas actividades de capacitación para las que específicamente manifestó interés en cumplir pero necesitando imprescindiblemente para su cabal y óptima realización "una partida adicional".

Asimismo no se trata de una simple diferencia de redacción (vide fs. 222) entre el artículo proyectado por el Poder Judicial y el en definitiva aprobado por el Parlamento.- La discrepancia radica fundamentalmente en la sustancia misma de la norma: se solicita "una partida adicional" para hacer frente a la capacitación y, en cambio, se le impone al Poder Judicial que lo haga "reasignando" los recursos con que ya cuenta.

El Poder Legislativo modificó en su esencia la propuesta presupuestal originaria del Poder Judicial contrariando así abiertamente la voluntad legítima de ese Poder del Estado respecto a la forma en que manejará sus fondos, lo que hace que se concluya que no hubo iniciativa en tal sentido.

Véase que, se "creó" un servicio público -pudiendo entenderse que la capacitación permanente en cumplimiento de una sentencia internacional lo es- sin la iniciativa del Poder Ejecutivo y sin la dotación de los recursos correspondientes.

Así pues, cabe concluir que el referido artículo 236 de la Ley No. 18.834 no tuvo iniciativa del Poder Judicial y tampoco fue incluida por el Poder Ejecutivo en su Proyecto enviado a consideración del Poder Legislativo.

Por lo que viene de exponerse, se concluye que la norma cuestionada, está viciada de inconstitucionalidad desde el punto de vista formal, por violar las

previsiones de los artículos 86, 133, 214, 215, 220, 239 de la Constitución.

VI.- Inconstitucionalidad en razón de contenido.

JIMENEZ DE ARECHAGA sostiene que "La separación de poderes está consagrada en cuanto coexisten distintos centros de autoridad que reciben sus competencias de la Constitución, la cual les marca un ámbito de incumbencia que le es propio y que supone el ejercicio predominante de cada uno de ellos, dentro del cual, en cuanto se conformen a las normas de grado superior (las que les fijan sus competencias, formas de actuar y fines a perseguir), sus decisiones no pueden ser sometidas a contralor de oportunidad o conveniencia por parte de órganos integrantes de otros centros de autoridad" ("La Constitución Nacional", Tomo II, pág. 50).

Sobre dicha base conceptual, se comparte el criterio de la accionante, en punto a que la actual redacción del art. 236 multicitado, resulta violatoria del principio constitucional de Separación de Poderes, en tanto la mera violación del procedimiento constitucional de sanción de una Ley presupuestal y como se ha expresado, ordenar al Poder Judicial que "reasigne" créditos, implica invadir su esfera competencial y autonomía.

La Constitución confiere al Poder Judicial autonomía material, asignándole poderes de administración para preparar y formular el proyecto de presupuesto, arbitrando y priorizando, en el ejercicio de poder discrecional, las necesidades internas del Organismo (Carta art. 239 Nrales. 2 y 3).

Con la creación de un servicio (cursos del CEJU a los efectos de cumplir con una obligación impuesta al Estado por Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos), sin la correspondiente asignación de fondos presupuestales, se ha violentado la Constitución, en tanto la "reasignación" que se impone al Poder Judicial, inficiona su competencia y autonomía.

Por los fundamentos expuestos, artículos 256 y ss. de la Constitución; arts. 508 y ss. del C.G.P. y normas citadas, la Suprema Corte de Justicia, integrada y unánimemente,

FALLA:

DECLARANDO LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 236 DE LA LEY No. 18.834 POR RAZONES FORMALES Y SUSTANCIALES; Y EN CONSECUENCIA INAPLICABLE A LA ACCIONANTE PODER JUDICIAL - SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

SIN ESPECIAL CONDENACION PROCESAL.

COMUNIQUESE CONFORME A LO PREVISTO POR EL ART. 522 C.G.P. Y PREVIOS TRAMITES DE ESTILO, ARCHIVASE.