

Montevideo, treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis

VISTOS:

Para sentencia definitiva estos autos caratulados: "**FUSCO MORIONDO, ROBERTO Y OTROS C/ PODER EJECUTIVO Y OTROS - ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD ARTS. 1 Y 2 DE LA LEY NRO. 18.738 Y ARTS. 14 A 16 DE LA LEY NRO. 18.996**", IUE: 1-26/2015.

RESULTANDO:

I) A fs. 6-19 comparecen los actores, en su calidad de funcionarios judiciales que se desempeñan en las Oficinas que indican, tal como surge de los recaudos acompañados (recibos identificados con las letras A-E, fs. 1-5).

II) Fundan su legitimación activa, señalando que ostentan un interés directo, personal y legítimo, ya que las normas cuya inconstitucionalidad pretenden han afectado un derecho adquirido a un nivel de remuneración consagrado en el art. 85 de la Ley No. 15.750. Los arts. 14, 15 y 16 de la Ley No. 18.996 vulneran por razones de forma la especialidad formal y sustancial de las normas de carácter presupuestal reguladas en la Constitución, los arts. 86, 214, 219 y 220, al no haberse respetado el trámite previsto, lo que determina una rebaja sustancial en sus salarios.

Entienden que el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial revisten legitimación pasiva en la causa, este último por ser el que aplica la

norma tachada de inconstitucional y que es de regla que se emplace al Poder Legislativo.

Los arts. 14, 15 y 16 de la Ley No. 18.996 incurren en una ostensible inconstitucionalidad. Esta normativa no formaba parte del Proyecto enviado por el Poder Ejecutivo y fue tratado en la Cámara de Senadores, sin ser tratado luego en la Cámara de Representantes. Dichos artículos vulneran lo preceptuado por los arts. 86, 214, 215, 216, 217, 219 y 220 de la Constitución, que requieren que toda Ley que modifique las dotaciones de los cargos o empleos públicos sea elaborada de conformidad con lo establecido en la Sección XIV.

Señalan que, cuando se trata de modificaciones a los sueldos, las limitaciones o restricciones a las remuneraciones han de justificarse por el Poder Ejecutivo como indispensables. Ello no aconteció en la especie, el Poder Ejecutivo no las incluyó en el Proyecto enviado al Poder Legislativo, las normas se incluyeron en la Cámara de Senadores y se aprobaron sin intervención de la Cámara de Representantes. La normativa fue tratada como un "aditivo", no hubo mensaje complementario. Citan en apoyo de su posición las sentencias de otras Cortes -integradas-, a saber, las Sentencias Nos. 734/2014 y 873/2014.

Sobre la inconstitucionalidad sustancial de los arts. 14, 15 y 16 de la Ley No. 18.996, establecen que los mencionados artículos violan normas que protegen la independencia del Poder Judicial, violentando el equilibrio entre los Poderes del Estado, a saber, los arts. 7, 8, 53, 54, 72, 73, 82, 83, 139, 149, 211 letras A) y E), 228, 233, 332 de la Carta, que consagran el principio de seguridad jurídica, la

independencia del Poder Judicial, el derecho a la justa remuneración y la irreductibilidad de las remuneraciones de los funcionarios públicos, que conforman el bloque de constitucionalidad.

Haciendo caudal de una consulta del Prof. Delpiazzo, expresa: "todo el régimen retributivo de los funcionarios judiciales toma como base de cálculo el sueldo del Subdirector General de los Servicios Administrativos (art. 389 de la Ley No. 17.930), el cual se determina en función del sueldo de Ministro de Tribunal de Apelaciones (art. 454 de la Ley No. 17.996), el cual se determina en función del sueldo del Ministro de la Suprema Corte de Justicia (art. 85 de la Ley No. 15.750), el cual no puede ser nunca inferior al sueldo del Ministro Secretario de Estado (art. 85 de la Ley No. 15.740)".

Argumentan que la referida Ley autorizó al Poder Judicial a realizar una reestructura que fue resuelta por la Suprema Corte de Justicia a través de la Resolución No. 265/2006, al establecer una escala salarial que parte del sueldo base del Subdirector General de los Servicios Administrativos y llega, en forma decreciente, hasta el último grado de los escalafones.

Expresan que los arts. 1 y 2 de la Ley No. 18.738 son inconstitucionales, por vulnerar los arts. 86 y 214 de la Carta. En lo sustancial, coliden con preceptos constitucionales inherentes al sistema republicano de Gobierno, a la separación de Poderes, a la independencia del Poder Judicial, al régimen de derechos y garantías de los habitantes de la República.

La Ley No. 18.738 modificó las dotaciones de los funcionarios, fijadas por una Ley

de Presupuesto, fuera de la oportunidad establecida. Dicha norma no puede considerarse una norma interpretativa de lo que se establece en el art. 64 de la Ley No. 18.719, sino una norma innovativa que violenta derechos adquiridos, derogando una norma de naturaleza presupuestal.

Consideran además que la mencionada Ley incurre en inconstitucionalidad por razones sustanciales, al afectar el derecho adquirido a la remuneración consagrada en el art. 85 de la Ley No. 15.750, lo que importa una reducción de sus salarios. La Ley citada vulnera la seguridad jurídica plasmada en el art. 7o., el principio de igualdad del art. 8o., el principio de separación de poderes del art. 82, infringiendo el principio de intangibilidad de las retribuciones de los funcionarios judiciales, según los arts. 7, 53, 54, 72, 82 y 332 de la Constitución.

En cuanto a la eficacia temporal de la sentencia de inconstitucionalidad, postulan el efecto "ex tunc" al momento en que el gestionante resulta afectado por la norma inconstitucional.

III) A fs. 54 y ss. contesta la demanda el Ministerio de Economía y Finanzas y a fs. 74 y ss. hace lo propio el representante del Poder Judicial.

En este último caso, se plantea la ausencia de legitimación pasiva basada en la inexistencia de un interés sustancial.

Conferida vista al Sr. Fiscal de Corte, por los fundamentos expuestos a fs. 90 y ss. estimó de recibo el reclamo de inconstitucionalidad de la Ley No. 18.738 por entender

que viola el art. 86 de la Carta y el principio de intangibilidad del salario de los funcionarios públicos.

Asimismo, precisa que corresponde la declaración de inoponibilidad de los arts. 14, 15 y 16 de la Ley No. 18.996 impugnada antes que la inconstitucionalidad movilizada. En esa misma línea de pensamiento, considera que si la Carta ampara la intangibilidad de los salarios de los funcionarios del Estado, las normas cuestionadas les resultan inoponibles a los actores.

Tales criterios fueron ratificados en dictamen de fs. 131.

IV) Concluida la causa, se dispuso el pasaje de los autos a estudio, debió integrarse nuevamente este órgano (constancia y providencia de fs. 134, 141 y 142, habiéndose acordado el dictado del presente pronunciamiento el día 26 de abril de 2016, por unanimidad de los miembros de esta Suprema Corte de Justicia integrada.

CONSIDERANDO:

I) La Suprema Corte de Justicia, integrada y por unanimidad, hará lugar a la acción de inconstitucionalidad interpuesta, declarando inaplicables a los actores los arts. 1 y 2 de la Ley No. 18.738, así como los arts. 14, 15 y 16 de la Ley No. 18.996, a partir de la fecha de interposición de la demanda, en virtud de los siguientes fundamentos.

II) Los accionantes, funcionarios que integran los cuadros del Poder Judicial, han invocado en autos un interés directo, personal y legítimo, de conformidad con lo que dispone el art. 258 de la Constitución y el art. 509 nal. 1o. del C.G.P.

Directo, en el sentido de inmediato, es decir, no eventual o futuro, según las

enseñanzas de Héctor Giorgi en "El Contencioso Administrativo de Anulación", pág. 188.

Legítimo, en cuanto se postula la afectación de un derecho por parte de las normas cuya inconstitucionalidad se sostiene.

Y personal, en el sentido de propio, por oposición a popular o ajeno.

La más prestigiosa doctrina avala tal interpretación (Cf. Vescovi, E., "El proceso de inconstitucionalidad de la Ley", Cuadernos No. 18, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1967, pág. 148; Tarigo, E., "Enfoque procesal del contencioso administrativo de anulación", F.C.U., Montevideo, 1999, pág. 30; Sayagués Laso, E., "Tratado de Derecho Administrativo", Montevideo, 1959, T. II, pág. 574).

III) En lo que respecta a la defensa de falta de legitimación pasiva planteada por el Poder Judicial corresponde desestimarla, habida cuenta de que la Suprema Corte de Justicia es el órgano que aplica, previa interpretación, las normas atacadas y, en tal calidad, se encuentra entre las partes a las que la Ley afecta, de conformidad con lo que establece el art. 517.1 del C.G.P.

IV) La demanda de **inconstitucionalidad de la Ley No. 18.738** se fundó en razones de forma y de fondo.

Entre las razones de forma, se invoca la violación de lo que establecen los arts. 86 y 214 de la Constitución.

A juicio de los miembros de esta Suprema Corte de Justicia integrada, la Ley No. 18.738 padece de un vicio formal que resulta suficiente

para declararla inconstitucional, satisfaciendo de tal modo el interés de los accionantes.

Así expresó otra Suprema Corte de Justicia integrada, en Sentencia No. 607/2013, en términos totalmente trasladables al caso que se ventila en esta causa, "*mutatis mutandi*", por cuanto, en ambos asuntos, el conflicto se resuelve en atención a la inconstitucionalidad de la Ley No. 18.738 por razones de forma.

Se sostuvo en el referido pronunciamiento:

"En cuanto al planteo de inconstitucionalidad, quienes suscriben este pronunciamiento como miembros de esta Suprema Corte de Justicia integrada, coinciden en sostener que la Ley No. 18.738 padece un vicio formal que resulta suficiente para declararla inconstitucional y satisfacer así el interés de los accionantes, sin que resulte necesario un pronunciamiento acerca de la alegada inconstitucionalidad por razones de fondo.

En primer lugar, se coincide con los fundamentos desarrollados en Sentencia No. 391/2013 de la Suprema Corte de Justicia para sostener que la Ley No. 18.738 no es interpretativa, sino innovativa.

Y ello porque no pretende aclarar el régimen legal anterior, sino que persigue, pese al alcance pretendidamente interpretativo que a sí misma se atribuye, un fin claramente derogatorio.

Tal como lo expresa el ya citado fallo de la Corporación No. 391 de 18/8/2013: 'Claramente la norma impugnada fue recubierta por el legislador con el ropaje de una Ley interpretativa siendo, en realidad, una Ley innovativa que afecta

derechos adquiridos por su carácter retroactivo y abrogante, al suprimir los incrementos salariales a los que tenían derecho los actores por imperio de la norma derogada'.

Asimismo, cabe reproducir aquí la cita de Colin y Capitant contenida en trabajo de Pablo González Bianchi titulado: '*La Ley interpretativa*', publicado en LJU, T. 92 y recogida en el reciente pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia ya citado: 'Como dicen Colin y Capitant... 'la experiencia demuestra que el legislador se sirve a veces del subterfugio de una Ley calificada como interpretativa para disimular el carácter retroactivo que quiere en realidad dar a una disposición nueva y evitar así el desfavor con el cual la opinión pública acoge generalmente una disposición de este tipo, que choca con el sentimiento general del derecho''.

'Esto es, no se trata como en el primer caso en el cual realmente el legislador interpreta, aunque eligiendo una interpretación que no es la más correcta por móviles políticos o de otro tipo. Se trata en estos casos de una Ley nueva, no interpretativa, a la cual, para darle efecto retroactivo se la cubre con la caparazón más respetable de la Ley interpretativa...'

'...el principio de no retroactividad de las Leyes, por ser de origen legal (art. 7o. del Código Civil) obliga al Juez, pero no al legislador, que puede derogarlo votando Leyes retroactivas. Pero, debe ejercer ese poder en circunstancias excepcionales y con la mayor prudencia posible, ya que sin dudas la Ley retroactiva asesta un rudo golpe a la seguridad jurídica. Por ello, muchas veces, en vez de decir francamente que adopta una Ley

retroactiva, prefiere usar la terminología 'Ley interpretativa''.

Al atribuírsele a la Ley No. 18.738 el alcance de norma derogatoria parcial y con efecto retroactivo de la Ley de Presupuesto No. 18.719, en cuanto implicaba un incremento salarial para los actores, sólo puede concluirse en su naturaleza de Ley común y no de Ley interpretativa, de naturaleza presupuestal.

En atención a tal naturaleza de Ley común es que resulta violatoria de lo que disponen los arts. 86 inc. 1 y 214 de la Constitución.

Según el art. 86 inc. 10. Constitución, la fijación y modificación de dotaciones se hará mediante las Leyes de presupuesto, con sujeción a lo establecido en la Sección XIV.

Dentro de dicha Sección XIV, el art. 214 establece las reglas presupuestales, las cuales resultan violadas por la Ley atacada, en cuanto no reviste naturaleza de Ley de Presupuesto, ni de Rendición de Cuentas (lits. B y D del art. 214).

Dicho de otro modo, la norma impugnada regula materia presupuestal, pero no cumple con los requisitos que las reglas de tal naturaleza deben reunir, en clara violación de lo que establecen los arts. 86 y 214 Constitución Nacional.

La Ley No. 18.738 modifica las dotaciones de los actores establecidas en una Ley de Presupuesto, fuera de la oportunidad prevista en el art. 214 de la Constitución, en clara violación de la Carta, de carácter formal.

La posterior derogación de la referida Ley y la modificación del art. 64 de la Ley No. 18.719 a través de la Ley de Rendición de Cuentas de

2012, no hace más que confirmar la irregularidad formal en que se había incurrido y da mérito a la decisión a la que se arriba en este pronunciamiento”.

La relevada existencia de un vicio de forma torna inútil e innecesario el análisis de la cuestión de inconstitucionalidad por razón de fondo también planteada, desde que alcanza con la declaración de inconstitucionalidad por razón de forma para que la disposición inconstitucional resulte inaplicable a quienes promovieron tal declaración, de conformidad con el alcance asignado en el art. 521 del C.G.P. al fallo que concluye el proceso de inconstitucionalidad.

V) Las normas de la **Ley No. 18.996** impugnadas (arts. 14, 15 y 16) adolecen, a juicio de la Suprema Corte de Justicia integrada, de un vicio de forma que determina que así deba declararse, sin necesidad de ingresar al análisis de los restantes fundamentos de la pretensión, atinentes a pretensos vicios de fondo que afectarían igualmente la constitucionalidad de las normas enjuiciadas, tal como se ha sostenido en las Sentencias Nos. 734/14 y 873/14, cuyos criterios y argumentos se mantienen en la ocasión, por tratarse de situaciones equiparables.

“La Ley No. 18.996 es la Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al Ejercicio 2011...cuyos arts. 14 y 15 derogan la Ley No. 18.738 así como el art. 64 de la Ley No. 18.719; mientras que el art. 16 reproduce, con ligera variación, el art. 64 derogado y, por dicha vía, vuelve a pretender desconocer lo que dispone el art. 85 de la Ley No. 15.750, abatiendo las remuneraciones de los jueces cuyo mínimo había sido

fijado de acuerdo a lo dispuesto por los arts. 64 y 68 de la Ley No. 18.719...

Señala Horacio Casinelli Muñoz que las Leyes de carácter presupuestal (expresión que abarca tanto a aquellas referentes al Presupuesto Nacional como a las de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal; art. 214 de la Constitución) tienen una especialidad formal en cuanto al procedimiento para su elaboración, modificación y abrogación, que difiere del procedimiento ordinario:

a) su iniciativa pertenece al Poder Ejecutivo, el que debe cursar, además, los proyectos formulados para los incisos comprendidos en el art. 220, por la Suprema Corte de Justicia, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Entes Autónomos (arts. 85 numeral 13o., 211 literal G, 214, 220, 239 numeral 3o., 321 y 323);

b) el Poder Ejecutivo, al preparar su iniciativa, necesita el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (art. 214 inciso 1o.);

c) dicha iniciativa tiene que ser adoptada en Consejo de Ministros (arts. 160 y 168 numeral 19o.);

d) sólo puede cursarse en oportunidades especiales (arts. 214 inc 1o., 214 inc. final y 219);

e) debe elevarse en forma comparativa con el presupuesto anterior que sigue vigente hasta la aprobación del nuevo (art. 216 numeral 3o., art. 228 numeral 2o.);

f) el Poder Legislativo tiene términos perentorios para su consideración cuyo vencimiento produce el rechazo ficto (arts. 217 y 218);

g) no pueden ser declaradas de urgente consideración (art. 168 numeral 7o., lit. b);

h) no pueden ser sancionadas en el año preelectoral (art. 229);

i) no son susceptibles del recurso de referéndum (art. 79 inc 2o. y 214).

Estas características formales de las Leyes presupuestarias están constitucionalmente establecidas para la tramitación de Leyes que tengan el contenido indicado en los cuatro apartados del inciso 2 del art. 214 (Cf. Casinelli Muñoz, H., Dictamen en R.D.J.A., T. 366 págs. 36/39 y 'Derecho Público', Tomo II, Edición CECEA, 1973, págs. 250/263)".

No constituyen hechos controvertidos (discusión parlamentaria del Proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal en la Cámara de Senadores, en la sesión celebrada el 3/10/2012) que las normas impugnadas de inconstitucionalidad no formaban parte del Proyecto enviado por el Poder Ejecutivo y fueron incorporadas en la Cámara de Senadores.

Dicho en otras palabras, es evidente que la Ley No. 18.996 no tuvo el tratamiento que impone la Constitución en la Sección XIV, en particular, cabe hacer caudal de la manifiesta falta de iniciativa del Poder Ejecutivo y de la incorporación de las normas cuestionadas en la Cámara de Senadores, en una sesión en la que se pusieron a consideración los "aditivos" (arts. 14, 15 y 16 de la Ley), circunstancias que constituyen vicios formales cuya ostensible existencia es imposible ocultar o no declarar.

Y continúan los fallos citados:

“El art. 86 de la Carta establece que las normas que modifiquen las dotaciones de los cargos o empleos deben ser sancionadas de acuerdo a lo dispuesto en la Sección XIV de la Constitución.

En ella, el art. 214 establece la estructura y contenido que han de tener las Leyes de carácter presupuestal, así como la oportunidad en que deben ser enviadas al Poder Legislativo para su consideración y sanción.

El inciso final de la norma establece que siempre que se introduzcan modificaciones a la Ley de Presupuesto Nacional se deberá hacerlo en la Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución presupuestal, pero cuando se trate de modificaciones a los sueldos, los cambios, limitaciones o restricciones a las remuneraciones han de justificarse, por el Poder Ejecutivo como indispensables, esto es, necesarias o aconsejables, requerimiento que implica que, como líneas abajo establece el propio Constituyente, se propongan por razones debidamente justificadas.

En el caso, el Poder Ejecutivo no argumentó sobre la necesidad o lo aconsejable de la reducción de las remuneraciones de los jueces, pues al no haber incluido las normas en el Proyecto que envió al Poder Legislativo, no hubo oportunidad de hacerlo ni pudo después, ya que el mecanismo constitucional de los mensajes complementarios o sustitutivos sólo puede utilizarse en el caso del Proyecto de Presupuesto Nacional, no así en el de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal (art. 219)...”, puesto que, se reitera, las normas

cuestionadas se incluyeron en el seno de la Cámara de Senadores.

“El apartamiento de las normas previstas por la Constitución para la iniciativa en materia de normas de carácter presupuestal que comporten modificaciones de remuneraciones de cargos o empleos públicos, así como el tratamiento que se le dio al ‘aditivo’ que se incorporó en la Cámara de Senadores hacen ostensible la irregularidad invocada y así corresponde declararlo.

...Las normas impugnadas adolecen de vicios formales insoslayables por lo que, advertidos por la Corporación, la eximen de pronunciarse sobre los restantes argumentos de fondo, porque basta la comprobación de una sola de las causales de inconstitucionalidad esgrimidas para que corresponda la declaración respectiva y las disposiciones impugnadas resulten inaplicables a los actores”.

VI) La pretensión de declaración de inconstitucionalidad incluye, en el caso, el pedido de específico pronunciamiento acerca del momento a partir del cual rigen los efectos de tal declaración, postulándose que éstos se retrotraen al momento de causarse la lesión.

No se hará lugar a tal petición por considerarse, de conformidad con la Sentencia No. 391/2013 de la Suprema Corte de Justicia, entre muchas otras emanadas de la Corporación, que el efecto de la declaración rige desde la fecha de interposición de la demanda, momento a partir del cual se cuestiona la regularidad constitucional de la norma.

Tal postura es la sostenida por el Sr. Ministro Dr. Jorge Larrieux en el trabajo titulado “*Eficacia temporal de la sentencia declarativa*”

de inconstitucionalidad", Revista Judicatura, No. 33, págs. 167 y ss., cuyos fundamentos se tienen aquí por reproducidos en honor a la brevedad.

VII) No existe mérito para la imposición de especiales sanciones procesales (art. 523 del C.G.P.).

Por tales fundamentos, la Suprema Corte de Justicia integrada, por unanimidad,

FALLA:

DECLARASE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTS. 1 Y 2 DE LA LEY No. 18.738 Y DE LOS ARTS. 14, 15 Y 16 DE LA LEY No. 18.996, ASI COMO SU INAPLICABILIDAD A LOS ACTORES, CON EFECTOS DESDE LA FECHA DE INTERPOSICION DE LA DEMANDA, SIN ESPECIAL CONDENA PROCESAL.

COMUNIQUESE A LA ASAMBLEA GENERAL.

EJECUTORIADA, ARCHIVASE.