

MINISTRO REDACTOR:

DOCTOR LUIS TOSI BOERI

Montevideo, ocho de octubre de dos mil veinte

VISTOS:

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: **“FERNÁNDEZ INDUNI, GUSTAVO Y OTROS C/ ESTADO - MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE - ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD ARTS. 5, 6 Y 12 DE LA LEY N° 17.234 EN LA RED. DADA POR LAS LEYES 17.930 DEL 19 DE DICIEMBRE DEL 2005 Y 19.535 DEL 25 DE SETIEMBRE DEL 2017”, IUE 1-20/2020.**

RESULTANDO:

I) Que con fecha 17 de marzo de 2020, a fs. 40/44 vto., comparecieron Gustavo Fernández Induni, Santiago M. Fernández Fregni y Claudia Fernández Induni y dedujeron pretensión de declaración de inconstitucionalidad de los arts. 5, 6 y 12 de la Ley No. 17.234, en las redacciones dadas por las Leyes Nos. 17.930 y 19.535.

Expresaron ser propietarios de padrones comprendidos en el Área Protegida “Quebrada de los Cuervos” del departamento de Treinta y Tres, recientemente ampliada mediante resolución del Presidente de la República de fecha 14 de febrero de 2020.

Sostuvieron que han visto lesionado su interés de poder ejercer de forma plena su derecho de dominio, ya que las normas impugnadas generan un vaciamiento de esas potestades. El gravamen impuesto lesiona el derecho de dominio y disminuye el valor de los inmuebles afectados permanentemente por la referida resolución administrativa.

Denunciaron, en síntesis, las siguientes transgresiones de la norma constitucional.

En primer lugar, afirmaron que el art. 5 de la Ley No. 17.234 es inconstitucional por razón de forma, en tanto infringe lo dispuesto por el art. 216 inc. 2º de la Constitución. La disposición impugnada fue reformada por la Ley No. 17.930, que es una ley de presupuesto. Este tipo de leyes no pueden incluir disposiciones que excedan el mandato de Gobierno, ni preceptos que no se refieran a su interpretación o ejecución.

Estimaron, asimismo, que la norma es inconstitucional en razón de contenido, ya que resulta violatoria de lo dispuesto en los arts. 8 y 32 de la Constitución. Si bien la protección del medio ambiente debe ser considerada como de interés general, la disposición impugnada delega en el Poder Ejecutivo una limitación al derecho de propiedad. Ese proceder, a criterio de la recurrente, se encuentra constitucionalmente prohibido, ya que transgrede lo dispuesto por los arts. 7, 32 y 332 de la Constitución.

Por otra parte, agregaron, el art. 5 de la Ley No. 17.234 también vulnera el derecho a recibir una justa y previa compensación del Tesoro Nacional en caso de expropiación, conforme lo previsto por el art. 32 de la Constitución. La redacción original de la norma requería el previo consentimiento del propietario para la incorporación de un inmueble al Sistema de Áreas Protegidas.

En segundo lugar, expresaron que el art. 6 de la Ley No. 17.234, en la redacción dada por la Ley No. 17.930, es inconstitucional por razón de forma, por las mismas razones que el art. 5, previamente enumeradas.

Añadieron que los arts. 1 y 5 de la ley también son violatorios de los arts. 8 y 32 de la Constitución, ya que es el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento

Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) quien de hecho establece directrices, pautas y observaciones que deben seguir los propietarios de los inmuebles afectados, ni siquiera el Poder Ejecutivo.

Por último, manifestaron que también el art. 12 de la Ley No. 17.234 padece el mismo vicio de forma, por transgredir el inc. 2º del art. 216 de la Constitución, en tanto la actual redacción de esta disposición fue dada por la Ley No. 19.535, que es una ley de rendición de cuentas.

Solicitaron que se suspenda la incorporación de los padrones de los que son propietarios al Sistema Nacional de Áreas Protegidas hasta el dictado de sentencia definitiva del actual proceso de inconstitucionalidad.

En definitiva, peticionaron que se “resuelva la inaplicación” (sic) de los arts. 5, 6 y 12 de la Ley No. 17.234, por las razones de forma y contenido reseñadas.

II) Por Sentencia No. 558, de fecha 8 de junio de 2020, la Suprema Corte de Justicia resolvió no hacer lugar a la suspensión provisoria solicitada (fs. 51 y vto.).

III) Por Decreto No. 586, de fecha 11 de junio de 2020, se confirió traslado de la demanda a la parte demandada (fs. 54).

IV) Con fecha 7 de julio de 2020, a fs. 60/73 vto., compareció el representante del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), a efectos de evacuar el traslado del accionamiento, abogando por su rechazo.

V) Luego de diligenciada la prueba, la parte actora alegó de bien probado a fs. 87/92 vto.; el demandado no presentó su alegato.

VI) Por Decreto No. 885, de fecha 6 de agosto de 2020, se dispuso el pasaje a estudio y se llamaron los autos para sentencia (fs. 94).

CONSIDERANDO:

I) La Suprema Corte de Justicia, en decisión arribada por mayoría de sus integrantes naturales, desestimará la pretensión de inconstitucionalidad incoada por los accionantes, por los fundamentos que pasan a señalarse.

II) **Respecto a la invocada inconstitucionalidad de las normas impugnadas por presunta violación al art. 216 inc. 2º de la Constitución de la República.**

A juicio de la mayoría de la Corte, conformada en el punto por los Sres. Ministros Dra. Elena Martínez, Dr. Eduardo Turell, Dr. Tabaré Sosa Aguirre y el redactor, el vicio formal alegado por la actora debe ser desestimado, por los fundamentos expuestos, entre otras, en las Sentencias Nos. 825/2018 y 1211/2018, a las que cabe remitirse.

En tales ocasiones, señaló la Corporación:

"Según la accionante, 'las normas de presupuesto y rendición de cuentas deben tener únicamente dicho contenido, esto es, de presupuesto y rendición de cuentas, con un alcance material y temporal limitado' (fs. 62vto.). El art. 161 de la ley 19.438 no posee relación directa con la rendición de cuentas que la contiene; su inclusión en dicha ley no está justificada ni es necesaria.

El agravio no es de recibo.

La Corte se ha pronunciado reiteradamente acerca de cuál es el alcance del art. 216 de la Constitución y ha expresado: '(...) Cuando el art. 216 de la Carta

prohíbe incluir en los presupuestos disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato de Gobierno, o que no se relacionen exclusivamente con su interpretación o ejecución, ha entendido referirse obviamente al presupuesto o acto técnico o documento político y no a la Ley que lo sanciona, porque ésta, en su sentido material, puede contener disposiciones que como las cuestionadas, no contradigan por su distinta sustancia los principios que el Constituyente quiso resguardar' (Sentencia N° 138/1967).

'En efecto, la Corte considera que las Leyes de presupuesto o de rendición de cuentas, en tanto Leyes formal o materialmente regulares, pueden incluir normas que no sean de ejecución presupuestal, pues el art. 216 de la Carta Fundamental alude exclusivamente a las normas de naturaleza hacendística, a su interpretación y ejecución pero no a las previsiones ajenas a la materia presupuestal y que son de diversa sustancia (...), (cf. Sentencias Nos. 17/1989, 744/1994, 219/1997, 112/2000, 180/000, 163/2006, 132/2007, 263/2007, entre otras), (Sentencia N° 199/05).

'Dichos fundamentos resultan suficientes para desestimar el desarrollo argumentativo realizado por la accionante'".

Asimismo, sobre esta misma temática, señaló este Cuerpo hace más de cincuenta años, en sentencia de fecha 24 de abril de 1967:

"(...) lo que el precepto prohíbe, no es que en la ley de presupuesto, -ley tanto en sentido formal cuanto en sentido material-, se inscribe otras normas de distinta sustancia; sino que dé carácter general y definitivo, proyectándolas hacia el futuro, a las normas específicamente de contenido presupuestal; a las que definen una gestión política de

gobierno, y a las que han previsto la interpretación del acto técnico que todo presupuesto entraña.

Este punto de vista tiene apoyo en los antecedentes y en el propio contexto del incoado artículo 216.

Mientras en las Constituciones de 1934 y 1942 se establecía que no se incluirían en la ley de Presupuesto General disposiciones cuya vigencia, etc., el constituyente de 1952 modificó el texto que se conserva virtualmente en la actual redacción de la Carta de 1967; no se incluirá en los presupuestos ni en las leyes de Rendición de Cuentas disposiciones cuya vigencia exceda, etc. Con lo que quiso ceñirse, sin duda alguna, al distingo doctrinario unánimemente admitido, entre presupuesto acto técnico y documento político por un lado, y ley de presupuesto por el otro.

A su vez, al disponer el inciso 1º de esta norma que 'podrá por ley establecerse una Sección especial en los presupuestos que comprenda los Gastos Ordinarios permanentes de la Administración cuya revisión periódica no sea indispensable', está reforzando el criterio dual de que no todo lo permanente, en el orden presupuestal, habrá de violar los designios perseguidos con la norma del apartado 2do.; y que aún en lo específicamente presupuestal, caben en la respectiva ley, normas que por excepción podrán exceder el tiempo, de su normal vigencia.

También la opinión de la cátedra autoriza esta tesis: 'por consiguiente, sólo partiendo del examen concreto del régimen establecido en un Estado en materia presupuestal, sea por texto de la Constitución o por la práctica del Presupuesto de Estado.

Y lo normal será que el Presupuesto

tenga, desde el punto de vista jurídico, un carácter mixto, porque contendrá normas con la significación jurídica de la ley, y otras disposiciones tendrán simplemente el carácter de actos administrativos o de meras operaciones técnicas.

Será pues un acto complejo, en la normalidad de los casos’.

‘Además de ser una ley, el Presupuesto General de Gastos, desde el punto de vista político, es un documento fundamental de gobierno, su programa de realizaciones, su plan de trabajo.

Es también un documento técnico.

Pero ni lo uno ni lo otro afecta nuestra conclusión: por precepto constitucional, el Presupuesto es ley’ (Justino Jiménez de Aréchaga: *La Constitución Nacional*, edición Medina, 1947, Tomo VII, páginas 158 y 160)” (Sentencia publicada en LJU, caso 6.785).

El criterio que antecede fue revalidado más acá en el tiempo, entre otras, en las Sentencias Nos. 199/2005 y 132/2007.

En suma, en virtud de las razones expuestas en los precedentes que vienen de transcribirse, corresponde desestimar el primer planteo de los promotores.

III) Respecto a la invocada inconstitucionalidad de las normas impugnadas por presunta violación a los arts. 7 y 32 de la Constitución de la República.

Por su parte, en lo que respecta a las razones de fondo en las cuales los actores fundan la pretensión de declaración de inconstitucionalidad, como ser la alegada vulneración del derecho de propiedad, cabe recordar que similares argumentos fueron objeto de pronunciamiento reciente por la Corte

en Sentencia No. 1.588/2018, en la que se sostuvo respecto al art. 6 de la Ley No. 17.234, en términos perfectamente trasladables al presente caso:

“(...) a juicio de los Sres. Ministros Dres. Martínez, Turell, Díaz y el redactor [Dr. Chediak], la única impugnación que puede ser individualizada (...) es la referida al artículo 6 de la Ley No. 17.234. Dicha norma establece: ‘Declárase de utilidad pública la expropiación de aquellas áreas que reúnan las condiciones establecidas en el presente título, en las que el cambio de dominio sea necesario para su integración o mantenimiento dentro del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas’.

La disposición resulta absolutamente ajustada a lo dispuesto por el artículo 47 de la Constitución en cuanto dispone que la protección del medio ambiente es de interés general.

Por tanto, no resultan de recibo los argumentos de la impugnante.

Por otra parte, como ha sostenido la Corporación en reiterados pronunciamientos: ‘Es incontestable que el derecho de propiedad como todo otro derecho, está sujeto a lo que dispongan las Leyes que se establecieren por razones de interés general (art. 32 de la Constitución), aun cuando éstas no puedan alterarlo. La propia Constitución, en la misma disposición reconoce el instituto de la expropiación como forma de privación del derecho de propiedad, en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidas por una Ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación’ (Cfme. Sent. 825/2018 entre otras)”.

En tanto, en lo que respecta al art.

5 de la Ley No. 17.234, los actuales integrantes de la Corporación comparten los argumentos expuestos en aquella sentencia (No. 1.588/2018) por la Sra. Ministra Dra. Bernadette Minvielle, en cuanto expresó en dicha oportunidad:

"(...) el art. 5 de la Ley No. 17.234 en la redacción dada por el art. 362 de la Ley No. 17.930, a criterio de los actores cambió un procedimiento inicial con determinadas garantías previas del propietario (notificación personal, consentimiento, celebración de un contrato, participación obligatoria en comisiones previstas legal y administrativamente).

En su lugar, a través del art. 362 de la Ley No. 17.930, expresaron que se instauró un procedimiento sin noticia personal alguna de los propietarios afectados, ni participación ni conocimiento y por una resolución administrativa se cercena el derecho de propiedad.

Consideraron que, como agravante de todo este procedimiento, se viola el art. 32 de la Constitución de la República, ya que la necesidad o utilidad pública no fue establecida por Ley (fs. 6/6 vto.).

(...)

En lo sustancial, no le asiste razón a los pretensores.

En primer lugar, el art. 362 de la Ley No. 17.930 que dio nueva redacción al art. 5 de la Ley No. 17.234 simplemente regula la incorporación al sistema de áreas naturales protegidas por parte del Poder Ejecutivo a propuesta del MVOTMA y un sistema de coordinación con el MDN de las áreas naturales protegidas y monumentos históricos nacionales que están bajo la custodia de éste.

Quiere decir que, el art. 5 en la redacción vigente no regula supuesto alguno de expropiación, esto es, de traslación dominial forzosa de un bien a manos del Estado, sino que regula cómo los bienes públicos o privados se incorporan al sistema de áreas naturales protegidas.

Dicha incorporación, puede aparejar determinadas medidas de protección de aquellas áreas consideradas protegidas, pero estas limitantes al derecho de propiedad son una herramienta necesaria e idónea para tutelar el derecho a un medio ambiente sano y sustentable (art. 47 de la Carta).

El legislador, en el balance de derechos fundamentales, pretendió dar preferencia al derecho al medio ambiente estableciendo un marco regulatorio para la política y plan nacional de protección ambiental.

Es obvio que el derecho a la propiedad no es un derecho subjetivo perfecto que no admita limitaciones por razones de interés general, por el contrario, puede ser restringido en su protección si existe razonable motivo en aras del bien común.

Y esas razones, por otra parte, surgen del art. 1 de la Ley No. 17.234 que declara cuáles han sido las razones de interés general que motivaron la sanción de la Ley No. 17.234 y que, en esa línea orientadora, también han inspirado el dictado del art. 362 de la Ley No. 17.930.

En el caso, no se licua el disfrute en el ejercicio de un derecho constitucional, como es el derecho de propiedad, desnaturalizándolo mediante el establecimiento de una serie de gravámenes que tornan estéril el ejercicio de tal derecho.

Los actores, incorrectamente,

asimilan limitación del derecho de propiedad (restricciones al ejercicio) con la privación que es la medida de intervención más intensa, porque lo que produce es el traspaso dominial de un bien del particular al Estado.

Como señala RISSO FERRAND en la hipótesis de privación ya no estamos frente a limitaciones generales en cuanto a la forma de ejercicio del derecho de propiedad, sino que nos encontramos con casos en los que un bien que forma parte del patrimonio de uno o varios sujetos es sustraído del mismo por la acción estatal (RISSO FERRAND, Martín: 'Derecho Constitucional', Tomo I, FCU, 2ª Edición actualizada y ampliada, Montevideo, 2006, pág. 711).

Es en este último caso, en el que la Constitución de la República en su art. 32 dispone que nadie podrá ser privado de este derecho sino en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidos por ley y recibiendo del Tesoro Nacional una justa y previa compensación.

En la especie, no ha mediado tal traspaso dominial coactivo de un bien y tampoco la cortapisa legal al disfrute del derecho constitucional de propiedad (art. 7) implica la desnaturación del derecho.

Como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Estado puede restringir los derechos a la propiedad contemplados en el artículo 21 de la Convención si tal restricción responde 'a los intereses de la sociedad'. Para la Corte, los conceptos de 'orden público' o el 'bien común', derivados del interés general, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las 'justas exigencias' de 'una sociedad democrática' que tengan en cuenta el

equilibrio entre los intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención. Para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad del pleno goce del derecho restringido.

Para que puedan considerarse 'de interés de la sociedad' se requiere que las restricciones: a) hayan sido previamente establecidas por ley; b) sean necesarias; c) sean proporcionales; y d) tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática (GONZA, Alejandra: 'Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada' en AA.VV.: 'Convención Americana de Derechos Humanos. Comentario', Christian STEINER-Patricia URIBE (Editores), Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2014, pág. 509).

En la emergencia, la restricción ha sido previamente establecida por la Ley, es necesaria y proporcional en la ponderación entre los intereses o derechos en conflicto, estando en juego el medio ambiente sustentable".

En aquella ocasión, la Sra. Ministra Dra. Minvielle se pronunció también respecto a la alegada inconstitucionalidad del art. 6 de la Ley No. 17.234, en términos que los restantes firmantes de este fallo también comparten y que se transcriben a continuación, por ser también aplicables al *sub lite*:

"(...) en cuanto a la inconstitucionalidad postulada del art. 6 de la Ley No. 17.234 en la redacción dada por el art. 363 de la Ley No. 17.930 por entender que resulta violatoria del derecho de propiedad, tampoco les asiste razón en su planteo.

El hecho de que el art. 6 de la Ley No. 17.234 en su redacción original declarara de utilidad pública la expropiación de aquellos bienes cuyos titulares no habían prestado su consentimiento para la incorporación al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y que, por obra del art. 363 de la Ley No. 17.930 se haya eliminado la referencia al consentimiento no viola, en modo alguno, el derecho de propiedad.

El art. 32 de la Carta, como se dijo, prevé en supuestos de expropiación la declaratoria por Ley de utilidad o necesidad pública y ello, mal que le pese a los accionantes, surge de la nueva redacción. Precisamente, porque el legislador considera de utilidad pública la expropiación de áreas que reúnen las condiciones, en las que el cambio de dominio es necesario para su integración o mantenimiento dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Es la propia Ley (ajus-tándose plenamente al art. 32 de la Constitución de la República) ha establecido la necesidad y utilidad pública para que las áreas en cuestión (bienes) sean preservados y adecuadamente conservados".

IV) Las costas resultan de precepto (art. 523 C.G.P.) y no corresponde establecer especial condena en costos.

Por estos fundamentos, la Suprema Corte de Justicia, en mayoría,

FALLA:

DESESTÍMASE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INCOADA.

COSTAS DE CARGO DE LA PROMO-TORA.

SIN ESPECIAL CONDENACIÓN PROCESAL.

HONORARIOS FICTOS: 30 B.P.C.

OPORTUNAMENTE, ARCHÍVESE.

DRA. ELENA MARTÍNEZ
MINISTRA DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA

DR. EDUARDO TURELL
MINISTRO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA

DR. LUIS TOSI BOERI
MINISTRO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA

DR. TABARÉ SOSA AGUIRRE
MINISTRO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA

DRA. BERNADETTE MINVIELLE SÁNCHEZ
PRESIDENTE DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA

DISCORDE: por cuanto
entiendo que corres-
ponde declarar in-
constitucionales las

normas impugnadas y, en su
mérito, disponer su inaplicabilidad en el caso concreto.

Sobre la causal de incons-titucio-
nalidad referida a la violación del art. 216 de la Carta, la sus-
crita ya se ha pronunciado sobre el punto en discordias a las sen-
tencias Nos. 43/2018, 286/2018, 825/2018, entre otras.).

En efecto, el referido precepto
constitucional establece:

***"No se incluirá ni en los
presupuestos ni en las leyes de Rendición de Cuentas,
disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato de Gobierno ni
aquellas que no se refieran exclusivamente a su interpretación o
ejecución".***

Nuestra doctrina constitu-cional es
absolutamente unánime, desde hace más de cincuenta años, en que la

interpretación del referido precepto resulta inequívoca: las leyes presupuestales o de rendición de cuentas no pueden contener disposiciones ajenas a su materia o que no se refieran a la ejecución o interpretación de los presupuestos.

Si la Constitución prohíbe incluir las disposiciones presupuestales que no se refieran exclusivamente a su interpretación o ejecución, con mayor razón queda prohibido incluir aquellas que ninguna relación tienen con dicha materia (apenas a modo de ejemplo y por citar los trabajos que directamente refieren al punto en cuestión véase: JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino: "Una ley de presupuesto no puede extender a las Cajas de Asignaciones familiares un privilegio procesal de la Administración Pública", RDJA, T. 63, págs. 65/67; CASSINELLI MUÑOZ, Horacio en dictamen evacuado en calidad de *amicus curiae* a pedido del entonces Juez Letrado Dr. Luis A. GALAGORRI PAZ, publicado en RDJA, T. 66, págs. 35/39; ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G: "Una errónea e innecesaria interpretación del inciso 2º del artículo 216 de la Constitución", RDJA, T. 72, págs. 69/75 y, del mismo autor: "Nuevamente sobre la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia respecto de la inclusión en las leyes presupuestarias o de rendición de cuentas de disposiciones comprendidas en las prohibiciones establecidas por el inciso 2º del artículo 216 de la Constitución", Revista de Derecho Constitucional y Político, T. VII (Octubre-Noviembre de 1990), No. 39, págs. 299/303).

Como observa CASSINELLI MUÑOZ, la ratio de la solución está en propender a asegurar una correspondencia entre la especialidad formal de las leyes presupuestarias y de rendición de cuentas y su especialidad sustancial. Las leyes de presupuesto tienen una modalidad especial

para su elaboración y modificación o abrogación, que difiere del procedimiento legislativo ordinario (Cf. CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, ob. cit., pág. 35).

Señala PEIRANO FACIO que el principio de exclusividad, también conocido con el nombre de especialidad, es otro de los principios técnicos importantes en materia presupuestal por cuanto establece que en los presupuestos se deben incluir solamente normas vinculadas a los mismos. Es decir que se trata de evitar la costumbre de que en este tipo de leyes especiales de presupuesto se incluyan normas que no tienen ninguna relación con los mismos y que se incluyen teniendo en cuenta y especulando con la estructura propia de estas leyes tan complejas y normalmente con la urgencia con que son aprobadas. Entonces, por estos motivos se aprovecha normalmente para incluir una serie de disposiciones que son completamente independientes del sistema presupuestal estrictamente considerado y que se conocen con el nombre de leyes de adjudicación presupuestal.

Esta prohibición ha sido incluida en nuestro derecho positivo a texto expreso, en el art. 216 de la Constitución de 1952, donde se establece que no se incluirán en los presupuestos disposiciones cuya vigencia exceda el mandato de gobierno o que no refieran exclusivamente a su interpretación o ejecución (PEIRANO FACIO, Juan Carlos: "Deuda Pública y Presupuesto", FCU, Montevideo, 1976, págs. 179/180).

Más recientemente, en términos compartibles se ha dicho que la práctica constante del sistema político legislativo, más la convalidación jurisdiccional del órgano encargado de controlar la regularidad constitucional de las leyes, ha operado una significativa modificación del proceso legislativo, ya que es evidente que el valor de los plazos y los

silencios del procedimiento presupuestal son claramente diferentes de los del procedimiento legislativo ordinario (Cf. BURSTIN, Darío, DELGADO MANTEIGA, Serrana, FRANCOLINO, Leandro, GÓMEZ LEIZA, José, RODRÍGUEZ, Guzmán y SARLO, Oscar: "La Constitución Uruguaya ¿rígida o flexible", Facultad de Derecho-Universidad de la República FCU, 1ª Edición, Montevideo, 2010, pág. 37).

La Suprema Corte de Justicia tuvo una jurisprudencia hasta mediados de la década del sesenta, en la que respetaba la interpretación mayoritaria en doctrina sobre el contenido del referido precepto. Como nos recuerda ESTEVA GALLICCHIO, en la Sentencia No. 38/64, la Corte sostuvo la tesis interpretativa que se entiende correcta sobre el art. 216 inciso 2º de la Carta, al declarar la inconstitucionalidad del art. 62 de la Ley No. 13.032 -de rendición de cuentas- porque su contenido era ajeno a la materia presupuestal (ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G: "Una errónea...", cit., pág. 70, nota a pie de página No. 2).

Luego esa jurisprudencia se varió y, la tesis que no comparto, se ha venido sosteniendo -con distintos fundamentos- hasta nuestros días. Cabe concordar con la doctrina en que el carácter inequívoco del texto constitucional, que no parece ambientar una interpretación distinta al respeto a la prohibición que la Carta consagra.

En el caso en examen, es evidente que la disposición cuestionada es ajena a la materia presupuestal. No autoriza gastos corrientes o inversiones del Estado, distribuidos por programa dentro de ninguno de los incisos del Presupuesto Nacional; tampoco establece escalafones o sueldos distribuidos por programas en ninguno de dichos incisos; no determina ni estima el producido de algún recurso ni constituye una norma destinada a la ejecución o interpretación de otra

disposición de naturaleza presupuestaria (Cf. CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, ob. cit., pág. 38).

En nuestro caso, las normas contenidas en los arts. 5 y 6 de la Ley No. 17.234 **en la redacción dada por la Ley No. 17.930** no refieren estrictamente a la interpretación o ejecución de la materia presupuestal, por lo que la incorporación de normas que directa ni indirectamente atañen a la misma resulta vedada por el principio de especialidad consagrado en el art. 216 de la Carta.

Por igual, el art. 12 de la Ley No. 17.234 en la redacción dada por el art. 165 de la Ley No. 19.535 (de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal), regula el régimen de aprobación de los planes de manejo que se pretendan ejecutar en las áreas protegidas y las zonas adyacentes. Por lo tanto, nada refieren a la interpretación o ejecución en materia presupuestal.

Antes bien, regulan la incorporación al sistema nacional de áreas naturales protegidas así como la declaración de utilidad pública en materia de expropiaciones.

La jurisprudencia constante de la Suprema Corte de Justicia, en mi opinión, realiza una escisión del presupuesto como "documento político" o "acto técnico" y de la Ley que lo sanciona, que no realiza nuestra Constitución de la República.

La Carta justamente lo que procura evitar por la prohibición no es solamente que las normas presupuestales no excedan el mandato de gobierno, sino la introducción al debate presupuestal de normas que ninguna vinculación jurídica ni material tienen con el presupuesto.

La prohibición, en buena medida, lo

que procura es evitar que por la perentoriedad de los plazos en el proceso de elaboración de la ley presupuestal, se utilice dicha vía para incorporar al ordenamiento normas que, debieran proponerse y debatirse por el procedimiento legislativo ordinario.

Como bien destacara el Dr. Hugo MALHERBE en sus discordias a las Sentencias de la Suprema Corte de Justicia Nos. 120/1994 y 123/1994:

“El art. 216 de la Constitución contiene una doble prohibición, con dos referentes y dos referidos. Los referentes son los objetos jurídicos ‘presupuestos’ y ‘Leyes de Rendición de Cuentas’. Los referidos, prohibitivos, son disposiciones: ‘cuya vigencia exceda la del período de mandato de Gobierno’ y ‘que no se refieran exclusivamente a su interpretación o ejecución’. Los referentes son Leyes en sentido formal. Lo es el presupuesto (Jiménez de Aréchaga: La Constitución Nacional, 7, pág. 159), y, por designación expresa, la Ley de Rendición de Cuentas.

La reducción semántica de los referentes a una dimensión meramente técnico-política no está autorizada por el texto ni por el contexto normativo. El art. 499, Ley No. 16.226 de 1991 (rendición de cuentas) viola la doble prohibición, por excedencia de plazo de vigencia y por su contenido, que nada tiene que ver con la interpretación o ejecución de normas presupuestales. Una infrecuente unanimidad de la doctrina concuerda con las consideraciones precedentes: Justino Jiménez de Aréchaga: R.D.J.A., T. 66 de 1968, págs. 32-33; Horacio Cassinelli: Idem, págs. 35-39; Eduardo Esteva: Idem, T. 72 de 1972; Esteva: Rev. de Der. Cons. y Pol., No. 41, págs. 449 y ss.; Oscar Sarlo: Presupuesto, Justicia y Contralor, FCU, pág. 105. La Suprema Corte de Justicia no puede válidamente suprimir una norma

prohibitiva de nivel constitucional, y sustituirla por otra semánticamente incompatible con aquélla so pretexto de interpretarla. Considero, en consecuencia, de recibo la impugnación en su aspecto formal”.

En definitiva, entiendo que corresponde acoger la causal de inconstitucionalidad formal alegada y disponer la inaplicabilidad de las normas impugnadas en el caso concreto. Con ello se satisface el interés del accionante sin necesidad de incursionar en la restante causal denunciada.

DR. GUSTAVO NICASTRO SEOANE
SECRETARIO LETRADO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA