

//tencia No. 311

MINISTRA REDACTORA:

DOCTORA MARÍA VICTORIA COUTO

Montevideo, treinta de noviembre del dos mil quince

**VISTOS:**

Para sentencia estos autos caratulados: **"RINALDI, ROBERTO Y OTROS c/ PODER EJECUTIVO Y OTROS - ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD - ARTS. 2, 3, 8 y 9 de la LEY N° 19.310 - IUE: 1-21/2015"**.

**RESULTANDO:**

1) A fs. 341/409 comparecen los actores, por sí y en representación de las personas individualizadas a fs. 341/401 vto. funcionarios judiciales integrantes de los Escalafones II a VI del Poder Judicial, promoviendo, por vía de acción, la declaración de inconstitucionalidad de lo dispuesto por los artículos 2,3,8 y 9 de la ley N° 19.310 sosteniendo en lo medular y en síntesis:

Con la aprobación de la ley de Presupuesto N° 17.930 de fecha 19/12/2005 de acuerdo a los arts. 389 y 390 se autorizó para el Poder Judicial una reestructura que implicó la racionalización de la escala salarial y la estructura de cargos y contratos de función pública para los Escalafones comprendidos del II al VI.

La misma implicó una nueva política salarial de la Corporación que se consolidó en

el período comprendido entre los años 2006 y 2009, manteniéndose vigente hasta la fecha.

Se destaca que, en virtud de lo dispuesto por el art. 454 de la ley N° 17.296 del 21/2/2001, que sustituye al art. 132 de la ley N° 16.462 del 11/1/1974, se establece que:"Las retribuciones del Director General de los Servicios Administrativos y Sub-Director General de los Servicios Administrativos serán equivalentes al 80% de las que perciben , por todo concepto, los Ministros de la Suprema Corte y los Ministros de los Tribunales de Apelaciones respectivamente".

La ley de Presupuesto Nacional N° 15.809 vigente a partir del 1/1/1986 estableció en su art. 9:"Las retribuciones de los cargos políticos y de particular confianza se determinarán aplicando los porcentajes que se detallan, sobre la retribución correspondientes a los Sub-Secretarios de Estado: A) Ministro de Estado, Secretario de la Presidencia de la República y Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto , 115% (ciento quince por ciento) incluyendo 15% (quince por ciento) por gastos de representación.

Con fecha 27 de diciembre de 2010 se aprobó la ley de Presupuesto Nacional N° 18.719 que regirá para el quinquenio comprendido entre los años 2010 a 2014, aprobando el art. 64, que modificando el

art. 9 de la ley N° 15.809, pese a ser posterior a la Ley Orgánica de la Judicatura, no incluyó en la nómina a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia ni del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Modifica el mecanismo de cálculo de la retribución del Ministro de Estado establecida en el art. 9 de la ley N° 15.809 al excluirlos, cuyas retribuciones serán a partir de la entrada en vigencia de la ley N° 18.719 el 100% de la que corresponde al sueldo nominal de un Senador de la República.

De ello resulta que coexisten dos mecanismo de cálculo de retribución a saber: uno para los cargos alcanzados por el art. 9 de la ley 15.809 (Ej. Sub-secretario de Estado) y otro para aquellos comprendidos en el art. 64 de la ley 18.719 (Ministros de Estado). De modo que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia no se encuentran comprendidos en ninguna de las dos, por lo que se encuentran vigentes lo dispuesto por el art. 85 de la ley N° 15.750 y art. 454 de la ley N° 17.296 que se encuentran vigentes.

En tal marco, la Suprema Corte de Justicia el 23/3/2011 dicta la Resolución N° 167/2011 donde, amparada por la normativa antes analizada, resuelve disponer la liquidación correspondiente a la diferencia de haberes emergente del aumento para los Escalafones I, Q y VII del Poder Judicial. Luego de

sucesivos informes favorables del Tribunal de Cuentas sobre la procedencia de la liquidación, ésta se hizo efectiva con el pago correspondiente a los meses de enero, febrero, marzo y 14 días del mes de abril de 2011.

Esta decisión implicó un aumento porcentual en los Escalafones mencionados y en el sueldo base del Sub-Director General de los Servicios Administrativos con incidencia en los Escalafones II al VI que infundadamente no se les liquidó. Por ello promovieron la demanda correspondiente por cobro de pesos por diferencias salariales por el período comprendido entre el 1/1/2011 al 14/4/2011 recayendo en primera y segunda instancia sentencias favorables.

Ante el interés formulado por la Suprema Corte de Justicia en percibir la diferencia salarial que emergía de la nueva situación creada por el art. 64 de referencia, se promueve por el Poder Ejecutivo la aprobación de la ley N° 18.738 interpretando con carácter auténtico el multicitado art. 64 de la ley N° 18.719 con el propósito de limitar su alcance y las consecuencias salariales de su aplicación. Esto se completa con la ley N° 18.996 arts. 14, 15 y 16 promulgada el 7/11/2012 leyes que los aquí actores impugnaron por inconstitucionalidad que así fueron declaradas.

En su mérito entienden que los artículos de la ley que se impugnan violentan flagrantemente principios constitucionales.

El art. 86 de la Constitución por cuanto bajo ningún aspecto puede entenderse que está en línea con el ordenamiento vigente de nuestro país cualquier ley que establezca la "fijación y modificación de dotaciones " que no se haga con "sujeción a lo establecido en la Sección XIV" de la Carta.

También vulnera el art. 214 de Constitución en tanto toda ley que establezca una modificación de la dotación correspondiente a un cargo público fuera de la instancia presupuestal, es inconstitucional por razones de forma.

Afecta asimismo el art. 7 de la Constitución que reconoce y garantiza el derecho a la seguridad jurídica. En su art. 2° la ley impugnada, bajo el ropaje de una ley interpretativa, modifica el concepto y alcance de la dotación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia con las incidencias correspondientes.

Sostienen además que afecta el llamado "Bloque de Constitucionalidad" integrado por los arts. 32, 53, 54, 56, 72 y 332 de la Constitución. El salario del funcionario Público es un bien intangible y conforme a los arts. 72 y 332 debe protegerse y ponerse

a cubierto de cualquier ley o interpretación. No puede quedar sometido a la discrecionalidad ni a los criterios interpretativos de los actos de la Administración y menos en cuanto haga mas gravosa o restrinja los derechos salariales de los funcionarios. De privarse a los funcionarios judiciales del incremento salarial resultante de la inconstitucionalidad de las leyes anteriores o reconocido judicialmente con autoridad de cosa juzgada, se haya pagado o no, afectaría el citado derecho de intangibilidad del salario.

Afirman también que se afectan los arts. 82, 83, 149 y 233 de la Carta en tanto de acuerdo a estas normas el Poder Judicial, Poder Ejecutivo y Poder Legislativo tienen un mismo nivel institucional que junto a los tres órganos de contralor conforman el sistema de pesos y contrapesos de la forma republicana de gobierno y constituyen la garantía contra cualquier arbitrariedad en que puedan incurrir los gobernantes en el ejercicio de sus funciones. Es claro que, en virtud del principio de separación de poderes, los actos de un poder del gobierno no pueden ser desaplicados, extinguidos, reformados ni sustituidos por otro poder del gobierno sino por razones de legitimidad, principio que vulnera la ley impugnada. Insiste en soluciones ya declaradas inconstitucionales , tratando de incidir directamente en procesos judiciales

en trámite afectando la ejecución de sentencias ya pasadas en autoridad de cosa juzgada.

Respecto del art. 9 de la ley N° 19.310 agregan que, en tanto propone una modificación del art. 400 del Código General del Proceso referente a las sentencias condenatorias contra el Estado, vulnera los arts. 82, 83, 149, 214 , 233 y específicamente el art. 220 de la Constitución que regula el régimen presupuestal del Poder Judicial.

Mientras éste lo proyecta, el Poder Legislativo lo aprueba, lo que significa que carece de recursos propios y que depende de los demás poderes para su aprobación. La modificación del art. 400 discrimina al Poder Judicial respecto de los demás Organismos comprendidos en el art. 220 y perjudica directamente a todos los administrados que reciben un daño por la actuación de dicho Poder. También a los funcionarios que se encuentran litigando contra el mismo hasta tanto no se apruebe un crédito presupuestal para cumplir con futuras sentencias de condena. Se les excluye del régimen general por el solo interés particular de obstaculizar el cobro de cualquier sentencia de condena futura.

Por otro lado, la norma cuestionada regla sobre una cuestión netamente presupuestal: impone un gasto a un Inciso, cuyo

cumplimiento había sido determinado a otro Organismo, la Contaduría General de la Nación. Colide esto con la previsión contenida en el art. 214 de la Constitución. El gasto impuesto a la Suprema Corte de Justicia no tiene asignado recursos para hacerle frente, salvo el de su propio presupuesto el cual a está programado, autorizado y reglado, no admitiéndose transposición de rubros.

Solicitan por todo ello que, previo cumplimiento de las ritualidades correspondientes se declare la inconstitucionalidad de los artículos 2, 3, 8 y 9 de la ley N° 19.310 respecto de los comparecientes.

2) Por auto N° 293/2015 dictado a fs. 411 los Sres. Ministros de la Suprema Corte de Justicia se declaran inhibidos de oficio para conocer en los presentes autos, convocándose para la audiencia respectiva a fin de realizar el sorteo correspondiente para proceder a la integración respectiva. Dicha audiencia se lleva a cabo el 8/4/2015 (fs. 418 y vto.). Por auto N° 386/2015 a fs. 419 se tiene a los actores por presentados, por denunciados los domicilios reales, por constituido el domicilio procesal y electrónico y los domicilios de los demandados. Se confirió traslado a éstos y al Sr. Fiscal de Corte (art. 517.1 del CGP).

3) Evacuando el traslado los

representantes del ESTADO - PODER EJECUTIVO y PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y ESTADO-PODER EJECUTIVO-MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS a fs. 429/439 solicitan el rechazo de la demanda sosteniendo en síntesis:

Los actores no tienen legitimación activa por no ser titulares del interés directo, personal y legítimo que exigen los arts. 258 de la Constitución y 509 del CGP (fs. 426 vto./428). Citando consultas efectuadas a los Prof. Margarita DE HEGEDUS y Martín RISSO FERRAND en una acción de inconstitucionalidad del impuesto a la concentración de inmuebles rurales (ICIR) donde se analizan estos conceptos, concluyen los excepcionantes que "en el caso que nos ocupa los actores -que son funcionarios del Poder Judicial- no revisten la calidad de miembros de la Suprema Corte de Justicia o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo ni tienen la calidad de magistrados, por lo cual no tienen interés ni personal ni directo, ni legítimo, estando imposibilitados de reclamar lo que no les afecta" fs. 427.

En cuanto a la pretensa inconstitucionalidad del art. 2 de la ley N° 19.310 afirman en primer lugar la no contradicción con lo dispuesto en el art. 1, sino que son complementarios. El primero ratifica la vigencia del art. 85 de la ley N°

15.750 y el segundo interpreta que debe entenderse por dotación estableciéndose que la misma está integrada por la totalidad de los conceptos retributivos.

Los actores de esta acción son funcionarios judiciales y actuarios por lo cual no están englobados en los previstos de la norma que se interpreta. Sus salarios están determinados por la ley N° 17.930 por lo que no tienen relación directa con la norma que pretenden impugnar.

Pero además, afirman la carencia de agravios o lesión ya que no se modifica en lo absoluto la retribución de los actores por esta ley. Respecto del art. 3° el mismo faculta al Poder Ejecutivo para otorgar una partida y reglamentarla en el marco de la disposición legal prevista en el art. 389 de la ley N° 19.149. El término "facultad" refiere a la aptitud, poder o derecho de hacer alguna cosa y consiste en una modalidad de ejercicio que el orden jurídico expresamente confiere a quien, en el caso y a través de una de sus secretarías, ejerce la conducción superior de la política nacional en materia económica y financiera (art. 4 del Dec. 574/1974), para que, mediante una apreciación subjetiva del interés público comprometido, complete creativamente el ordenamiento en su concreción práctica, seleccionando una alternativa entre varias igualmente válidas.

Hasta el momento dicha facultad o potestad no ha sido utilizada por lo que no pueden los actores alegar y menos acreditar agravio alguno. Además, si la facultad fuera ejercida, tampoco habría lesión para los actores, quienes se verían beneficiados por un aumento salarial, efecto que resulta incompatible con el concepto de lesión requerido por nuestro ordenamiento jurídico.

En relación al art. 8 afirman que es otra facultad que se le otorga al Poder Ejecutivo de asignar al Poder Judicial una partida especial para el caso eventual en que la Suprema Corte de Justicia acuerde con por lo menos el 70% de los funcionarios de ese Poder.

Tampoco este artículo le es aplicable a los actores ya que no han acreditado haber llegado al referido acuerdo; tampoco que hubieran desistido de alguna acción civil, ni que la Suprema Corte de Justicia hubiera alcanzado un acuerdo con por lo menos el 70% de sus funcionarios. Por lo que la norma no tiene aplicación en los hechos y no ha lesionado en absoluto a ninguno de los reclamantes. Depende de la voluntad de ésto encontrarse o no en la hipótesis prevista por ella.

En cuanto al art. 9 los actores no tienen ninguna sentencia ejecutoriada a su favor con

suma líquida determinada por lo cual carecen de legitimación. No están por tanto en la situación prevista en la norma ni resulta admisible que se de por hecho la confirmatoria de la sentencia definitiva de primera instancia. Además presuponen un incumplimiento de pago de un oficio inexistente, de una futura sentencia de liquidación aún no iniciado, y además que van a tener sentencia favorable en segunda instancia. No pueden por tanto iniciar una acción como la que intentan.

También invocan aspectos sustanciales que impiden el progreso del reclamo. Se desconoce de parte de los actores quien es el titular de la función legislativa y quien se encuentra facultado para realizar una interpretación auténtica de la norma que aprueba. Esto significa el desconocimiento del sistema republicano de gobierno y principio de separación de Poderes.

Lejos de constituir una interpretación sesgada o caprichosa, es la del mismo creador de la norma y de la misma legislatura, por lo cual no puede desatenderse lo que el propio legislador ha sostenido en forma reiterada y sin fisuras simplemente por un interés colectivo particular.

No se violenta el art. 86 de la Constitución por cuanto el art. 2º impugnado no modifica

las dotaciones de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, solamente interpreta que se entiende por "dotación" y eso en nada modifica el monto de la misma. Esto mismo implica que tampoco resulta vulnerado el art. 214 de la Constitución.

Sobre el art. 7 de la Constitución, el fundamento del agravio refiere a una manifestación genérica e imprecisa. El art. 2º nada modifica de sus salarios por lo cual no se lesionan ni restringen los derechos consagrados constitucionalmente. En relación a los arts. 32, 53, 54, 56, 72, 332 de la Constitución afirman que un concepto como el de dotación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en nada afecta la intangibilidad del salario. Los actores no son Ministros, por lo que sus salarios se mantienen sin alteración conforme a la norma recurrida.

Cuando se habla en la demanda de intangibilidad del salario se hace referencia a normas cuya declaración ya fue declarada pero no a la norma aquí impugnada. Pretender que se les impide un incremento salarial, no es cierto, por cuanto no tienen sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada que les otorgue ese derecho. Y aunque la tuvieran nada hace presumir que librado un oficio disponiendo el pago de una sentencia contra el Poder Judicial, éste no hubiera

cumplido con el mismo.

Tampoco existe violación alguna de los arts. 82, 83, 149, 233 de la Constitución y del principio de separación de poderes.

Existe una ley dictada por quien tiene la potestad constitucional para hacerlo sin que otro Poder pueda limitarla. El legislador es el único facultado para establecer las dotaciones de los funcionarios públicos, pero en autos solo se determina el concepto de dotación, sin que exista limitación alguna del monto de la misma.

No vulnera este principio el art. 9° por cuanto el Poder Judicial tiene créditos propios, asignados por el Presupuesto Nacional, los cuales puede, dentro de su autonomía dedicar al pago de sentencias u otros fines, conforme las normas legales y sin perjuicio que, dentro de sus posibilidades presupuestales, de tener la necesidad y justificarla puede obtener un refuerzo de rubros (art. 41 de la ley 17.930. Se trata de situación en las que están iguales todos los Poderes del Estado.

Por tanto no se menoscaban las actividades de otro Poder, sino que la norma ubica en pie de igualdad al Poder Judicial con los demás Poderes del Estado. No existe daño alguno para el Poder Judicial sino que le habilita a prever para el año 2016 y

siguientes cual es el presupuesto que necesita para atender dichas erogaciones.

El art. 400 del CGP no es una norma presupuestal, sino procesal que dispone un procedimiento especial a seguir para el pago de una sentencia contra el Estado. Con la impugnada se está modificando una norma procesal, indicando que, en el caso del Poder Judicial y al igual que los otros Poderes, el beneficiario debe solicitar el pago directamente al órgano condenado como cuando se condena al Poder Ejecutivo y Poder Legislativo. Esto no lesiona interés alguno, es mas garantiza la celeridad en los pagos.

Solicitan en definitiva el rechazo de la demanda en todos sus términos.

4) A fs. 444/457 el representante del ESTADO-PODER LEGISLATIVO pide también el rechazo de la demanda.

Afirma el carácter interpretativo del art. 2° de la ley N° 19.310 con transcripciones de normas de la OIT, art. 153 de la ley N° 16.713; art. 156 del TOFUP y Jurisprudencia de la Corporación a las que se remitirá para evitar ociosas reiteraciones. Como tal no violenta precepto constitucional alguno encontrándose en línea con las normas internacionales, legales, reglamentarias y con

nuestra mejor doctrina y jurisprudencia.

El art. 1° de la ley impugnada al ratificar la vigencia del art. 85 de la ley N° 15.750 por tanto no la altera y permanece vigente. Siendo que es la única que crea derechos adquiridos ningún agravio puede prosperar basado en la violación del principio de seguridad jurídica como pretenden los actores.

Luego de transcribir la alocución del Sr. Diputado Asti - a la que también se habrá de remitir - afirma que la Suprema Corte de Justicia comenzó a autoliquidarse aumentos sin norma respaldante, producto de una errónea interpretación del art. 85 de la ley N° 15.750, por lo que la correcta interpretación dada por la impugnada no vulnera derecho adquirido alguno.

En cuanto al art. 9° se discrepa con los actores entendiendo que tampoco vulnera precepto constitucional alguno, en especial el art. 220 de la Carta. El Poder Legislativo tampoco se encuentra incluido en el art. 400 del CGP. En su caso cada Cámara proyecta su presupuesto y lo remite al Poder Ejecutivo para que sea incluido en el Presupuesto Nacional. No advierte entonces, que norma constitucional vulnera la modificación del art. 400 del CGP. Simplemente, el Poder Judicial deberá prever, al elaborar su Presupuesto, un rubro de contingencias por las sentencias desfavorables

que recaigan contra el mismo y que tengan consecuencias patrimoniales.

5) A fs. 470/472 vto. evacúa el traslado correspondiente el Sr. Fiscal de Corte subrogante Dr. Daniel Gutiérrez - al haberse concedido derecho de abstención al Dr. Jorge Díaz como consta a fs. 467/469 - quien se pronuncia por la admisión de la demanda movilizada.

6) Por auto N° 823/2015 a fs. 478 se confiere traslado a las partes y al Sr. Fiscal de Corte de las comunicaciones efectuada por el Ministerio de Educación y Cultura obrantes a fs. 474/477.

7) A fs. 487 y vto. la representante del ESTADO-PODER JUDICIAL evacúa el traslado de la demanda sosteniendo en cuanto a la legitimación activa que, no la cuestiona concordando con el Sr. Fiscal de Corte.

En cuanto a los fundamentos de la inconstitucionalidad, los artículos impugnados de la ley N° 19.310 fueron propuestos y votados por el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, sin seguir el procedimiento de aprobación del art. 214 de la Constitución que ordena el art. 86 de la Carta para la fijación y modificación de dotaciones.

Respecto del fondo, se comparte la vista Fiscal en cuanto a que debe entenderse por ley

interpretativa, y la impugnada no lo es. El Tribunal de Cuentas interpretó el art. 85 de la ley N° 15.750 en igual sentido que el Poder Judicial en cuanto a las retribuciones que debía liquidar la misma para el pago de los haberes de los distintos Escalafones, por lo tanto quedó acreditado que no existían diferencias en la aplicación del criterio de liquidación de haberes referidas al concepto de dotación que debe entenderse como hasta el dictado de la ley 19.310 de naturaleza jurídica retributiva.

Esa fue la interpretación dada por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 7° Turno en sentencia N° 221/2012 que generara el derecho de los actores, reiterando además que la Corporación promovió, por vía de acción, la inconstitucionalidad del art. 9 de la ley N° 19.310 en expediente IUE: 1-41/2015.

8) Se agregan los alegatos respectivos a fs. 489/527; fs. 529/531 vto.; 533/537 y fs. 541 y vto.).

9) Por auto N° 991/2015 a fs. 539 y vto. se tienen por evacuados los traslados conferidos. Por auto 1222/2015 a fs. 543 se tienen por evacuado el traslado conferido al Sr. Fiscal de Corte subrogante, pasan los autos a estudio y para sentencia.

10) Habiéndose declarada inhibida de oficio la Dra. Sylvia de Camilli Hermida, a fs. 557

se procede a una nueva integración de la Corte el 21/10/2015 en el orden previsto a fs. 418 y vto. Por razones de celeridad procesal pasan a estudio en forma simultánea de los restantes Ministros que aún no habían examinado la pretensión deducida. Cumplido ello, se celebra el acuerdo de precepto donde se designa a la Sra. Ministra Dra. María Victoria Couto para redactar la sentencia con fecha 23 de noviembre de 2015 (fs. 558).

**CONSIDERANDO:**

I) La Suprema Corte de Justicia, integrada y por unanimidad hará parcialmente lugar a la acción planteada y en su mérito declarará la inconstitucionalidad de los artículos 2, 8 y 9 de la ley N° 19.310 desestimándola en lo demás por los fundamentos que se expondrán.

II) Los actores, funcionarios judiciales integrantes de los Escalafones II al VI y VII del Poder Judicial, invocando tener un interés directo, personal y legítimo de acuerdo a lo que dispone el art. 258 de la Constitución, piden se declare la inconstitucionalidad de los arts. 2, 3, 8 y 9 de la ley N° 19.310 del 7 de enero de 2015.

El Poder Ejecutivo sostiene a fs. 425 que los reclamantes no tienen legitimación activa al carecer de un interés que tenga las características invocada y exigidas legalmente en tanto

no revisten la calidad de miembros de la Suprema Corte de Justicia ni del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ni son Magistrados (fs. 430 in fine). Por tanto, en su concepto, no teniendo interés ni personal ni directo están imposibilitados de reclamar lo que no les afecta (fs. 427). Transcriben a continuación citas del Prof. RISSO FERRAND y Prof. DE HEGEDUS en sendas consultas donde, según las propias citas del Poder Ejecutivo, refieren a situación ajena a la aquí debatida, en tanto refieren a la falta de legitimación de una asociación empresarial accionando por sus afiliados.

III) Por razones de orden lógico-jurídico, en tanto el Estado ha cuestionado la falta de legitimación de los actores corresponde ingresar a su análisis previo a la cuestión de mérito. La Suprema Corte de Justicia habrá de desestimar la defensa entendiendo que la misma es claramente insostenible, salvo lo que se dirá respecto del art. 3 de la ley impugnada.

En concepto de la Corporación, integrada, compartiendo la postura del Sr. Fiscal de Corte Subrogante a fs. 472 vto./473 y de los actores, corresponde concluir que los mismos están legitimados para promover este accionamiento.

En primer término porque, en

tanto son todos funcionarios del Poder Judicial, no puede soslayarse que sus salarios, en función de la reestructura llevada a cabo por el Poder Judicial se encuentran directamente vinculados a los del Subdirector General de los Servicios Administrativos, quien a su vez tiene su salario relacionado al de los Ministros de los Tribunales de Apelaciones y éstos a los de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia (art. 85 de la ley N° 15.750, 454 de la ley N° 17.296, art. 389 de la ley N° 17.930, Resol. 265/2006 de la SCJ comunicada por la Circular 55/2006, lo que en el lenguaje común se ha dado en denominar "enganche").

Por ende, los accionantes no necesitan ser magistrados como afirma el Poder Ejecutivo al contestar la acción, para verse perjudicados por cuanto la ley cuestionada afecta sin dudas la liquidación de sus salarios en forma directa, como señala el Sr. Fiscal de Corte Subrogante en el informe relacionado supra (472 vto./473). Esto deja sin sustento la afirmación introducida en sede de alegatos por el Poder Ejecutivo en cuanto a que los funcionarios son meros titulares de una expectativa o una mera posibilidad cuando indubitadamente tienen un derecho a percibir sus retribuciones conforme a la normativa vigente.

Tampoco es argumento eficiente

el que se sostiene en sede de alegatos de que no se prueba la existencia de una sentencia de condena contra el Poder Judicial que no se hubiera abonado por falta de fondos.

La defensa del Poder Ejecutivo, planteada en los términos referidos, está directamente vincula a una interpretación estricta que promueve del concepto de "interés directo" y que la Corte no comparte.

Como expresara el Dr. Van Rompaey - en discordia de sentencia 231/2002"... Cuando se entabla la inconstitucionalidad por vía de acción, y se ingresa a analizar la legitimación activa del accionante... no debe examinarse si la Administración lesionó o no el referido interés, sino si el Poder Legislativo, en el ejercicio de su función legislativa, dictó un acto regla que lesionó o no un interés legítimo del accionante y si concluye en forma afirmativa la legitimación activa debe tenerse por acreditada. La interpretación restrictiva de la calidad de "directo" exigible al interés, en función de la cual solamente sería titular de un interés directo aquella persona a la que se le aplicó la norma inconstitucional, no es de recibo. Sostenía la SCJ en sent. 801/1995 (LJU 13.043)"...como decía el ilustrado informe de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado (La

declaración de inconstitucionalidad de las leyes, Edic. Presidencia de la República, 1970 pág. 88 y ss.) el punto se refiere a la titularidad del petitorio , esto es, a la legitimación material para promoverla. Y destacaba la Comisión en pág. 90: de aquí que la alegación de inconstitucionalidad no esté abierta a cualquiera, sino solo a la persona que demuestre o invoque que han lesionado sus derechos o intereses legítimos, por la ley que constituye el objeto de impugnación...".

Es de destacar que en recientes antecedentes, la Suprema Corte de Justicia, ha sostenido aunque no por unanimidad - en concordancia con esta postura del Dr. Van Rompaey, que "...la exigencia de que el interés sea directo, por oposición a indirecto, "rechaza lo eventual, pero no necesariamente lo futuro, en tanto éste, siempre que sea inequívoco, habilita a proponer una cuestión de inconstitucionalidad . Se puede decir que el carácter de ser directo requiere certeza de que la norma le es aplicada al excepcionante, es en tal sentido que el redactor de la presente (Sr. Ministro Dr. Pérez Manrique) ha sostenido que, aún el caso futuro, si reviste tal carácter de certeza legítima activamente para deducir la cuestión de inconstitucionalidad" (Sent. 696/014, 894/014).

Por su parte en sentencia

206/015 se ha sostenido "... Respecto de la nota de "directo" requerida por la Constitución cabe tener presente lo señalado por destacado publicista: "¿Cuándo puede calificarse como directo un interés? En la concepción más admitida, intereses directos son aquellos que resultan inmediatamente afectados por la aplicación de la norma de que se trate, sea la misma general o particular, abstracta o concreta. La lesión al interés debe reconocerse jurídicamente como inmediata cuando el caso de que se trate esté comprendido en el supuesto de esa norma cuestionada. Si la norma es general el interés será directo si el actor está comprendido en la categoría que define la dimensión subjetiva del supuesto normativo... si es abstracta el interés comprometido será directo en todos los acontecimientos comprendidos en la categoría que define el supuesto normativo ... (Juan Pablo Cajarville, "Conceptos constitucionales definitorios de la legitimación del actor. Relaciones entre derecho subjetivo, interés legítimo e interés general. Revista de Derecho Público N° 43 pag. 153").

Asimismo, acorde a lo que viene de señalarse, lo argumentado en sede de alegatos por el Poder Ejecutivo en punto a que los actores no tienen aún sentencia condenatoria - amén de tratarse de un argumento que se expone tardíamente atento al contenido de la contestación de la demanda - no apareja que no

puedan movilizar esta acción.

El art. 510 del Código General del Proceso tiene un contenido claro en cuanto dispone en su numeral 1° respecto de las vías de solicitud de declaración de inconstitucionalidad " por vía de acción cuando no existiere pronunciamiento jurisdiccional pendiente".

En coincidencia se pronuncia Martín Risso Ferrand (Derecho Constitucional Tomo I Edic. 1996 pág. 160/161) sosteniendo: "es incorrecto pensar, al analizar la Carta, que este camino (refiere a la vía de acción) solo procede cuando no haya juicio en trámite, ya que nada en la Constitución prohíbe que, sustanciándose un proceso judicial, el interesado accione directamente ante la Suprema Corte de Justicia en vía principal y no incidental".

Finalmente, el Poder Ejecutivo al contestar la demanda aduce la falta de legitimación de los actores específicamente respecto del art. 2 de la ley impugnada (fs. 430/431) atento lo dispuesto en el inciso 2° en tanto allí se prevé que "la interpretación establecida en el inciso primero de este artículo, no modifica la forma de cálculo actual de las retribuciones de otros cargos referidos a ellas y a los efectos de las equiparaciones y remuneraciones que se fijen en función de otras en base a porcentajes o que se requiera

determinar una base de cálculo". No le asiste razón.

Es de ver que los actores obtuvieron la declaración de inconstitucionalidad del art. 64 de la ley N° 18.719 y de los arts. 14, 15 y 16 de la ley N° 18.996, lo que les otorga legitimación de acuerdo a lo analizado en el Considerando anterior. Ello por cuanto, la ley de Presupuesto N° 17.930 de diciembre de 2005 autorizó una reestructura salarial para el Poder Judicial en sus arts. 389 y 390 que se instrumentó a través de la Acordada de la SCJ N° 265/2006 (Circular N° 55/2006). En la misma se estableció una base porcentual a partir del sueldo base del cargo del Sub-Director General, que incide en los demás cargos de los escalafones II al VI , por lo que, cualquier modificación en dicho salario base, afecta directamente y en forma proporcional a todos los cargos y salarios de los escalafones mencionados como indican los actores en su demanda (fs. 403 vto.).

A su vez, el art. 454 de la ley N° 17.296 del 21 de febrero de 2001, sustitutivo del art. 132 de la ley 16.462 del 11 de agosto de 1974, estableció que" las retribuciones del Director General de los Servicios Administrativos y Sub-Director General de los servicios Administrativos serán equivalentes al 80% de las que perciben, por todo concepto los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y Ministros del Tribunal

de Apelaciones respectivamente".

El inciso primero del art. 2 de la ley N° 19.310 modifica el concepto de "dotación" que se entendía tácitamente comprendido en el art. 85 de la ley N° 15.750, a partir de la interpretación orgánica y legislativa posterior que determinó cuales partidas se incluían y cuales no en dicha base de cálculo denominado "dotación". Esa modificación perjudica a los accionantes en tanto reduce la diferencia salarial que existiría entre la retribución de los Ministros de Estado y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. Además, si bien el inciso segundo de esta norma pretende dejar incólume la base de cálculo de dicha retribución, no lo hace, ya que estos salarios se vinculan directamente a los del Director y Sub-Director General de los Servicios administrativos como se indica supra que se determina en relación a lo que, POR TODO CONCEPTO, perciban los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

En suma: en el presente caso es claro que el interés de los promotores reviste el carácter de jurídicamente protegido, y por ende están legitimados para movilizar la presente acción. La ley atacada de inconstitucionalidad les afecta directamente en tanto involucra sus salarios, mas allá de que tengan al momento una sentencia que les ampare. En suma: el derecho subjetivo a la percepción de su retribución

conforme a los principios constitucionales está establecido en función de sus calidades de funcionarios cuyos salarios están directamente relacionados con los salarios de los Ministros de la Suprema Corte.

Resta por analizar la impugnación enunciada respecto del art. 3° de la ley N° 19.310, la que será de recibo por entender que los actores carecen de legitimación activa para promoverla como sostiene el Estado.

Ello en tanto ciertamente no existe interés directo y personal de los mismos frente a una disposición que tan solo otorga una partida para aumentar las dotaciones salariales, no condicionando en nada los reclamos que, por adecuación salarial, han deducido los diferentes órdenes de funcionarios que integran el Poder Judicial.

IV) Definido lo anterior e ingresando al análisis del art. 2 de la ley N° 19.310, en concepto de la Corporación, la inconstitucionalidad es clara.

Si bien se pretende constituir una interpretación auténtica del concepto de "dotación" contenida en el art. 85 de la LOT, en realidad modifica la interpretación que, del mismo se ha tenido desde su sanción y posteriormente, a partir de la ejecución orgánica del rubro por el obligado al pago (Poder

Judicial) así como por la interpretación tácita a partir de leyes presupuestales posteriores que establecieron las partidas que ahora se pretenden incluir en dicho concepto.

Para que una ley sea verdaderamente interpretativa de otra anterior deben darse determinados requisitos que se resumen en la existencia de dos presupuestos: uno de hecho que es la incertidumbre en la interpretación de una norma legal que se da cuando hay jurisprudencia contradictoria y cuando la propia doctrina encuentra dificultades para determinar un sentido, y otro de derecho que se verifica cuando el legislador en función de la incertidumbre existente resuelve dictar una ley destinada a fijar en forma precisa y definitiva su significado (Supervielle, en Revista de Derecho Público y Privado, Tomo 42-43 pag. 359 y ss.).

En el campo de lo que la doctrina denomina interpretación auténtica (emanada del propio autor de la norma interpretada) es el acto rigurosamente dispositivo de una ley posterior el que determina el alcance de la ley anterior. Como explica Eduardo J. Couture "...o la misma ley se limita a establecer normativamente lo mismo que la ley anterior, y en este caso la interpretación se reduce a una mera confirmación redactada en otros términos, o dice algo

mas, y en este caso ya no estamos en presencia de una ley interpretativa (Estudios de Derechos Procesal Civil Tomo III pág. 34-35) citadas por el TAC 4° en sentencias 59/95, 140/99 ).

En sentido coincidente, el TAC 6° Turno ha sostenido "...Parece muy claro que la utilización de la expresión "declárase" no es "per se" indicativa de la voluntad interpretativa de la norma en cuestión. Tampoco existen antecedentes parlamentarios sobre la disposición preindicada, lo que impide acudir a otros elementos de exégesis para arribar a una conclusión, apoyada en la letra y en los antecedentes de la norma legal. Lo cual, obviamente no implica soslayar las diferencias existentes entre la "mens legis" y la "mens legislator", ni olvidar que la norma jurídica, la ley concretamente, una vez sancionada adquiere vida propia y autónoma "voluntas legis" y que, en consecuencia su texto no puede ser desvirtuado mediante el acudimiento a la voluntad del legislador, a lo que éste quiso en realidad plasmar en el texto normativo (art. 15 CC y art. 14 inc. 2° del CGP)". "...razones harto suficientes para que el carácter interpretativo de una ley NO RESULTE DUDOSO NI EQUIVOCO. Porque, como enseña Couture, "...la llamada interpretación legislativa viene a quedar sensiblemente limitada como medio para desentrañar el sentido de una ley. En su sentido

normativo, si es el mismo, solo agrega claridad y si es algo mas es una nueva norma (Estudios de Derecho Procesal Civil, Tomo III Edic. Depalma, Buenos Aires, 1978, pag. 34/35" (LJU on line cita UY/JUR/81/1993).

En el presente caso, no existía discusión doctrinaria o jurisprudencial acerca de la expresión "dotación" en el art. 85 de la ley N° 15.750 que mereciera ser interpretado. El punto era objeto de discusión planteada entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial a partir de las promulgaciones del art. 64 de la ley N° 18.719; arts. 1 y 2 de la ley N° 18.738 y arts. 15 y 16 de la ley N° 18.996 y del dictado de sentencias, que en el ámbito propio de aplicación habían declarado la inconstitucionalidad de los arts. 1 y 2 de la ley N° 18.738 (sentencias 607/2013 y 882/2014 y de los arts. 15 y 16 de la ley 18.996 (sentencias 882/2014 y 918/2014).

Por tanto, cuando se introduce cualquier principio que no puede considerarse virtualmente contenido en la ley interpretada, cuando se modifica de alguna manera o en alguna medida la expresión dispuesta por la ley interpretada, cuando se modifican, amplían o restringen sus disposiciones y campo de aplicación, cuando hay sustitución de texto y de alcance legal, o ampliación de las cosas comprendidas en la ley que se interpreta, en todo estos casos el

legislador va mas allá de lo que hubiera podido hacer el Juez y en realidad está dictando una disposición nueva no contenida en el antiguo texto, y por lo tanto no hay interpretación sino abrogación de aquella ley y creación de una ley nueva (Pablo González Bianchi, La ley interpretativa, trabajo realizado en ocasión del dictado del art. 4° del Dec. Ley N° 15.631 pero que resultan trasladables al caso en examen, LJU Tomo XCII Secc. 2, pág. 100 ).

Sin perjuicio de lo anterior, y aún cuando pudiera compartirse que se estuviera en presencia de una ley interpretativa, igualmente corresponde declarar la inconstitucionalidad. Este autor, en el mismo trabajo, citando a Lesage sostiene "...Si bien es un hecho que el legislador interviene en el funcionamiento de la Justicia en forma directa o indirecta mediante leyes con o sin efecto retroactivo o mediante leyes interpretativa que no necesariamente supone una violación a una norma constitucional, si transgrede la Constitución violando el principio de separación de poderes e interviniendo en el funcionamiento de la justicia en los casos en que actúa influido por el interés de alguna de las partes litigantes, o lo que es peor, cuando siendo parte el propio Estado, interviene para obtener un resultado que lo favorece económicamente En estos casos queda a los

particulares y a los jueces la posibilidad de plantear la inconstitucionalidad. Concluye el autor "...O sea la conciliación de la potestad legislativa con el deber de no intervención en la actividad jurisdiccional debe apreciarse a la luz del espíritu o voluntad que guía al legislador en el ejercicio de su función. Esa voluntad deberá desentrañarse a la luz de lo que prescriben los art. 17 y 20 del Código Civil.

De modo que una ley interpretativa que se dirija a contemplar una situación concreta en un conflicto pendiente, puede entonces incurrir eventualmente en una doble inconstitucionalidad: a) por una parte sería violatoria del principio de igualdad consagrado por el art. 8 de la Constitución y b) además violaría el principio de no intervención del legislador en la actividad jurisdiccional (principio de separación de poderes)".

V) En lo que dice relación al art. 8 de la norma impugnada, también se declarará su inconstitucionalidad .

La norma analizada faculta al Poder Ejecutivo a asignar al Poder Judicial una partida extraordinaria para atender la erogación resultante en el caso que la Suprema Corte de Justicia acuerde una solución de carácter general que cuente con adhesión de por lo menos el 70% de los funcionarios del Inciso 16,

pero esta autorización se produce fuera del ámbito temporal previsto en la Constitución, por cuanto la autorización para gastos debe hacerse mediante leyes de Presupuesto (art. 86 de la Carta Magna).

Pero además, significa una modificación salarial, de sentido negativo, razón por la que previó acuerdos de carácter general con adhesión calificada de los funcionarios, solución que solo puede entenderse en carácter de renuncia en hipótesis de afectación de derechos, también violatoria de la precitada norma constitucional.

Lo que viene de referirse amerita la declaración de inconstitucionalidad reclamada aún sin analizar las impugnaciones de carácter sustancial.

VI) Respecto del art. 9, que modifica el art. 400 del Código General del Proceso se declarará su inconstitucionalidad por razones de fondo.

En primer término es de señalar - discrepando con los demandados - que no se trata de una ley procesal como se sostienen en la contestación de la demanda. No señala el proceso para obtener la satisfacción del crédito, sino que indica quien, y como habrá de satisfacerlo, con evidente perjuicio del ciudadano y en lo concreto de los funcionarios actuantes.

Asimismo, evidencia inobservancia de normas constitucionales que consagran la separación de poderes, y el principio de igualdad en la satisfacción de créditos perseguidos por los ciudadanos.

Es de ver que el Poder Judicial, si bien formula su presupuesto, requiere de la intervención de los otros dos Poderes del Estado para su aprobación, y esto cercena toda autonomía presupuestal. Dado que carece de fondos propios y aún cuando proyecte su presupuesto y prevea la dotación respectiva para el pago de eventuales condenas, estará siempre sometido a la buena voluntad de los demás poderes para hacerles frente ,quedado sus administrados en clara desventaja frente al resto del Estado.

Pero también vulnera el principio general de igualdad (art. 8 de la Constitución) en tanto la solución adoptada por el legislador pone en riesgo al acreedor del cobro en tiempo razonable de su crédito estableciendo una distinción con otros acreedores del Estado sin razón fundada alguna (Cfme. Ettlín, Edgardo "Una fermental reforma de las Ejecuciones a pagar dinero contra el Poder Judicial, CADE, Doctrina y Jurisprudencia, Abril 2015, pág. 23 y ss.); Risso, Martín, Derecho Constitucional pág. 492, 501, 503 y ss.).

Resultan revalidables las

expresiones que vertiera la Suprema Corte de Justicia en prestigiosa integración, al analizar el principio de igualdad, afirmando en sentencia N° 42/1993 "...Y naturalmente, que el principio de igualdad no impide que se legisle para clases o grupos de personas, siempre que éstos se constituyan justa y racionalmente. Tal como explica Recasens Siches "...los hombres deben ser tratados igualmente por el Derecho respecto de aquello que es esencialmente igual para todos ellos, a saber: en la dignidad personal y en los corolarios de ésta, es decir, en los derechos fundamentales o esenciales que todo ser humano debe tener. Y resulta que, en cambio, deben ser tratados desigualmente en lo que atañe a las desigualdades que la justicia exige tomar en consideración (Filosofía del Derecho pág. 590). "...No debe existir un propósito arbitrario, hostil y que determine la formación de grupos o clases sin un sentido de razonabilidad, en ese supuesto permitido por la misma desigualdad en que se encuentran, pues de otra forma, al mantenérsela y no ser corregida, se transformaría en un ataque al propio principio de igualdad consagrado constitucionalmente".

Esta falta de justificación conduce a examinar además la razonabilidad de la norma en cuestión. Tal como postula Risso (Algunas Garantías Básicas de los derechos humanos pág. 111) en términos

que resultan trasladables "...al examinar los límites de la potestad del legislador, es necesario efectuar tres análisis sucesivos, a fin de determinar: a) la innecesaridad de la restricción, es decir, si la limitación del derecho es necesaria o si existe otra forma de alcanzar el fin perseguido sin sacrificar el derecho o limitándolo en menor medida; b) la idoneidad de la restricción que supone examinar si el medio elegido es idóneo y 3) ponderación en sentido estricto: esto es, debe considerarse primero, el grado de no satisfacción de un interés (derecho sacrificado), en segundo lugar la importancia de la satisfacción de unos y otros intereses. Cuando la ley no cumpla con el parámetro de racionalidad o con el juicio de proporcionalidad, deberá declarar la inconstitucional de la disposición legal en juego, por violar principios de rango constitucional (ob. cit. pág. 127).

Tampoco resulta admisible que, para hacer frente a las erogaciones, como propone el Poder Ejecutivo en sede de alegatos (num. 4.24 a fs. 522 vto.) el Poder Judicial pueda hacer transposiciones de rubros (art. 472 de la ley N° 16.170) o solicitar refuerzos (art. 41 de la ley N° 17.930) porque ello significa menguar aquellos para los que había solicitado provisiones o supeditarse a la decisión del Poder Ejecutivo (sent. de la SCJ 323/013 con cita de Sarlo

"Presupuesto, Justicia y Contralor, FCU pág. 79 y ss.) o que ello signifique equiparar al Poder Judicial con el Poder Legislativo, porque éste tiene una autonomía presupuestal de la que carece el Poder Judicial (arts. 108, 220 de la Constitución; Ettlín, Edgardo ob. citada).

Por lo expuesto, la norma en cuestión no supera el contralor de regularidad constitucional al no existir una causa razonable de distinción, finalidad legítima y juicio de razonabilidad de la diferenciación, correspondiendo por tanto declararla inconstitucional.

VII) La correcta conducta procesal de las partes amerita que no se impongan especiales sanciones en el grado.

Por los fundamentos expuestos y disposiciones legales citadas, la Suprema Corte de Justicia, integrada y por unanimidad

**FALLA:**

**DECLÁRASE LA AUSENCIA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LOS ACTORES PARA PRETENDER LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ART. 3° DE LA LEY IMPUGNADA.**

**AMPÁRASE PARCIALMENTE LA DEMANDA Y EN SU MÉRITO DECLÁRASE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTS. 2, 8 Y 9 DE LA LEY N° 19.310 Y SU INAPLICABILIDAD A LOS ACCIONANTES. SIN ESPECIALES CONDENACIONES.**

*COMUNÍQUESE A LA ASAMBLEA GENERAL.  
REPÓNGASE LA VICÉSIMA (HONORARIOS FICTOS  
\$50.000).  
Y OPORTUNAMENTE ARCHÍVESE.*

DR. EDUARDO TURELL  
MINISTRO

DRA. MA. VICTORIA COUTO  
MINISTRA

DRA. GRACIELA GATTI  
MINISTRA

DRA. LORELEY PERA  
MINISTRA

DRA. MA. CRISTINA CABRERA  
MINISTRA

DR. FERNANDO TOVAGLIARE ROMERO  
SECRETARIO LETRADO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA