

# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

Montevideo, veinte de julio de dos mil veintidós

## **VISTOS:**

Para sentencia estos autos caratulados: “**Estado - Poder Judicial - Suprema Corte de Justicia c/ Arias, Javier y otros - Diligencia Preparatoria - Acción de inconstitucionalidad - arts. 1º, 2º, 3º, 6º, 7º, 8º y 10 Ley N° 19.830 del 18/9/2019 (que le dan una nueva redacción, respectivamente, a los arts. 78, 79, 83, 86, 95, 96, 97 y 99 de la Ley N° 15.750, del 24 de junio de 1985)**”, IUE: 1-139/2019.

## **RESULTANDO:**

1.- El 30 de octubre de 2019 se presentaron el Dr. Eduardo Turell y la Dra. María del Rosario Real, en representación del Estado - Poder Judicial - Suprema Corte de Justicia, en sus calidades de Presidente y de Prosecretaria Letrada de la Suprema Corte de Justicia, respectivamente, pidiendo como diligencia preparatoria a la acción de inconstitucionalidad que la Suprema Corte de Justicia se proponía promover de los arts. 1º, 2º, 3º, 6º, 7º, 8º y 10 de la Ley N° 19.830, que se ordenara a los magistrados individualizados en el Anexo “a” que, en un plazo de 6 días hábiles, expresaran cuáles eran sus domicilios reales (fs. 37).

Ante la inhibición de los integrantes naturales de la Corporación, se procedió a realizar el sorteo de rigor, siendo designados para integrarla los Dres. Teresita Macció, Loreley Pera, María del Carmen Cabrera, Claudia Kelland y Álvaro Messere. Se designaron como subrogantes a los Dres. Morales, Gianero, Guzmán López, Olivera, Simón, De Camilli, Charles, Torres, Venturini y Fernández de la Vega.

2.- Por providencia N° 2.532/2019 (fs. 107/110 v.) se tuvo por presentados a los comparecientes en la representación invocada y se accedió a la medida impetrada en los términos solicitados.

En sendas actuaciones fueron notificados los magistrados, que comparecieron en diversos escritos, denunciado sus domicilios.

3.- La Dra. Bernadette Minvielle Sánchez, en representación del Estado - Poder Judicial, en su calidad de Presidente de la Suprema Corte de Justicia, y María Alejandra García, en subrogación del Secretario Letrado y de los Prosecretarios Letrados de la Suprema Corte de Justicia, se presentan a la Suprema Corte de Justicia a deducir pretensión de declaración de inconstitucionalidad por vía de acción y por razón de su contenido contra los arts. 1º, 2º, 3º, 6º, 7º, 8º y 10º de la Ley N° 19.830 del 18 de setiembre de 2019 (que dan nueva redacción a los arts. 78, 79, 83, 86, 95, 96, 97 y 99 de la Ley N° 15.750 del 24 de junio de 1985).

# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

Fundan su legitimación activa en la calidad de jefes del sistema orgánico Poder Judicial, que es el titular de las normas atributivas de competencia privativa (superintendencia directiva) en la materia (art. 239 ord. 2º de la Constitución de la República). En consecuencia, es claro que tiene interés directo, personal y legítimo para impugnar aquellas disposiciones legales que afectan o restringen su ámbito de competencia.

Tiene legitimación activa en virtud de la fórmula amplia prevista en el art. 258 de la Constitución en concordancia con el art. 508 del C.G.P., en cuanto se alude a la posibilidad de solicitar esa declaración por parte de "todo aquel que se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo".

El Poder Judicial actuando a través de su órgano máximo ingresa en esa hipótesis, que no formula distinción alguna entre personas físicas o jurídicas, de derecho privado o público, para promover esa declaración por vía de acción. Cita doctrina y jurisprudencia.

El interés es directo porque en los casos en que se promueve la inconstitucionalidad por vía de acción corresponde un criterio interpretativo amplio respecto de la legitimación activa, de acuerdo con el cual el sujeto afectado se encuentra en una situación definida y actual; en el caso, respecto de la ley.

Más allá que la aplicación concreta que resultaría de las disposiciones que se impugnan es absolutamente frecuente, hasta de rutina por parte de la Suprema Corte de Justicia (designaciones y traslados de magistrados), la existencia de "interés directo" no requiere que en el preciso momento que se decide promover la inconstitucionalidad se deba aplicar la norma. Cita doctrina. Se coincide con los Dres. Chediak y Nicastro en cuanto sostienen que la interpretación amplia debe ser entendida como un escudo para que el sujeto una vez que logre la declaración de inconstitucionalidad se encuentre a resguardo de la aplicación de la ley. Cita doctrina anterior y actual (Durán Martínez en Estudios de Derecho Administrativo 12, 2015 p. 311-312 y Risso - Tribuna del Abogado N° 121, marzo-abril, Montevideo 2001.)

Legitimación activa en el caso concreto. Cada una de las disposiciones impugnadas supone una afectación por vía de restricción, de potestades que le han sido otorgadas por la Constitución de la República al Poder Judicial, concretamente al órgano jerarca de dicho sistema orgánico.

El Poder Judicial resulta alcanzado en el ámbito de aplicación subjetiva de las normas atacadas, extremo que determina que cuente con legitimación para impugnar tales disposiciones.

Así, por ejemplo, los arts. 1º y 2º de la ley atacada establecen exigencias y requisitos concretos respecto al ingreso a la carrera judicial, esto es, incursiona en una materia cuya regulación corresponde a la SCJ, por lo que es evidente que su interés directo, personal y legítimo resulta afectado por tales disposiciones.

# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

Lo mismo cabe señalar respecto del art. 3 de dicha ley, por el cual se establecen requisitos para ser Juez de Paz Departamental del Interior y Juez de Paz de las demás categorías, lo que supone nuevamente la afectación de la competencia de la SCJ y Poder Judicial.

Por similares fundamentos, no puede sino concluirse que tiene legitimación activa para impugnar los arts. 6º, 7º y 8º de la Ley por los cuales se regula el procedimiento de ascenso de los jueces, lo que también implica incursionar en competencias que corresponden al Poder Judicial.

Finalmente, de la lectura del art. 10 emerge que la disposición regula el traslado de magistrados, por lo que nuevamente legisla sobre materias que cuya competencia le atañe al Poder Judicial, tal como establece claramente el art. 246 de la Constitución.

La legitimación pasiva corresponde a: a) Jueces de todas las categorías - con exclusión de los Ministros de los Tribunales de Apelaciones porque ellos llegaron al máximo grado de la carrera judicial - art. 98 Ley Nº 15.750 en la redacción dada por el art. 9 de la Ley Nº 19.830; b) los actuales egresados del Centro de Estudios Judiciales del Uruguay (CEJU); la Asociación de Magistrados del Uruguay (AMU) y d) el Poder Legislativo.

Las normas que se reputan inconstitucionales (arts. 1º, 2º, 3º, 6º, 7º, 8º y 10º de la Ley Nº 19.830) transgreden lo establecido en los arts. 85 ord. 2º; 233; 239 ord. 2, 4º, 5º y 6º; 245; 246 y 247 de la Constitución de la República transgrediendo el principio de separación de poderes y de especialidad.

Las normas legales impugnadas implican un exceso en el marco competencial del Poder Legislativo y una invasión a la esfera de competencia del Poder Judicial, violentando el principio de separación de poderes. Incursiona en materia reservada y confiada por la Carta a la Suprema Corte de Justicia a quien le atribuye la superintendencia administrativa (directiva) del Poder Judicial.

Las normas de competencia en materia de potestad de designación han sido perfectamente delimitadas por el constituyente en su vigor y alcance.

En el caso, el legislador ordinario le añade a estos requisitos, que son los que idealmente demarcan la potestad referida de la Suprema Corte de Justicia, otros no previstos en la Carta, lo que genera dos problemas: el primero, restringe el campo operativo de la potestad, porque no todo sujeto que cumple con la edad y con los años de ejercicio profesional podrá ser elegido por la Corporación para su nombramiento; el segundo, es harto evidente que la Ley 19.830 innova en la materia y contradice flagrantemente la Carta ya que el acápite del art. 2º, al dotar de nueva redacción al art. 79 de la Ley 15.750 prescribe:

# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

“Sin perjuicio de los requisitos especiales que se establecen respecto a cada Tribunal, para ingresar a la Judicatura, se requiere...”. Por tanto, reconoce que independientemente de los requisitos constitucionales se añaden otros que relaciona.

Analiza el principio de separación de poderes. Cita doctrina y jurisprudencia de la SCJ (sentencia N° 148/58). Y sobre el principio de especialidad, sentencia N° 123/97 del TAC 4°.

La potestad que la Constitución otorga a la SCJ para designar y ascender jueces no puede ser reducida -en el alcance de margen de apreciación- por vía legal. Es necesario que el mismo órgano se autolimite el ejercicio de sus potestades mediante el dictado de normas reglamentarias, lo cual ya ha hecho la SCJ.

El sistema de traslados y ascensos ha sido regulado, sucesivamente, por las Acordadas Nos. 7.542, 7.697, 7.698, 7.772, 7.982 y 7.996.

A su vez mediante las Acordadas Nos. 7.775 y 7.779 regularon los requisitos para el ingreso a la magistratura a los cargos de Juez de Paz de 1ª y 2ª. Categoría, a aquellos que no han realizado y aprobado el curso de formación de aspirantes a Magistrados del CEJU, así como los requisitos exigibles para designar en los referidos cargos a funcionarios pertenecientes al Poder Judicial.

La ley no puede prever más requisitos que los exigidos por la Constitución para el nombramiento de magistrados por parte de la SCJ, que es el órgano a quien el Constituyente exclusivamente le asignó esa función.

A continuación, hace un comparativo de las normas impugnadas y la redacción anterior, citando doctrina (fs. 924 y ss.).

4.- A fs. 1.100 comparece la actora agregando consultas de los Profesores Carlos Delpiazzo y Martín Risso (fs. 1.068 a 1.099).

5.- De fs. 1.459/1.475, luce la contestación del Poder Legislativo.

Sostiene que no hay ninguna vía procesal prevista para que la Suprema Corte de Justicia promueva acción de inconstitucionalidad. La SCJ no puede ser Juez y parte en el mismo juicio. Aunque cambien los integrantes, la demanda la presentó la SCJ y la sentencia la va a dictar la SCJ, la ilegitimidad a este respecto no merece el menor análisis, siendo de orden que los Sres. Ministros desistan de su pretensión.

# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

No hay ni un proceso ni un tribunal con competencia para resolver conflictos entre Poderes del Estado, como sí lo hay en otros países.

Si bien hay una formulación que entiende que podría tener legitimación un poder contra otro, no explica cosas básicas como: a) los poderes conforman parte de la misma persona jurídica mayor Estado, entonces es el Estado demandándose a sí mismo; b) la formulación por lo menos en las posiciones que conocen, analizan la legitimación del Poder Ejecutivo, analizado esta después arbitrariamente la amplía a los otros Poderes sin analizar sus particularidades, ejemplo de los trabajos citados en la demanda; c) si bien la Constitución expresa que la inconstitucionalidad de la ley se podrá solicitar por todo el que se considere lesionado en su interés directo personal y legítimo, se planteará “ante “la SCJ y no “por” la SCJ; d) el de la legitimación es un tema procesal y no constitucional. Cuantas veces se rechaza una demanda de inconstitucionalidad por cuestiones procesales.

Plantea la recusación de los titulares de todos los Tribunales de la República de cualquier materia, territorio del Uruguay. Forman parte del Poder Judicial no pudiendo escindirse de tal Poder para oficiar como Ministros de la SCJ, dado que se configura una suerte de Juez y parte. También se aplica a todos los Jueces de Paz y letrados. Y a los afiliados a la AMU, dado que su presidente expresó el sentir de la Asociación en nombre de los afiliados dando opinión concreta sobre la causa sometida a su decisión.

La Suprema Corte de Justicia carece de legitimación activa para promover en representación del Poder Judicial la acción de inconstitucionalidad en virtud que no se encuentra en una posición de interés directo, personal y legítimo respecto a un posible ingreso, traslado o ascenso que afecte a un ciudadano o juez.

Además, de forma totalmente contraria a los principios de imparcialidad, objetividad de los jueces, la SCJ en nombre del Poder Judicial todo, se convertiría en Juez y parte.

Claramente las modificaciones a la Ley N° 15.750 no suponen inconstitucionalidad alguna. Dicha ley ya contiene normas que regulan el funcionamiento del Poder Judicial desde 1985 y nunca fue impugnada de inconstitucional. Hay que resaltar algo a la luz de la teoría de los actos propios, fue reglamentada por la SCJ, fue aplicada en numerosos concursos, ascensos y traslados desde su dictado y nunca se cuestionó.

La Constitución atribuye competencia al Poder Legislativo en las materias que nos ocupan.

El art. 233 de la Constitución establece que: “El Poder Judicial será ejercido por la Suprema Corte de Justicia y por los Tribunales y Juzgados, en la forma que estableciere la ley”.

# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

El art. 85 num. 2 establece que compete a la Asamblea General: "Establecer los Tribunales y arreglar la Administración de Justicia y de lo Contencioso Administrativo".

Art. 236: "Los miembros de la SCJ serán designados por la Asamblea General" ..." La SCJ se integrará de oficio en la forma que establezca la ley".

Art. 238: "Su dotación será fijada por el Poder Legislativo".

Art. 239 num. 4: "Con aprobación de la Cámara de Senadores o en su receso con la Comisión Permanente, nombrar ciudadanos que han de componer los Tribunales de Apelaciones.

Art. 241: "Habrá los Tribunales de Apelaciones que la ley determine y con las atribuciones que ésta les fije...".

Art. 252: "En lo que refiere al personal de los despachos y oficinas se estará, además, a las excepciones que la ley establezca".

"La ley también podrá instruir prohibiciones particulares para los funcionarios o empleados de las dependencias no aludidas por el apartado primero de este artículo".

Art. 261: "La ley reglamentará los procedimientos pertinentes".

Que la ley establezca precisiones para el ingreso, ascenso o traslado de los señores magistrados, no es en ninguna forma una intromisión en la esfera del Poder Judicial, cuya función conforme a la Constitución es la función jurisdiccional. Es en el uso de dichas competencias que se dictó la LOT, así como actualmente la reforma de determinados artículos de la misma.

Por tanto, no incurrió en violación de los principios de separación de poderes o especialidad. No se ha afectado en forma alguna la función jurisdiccional que posee el Poder Judicial.

Aunque pertenece al legislador la facultad de establecer las formalidades de los juicios mediante ley, el legislador no puede incidir en los fallos de los jueces, eso es lo inconstitucional, aquí nada de eso está en juego.

6.- Por sentencia interlocutoria N° 1.747/2020 se desestimó in limine la recusación incoada (fs. 1634/1640 v.).

# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

7.- De fs. 2.891 a 2.945 compareció AMU y otros a contestar la demanda. Denuncia la falta de personería respecto de la presentación de la Sra. Presidenta de la Suprema Corte de Justicia actuando con un Asesor II. Entiende que es de aplicación el art. 6 de la Acordada N° 7.380 que establece que el Presidente asistido por el Secretario Letrado o quien lo subroga representa a la SCJ, pudiendo otorgar los mandatos que crea conveniente. Y en el art. 18 establece que los titulares de las Prosecretarías subrogarán al Secretario Letrado. En el caso, la Dra. María Alejandra García ostenta el cargo de Asesor II.

Además, considera que la actora carece de legitimación activa. De acuerdo al art. 258 de la Constitución, la declaración de inconstitucionalidad y la inaplicabilidad de las disposiciones afectadas por aquélla, podrán solicitarse por todo aquel que se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo. Entonces, el control de constitucionalidad a cargo de la SCJ integrada a los efectos de este proceso es acotado por la existencia de interés directo, personal y legítimo para que una norma se le desaplique en relación a un caso concreto.

La Sra. Presidenta de la Suprema Corte de Justicia expresa que comparece “en representación del Estado - Poder Judicial y acciona contra todos los integrantes del Poder Judicial que dice representar para el decaecimiento de normas que brindan garantías a los Magistrados y transparencia a la función jurisdiccional. Sin perjuicio que tampoco se avasalla las facultades de la Suprema Corte, porque como surge de la consulta del Dr. Jaime Sapolinski adjunta, todas las modificaciones de la LOT que consagra la Ley N° 19.830 quedan sujetas a reglamentación de la SCJ y remiten a los artículos respectivos de la Constitución, por lo que deben interpretarse como pautas que el legislador se encuentra habilitado a sancionar.

Por otra parte, el contenido de la demanda confirma que no se estaría persiguiendo un interés de la Corporación, sino que fundan su interés en el mejor servicio puesto a su cargo, interpretación que desconoce los derechos fundamentales que asisten a los demás magistrados que integran el Poder Judicial y el bien común que inspira todas y cada una de las modificaciones de la Ley N° 15.750, que se impugnan.

Señala Sapolinski que los Poderes del Estado no tienen legitimación activa para iniciar una acción de inconstitucionalidad ya que integran la misma persona jurídica, el Estado. Se afilia a la tesis de Elizalde y Cagnoni.

Afirma que nuestra Constitución consagró únicamente, conforme Sapolinski, en su consulta: “el contencioso subjetivo que requiere en su legitimación un interés personal o propio del sujeto; como ha quedado dicho sujeto o persona Estado no tiene un interés propio; no existen intereses étáticos o del Estado; sino que el Estado es agente del interés general. Ni obviamente tienen intereses sus órganos

# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

en cuanto sólo son instrumentos del querer estatal”.

Las expresiones genéricas realizadas por la actora no determinan la existencia de un interés directo, personal y legítimo.

En la demanda no se relaciona el interés directo de la Suprema Corte de Justicia legitimada para otro tipo de acciones. Era carga de la accionante determinar de forma precisa dicho extremo.

Cabe recordar que solo tres de los cinco Ministros de la SCJ estuvieron de acuerdo en iniciar esta acción. El Dr. Turell no la integraba, el Dr. John Pérez Brignani no había sido designado y el Dr. Tabaré Sosa Aguirre expresamente manifestó su disconformidad.

Estamos ante una impugnación de la ley con efecto general, sin caso concreto, en pretendida defensa de la Constitución, totalmente extraña al control de Constitucionalidad previsto en la Carta Magna para desaplicar normas que en un caso concreto presente o eventual se demuestren incompatibles -en cualquier interpretación- con la Carta. La SCJ ha entendido inadmisibles la acción de inconstitucionalidad si no se establece la hipótesis para determinar el caso concreto, conforme lo exige el ordenamiento jurídico.

Tampoco se cumplió con el traslado a todos los jueces letrados del país, no se notificó a la Dra. María Virginia Bajac.

Las normas impugnadas se presumen ajustadas a la Constitución y es carga de la actora demostrar lo contrario. La presunción de constitucionalidad ha sido un principio rector invocado por la SCJ desde larga data.

No le corresponde a la Corte juzgar el mérito o desacierto del legislador sino tan solo si la ley se ajusta a la Constitución, bajo cualquier punto de vista o interpretación posible.

Analizan luego las normas impugnadas concluyendo la ausencia de violación de principios constitucionales. El Poder Legislativo tiene facultades otorgadas por la Constitución para modificar la Ley N° 15.750 con el alcance dado por la Ley N° 19.830. Son varios los artículos de la Constitución que habilitan a dictar leyes concernientes al Poder Judicial, sin perjuicio que en la mayoría de las normas impugnadas, y en la Ley en su conjunto, es fácil colegir, el legislador dejó en manos de la SCJ su reglamentación. Así cita los arts. 85, 233, 236, 238, 239 num. 4, 241 y 244.

No es un dato menor que ninguna de las siguientes leyes que se han dictado con el cometido de la organización de los tribunales fue impugnada por la actora por inconstitucionales: Leyes Nos. 9.164; 15.464 y 15.750.



# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

Los artículos de la Ley N° 19.830 impugnados respetan el principio de separación de poderes.

El Poder Judicial cumple naturalmente y en forma primordial, la función jurisdiccional cometida al Estado, pero asimismo ejerce accesoriamente función administrativa; la regulación a que refieren las modificaciones que se han incorporado a la LOT consisten precisamente en la reglamentación de las competencias administrativas.

La separación de funciones tiene por significado nítido establecer que el cumplimiento de la función primordial se realiza autónomamente, según las normas establecidas y el leal criterio del decisor. Si se acepta en forma pacífica que el legislador puede reglamentar el ejercicio de la función administrativa cumplida por el Poder Ejecutivo, que ejerce primordialmente función administrativa, cabría considerar análogamente que podría regular el ejercicio de los poderes administrativos de las autoridades judiciales.

La separación de poderes, o mejor aún, de funciones, no significa que no exista una conexión entre los "Poderes", que componen un mismo gobierno y que, por tanto, en el marco de su competencia, corresponde que actúen mancomunadamente.

Los artículos de la Ley N° 19.830 impugnados respetan el principio de especialidad.

El principio de especialidad tiene relación con la capacidad o competencia de las personas jurídicas. Mientras que las personas físicas por el solo hecho de ser capaces están habilitadas para hacer cuanto estimen conveniente; salvo las prohibiciones legales, las personas jurídicas solo pueden actuar para el cumplimiento de los fines que motivaron su creación (cita a Sayagués Laso). Este principio aparece consagrado implícitamente en los arts. 10° y 72° de la Carta y en la expresión manifiesta del art. 190 referida a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Es la contrapartida del principio de libertad establecido en favor de las personas físicas.

8.- De fs. 2.993/3.019, compare-cieron Beatriz Larrieu, María Laura Sunhary, Karen Cuadrado, María Jimena Fernández y Ada Siré, a contestar en similares términos.

9.- De fs. 3.052/3.059, se denuncia de hecho nuevo por AMU.

Antecedentes. Por Acordada N° 8.087 de la SCJ se modificó el art. 2° de la Acordada N° 7.772 que reglamentó el sistema de Traslados y Ascensos. La AMU conjuntamente con varios Magistrados interpusieron recurso de revocación por entender que es ilegal, excede las facultades conferidas por la Ley.

# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

Se denuncia como hecho nuevo el dictado con fecha 27/5/2021 de la Acordada N° 8.115 que deja sin efecto la Acordada N° 8.087. Asimismo, se dictó la Resolución N° 70/2021 de fecha 31 de mayo de 2021.

La inconstitucionalidad fue planteada por algunos de los Ministros que integraban la SCJ, entre ellos Luis Tosi, quien ahora integra la mayoría para dejar sin efecto la Acordada N° 8.087 y dicta la Resolución N° 70/2021; por tanto ha reconocido con los Dres. Tabaré Sosa Aguirre y John Pérez Brignani la vigencia y constitucionalidad de la Ley N° 19.830. La Acordada N° 8.115 es dictada con discordias de las Dras. Martínez y Minvielle.

10.- Por sentencia N° 1.397 del 17 de noviembre de 2021 se desestimó la denuncia de hechos nuevos (fs. 3.139/3.141 v.).

11.- Por decreto N° 172/2022 (fs. 3.185) se ordenó el diligenciamiento de prueba.

12.- Cumplido, por decreto N° 175/2022 se confirió traslado a las partes por el plazo común de 10 días para que formularan sus alegatos, los que obran de fs. 3.207 a 3.223 v. (parte actora), 3.225 a 3.250 (AMU y jueces individualizados a fs. 3.225 y v.) y a fs. 3.252 (Estado – Poder Legislativo).

13.- Por providencia N° 326/2022 (fs. 3.254) se ordenó el pase a estudio y “autos para sentencia, citadas las partes”, interponiendo contra el mismo la SCJ recursos de aclaración y ampliación, que fueron desestimados (providencia N° 369/2022 a fs. 3.263 v.).

## **CONSIDERANDO:**

I.- La Suprema Corte de Justicia, debidamente integrada y por unanimidad, hará lugar a la acción de inconstitucionalidad deducida “in folios” contra los arts. 1º, 2º, 3º, 6º, 7º, 8º y 10º de la Ley N° 19.830 del 18/9/2019, declarando en consecuencia su inaplicabilidad a la accionante.

II.- Aspectos previos.

El cuestionamiento relativo a la representación por falta de personería de la accionante realizado por la “Asociación de Magistrados del Uruguay y otros” (fs. 2.897/2.899), es de rechazo por varias razones.

En efecto, por decreto N° 1.579/2020 se tuvo a la Suprema Corte de Justicia “*por acreditada la personería invocada*” (fs. 1.100/1.104), lo que no fue recurrido. Además, la Asociación de Magistrados del Uruguay fue notificada el 5.3.2021 (según reconoce y consta a fs. 2.896 y 2.979), del decreto N° 1.522/2020 del 11.11.2020 (fs. 954), que tuvo también a la Suprema Corte de Justicia por acreditada la

# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

personería y no recurrió, de manera que precluyó la oportunidad procesal para cuestionarla, resultando el planteo extemporáneo a la sazón de contestar la demanda.

Sin perjuicio del aspecto formal anotado, adviértase que en el caso compareció en representación del Estado - Poder Judicial, la Presidente de entonces y, en subrogación del Secretario Letrado y Prosecretarios Letrados, la Dra. María Alejandra García Benítez, Abogada, Asesor II. Los cargos de Secretario Letrado y Prosecretarios Letrados, al momento de presentar la demanda, estaban ocupados por jueces, por lo que no podían actuar ya que serían emplazados en el juicio que se promovería, como efectivamente ocurrió.

Tal circunstancia la Suprema Corte de Justicia lo evidenció desde el inicio de las diligencias preparatorias (en ese entonces promotora) donde precisamente en forma expresa dijo que, respecto de los únicos que tenía certeza del domicilio real y por ende no formaban parte del objeto de la intimación (denunciar los domicilios reales) eran precisamente el Secretario Letrado y Prosecretaria Letrada (de entonces). Ello, porque serían emplazados en el proceso a promover, ergo, no podían actuar en nombre y representación de quien sería eventualmente su contraparte.

Es evidente que en la especial situación de obrados es de imposible aplicación lo dispuesto en la Acordada N° 7.380 en punto a la subrogación del Secretario Letrado de la Suprema Corte de Justicia, por lo que debe ser interpretada en forma razonable ante un caso especial.

Por lo demás, los defectos de personería pueden siempre subsanarse antes de la conclusión de la causa, y toda vez que lo requiera el tribunal (art. 40 del Código General del Proceso).

Las nulidades por defectos de personería quedan subsanadas por la ratificación que realice en tiempo quien tiene la facultad para ello o por la presentación oportuna de los documentos omitidos (cf. Vescovi, Derecho Procesal Civil, tomo IV, págs. 151/152).

En esta senda, la comparecencia de la parte ratificando lo actuado en forma antecedente, subsana con efecto retroactivo la eventual irregularidad que pudiera haberse verificado, sin que ello violente el principio procesal de la preclusión.

De la intelección de los arts. 40 y 342.3 del C.G.P. se colige que la falta de personería no causa nulidad, debiendo el tribunal actuante otorgar un plazo para la subsanación del defecto.

En el caso no fue necesario conceder dicho plazo porque no había nada que subsanar al presentarse el Poder General para Pleitos que data del 29 de diciembre de 2009 (fs. 3.205) otorgado en legal forma a favor de la Dra. García, firmado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y su Secretario Letrado de entonces (fs. 3.205/3.206), por lo que cumple con el art. 6° de la Acordada N° 7.380, los

# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

arts. 55 num. 6 y 58 de la Ley N° 15.750, más el art. 239 num. 8 de la Constitución de la República, por lo que claramente podía representar al Poder Judicial.

En este trillo, se comparten los fundamentos dados por la accionante a fs. 3.208 v.

Sin embargo, aunque carezca de trascendencia en la resolución del punto en análisis, no se comparte lo que afirma la Suprema Corte de Justicia al hacer caudal de lo dispuesto por el art. 69 del C.G.P. (fs. 3.209). La referida norma no es de aplicación respecto a cuestiones de personería sino para ratificar escritos en caso de duda sobre la autenticidad de una firma.

III.- Con relación a la legitimación activa para promover la presente acción de inconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia.

Los integrantes que conforman este pronunciamiento consideran que la Suprema Corte de Justicia se encuentra legitimada activamente para promover la acción de inconstitucionalidad impetrada pues tiene un interés directo, personal y legítimo.

El art. 258 de la Constitución de la República establece que la declaración de inconstitucionalidad de una ley y la inaplicabilidad de las disposiciones afectadas por aquélla, “podrán solicitarse por todo aquél que se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo”. A su vez el juez o tribunal que entendiere en cualquier procedimiento judicial o el TCA podrán solicitar de oficio dicha declaración.

Cristina Vázquez (“Vías para promover la acción de inconstitucionalidad de actos legislativos”, en Estudios de Derecho Administrativo N° 12, págs. 229 y ss.) reseña en cuanto al concepto de interés legítimo que Jiménez de Aréchaga (“La Constitución de 1952”, pág. 531, 1988) sostiene que “es todo interés no contrario a derecho o a los valores que el derecho protege. Nadie podrá invocar un interés contra un precepto legal; pero tampoco puede considerarse interés legítimo aquel que contraría los principios de moralidad, de orden público o las buenas costumbres, que son valores protegidos por el derecho”.

Por su parte, Durán Martínez (“Contencioso administrativo”) señala que la clave para la definición radica en la finalidad de la protección. Mientras el derecho subjetivo es protegido en atención directa al sujeto titular del mismo y solo indirectamente en función del interés público; el interés legítimo “es tutelado en atención directa al interés público y solo indirectamente en función del particular eventualmente comprendido”.

Cajarville en un trabajo reciente (“Conceptos constitucionales definitorios de la legitimación del actor. Relaciones entre derechos subjetivo, interés legítimo e interés general”, en Rev. de Der. Público, Año 22, N° 43, agosto 2013, págs. 139 a 156) analiza la relación entre interés público o interés general e

# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

interés subjetivo, señalando que éste adquiere el carácter de aquél o se incorpora al interés público cuando es un interés que corresponde a la generalidad de los individuos alcanzados por un ordenamiento jurídico.

Entiende que la legitimación de un sujeto para la promoción de una acción conforme a la Constitución puede resultar también de su condición de partícipe en el llamado interés general, y no solamente de un interés estrictamente personal, individual y exclusivo.

En cualquier caso, agrega, el interés deberá ser además directo, en el sentido de inmediatamente afectado por la aplicación de la norma de que se trate; y “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”.

También cita a Cassinelli quien (“El interés legítimo como situación garantida en la Constitución Uruguay”, en *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX*, Homenaje al Profesor Enrique Sayagués Laso, T. III, p. 282 y ss.) expresa que: “Para saber quiénes son titulares de interés legítimo, caso por caso, no corresponde, pues, que busquemos el elenco respectivo en la legislación; habremos de estudiar si en el caso concreto se dan los elementos de un concepto que habrá de ser construido sobre la base del sentido natural y obvio de la palabra “interés”, de las doctrinas generalmente admitidas sobre el punto y de la interpretación sistemática de los textos constitucionales”.

Sostiene el autor que mientras la acción de nulidad del acto administrativo puede plantearse invocando la violación de un derecho subjetivo o la lesión de un interés directo, personal o legítimo (art. 309 Constitución), la solicitud de declaración de inconstitucionalidad de un acto legislativo solo cabe en caso de lesión de un interés legítimo (art. 258).

Sin perjuicio, Durán Martínez (“Contencioso administrativo”), entiende que también puede plantear la inconstitucionalidad el titular de un derecho subjetivo. Y esto por cuanto entiende que la situación de derecho subjetivo debe considerarse comprendida cuando el art. 258 habla de interés legítimo, dado que el término interés “expresa elípticamente el concepto de derecho subjetivo”.

Respecto a la cualidad de directo, la Dra. Vázquez cita a Méndez (“Lo contencioso de anulación en el Derecho uruguayo”, p. 187) quien expresa que se trata de un interés actual, no simplemente eventual ni futuro; Giorgi en sentido similar establece que se trata de un interés inmediato no eventual ni futuro; Jiménez de Aréchaga lo define como el inmediatamente vulnerado por la norma impugnada, en igual sentido Vescovi (“El proceso de inconstitucionalidad de la ley”, Cuadernos Facultad de Derecho y Soc., N° 18, p. 148) y Tarigo, entiende que supone que sea existente, inmediato, no eventual o futuro.

# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

Con relación a la condición de personal, Méndez considera que se busca la defensa de una situación vinculada al sujeto por oposición a la representación personal de intereses colectivos o generales. Giorgi y Tarigo sostienen que atañe a personas determinadas. Durán, por su parte considera que debe irse al sentido natural y obvio de estas palabras y se pronuncia por la protección del interés futuro siempre que este sea inequívoco.

Concretamente respecto de la legitimación por parte del Estado para impetrar acción de inconstitucionalidad, en la misma Revista ("Estudios de Derecho Administrativo" N° 12, págs. 289 y ss), Augusto Durán Martínez ("Legitimación activa del Estado en el proceso de inconstitucionalidad de las leyes en el Derecho Uruguayo"), se plantea en qué acepción el Estado puede ser parte interesada o ser titular de un interés directo, personal y legítimo a los efectos del proceso de inconstitucionalidad.

Reseña que en derecho constitucional se utiliza habitualmente un concepto amplio de Estado, es lo que Bénéoit denomina Estado Nación y otros Estado colectividad o Estado comunidad. Es aquel que al decir de Dabin tiene como presupuestos o elementos anteriores una población y un territorio y como elementos propiamente constitutivos un poder organizado jurídicamente y un fin, el logro del bien común público temporal. Frente a este concepto de Estado aparece otro, el de Estado aparato. En esta acepción Sayagués Laso distingue dos sentidos, uno amplio, comprensivo de todas las personas públicas estatales y otro restringido a la persona pública estatal mayor.

El Estado Aparato en sentido amplio comprende todas las personas de Derecho Público estatales. En sentido estricto comprende la persona pública mayor, cuyos órganos constitucionales son el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La cuestión planteada no refiere al Estado Nación, ni al Estado Aparato en sentido amplio; sino en sentido estricto.

El tema se ha planteado con relación al Poder Ejecutivo, existiendo posiciones discordantes, no obstante, la jurisprudencia se fue inclinando por admitir la legitimación activa del Poder Ejecutivo. En este sentido, se pronunció Jiménez de Aréchaga ("La Constitución Nacional", T. VIII p 225).

Cassinelli efectuó un análisis más profundo y amplio que no se limitó al Poder Ejecutivo ("Vías y efectos de la solicitud de declaración de inconstitucionalidad" en Estudios Jurídicos en memoria de Eduardo J. Couture, 1957, p. 144 y ss.). Sostuvo que la circunstancia que el Poder Ejecutivo tenga intervención en la elaboración de las leyes no elimina, como se ha sostenido, la posibilidad de que la persona pública Estado pueda estar legitimada para solicitar la declaración de inconstitucionalidad de la ley que aquél promulgó. La intervención que compete al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Tribunal de Cuentas,

# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a los Consejos Directivos de los Entes de Enseñanza, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, a las Juntas Departamentales en la elaboración de las leyes, no tiene relación con la legitimación de las personas públicas para solicitar la inconstitucionalidad. En efecto, la acción de inconstitucionalidad es un derecho indisponible e irrenunciable, que no puede extinguirse por una equivocación de los integrantes del órgano público, como tampoco puede renunciarse por ninguna persona privada.

También Vescovi apoyó esta posición. Sostuvo que a falta de norma expresa, debe entenderse que se encuentra legitimado el Poder Ejecutivo para plantear acción de inconstitucionalidad. En un régimen donde el proceso de inconstitucionalidad refiere exclusivamente al caso concreto que se plantea resulta incongruente argumentar que el Poder Ejecutivo no vetó la ley o la vetó y se levantó dicho obstáculo.

La Suprema Corte de Justicia ha admitido la inconstitucionalidad interpuesta por un órgano de la administración rechazando el argumento que el Poder Ejecutivo del cual dependía aquel, la había promulgado.

Agrega el autor que el problema no solo se plantea con el Poder Ejecutivo, sino también con el legislativo y en el ámbito departamental las Juntas e Intendencias Municipales, con relación a los decretos con fuerza de ley en su jurisdicción. No ve tampoco impedimentos para que el Poder Ejecutivo o las Intendencias Municipales planteen la cuestión de inconstitucionalidad respecto a leyes o decretos departamentales aprobados, mediante un levantamiento por parte de la Asamblea General o la Junta de un veto interpuesto. El problema queda planteado cuando no han hecho objeciones.

Cita a Risso Ferrand quien luego de señalar que la amplitud de los términos de la Constitución no permite vedar la legitimación activa del Poder Ejecutivo y luego de advertir la competencia que la Constitución asigna al Poder Ejecutivo en lo que refiere a la conducción económica que incluso en algunas materias le asigna iniciativa legislativa privativa acude a otro argumento: "Si se negara legitimación al Poder Ejecutivo, este tipo de leyes quedaría fuera del contralor jurisdiccional de constitucionalidad. Ningún habitante podría lograr que la ley inconstitucional no se aplicara, aun cuando los efectos negativos sobre las finanzas públicas tengan otros efectos negativos, pero indirectos sobre su patrimonio".

Durán Martínez concluye en la legitimación activa del Estado para plantear la inconstitucionalidad de una ley tanto por vía de acción como de excepción.

Si bien el sistema concentrado tiende a proteger al legislador frente a la pretensión de cualquier juez, no puede olvidarse que forma parte de un sistema de control jurisdiccional de inconstitucionalidad de la ley. Por tanto, su finalidad es la defensa de la Constitución ante una ley que la vulnera, por parte del órgano

# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

jurisdiccional.

Afirma (ob. cit. págs. 308/309): "Por cierto que el Estado persigue el bien común o el interés general como dicen algunos. No puede tener otro interés que el interés general. Esto está fuera de discusión.

Pero esto no quiere decir que al asumir personería no sea titular de derechos y obligaciones puesto que en eso consiste precisamente la personería jurídica. Las distintas personas jurídicas estatales pueden encontrarse en las diversas situaciones jurídicas subjetivas tanto activas como pasivas.

Por eso es que cualquier persona jurídica estatal –la mayor o cualquiera de las menores- puede ser titular de un interés directo, personal y legítimo lesionado por la ley que se pretende inconstitucional, lo que la habilita a su impugnación jurisdiccional. Interés directo, personal y legítimo que por supuesto está finalizado al bien común o interés general, como algunos prefieren decir, y de ello en buena medida depende su legitimidad.

Ahora bien, toda persona jurídica se expresa a través de sus órganos. El órgano es el instrumento de que se vale el Estado para expresar su voluntad. De lo expuesto se advierte que la doctrina negativista de la legitimación activa del Estado padece una confusión. Quien es titular del interés directo, personal y legítimo lesionado por la ley inconstitucional es la persona jurídica (el Estado) y no el órgano (Poder Ejecutivo u otro). Lo que ocurre es que lesionada la persona jurídica en su interés directo, personal y legítimo por ley inconstitucional, esta persona actúa por medio del órgano que sea competente para la tutela de ese interés afectado (el Poder Ejecutivo o el órgano que tenga competencia para actuar).

Ese órgano no invoca un interés propio del órgano, puesto que no lo tiene, sino una competencia; invoca una competencia para actuar en función del interés de la persona jurídica a que pertenece, lesionado por la ley inconstitucional.

En consecuencia, puede plantear la inconstitucionalidad de la ley el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral, o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tanto en vía de acción como de excepción".

Concretamente con relación a la legitimación de la Suprema Corte de Justicia (ob. cit. págs. 311 y ss.) señala que no hace mucho se cuestionó la legitimación activa de la SCJ para plantear la inconstitucionalidad de la ley. El Diario el País en un editorial sostuvo esa posición. Esto fue rebatido, con acierto por Risso Ferrand (Tribuna del Abogado N° 121, marzo - abril de 2001).

Algunos de los argumentos esgrimidos coinciden con los ya analizados, pero hay otros específicos.



# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

Se señala que la persona que acude a los tribunales y ejerce un derecho tiene que ser distinta al juez ante el que deduce su demanda; b) se confunde el tribunal competente con una de las partes del proceso, chocando con los arts. 5 y 6 del C.G.P.

No hay duda que son situaciones atípicas y que hubiera sido deseable que la Constitución previera otro juez de la constitucionalidad de la ley. Pero no lo hizo. Y al no hacerlo, no puede impedir a la Suprema Corte de Justicia el accionamiento, puesto que tal impedimento no surge de la Carta y además, en caso contrario, numerosas leyes quedarían al margen del control de constitucionalidad, lo que choca abiertamente con el sistema previsto en la Constitución.

La primera de las objeciones se resuelve como la SCJ lo ha hecho siempre, los Ministros impugnantes se excusan y resuelve una Corte integrada a esos efectos.

La segunda de las objeciones se levanta señalando que una ley, como es el C.G.P. no puede descartar una posibilidad no excluida en la Constitución.

Para garantizar la tutela efectiva de los derechos sustanciales en un Estado de Derecho como el uruguayo, se aboga por una interpretación amplia del concepto de legitimación activa en cualquier caso y en cualquier materia, honrando de esa forma el principio *"pro actione"*.

Tal como sostiene la accionante, la alegación del interés personal, directo y legítimo se traduce en el desconocimiento de competencias exclusivas atribuibles al Poder Judicial (art. 220 de la Constitución) y a su órgano máximo Suprema Corte de Justicia (art. 239 numerales 2 y 7), hacen a su dimensión subjetiva.

Debido a que las normas legales cuestionadas en obrados afectarían a la Suprema Corte de Justicia en sus competencias como organizador constitucional de la Administración de Justicia (arts. 4, 82, 233, 239 y 246, más normas concordantes y aplicables, de la Carta Magna uruguaya), dicha Alta Corporación tiene potestades de gestión para defenderlas; por consiguiente posee interés directo, personal y legítimo para ventilarlas en litigio.

En esta línea de razonamiento, se pronunció la Suprema Corte de Justicia, también integrada, en sentencia N° 300/2016 del 5 de setiembre de 2016.

IV.- Con relación a lo manifestado por AMU en el numeral 9 del escrito glosado a fs. 2.909.

La accionante solicitó se emplazara a todos los jueces, porque estimó que todos tienen interés en este proceso de inconstitucionalidad relacionado a la carrera judicial de cada uno de ellos.

# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

No obstante, la circunstancia que no se haya emplazado a algunos de los magistrados involucrados no acarrea ninguna consecuencia jurídica, por cuanto al haberse solicitado la inconstitucionalidad por vía de acción o principal, de conformidad con lo dispuesto por el art. 521 del C.G.P., el efecto del fallo les alcanza siempre, porque es la Suprema Corte de Justicia quien no aplicará las normas que se declaren inconstitucionales sin importar a quién.

V.- En cuanto al mérito del asunto.

Cabe indicar, con carácter previo, que la posición que entiende que las normas se presumen constitucionales, es una posición obsoleta que ha perdido pie en el Derecho Público (contra argumentos blandidos a fs. 2.910-2.911).

En esta senda, se ubica GUARIGLIA, Carlos E., "La presunción de constitucionalidad de las leyes", La Ley Uruguay, Montevideo, 2009, cuyos argumentos resultan más que suficientes para desmitificar tal posición.

Asimismo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo hace tiempo que desterró la teoría de la presunción de legitimidad de los actos administrativos (sentencias suyas Nos. 703/2015, 624/2016, entre otras). Inclusive, en esta última sentencia (N° 624/2016) argumenta contra la presunción de constitucionalidad de las leyes.

A nivel de la Suprema Corte, la posición contra la "presunción de constitucionalidad de las leyes" fue abierta por el Dr. Ricardo Pérez Manrique, en sentencia de dicha Corporación, N° 443/2017.

En cuanto a la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, arts. 1º, 2º, 3º, 6º, 7º, 8º y 10º de la Ley N° 19.830, es menester aclarar, como prenotando, que no se propone cuestionar qué mecanismos objetivos deberían utilizarse para la selección, designación, traslado y ascensos de los Jueces (Concurso, méritos, antigüedad, etc.), sino determinar quién es el único Poder del Estado que de acuerdo al Constituyente (que es el Pueblo), se encuentra legitimado o cometido normativamente para establecer los parámetros y criterios sobre el particular.

El numen regulador de todas estas normas, que el legislador defiende como una "pequeña reforma" (sic; fs. 1.429/1.430 y 2.496/2.497), pretende desconocer que el único organismo legitimado o cometido por la Constitución para establecer los criterios y parámetros de selección, designación, traslado y ascensos de los Jueces, es el Poder Judicial - Suprema Corte de Justicia (arts. 233 y 239 num. 2, 4, 5 y 6, más arts. 242, 245, 246, 247 y 249 de la Constitución).

# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

El reproche es en el orden formal, el legislador no está respetando el principio de separación de poderes, que es lo que garantiza un Estado de Derecho Republicano (arts. 72, 82, 83, 149, 233 de la Constitución).

VI.- En relación al principio de separación de poderes, Korseniak ("Primer Curso de Derecho Público", Derecho Constitucional, pág. 395) reseña que Jiménez de Aréchaga daba una definición de un Poder del Estado en un sistema de separación de poderes diciendo que es un "órgano o sistema de órganos creado por la Constitución coordinado y no subordinado a otros órganos, que tiene el ejercicio predominante de una de las funciones del Estado, y cuyas decisiones no pueden ser revocadas por ningún otro órgano o Poder por razones de conveniencia u oportunidad".

Barbagelata no hacía un equilibrio tan paritario entre el aspecto orgánico y el funcional. No le convenía la referencia al ejercicio predominante de una función autónoma del Estado. El énfasis lo pone en la cuestión orgánica. El Poder Ejecutivo es un conjunto orgánico, sabemos que su función es administrativa predominantemente. El Poder Legislativo es un sistema orgánico, su función predominante es la legislativa. Y lo mismo el Poder Judicial.

Pero el énfasis está en la veta orgánica del concepto.

Daniel Hugo Martins, por su parte ("Bases Constitucionales de la Administración Pública y del Derecho Administrativo", págs. 67 y ss.) recuerda que la soberanía en toda su plenitud radica en la Nación, es ejercida indirectamente por los Poderes Representativos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) en la forma que establece la Constitución (art. 82). Cada uno de los Poderes del Estado actúa autónomamente con respecto a los demás.

Con relación al Poder Legislativo cita los arts. 106, 107, 108, 115.

En cuanto al Poder Ejecutivo: arts. 168 num. 26, 168 nums. 9 y 14, 173, 174, 182, 166 y 214.

Y respecto del Poder Judicial cita los arts. 239, 229 y 240.

Concluye que los Poderes actúan separadamente en el ejercicio indirecto de la soberanía, debiendo ajustarse a las reglas establecidas en la Constitución.

La Constitución reconoce que la soberanía es ejercida mediante las siguientes funciones del Estado: constituyente, electoral, legislativa, ejecutiva, administrativa, jurisdiccional y de contralor.

Los actos jurídicos que emanan de los tres poderes y demás órganos del Estado, se dictan en ejercicio indirecto de la soberanía, de donde emana su obligatoriedad.

# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

Cada Poder se administra internamente con independencia de los demás.

La división de poderes no impide que el Poder Ejecutivo colabore en la formación de las leyes; que los ministros de Estado asistan a las sesiones de los órganos del Legislativo; que el Poder Legislativo controle a los demás Poderes y órganos del Estado; que las leyes regulen el funcionamiento del Poder Judicial y de los demás órganos del Estado; que el Poder Judicial declare la inconstitucionalidad de las leyes y su inaplicabilidad al caso concreto; que el Poder Judicial condene a los otros Poderes u órganos al pago de daños y perjuicios. Ni que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia concurra a las comisiones parlamentarias y proponga proyectos de ley de reforma judicial y de los Códigos de procedimiento (art. 240 de la Constitución).

La división de Poderes no impide que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral, sean designados por el Poder Legislativo y puedan ser separados del cargo mediante juicio político.

La división de poderes no impide que el Poder Legislativo apruebe el presupuesto de sueldos, gastos e inversiones de los demás Poderes y órganos del Estado con excepción de los del art. 221.

La independencia del Poder Judicial en el ejercicio de la función jurisdiccional, la inamovilidad e imparcialidad de los jueces y su responsabilidad por la más pequeña agresión contra los derechos de las personas, así como por separarse del modo de proceder que establecen las leyes, son una garantía de la libertad y la propiedad de las personas y del efectivo ejercicio de los derechos y deberes inherentes a las mismas.

El Poder Judicial no ejerce solamente la función jurisdiccional, sino que ejerce la superintendencia directiva, consultiva y económica sobre los tribunales, juzgados y demás dependencias; nombra, promueve y destituye a los jueces, defensores de oficio y funcionarios y cumple los demás cometidos que le señale la ley.

En ese sentido recuerda que la Constitución atribuye competencia exclusiva a la ley (reserva legal) para, en lo que aquí interesa: aprobar los presupuestos del Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal de Cuentas; fijar la dotación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia (art. 258); establecer otros cometidos de la Suprema Corte de Justicia (art. 239 num. 8); crear Tribunales de Apelaciones y determinar sus atribuciones (art. 241); crear Juzgados Letrados, fijar su sede, sus atribuciones y modo de ejercerlas (art. 244); establecer prohibiciones a otros funcionarios del Poder Judicial (art. 252); reglamentar los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad de las leyes (art. 261).

# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

VII.- El Poder Legislativo y AMU, sostienen que en el caso de las modificaciones introducidas por la Ley N° 19.830 el legislador actuó dentro de dicha reserva legal.

A juicio de los que conforman este pronunciamiento los artículos cuya inconstitucionalidad se promueve por vía de acción son incompatibles con la Constitución.

El Poder Judicial es quien está llamado por la Constitución a ser el equilibrio entre los otros dos Poderes, precisamente por la competencia que le asignó la Constitución Nacional. Cualquier intromisión de otro Poder, en el caso el Poder Legislativo, significa menoscabar, limitar la competencia antes referida y viola el principio de separación de poderes, en el caso concreto, su actuar en función de superintendencia.

La Corte integrada, comparte enteramente las ideas vertidas por las Consultas de los Profs. Dres. Carlos Delpiazzo y Martín Risso Ferrand (fs. 1.068/1.099).

En este sentido, Delpiazzo refiere al "Avasallamiento de la Superintendencia Directiva", eso es lo que hizo el legislador al intervenir en materia que le fue atribuida al Poder Judicial por el constituyente, invadiendo su soberanía. De esta forma el Poder Judicial queda limitado en su soberanía a otro Poder del Estado en el ejercicio de su superintendencia directiva.

No puede otro Poder del Estado intervenir en una materia que es exclusiva de la Suprema Corte de Justicia por mandato del Constituyente.

Adviértase que, en este caso, no se legisló con carácter general. En expresión de Delpiazzo "se aparta de la sobriedad con que se legisló históricamente".

Se comparte, con Risso Ferrand, que las designaciones y traslados de los jueces no pueden ser de resorte totalmente discrecional de la Suprema Corte de Justicia, siempre se debe cumplir con un mínimo de cumplimiento de las garantías del debido proceso. Pero, ello no quiere decir que otro Poder del Estado o cualquiera, pueda invadir su competencia y reglamentar por ella.

El destacado constitucio-nalista, certeramente, señala en la consulta: "No pueden los poderes políticos incidir en la designación de quienes, luego, podrán juzgar sus actos, hechos u omisiones. Si esto no fuera así implicaría una politización de las designaciones y una pérdida de garantías respecto a la independencia judicial".

VIII.- En el Uruguay existe un sistema democrático republicano, regido por el Principio de Separación de Poderes (arts. 4, 72, 82 y 332 de la Carta Magna nacional).

# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

Así como el Poder Legislativo, sin perjuicio de lo dispuesto por el art. 220 de la Constitución, no puede indicarle al Poder Judicial cómo ha de gastar o utilizar su Presupuesto (cf. sentencia N° 323/2013 de la Suprema Corte de Justicia), carece de facultades constitucionales para establecer al Poder Judicial bajo qué y cómo ha de reclutar o asignar a sus Magistrados.

Los arts. 239 num. 2, 4, 5 y 6 de la Constitución establecen que es la Suprema Corte de Justicia quien debe seleccionar y asignar a los Jueces. De acuerdo al texto constitucional, la Suprema Corte de Justicia posee discrecionalidad para determinarlos. Por lo que es natural también, que la Suprema Corte de Justicia pueda -deba original y naturalmente establecer qué criterios, requisitos y modalidades establecer al respecto. Fuera de esta natural competencia, no se puede “desde afuera” imponerlos.

Así como el Poder Judicial carece de facultades para imponerle al Poder Legislativo cómo debe seleccionar a sus funcionarios (sin perjuicio de controles de Derecho cuyos alcances están establecidos y limitados por la Constitución -arts. 307 y siguientes-, y que no conciernen a esta materia), el Poder Legislativo no puede señalarle al Poder Judicial pautas sobre cómo ha de seleccionar y distribuir a sus Jueces. Bajo sus Acordadas, el Poder Judicial puede perfectamente y sin ninguna tutela externa, disponer los mecanismos al respecto (Concurso, méritos, pruebas, antigüedad, reportes de calificación, combinación de estos criterios, etc.).

En rigor de verdad, es necesario recordar que, de acuerdo a la Constitución, no existe una “carrera judicial”. Fue ella un producto de la práctica y de la conveniencia en cuanto demostró era necesaria y sirve para disponer de un cuerpo profesional, experimentado, calificado y apolítico de jueces, fogueado en el tiempo y en la práctica. Sin embargo, la Carta Magna atiende a criterios de antigüedad y etarios en ciertos escalones, y en otros, como en los de la Judicatura de Paz, solamente a criterios etarios y establece un término en que inclusive pueden ser removidos en cualquier momento (sin perjuicio de su eventual confirmación cuatrienal). Más aun, de acuerdo a la Constitución la Suprema Corte de Justicia puede nombrar directamente en los diversos cargos de tribunales y hasta los Tribunales de Apelaciones, a Abogados con requisitos de edad y de reputada solvencia o experiencia, sin necesidad de pasar por ninguna “carrera judicial”, mecanismo todavía vigente (no abrimos juicio de valor sobre éste). Tampoco dispone la Constitución, que la Judicatura deba comenzarse por los cargos de menor jerarquía; vale decir que un juez podría comenzar directamente en un Juzgado de Paz Departamental o Letrado, o aun en un Tribunal de Apelaciones, si así conviniere. Un mecanismo que pretenda restringir estableciendo cortapisas legislativas o algo diferente al régimen de la Norma Fundamental, violaría los arts. 239 num. 4 a 6, 242, 245 a 247 y 249 de la Constitución.

La realidad consolidó, empero, una carrera judicial a la que el Poder Judicial - Suprema Corte de Justicia ha recurrido y que es uno de los fundamentos que posiciona al Poder Judicial uruguayo entre

# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

los mejores y más transparentes del Mundo, siendo el primero en América Latina, medido acorde a varios estándares internacionales (Latinobarómetro, Transparencia Internacional, World Justice Project, Intellectual Property Rights Index, Banco Mundial, etc.). Todo eso se logró hasta ahora en forma independiente por el mismo Poder Judicial, sin interferencias de ningún Poder de Gobierno. Vale decir que constitucionalmente no era necesaria la injerencia del Poder Legislativo en el Judicial.

Sin embargo, y sin perjuicio que el “desiderátum” indica que debe avanzarse en ese camino perfeccionando los mecanismos de selección y de carrera, es únicamente la Suprema Corte de Justicia quien tiene la potestad constitucional (en virtud del principio de Separación de Poderes) como Poder de Gobierno encargado de la función jurisdiccional (art. 233 de la Constitución), e inclusive la responsabilidad política institucional, de implementarlo. Y para ello, la propia Carta Magna dotó al Poder Judicial de los cometidos reglamentarios necesarios, dentro de sus potestades de superintendencia (art. 239 num. 2 y 246 de la Constitución).

Si lo que se pretende es que la Judicatura se ejerza a través de una carrera judicial, vale recordar que su diseño y la reglamentación de sus criterios le corresponde constitucionalmente al Poder Judicial - Suprema Corte de Justicia, dentro de sus facultades constitucionales de superintendencia administrativa del servicio de justicia, de conformidad a las normas de la Carta Magna mencionadas que se han lesionado por las cuestionadas normas de la Ley N° 19.830. No corresponde a esta Ley arbitrar parámetros para la selección y promoción de Magistrados cuando por imperio constitucional, eso le corresponde exclusivamente al Poder Judicial - Suprema Corte de Justicia.

La potestad de implementar una “carrera judicial” y de establecer los parámetros para ello, es entonces materia reservada al Poder Judicial - Suprema Corte de Justicia y privativa suya, dentro de las atribuciones constitucionales que tiene para seleccionar, designar y distribuir discrecionalmente a los Magistrados. Es dicho organismo quien en todo caso podrá “autorrestringirse” en esa discrecionalidad a través de una reglamentación que establezca mecanismos objetivos conforme a razones de oportunidad y de mejor servicio. La Suprema Corte de Justicia tiene inclusive potestades reglamentarias para afiatar, por supuesto dentro de los requisitos que establece la Constitución, cómo nombrará y asignará a sus Jueces. Pero no es el Poder Legislativo quien debe restringir furtivamente esa discrecionalidad, abrogándose una atribución a que el Pueblo no le ha llamado.

A través de las normas legales cuestionadas de constitucionalidad en obrados, el Poder Legislativo está disponiendo, diseñando y reglamentando una carrera judicial que no le corresponde, sino que es atribución constitucional y privativa de la Suprema Corte de Justicia; limitando, restringiendo las potestades que ésta posee para regular y reglamentar en la materia. La lectura particular de las normas impugnadas, es una constatación palmaria de ello.

# Sistema de Jurisprudencia Nacional

**Nro:** 549/2022

**Oficina:** Suprema Corte de Justicia

Debe verse, asimismo, que las disposiciones legales lesivas de marras no son meras normas orientadoras para la Suprema Corte de Justicia, sino que le imponen específicamente una reglamentación sobre qué criterios debe atenderse para el reclutamiento, designación y asignación de los Magistrados. Todas ellas podrían estar perfectamente en una Acordada (reservado a la Suprema Corte de Justicia), con el resultado que el legislador bienintencionadamente parece proponerse, pero sin necesidad de quebrar el orden constitucional, porque -se reitera- que no es al Poder Legislativo a quien corresponde la instrumentación en la materia, sino al Poder Judicial (quien tiene por la Constitución la potestad exclusiva y privativa de seleccionar y designar los Jueces, tiene también claramente la potestad de cómo determinar, reglamentar e instrumentar los mecanismos del caso). Lo que huelga de un análisis pormenorizado de las mismas, ya que obedecen todas ellas al mismo vicio de inconstitucionalidad.

Por lo tanto, con las impugnadas normas, el Poder Legislativo se excedió manifiestamente en sus atribuciones, adoptando una injerencia indebida sobre otro Poder de Gobierno como lo es el Poder Judicial. Y quebrando, por consiguiente, el Principio de Separación de Poderes, base de la tradición jusconstitucionalista uruguaya desde los tiempos del artiguismo (hoy, los arts. 4º, 72, 82 y 332 de la Constitución).

En conclusión, los arts. 1º, 2º, 3º, 6º, 7º, 8º y 10º de la Ley N° 19.830 del 18/9/2019 vulneran -sin ambages- lo establecido en los arts. 85 num. 2, 233, 239 nums. 2, 4, 5 y 6, 242, 245, 246 y 247 de la Constitución Nacional. Y se impone declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Por los fundamentos expuestos, la Suprema Corte de Justicia, integrada,

**FALLA:**

***DECLÁRANSE INCONSTITUCIONALES Y POR LO TANTO INAPLICABLES A LA ACCIONANTE, LOS ARTS. 1º, 2º, 3º, 6º, 7º, 8º y 10º de la Ley N° 19.830 del 18/9/2019, SIN ESPECIAL CONDENACIÓN.***

***LÍBRESE MENSAJE AL PODER LEGISLATIVO.***

***NOTIFÍQUESE Y ARCHÍVESE.***