

Número	Sede		Importancia	Tipo
335/1997	Suprema Corte de Justicia		ALTA	DEFINITIVA
Fecha	Ficha	Procedimiento		
20/10/1997	Sin datos	PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD		
Materias				
DERECHO CONSTITUCIONAL				

Firmantes	
Nombre	Cargo
Dr. Milton Hugo CAIROLI MARTINEZ	Presidente de la Suprema Corte de Justicia
Dr. Jorge Angel MARABOTTO LUGARO	Ministro de la Suprema Corte de Justicia
Dr. Luis Alberto TORELLO GIORDANO	Ministro de la Suprema Corte de Justicia
Dr. Raul Jose ALONSO DE MARCO	Ministro de la Suprema Corte de Justicia
Dr. Juan Mario MARIÑO CHIARLONE	Ministro de la Suprema Corte de Justicia
Dr. Ricardo Cesar PEREZ MANRIQUE	Secretario Letrado de la Suprema Corte de Justicia

Redactores	
Nombre	Cargo
Dr. Jorge Angel MARABOTTO LUGARO	Ministro de la Suprema Corte de Justicia

Descriptores
INCONSTITUCIONALIDAD - Via de Accion - Desestimacion - INCONSTITUCIONALIDAD - Legitimacion activa - Falta - Ausencia - Interes directo - Conceptualizaciones - ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD - Presupuestos habilitantes - Incumplimiento - INTERES PERSONAL - Existencia - DECLARACION DE INCONSTITUCIONALIDAD - S.C.J. - Competencia - Alcance - Conceptualizaciones - INTERES DIRECTO - Ausencia - Conceptualizaciones - INTERES LEGITIMO - Existencia - LEGITIMATIO AD CAUSAM - Parte procesal - Diferencias - A.N.C.A.P. - Alcoholes - Monopolio - Derogacion - INCONSTITUCIONALIDAD LEY No. 16.753 ART. 14

Resumen
Sin Datos

Marcar Palabras

Marcar Frase

Texto de la Sentencia

Montevideo, veinte de octubre de mil novecientos noventa y siete.

VISTOS:

Para sentencia definitiva, estos autos

caratulados: "Bentancor, Juan José y Santos, Schubert c/ A.N.C.A.P. - Acción de inconstitucionalidad. Art. 14 de la Ley No. 16.753". Ficha 446/96.

RESULTANDO:

1o.) Que comparecieron Juan José Bentancor y Schubert Santos promoviendo acción de inconstitucionalidad de la norma contenida en el art. 14 de la Ley No. 16.753, expresando:

- El 13 de junio de 1996 fue promulgada la ley mencionada, discutida y aprobada en el ámbito parlamentario con el cometido exclusivo de derogar el monopolio de alcoholes y bebidas alcohólicas establecido en beneficio de A.N.C.A.P.

Según dicho artículo, a partir de la promulgación de la norma, el organismo podrá asociarse con empresas públicas o privadas para abordar emprendimientos económicos con aquellos cometidos no monopólicos establecidos anteriormente y los que la nueva ley le asigna este carácter.

- El derecho positivo patrio permite la transformación de las empresas del Estado y las provisiones están contenidas fundamentalmente en el art. 188 de la Constitución. Admitiendo, como se expresó, la incorporación de capitales privados en la constitución o ampliación del patrimonio de los entes.

De lo expuesto se desprende que, existiendo la posibilidad de participación por parte del Estado en emprendimientos económicos como los que se señalan y en régimen de economía mixta, ello deberá estar sujeto, en su génesis, a la formalidad que la Carta ha dispuesto: norma de carácter legal; se excluye expresamente la posibilidad jurídica de que la autorización legal pueda obtenerse en forma genérica o impersonal; y, finalmente, se exige un quorum especial, es decir, mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

- El art. 14 permite que la demandada pueda asociarse, en forma temporal o permanente, con empresas públicas o privadas.

Dada esa autorización genérica, no habrá en cada caso análisis de las condiciones de constitución o actuación de las sociedades a constituir o de las contrataciones a formalizar. Se debe preservar o proteger el giro que preceptivamente le ha sido asignado por la ley al ente (Constitución, art. 190).

- Por último expresan que son titulares de un interés directo, personal y legítimo. Señalan que son integrantes del Consejo Federal de la Organización gremial de trabajadores de A.N.C.A.P., en su calidad de presidente y secretario general, por lo que son naturalmente funcionarios de la demandada. En su calidad de funcionarios, resultan integrados a la relación estatutaria con el organismo público de referencia.

- Pidieron se declarara la inconstitucionalidad de la norma aludida (fs. 1 y ss.).

2o.) Que oportunamente, se oyó al Sr. Fiscal

acerca de la legitimación de la parte actora, expidiéndose el mismo, en el sentido de que el accionamiento promovido no resulta admisible (fs. 19 y ss.).

3o.) Que se dio entrada al recurso (f. 22),

reiterando el Sr. Fiscal de Corte, la posición anteriormente expuesta, expresando:

- No resulta acreditada la calidad invocada, ni siquiera la existencia del convenio colectivo alegado.
- Pero aun en el supuesto de verificarse ese extremo, tal justificación no alcanza para reconocer que los comparecientes posean, por ello, la legitimación necesaria.

El interés que invocan es abstracto (fs. 23 y ss.).

4o.) Que, asimismo, compareció el Dr.

Gonzalo Aguirre Ramírez en representación de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland, manifestando:

- Existen falta de legitimación activa.

No se cuestiona que el interés de los actores sea legítimo, Pero se plantea el tema de si el mismo, es "directo" y "personal".

Señalando, incluso, a qué título

comparecieron los actores, si de manera individual o en sus calidades de dirigentes del sindicato.

Luego de un extenso análisis sobre ambos aludidos conceptos, desde el punto de vista doctrinario, afirma que el interés invocado, si bien es personal, no es directo. El examen de la norma impugnada demuestra que la misma no se refiere a los funcionarios de A.N.C.A.P. ni a su situación estatutaria. Y, además, en nada modifica sus derechos y obligaciones.

- Del mismo modo, se hizo mención a la incidencia del art. 259 de la Constitución, en cuanto a que el fallo de la Corte, refiere al "caso concreto".

En la solicitud de declaración pretendida, no se ha delimitado ni indicado el hipotético caso concreto al que se aplicaría en el futuro la declaración en cuestión.

- Finalmente, se estudia el fondo del asunto.

Analizándose la evolución legislativa de los últimos años y cuál ha sido la práctica de la última década. Y la Constitución, o mejor su interpretación, debe adaptarse a ella so pena, en caso contrario, de quedar relegada a no ser mucho más que "el pedazo de papel" de que hablaba Lasalle en el siglo pasado.

- Pidió se hiciera lugar a la excepción de falta de legitimación activa o, en su caso, se desestime la declaración solicitada (fs. 31 y ss.).

5o.) Que se oyó una vez más al Ministerio

Público, sosteniendo la Sra. Fiscal de Corte (I) que corresponde acoger la excepción previa planteada por la demandada, sin ingresar al juicio de inconstitucionalidad propiamente dicho (f. 54).

6o.) Que previo pasaje a estudio, se llamó para sentencia, la que fue acordada en forma legal (fs. 55 y 58).

CONSIDERANDO:

I) Que se desestimaré, aunque por falta de legitimación activa, la acción de inconstitucionalidad planteada.

Naturalmente, en primer término y ello desde el plano lógico, corresponde analizarse efectivamente la parte actora, ésta o no legitimada para promover estos obrados y solicitar la declaración de que la norma contenida en el art. 14 de la Ley No. 16.753 colide con otras de mayor rango. Por cuanto, como bien se sabe, antes del ingreso al mérito de la cuestión que se somete a consideración de un órgano jurisdiccional, es preciso determinar la idoneidad de quienes actúan, en cuanto a poder pretender aquéllo que solicitan.

Por cierto, no se trata de la mera

"legitimatío ad causam", consiste en la terminología de ilustrado procesalista, "... en la probable titularidad de los intereses específicos del proceso", sino, en la que el mismo llama "legitimación sustancial", o sea, su "... efectiva titularidad ..." (Dante Barrios De Angelis, Introducción al Proceso", Ed. 1980, pág. 97; además, en "El Proceso Civil", t. 1, pág. 70). Dicho de otro modo: si realmente, luego de sustanciado el proceso, quienes invocaron tal calidad, están en situación, concreta - de petitionar la actuación reclamada.

Ya que esta legitimación así entendida - ya se le llame "legitimación sustancial", "legitimación en la causa" o aun mismo, "legitimatío ad causam" -, es un presupuesto de la pretensión contenida en la demanda, necesario e imprescindible par que haya un proceso, no ya válido, pero sí, eficaz. Según lo enseña la mejor doctrina, "Resulta evidente de lo expuesto, que la legitimación en la causa (como el llamado por algunos interés sustancial para obrar) no es un presupuesto procesal, porque lejos de referirse al procedimiento o al válido ejercicio de la acción, contempla la relación sustancial que debe existir entre el sujeto demandante o demandado y el interés sustancial discutido en el proceso. Se trata de presupuestos materiales o sustanciales para la sentencia de fondo" (Hernando Devis Echandía, "Teoría General del Proceso", t. 1, pág. 291; Cf. Enrique Véscovi, "Derecho Procesal Civil", t. 2, pág. 316). Ahora bien.

Están legitimados para solicitar la

"declaración de inconstitucionalidad de una ley y (obtener) la

inaplicabilidad de las disposiciones afectadas por aquella ...", todos quienes se consideren lesionados "... en su interés directo, personal y legítimo" (Constitución, art. 258). Lo que plantea, es obvio, el tema de si los actores - tanto a título individual, como aun mismo, en su carácter de integrantes del sindicato que agrupa a los funcionarios de la demandada (f. 7) -, están legitimados para acceder a la solución que postulan. Y se dice, tanto a título individual como gremial, dado que, sin duda, de principio, corresponde destacar que comparecieron en el primer sentido. Al indicarse el nombre de la parte actora (Código General del Proceso, art. 117 nal. 2), se hace mención a personas físicas - Juan José Bentancor y Schubert Santos -, sin especificar que ocupen cargo alguno o que lo hagan a nombre de alguna institución, cualquiera fuera su naturaleza. De ahí, se haya dicho muy claramente: "Cuando el actor se presenta por derecho propio, en el mismo encabezamiento en que figura su nombre coloca además el domicilio real, con lo cual queda presentado, y esta parte que ahora tratamos es superflua" (Enrique M. Falcón, "Cómo hacer una demanda", pág. 31).

Aun cuando, es bien cierto, posteriormente, al estudiar el "interés directo y legítimo" (Cap. 6, f. 7), aluden a que los comparecientes son "... integrantes del Consejo Federal de la Organización gremial de trabajadores de ..." la demandada, habiendo mención expresa a sus "... respectivas calidades de presidente y secretario general ...". Lo que de todos modos no es claro, al punto que, efectivamente, a continuación agregan que por ello, "... somos natural y obviamente funcionarios de A.N.C.A.P. ..." (f. 7).

Lo expuesto, llevaría a sostener que - como dice la demandada -, los actores actúan "... a título personal, sin invocar la representación de otro u otras personas físicas o jurídicas. De allí que los autos hayan sido caratulados por la Suprema Corte, correctamente a nuestro juicio, con los nombres de los dos promotores de la acción ...". Sin que importe, entonces, la condición de funcionarios agremiados y que hayan dicho que tenían esa calidad.

Claro que, de todos modos, en función de lo dudoso que puede ser el punto, es preferible tratar el tema en cuestión, desde esa óptica, como lo hace la propia parte demandada. Según lo indica: "... estas referencias a su condición de dirigentes del sindicato del funcionariado del organismo, nos obligará, para el caso de que no se comparta nuestra opinión en este punto, a ocuparnos de la posible legitimación de los actores en su calidad de dirigentes sindicales. Así lo haremos, infra num. 5" (f. 33 vto. y, además, fs. 36 vto. y ss.).

Entonces.

Procede analizar la legitimación activa de la parte actora: su interés en actuar (Cf. sentencias Nos. 247/88 y 797/95). Desde ese doble ámbito, para evitar omisiones que frustren un estudio completo de la situación de autos. Sin duda, hay aspectos que no se discuten. Así, por ejemplo, la propia demandada se adelanta a señalar que "No cuestionamos que el interés de los actores sea legítimo, o sea protegido por la ley, amparado jurídicamente" (f. 33 vto.). Es que, evidentemente, si por "legítimo" se debe entender que ese interés "... no sea contrario a la regla de derecho, a la moral o las buenas costumbres" (Enrique Véscovi, El proceso de inconstitucionalidad de la Ley en Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, No. 18, pág. 148), se debe aceptar que ello - en estos autos -, es así. Nada hay de "ilegítimo", de consiguiente, en el actuar de la parte actora. Igualmente, luego de un profundo estudio de la calidad de "personal" de ese interés, la parte demandada, no lo pone en tela de juicio. Al punto que, en tal sentido, afirma: "Y ello porque los actores son evidentemente, personas determinadas, que invocan un interés personal y no intereses ajenos, impersonales, populares ni de entidades colectivas. O sea, su interés como funcionarios" (f. 37). Lo que no será impugnado en la medida en que, por cierto, la calidad de "personal", como se haya dicho, "... supone el de quien actúa como parte ...", no la mera "... invocación de un interés popular o ajeno" (Véscovi, op. y pág. cit.). De ninguna manera, se podría sostener que el interés que se invoca para fundamentar la pretensión de inconstitucionalidad que se ha hecho valer, sea el de otros, tanto determinados como indeterminados; en todo caso, siempre, se afectaría el interés de los actores. Pero se cuestiona si, en cambio, el que sea "directo". Dicho de otro modo: que el mismo, "... sea inmediatamente vulnerado por la norma impugnada" (Véscovi, op. y pág., cit.). Aspecto que la demandada, en su enjundiosa pieza, estudia muy precisamente, con citas de prestigiosos autores, todos coincidentes en la definición del concepto involucrado (fs. 34 vto. y ss.), y que excusa extensos desarrollos. Baste recordar, a vía de ejemplo, la opinión de uno de los maestros del constitucionalismo nacional, para quien, ese interés es, también, el "... inmediatamente vulnerado por la aplicación de la ley inconstitucional. No lo es, en cambio, el interés que remotamente pudiera llegar a ser comprometido si la ley se aplicara". (Justino Jiménez de Aréchaga, La Constitución de 1952, t. 3, pág. 183). En tesis coincidente con la postulada, del mismo modo, por ilustrado

administrativista, para quien, "Interés directo significa interés inmediato, no eventual o futuro. La existencia de un interés directo implica que el particular se encuentra en una situación jurídica definida y actual con relación a la Administración" (Héctor Giorgi, "El Contencioso Administrativo de Anulación", pág. 188).

Y bien.

En este sentido, el interés de los actores no se ve afectado "directa" o "inmediatamente" por la norma jurídica impugnada o el texto legal que se aprecia como inconstitucional.

Habida cuenta de que la misma, no los afecta en su calidad de funcionarios públicos ni nada establece acerca de su relación estatutaria como tales. Incluso, no altera los cometidos del organismo y no lo habilita - en el supuesto de asociarse con otras empresas, públicas o privadas - a modificar la situación estatutaria de aquéllos.

Como bien dice el entonces Sr. Fiscal de Corte actuante, "El interés que invocan es abstracto - para el supuesto de que de la aplicación de la norma pueda resultar lesión de un derecho - y no es actual, dado que no ocurre en el momento en que se plantea esta acción" (f. 25 vto.). Actuación que supone o "... importaría un juicio genérico o abstracto, no aplicable, como lo requiere la Carta y la ley a un caso concreto (arts. 259 y 508 respectivamente)" (f. 20).

Lo que no es admisible.

Porque si es una declaración con ese contenido - general y abstracto -, se debe extraer como corolario lógico, el que sea vulneratoria del principio de separación de poderes, ínsito - pero de manera clara - en la Carta Fundamental. Según lo enseñaba el Maestro, analizando la Constitución de 1942 y en cuanto al principio de separación de poderes, "... la fórmula adoptada en 1934 da un poco más de vaguedad a la expresión de este principio. Debe decirse, sin embargo, que del contexto general de la Constitución él resulta claramente afirmado. No creo que pueda caber duda en cuanto a que nuestro sistema vigente se funda en el principio de separación de poderes". (Justino Jiménez de Aréchaga, "La Constitución Nacional", t. 3, pág. 13).

Refiriéndose al mismo, aún no finalizado el siglo XVIII, destacando sus virtudes decía uno de los famosos autores de las "cartas de Publio" - según unos Hamilton y según otros Madison -, que "Esta norma de acción que consiste en suplir, por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de móviles más altos, se encuentran en todo el sistema de los asuntos humanos, tanto privados como públicos. La vemos especialmente cada vez que en un plano inferior se distribuye el poder, donde el objetivo constante es dividir y organizar las

diversas funciones de manera que cada una sirva de freno a la otra para que el interés particular de cada individuo sea un centinela de los derechos públicos. Estos inventos de la prudencia no son menos necesarios al distribuir los poderes supremos del Estado" (El Federalista, El debate por la Unión, Hamilton, Madison y Jay, Introducción y selección de Jorge Sáenz Carbonell, San José de Costa Rica, 1986, pág. 130). Y modernamente, se ha dicho en cuanto a este principio básico, para evitar los posibles abusos del poder: "El principio de frenos y contrapesos provee mayor protección, otorgando a una rama autoridad en muchos casos para impedir el accionar descaminado o ilegal de otra" (David P. Currie, Introducción a la Constitución de los Estados Unidos, pág. 13; además, Vé., págs. 57 y ss.; Vé., además, Ruben Correa Freitas, Derecho Constitucional Moderno, t. 2, pág. 21).

Conforme las consideraciones hechas, la declaración pretendida en la especie, excede los límites competenciales de la Corporación, en tanto y en cuanto, como bien se puede apreciar, aquélla se evadiría del acotamiento previsto en la Carta: no se referiría "exclusivamente al caso concreto ..." (Constitución, art. 259). Declaración que no puede hacerse, so pena de incurrirse, como se ha señalado, en un exceso de poder, invadiendo la competencia que es propia de los otros, lo que no puede tolerarse.

El Poder Judicial - y muy en especial, su máximo órgano - debe ser cuidadoso custodio de la Constitución, porque en su estricto acatamiento, está la seguridad de quien se han constituido esta "... asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio" que es la República (Constitución, art. 1) o de quienes viven en él. Y bien ya se indicó el camino en la Oración inaugural del Congreso de Abril de 1813, cuando el "Ciudadano Artigas" dirigiéndose al pueblo oriental, afirmaba que "Estamos aún baxo la fee de los hombres, y no aparecen las seguridades del contrato. Todo extremo envuelve fatalidad; por eso una desconfianza desmedida sofocaría los mejores planes. ¿Pero es acaso menos terrible un exceso de confianza? Toda clase de precaución debe prodigarse q.do se trata de fixar ntro. destino. Es muy veleidosa la probidad de los hombres, solo el freno de la Constitución puede afirmarla" (en Washington Reyes Abadie - Oscar H. Bruscherá - Tabaré - Melogno, El ciclo artiguista, Documentos de historia nacional y americana, t. 1, pág. 185).

Por consiguiente, corresponde declarar que la parte actora, carece de legitimación. Y, como su derivado consecuencial, hace improcedente el análisis del tema de fondo.

II) Que las costas, son preceptivas (Código General del Proceso, art. 523).

Texto que no impone la condena en costos,

cuyo pago en el orden causado, aparece como lo más adecuado atento a la actitud procesal de las partes.

III) Que el pago de las costas devengadas

por el ente demandado, no obstante integrar el Estado mayor, pero con personería propia, es procedente. Debe tenerse presente que A.N.C.A.P. es un ente industrial y comercial (Constitución, art. 185; Ley No. 16.134, art. 93; Ley No. 16.226, art. 338 y Decreto No. 405/80, art. 6).

Por estos fundamentos y los concordantes de la Fiscalía de Corte, la Suprema Corte de Justicia;

FALLA:

Desestímase la pretensión de inconstitucionalidad planteada, por carecer la parte actora de legitimación activa, con costas.

Fíjanse honorarios fictos a los efectos fiscales, en la suma de \$ 25.000, para cada parte.

Y, pagada la vicésima y hechos los desgloses que puedan corresponder, archívese.

[Cerrar](#)[Imprimir Texto](#)[Imprimir Hoja Insumo](#)